

La naturaleza jurídica de la gestión documental en Colombia¹

The legal nature of documentary management in Colombia

DOI: 10.18041/2619-4244/dl.29.7860

Resumen

Este documento investigativo pretende construir un esquema más actualizado y riguroso de la naturaleza jurídica de la gestión documental en Colombia y la forma como se podrían proteger los derechos fundamentales a través de la función archivística. Esta investigación tiene como objetivo principal sumar elementos jurídicos para establecer los factores que han limitado la implementación integral de la gestión documental en Colombia en la actualidad. El texto investigativo se desarrolla 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 claves: Derecho administrativo, función archivística, gestión documental.

Abstract

This investigative document aims to build a more up-to-date and rigorous scheme of the legal nature of document management in Colombia and the way in which fundamental rights could be protected through the archival function. The main objective of this research is to add legal elements to establish the factors that have limited the comprehensive implementation of document management in Colombia today. The research 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) Sustainable development, technology and innovation.

Keywords: Administrative law, Archival function; Document management.

Elvis Andrés Ruiz Viera

Abogado. Especialista en Derecho Administrativo, Maestrante en derecho administrativo de la Universidad Libre, sede Principal.

ORCID: 0000-0002-1568-6696

Correo: elvisa-ruizv@unilibre.edu.co.

1. Artículo científico producto de proyecto de Investigación de la Maestría Derecho Administrativo de la Universidad Libre de Bogotá.

Cómo citar: Ruiz Viera, E. (2021). La naturaleza jurídica de la gestión documental en Colombia. *Dictamen Libre*, (29).

<https://doi.org/10.18041/2619-4244/dl.29.7860>

Licencia Creative Commons
Atribución-CompartirIgual
4.0 Internacional



RECIBIDO

18 de enero de 2021

ACEPTADO

31 de mayo de 2021



Introducción

Este texto investigativo tiene como punto de partida la Constitución Política de Colombia, que debe impulsar herramientas y mecanismos de desarrollo de derechos. Esto se logra por medio de la proporción de organismos o estructuras que faciliten los procesos de trata de datos en Colombia, a través 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 lo que se pretende analizar en este texto. Mediante un comunicado de prensa dicha organización manifestó 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.).

Así de simple se condensa un mundo nuevo en la protección de los derechos humanos y se sienta un precedente que se vuelve perenne para cualquier ser humano: dar y recibir información para ser un sujeto activo de participación ciudadana. Desde hace una década en Colombia se cree que el desarrollo sólo 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, así como la forma como impactan en la calidad de vida de los ciudadanos, describiendo la gestión documental (GD) como procedimiento para su efectivización real.

Se pretende delimitar la forma como el país ha optimizado derechos desde de la documentación, la transparencia y el acceso a la información como mecanismos para el conocimiento de todos los

interesados en Colombia y el mundo. Para esto es necesario profundizar en la temática de forma estructurada e identificar la naturaleza jurídica de la gestión documental en el país. Por esta razón, 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), lo cual permite detallar los 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 como ausencia de la gestión eficiente de información afectan a la comunidad: la no respuesta dentro del término legal de un derecho de petición o solicitud de la cual podría derivarse una oportunidad laboral o académica, bajo la simplista respuesta de forma: “la información no se encuentra en nuestro archivo”.

La GD consiste en un proceso meramente técnico y operativo, que cataliza un sinnúmero de garantías jurídicas desde lo humano, pasando por lo fundamental y asentándose en lo cotidiano. Es importante resaltar esta gestión no corresponde a un derecho sino que se considera una ciencia de la información integradora y autónoma desde una revisión bibliográfica y la óptica de la función archivística.

Alberch (2003), en su estudio titulado “Los archivos, entre la memoria histórica y la sociedad del conocimiento”, traducción del título original “Els arxius, entre la memoria històrica i la societat”, 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”, compartiendo una visión panorámica y, a su vez, renovadora de la archivística en sí. Esto 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 impactan en la cotidianidad del ser

humano. Como consecuencia, al no ser efectivizada adecuadamente se podrían generar dificultades a corto y largo plazo para las instituciones y los ciudadanos.

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 los aspectos que se consideran relevantes frente a su implementación. 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).

Frente a estos criterios 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 blindada el tema, que los sujetos están plenamente identificados y que la responsabilidad de su ejecución y control en el país es completamente explícita. En ese sentido, 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?

Para abordar esta temática, primero se deben formular la metodología y el problema de la investigación, para luego desarrollar el tema en tres subtemas, que se centran en: a) describir de los derechos humanos, fundamentales, constitucionales aplicables a la GD, b) la función archivística desde una mirada histórica, jurídica y teórica y c) la regulación jurídica de la gestión documental en Colombia, con el fin de llegar

a conclusiones parciales en función del objetivo central de esta investigación.

METODOLOGÍA²

La metodología de esta 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, cuya principal característica se fundamenta en técnicas de recolección de datos e información no estandarizados ni totalmente establecidos. Así mismo, se valoraron las 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, como libros, artículos de investigación, normas, doctrina, jurisprudencia, tesis, investigación, monografías, trabajos de investigación –de pregrado y posgrado–, informes técnicos, manuales, programas técnicos o procedimentales, cartillas, guías, normogramas, entre otros textos de interés.

Problema general de la investigación

La pregunta problema se sintetiza así: “¿Cuáles son los fundamentos que no han permitido la implementación integral de la gestión documental en Colombia en la actualidad?”

Desarrollo del tema

Nociones jurídicas del derecho de acceso a la información (Dai) 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

2. 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 sólo para la elaboración de este artículo, sino para su contextualización esquemática y científica.



normativas vigentes y aplicables. Lo interesante no es sólo armonizar este derecho con otros, sino determinar cómo pueden garantizarse mediante la implementación de las leyes de archivos en el país. Para describir este derecho se hace necesario fijar sucintamente 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. Para dar una descripción clara y jurídica del Dal es fundamental traer a colación un antiguo debate académico-civil, 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 resuelve al aseverar que lo relevante de estas dos “expresiones” se resume en el derecho único a la información, que tiene incorporada intrínsecamente al Aal y, por supuesto, un factor trascendental el recibo de contenidos. Resulta, entonces, obvio que a partir de un derecho necesariamente deben haber actores que se responsabilicen de garantizarlo y otros sean quienes lo reciben, así como una regulación clara y entes articuladores de observación y control jurídico.

En este contexto, es fundamental recordar lo expuesto en las resoluciones 31/32 y 34/20 del Consejo de Derechos Humanos (CDH), cuyo informe central insta a los Estados a publicar la información de las instituciones estatales (como se citó en Unesco, 2020):

Promulgar leyes y adoptar políticas transparentes, claras y expeditas que permitan 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 parámetros normativos claros sobre: i) qué debe hacerse para darle cumplimiento a esta normativa, ii) quiénes son los sujetos claramente obligados y iii) cuál 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).

Con base en esto, es claro que el Dal no sólo se centra en sus actores, sino en las instituciones públicas y entes privados en diversas naciones. Por esto 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 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. Este derecho es claramente determinado como autónomo y se encuentra protegido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. 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, ya que garantiza el control de las actuaciones del gobierno, la forma como administran los recursos públicos y protegen a la ciudadanía y la institucionalidad. En efecto, una legislación robusta,

rigurosa y claramente estructurada sobre Aal o Dal es un foco real de desarrollo y democracia.

Para ilustrar lo expuesto, es interesante traer a colación no sólo el alcance que le da la Unesco (2000) al Aal, sino el entramado jurídico que recrea a partir de éste:

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 diversos 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 internet³, desarrollado por la Unesco, analiza la fuerza con la que las TIC 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 abarca 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)⁴, quien asegura 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 Internacional⁵ (s.f.) tiene como visión extinguir, para forjar un mundo libre de corrupción y basto en transparencia. A partir de esto 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.

Mendel (2008) considera que el principio de transparencia máxima es:

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 claves 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 la forma como se rinden las cuentas al interior de los gobiernos, lo cual genera, por supuesto, una nueva inquietud que fenece en su distinción conceptual y procedimental.

3. Este informe no sólo trata esta temática, sino que entrelaza claramente la forma 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. Ampliase en <https://en.unesco.org/internet-university-indicators>.

4. El texto “Derecho de decir: el rol de los medios masivos en el desarrollo económico”, escrito en el año 2002, le merecieron un Premio Nobel.

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

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).

Según Transparencia Internacional (2019), para la creación de leyes de Aal densamente robustecidas es necesaria la presencia de los principios⁶ de autoridad, procedimientos de solicitud, excepciones y estipulaciones de implementación. Entonces, a partir del entendimiento de que la 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).

Es oportuno destacar esta distinción para entender correctamente la normativa y los principios aplicables. En este sentido, ha habido otras fuentes importantes 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 procesamiento oportuno de solicitudes de información (p. 26).

En resumen, se puede asegurar que en la actualidad existen fundamentos y principios claros y coercitivos sobre cómo debe operar un sistema de Aal para garantizar este derecho y 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 las normas pueden ser claras y expresas pero si no hay un mecanismo o herramienta práctica y con función social eficiente y eficaz, se está sembrando sobre tierra árida.

El Aal y el Dal en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En el desarrollo de este apartado se destacan aspectos relacionados con el tema bajo la narrativa e indagación de la Unesco⁷, que 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 monitorear los avances relacionados con el alcance de la meta conocida como ODS 16.10.2.

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

7. En 2017 la Unesco expidió su política de acceso a la información. Véase en: <https://en.unesco.org/this-site/access-to-information-policy>.



No puede entenderse a la Unesco como un ente multilateral que sólo genera opiniones sobre el tema, sino como responsable para las NU de realizar una tarea constante, metodológica y eficiente de la forma como funcionan 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”.

Lo que se pretende, entonces, 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 o normativas para el acceso público a la información”, tal como se desarrolla en la meta ODS 16.10.2, se exponen claramente 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 es 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).

En resumen, la Unesco en reiteradas ocasiones es armónica en materia de acceso al derecho de saber, fijando normas y herramientas claras para su ejecución, lo cual se convierte en un ejemplo de garantías humanas y un foco de desarrollo social y administrativo. Por esta razón, es importante que las características del Dal y el Aal sean explícitas y de común entendimiento, para así forjar un régimen robusto en esta materia.

La óptica doméstica del Dal: desarrollo jurídico en Colombia. La Unesco (2020), como recopiladora de información para efectos del repositorio de metadatos actualizable de índices y metas de los ODS, determina y evalúa los siguientes cuestionamientos relacionados con el Dal (y, por ende, el Aal):

1. ¿Tiene un país garantías constitucionales, estatutarias o políticas para el acceso del público a la información?
2. ¿Reflejan esas garantías constitucionales, legales 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 aclarar 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 genera un gran impacto. Las respuestas a estos tres cuestionamientos se podría dar a la comunidad internacional y a los conciudadanos a través de la forma como la carta política colombiana protege estos derechos a través del artículo 74, en el que se efectiviza el Aal: “Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos, salvo los casos que establezca la ley”, lo que, en suma, se vuelve 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 mecanismos expeditos para su optimización, toda vez que existen dos normas claras para su reglamentación, las cuales se analizan más adelante.

Con base en lo expuesto, es determinante el análisis de la rama judicial desde una mirada constitucional. En ese sentido, cobra relevancia 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, exponiendo 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, 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 párrafo anterior y en sinergia con las normas es pertinente preguntarse: *¿Están claramente parametrizados y delimitados los conceptos de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en Colombia?* La respuesta debe darse desde una óptica conceptual y, de ser posible, procedimental, para lo cual es procedente atender ambas prerrogativas.

El artículo 4 de la Ley 1712 de 2014 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.

La norma expresa claramente los sujetos obligados⁸ para los efectos de la ley, que en resumen se refiere a cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, incluida en el artículo 5° 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.

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, las 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 2°) como principio centro de la normativa el de máxima publicidad para titular

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

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”, que 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 la 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 sólo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley (artículo 3°).

De esta manera se da alcance al principio que es objeto de análisis de este estudio jurídico y que está ampliamente contextualizado en la ley, lo cual evidencia 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, que regula el derecho fundamental de petición, menciona claramente un procedimiento estatal para que el ciudadano pueda acceder a este derecho y, por ende, responsabilidades y sujetos obligados claramente especificados. Esto último 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 se debe entregar de manera oportuna y eficiente a la ciudadanía, *so pena* de constreñir este derecho en el marco de lo dispuesto en el artículo 4° de la ley 1712 de 2014.

Este marco jurídico procedimental y de fondo va en comunión con los índices y metas de los ODS, custodiados por la Unesco, que son el reflejo de garantías constitucionales, legales y políticas reales, en el marco del derecho internacional fijado anteriormente. Todo esto indica, por supuesto, que este derecho en Colombia tiene su mayor foco de efectivización en el fundamento archivístico, esto es, desde la función archivística misma, que 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 teórica⁹

Con la revisión bibliográfica y metodológica de los documentos relacionados con la GD es determinante, para todos los efectos, retrotraer los aspectos claves a lo largo de la historia en la construcción de lo que hoy se conoce como gestión documental. En este contexto, se puede asegurar que la archivística es la columna vertebral de la gestión documental, o en otro sentido, que la gestión documental es la archivística de hoy.

Esta última aseveración 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 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 están al servicio de la cultura y la investigación, y los administrativos, que responden a la gestión documental. Este hecho no es determinante para considerar las teorías respecto al problema de investigación, pero sí genera un contexto sobre

9. Es un buen 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).



el cual deben revisarse las siguientes teorías: *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 o total.*

En el estudio referido se encontró una norma que algunos podrían considerar un hecho aislado al presente, pero que a todas luces es relevante citar por su contenido y 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. Es la Ley 1409 de 2010, que expresa lo siguiente:

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)

Estas premisas 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 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 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

de amplios conocimientos, entre 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 los tópicos que correlacionan las temáticas abordadas, particularmente las teorías y, por supuesto, los teóricos que construyeron lo que hoy se conoce como gestión documental y archivística. Esto se aborda mediante la exposición de los principios y paradigmas de la teoría archivística, que son el centro de análisis y revisión en este trabajo de investigación. Según Cruz (2011), en las dificultades de descripción y justificación subyacen tres paradigmas de la archivística “que le han aportado coherencia y solidez”. Estos son: el principio de procedencia, el ciclo de vida de los documentos y el modelo de la continuidad de los documentos. A su vez, los describe 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”.

Para Casanova (1928) el principio de procedencia tuvo origen en 1790. Según Londini (1993), el de conservación nació en archivos italianos en 1765 y Pappritz (1983) destaca que el principio de orden originario tuvo origen en Dinamarca en 1971 (Fuster, 1996, p.46).

En un sentido menos amplio, Mendo (2004) sostiene 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”. Así mismo, asegura 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 y consiste en que “los

documentos han de organizarse según la estructura de la institución de donde provienen”. Al respecto, es importante agregar que las obras de Froilán Troche y Zúñiga, Facundo Porras Huidobro y, tiempo después, Natails de Wailly¹⁰ 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). En ese mismo sentido, Duchein (1985) asevera 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).

Es imprescindible fijar aquellos aspectos que hacen importantes a los fondos documentales en el estudio de este principio, tema que Cruz (2011) expone de la siguiente manera:

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 aquel. 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).

En términos 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 Natalis de Wailly contrarrestó a través de una acción simple, convirtiendo 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 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

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

documentos generados por otra administración, institución, persona natural o moral determinadas” (Maldonado & Suárez, s.f.). En el desarrollo de la teoría archivística moderna, que sirve de base para el entramado del eje central sobre el que gira: la clasificación de fondos son el eje central del principio referido (Cruz, 2011, p. 19).

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 bibliografía científica muy abundante, escrita en multitud de lenguas” (Fuster, 1999, p. 117). Este concepto es mucho más claro y fácil de entender, 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 reconocer que Duchain (1985) es el teórico más trascendente sobre el concepto y alcance del principio de procedencia, agregando que un concepto simple:

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 (pp. 69-70).

En ese contexto, 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 la segunda, que consiste en el respeto al orden original, en el que no se debe alterar el orden dado al fondo por la institución u organismo productor, ya que debe reflejar sus actividades reguladas por la norma de procedimiento. Es decir, el principio es un todo que se desarrolla por dos vías metodológicas: el respeto al origen de los fondos y el respeto a su estructura interna u orden original (Rojas, 2010). Para finalizar, Duchain (1985) concluye 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).

Para Rojas (2010) las características del principio de procedencia consisten en:

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 queda 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 válida la opinión de Heredia (1991), quien asegura 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 1934 en los Estados Unidos, 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 clave si se quiere contextualizar en temas archivísticos, puesto que en general, “las edades de los documentos de archivo se miden 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):

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 se difundió en otros países (pp. 34-35).

En otras palabras, este es 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, Mendo (2004), citando a Cortés (1990), esgrime lo siguiente:

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 (pp. 38-39).

Llansó (2006) afirma 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) quienes 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 “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 afirmar 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 lo expuesto por Vivas (2004), quien asegura que esta noción “cincela la formalización teórica de la archivística”¹¹ y, además:

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 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 nociones teóricas y procedimentales. Esto se trae a colación puesto que Rhoads¹² (como se citó en Llansó, 2006) asegura que esta teoría fija las siguientes cuatro fases:

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 copadoras 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 (pp. 42-43).

Estas fases son determinantes para la eficiente gestión de los archivos. Sobre la gestión de documentos se habla a lo largo de este artículo por ser el centro temático de la investigación. Esto es significativo porque llama la atención 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 las 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 un precedente teórico y metodológico central para el desarrollo de los paradigmas de la investigación.

11. Esta afirmación se sustenta a partir de archivos como el de Penn (1981).

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

La continuidad de los documentos. En torno a una crítica frente al principio de procedencia, desde 1990¹³ algunos teóricos canadienses pretenden sustituirlo por uno llamado principio de continuidad de conservación de fondos de archivo (Heredia, 1991, p. 36). Aunque este paradigma surge en propiedad en Australia a través del anuncio de Upward (entre 1996 y 1997). Esta teoría la desarrollaron Bearman, Cook, Duranti, Hedstrom y otros.

Esta es una crítica frente al principio del ciclo de vida de los documentos, ya que se delimita la inexistencia de etapas alejadas en la vida de los documentos, y se determina “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 hecho desde el ámbito tecnológico, sin abandonar los principios y procedimientos que por costumbre se han desarrollado en la archivística. Según Cruz (2011)¹⁴, este método es eficiente a través de cuatro ejes que representan los conceptos de organización, archivística, valor probatorio, función y procedencia.

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” (pp. 24-25).

Sobre estos soportes teórico-prácticos¹⁵ 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).

13. Este hecho se enmarca en la Conferencia Internacional desarrollada en la Universidad de Macerata, 7º centenario.

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

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

Este esquema teórico-práctico no pretende generar dicotomías procedimentales sino que propende la integración de principios por encima de paradigmas, como los que 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, que imposibilita para un texto en español una dinamización exacta de la forma como podría 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 un estudio sistemático de los tratadistas.

Según Cruz (2011), la:

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 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).

Este modelo se considera un 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 relación con el siguiente ítem teórico, es decir, se supone un entrelazado apoyo entre la teoría expuesta y por definir.

La archivística integrada o total. Maldonado & Suárez (s.f.) estudian un nuevo modelo de archivística, que se conoce como archivística integrada. 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 las 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 la archivística no es otra cosa 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”.

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 TIC han transformado la archivística, pero lo determinante es que se conserven los principios y procedimientos, así como la preservación del patrimonio documental a través de la gestión de archivos (Giraldo, 2009). En ese contexto, Maldonado & Suárez (s.f.) manifiestan que el desarrollo del tiempo y la evolución de la archivística implica nuevas prácticas necesarias para que su esencia 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.

A pesar de que este concepto es antiguo tiene amplio alcance en la bibliografía actual, porque para Heredia (1991):

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 (pp. 219-220).

Esta información se amplía en las conclusiones de Araya, Córdoba & Jaén (2015), quienes afirman 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 (p. 80).

Por esta razón, la esencia de 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 sus principios.

La función archivística en Colombia. La ley 594 de 2000¹⁶ “tiene por objeto establecer las reglas y principios generales que regulan la función archivística del Estado” (L. 594, art. 1°, 2000), resalta que su ámbito de aplicación para la administración pública está en todos los niveles (central, territorial, descentralizados, etc.) y demás

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



señaladas en la ley como sujeto de exigencia (L. 594, art. 2, 2000). Para desarrollar el contenido de esta función es imperativo determinar sus principios, explícitos en esta ley, y que son el centro mismo de la función en Colombia, por su origen en las teorías estudiadas. Los 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, el objetivo de los archivos es disponer de la documentación organizada, de tal manera que la información institucional sea recuperable para uso de la administración en el servicio al ciudadano y como fuente histórica.

Con ese fin, los archivos hacen 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 y los efectos que se pretenden generar a través de la función objeto de estudio. Se puede asegurar que los archivos no sólo impactan la cultura y la administración, sino que la documentación que los integra los hace “imprescindibles para la toma de decisiones basadas en antecedentes”. Para así propender por “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). Todo esto contribuye a la modernización de las instituciones 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 necesario blindar la información mediante 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).

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 cuanto se deriva de esta tarea es responsabilidad directa de los empleados y servidores públicos, toda vez que en ellos recaen las funciones 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.).

Cabe, entonces, revisar la forma como impacta esta función al campo del derecho a través de su multiplicidad funcional en materia “probatoria, garantizadora y perpetuadora” (L. 594, art. 4, literal i, 2000), lo que a todas luces refleja la importancia de los archivos estatales, debido a 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, esta investigación requiere fijar aspectos claves que concentren las temáticas descritas. Así las cosas, el principio general de racionalidad 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 aquella” (L. 594, art. 4, literal g, 2000). Estos tres aspectos son núcleo de esta indagación. Estos principios no sólo pertenecen a la archivística en el país sino que son, por ende, lo

que legalmente sostiene esta función administrativa y de Estado que se explica en el antecedente en la época colonial, puesto que desde entonces existen 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).

Cabe 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) hace 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). Es pertinente agregar que patrimonio documental es el “Conjunto de documentos conservados por su valor histórico o cultural” (L. 594, art. 2, 2000).

Al respecto, en la Carta Política se encuentra lo siguiente:

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).

Esto deja clara la posición del constituyente de salvaguardar expresamente este patrimonio desde las instituciones del Estado. Para lo cual es fundamental traer a colación la Ley 397 de 1997, que dicta 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

La función archivística tiene complejidades operativas, razón por la que el ejecutivo y el legislativo han trazado una hoja de ruta: lo primero, 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. Como se ha expresado, la 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). La pregunta que surge es: ¿Cómo hacerlos cumplir o efectivizar?

Para responderla, es necesario recordar el tema central de este estudio: la gestión documental. Por lo que es imprescindible detallar sus conceptos, principios, características y normas relacionadas.

Concepto. La Ley 594 de 2000, en su artículo 3°, define la gestión documental como 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, literal g), artículo 6.

Por su parte, la ISO 15489-2001 (como se citó en Cruz, 2011) define 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.

Este concepto coincide plenamente con el apartado 2.8.2.5.3 del Decreto 1080 (2015), en el 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". Las responsabilidades institucionales descritas coinciden con las de la función archivística en el país. Al integrar estas nociones queda claro que la GD es más que un simple concepto, puesto que sus efectos son los que la hacen una herramienta técnico-administrativa que genera orden, transparencia y eficiencia, y que, por supuesto, blindan jurídicamente a la información pública (o la privada), a las instituciones y sus agentes; y claro está, a la ciudadanía y a la Constitución Política.

Principios. Es lógico creer que los principios aplicados a la función archivística también hacen parte de la GD, lo cual, en efecto, es correcto pero que es importante ampliar para dar más claridad. Un estudio realizado por la Universidad Nacional de Colombia (s.f.) establece como principios primarios o determinantes de la GD la planeación, la eficiencia, el control y el seguimiento y economía.

El Decreto 1080 (2015) fija en su artículo 2.8.2.5.5 los siguientes parámetros:

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 medioambiente. 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 correspondiente 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 se observa, el alcance y operatividad de estos principios no es objeto de análisis en este punto, toda vez que en este trabajo de investigación se han dado claridades conceptuales y normativas relacionadas con 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 importante citar 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”. Según d’Alòs-Moner (2006), “es indudable que una correcta gestión documental contribuye a mejorar la eficiencia de la organización”.

En este orden de ideas, de acuerdo con lo expuesto por la DoD 5015.2 (como se citó en Cruz, 2011)



existen 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).

Estos datos son correctos, no sólo en la estructuración de la GD, en general, sino en su aplicación cotidiana.

Conclusiones

Las conclusiones académico-jurídicas a las que se puede llegar son parciales, puesto que no obedecen a temas de conocimiento general de quienes se sitúan en el campo de la archivística, pero que son fundamentales para quienes no tienen una hoja de ruta clara frente a la forma de manejar los archivos ajustado a la ley a través de las herramientas o procesos más adecuados. El aporte de este trabajo de investigación no se limita sólo a revisar la función administrativa sino a garantizar la eficiencia de la administración pública como agente garante de derechos humanos mediante 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).

A continuación se expresan otras opiniones que aportan claramente a las conclusiones:

1. Sería oportuno revisar la conexidad o el vínculo entre el Dal y la Aal, que en Colombia se estudia como AalP, con otros derechos humanos y domésticos, revisándolo como un derecho marco y articulador. Para la Unesco (2020) "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".
2. Aal está incorporada en el Dal, según Unesco (2020).
3. Este texto sirve como método de estudio del Dal y la forma de protegerlo mediante la GD, cuyo efecto inmediato en el ámbito 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 por medio de leyes garantistas del Dal.
 - b) Cercanía entre el Estado y el ciudadano con 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) En Colombia existen procedimientos de cumplimiento eficaces y oportunos para una implementación integral, detallados en el marco normativo de archivo.
4. Deben existir mínimos claros en el marco de una ley de transparencia y Aal, pero por más que se garanticen es necesario una herramienta que lo haga efectivo en su totalidad.
5. La transparencia es un instrumento para la rendición de cuentas y el Dal es un instrumento de la transparencia (Valencia, 201, p. 35).
6. 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.

No basta tener normas sino instrumentos claros de optimización y fuentes de control claras y no burocráticas para este fin, con una perspectiva humanista de los derechos y enfocada en el cumplimiento de la Agenda 2030. Unesco (2020) sintetiza 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 en el Archivo General de la Nación. Esto guarda inmensa dependencia con el Objetivo 11 de los ODS: “Ciudades y comunidades sostenibles”, cuya meta es “Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo”. En ese sentido, se podría cuestionar

¿Qué esfuerzos se hacen para salvaguardar el patrimonio documental? Y, ¿cómo ejercen control los órganos internacionales frente a la observancia del derecho a la información de los Estados?

La implementación de la GD se convierte en catalizador de todos los derechos en Colombia y el mundo, son el acceso a la historia. Para implementar estos procesos es necesario un equipo de recursos humanos con experiencia para lograr los objetivos propuestos. Este trabajo es catalizador de dos derechos: el desarrollo y la vida digna, debido a que este derecho fomenta realidades sociales y jurídicas que impactan en factores económicos.

Aquí no se analiza si el proceso es bueno o no, sino ¿por qué no se implementó cuando se expidió la Ley 594 del 2000? y ¿por qué no existe una estadística nacional frente al incumplimiento de este deber? Estas preguntas quedan para futuras indagaciones académicas. Así mismo, valdría la pena analizar los factores que hacen aún más expedita y eficiente la gestión de la información como la digitalización, las TIC, el gobierno abierto, el internet de las cosas y la conexidad con derechos humanos y fundamentales. Por consiguiente, el tema abordado permite establecer una hoja de ruta para identificar la relevancia social y jurídica de los derechos que se van a caracterizar

y armonizar, y la forma como pueden garantizarse con la implementación de las leyes de archivos en el país y los procedimientos que estas describen para su optimización. La tarea consiste en promover la GD como herramienta internacional, que sirva como instrumento de realidad eficaz para proteger el Aal y los derechos conexos.

Referencias bibliográficas

Acosta, L. (2008). Derecho al desarrollo. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 38 (108), pp. 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), pp. 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). Artículo 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). (2ª. ed). Bogotá: 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), pp. 103-129.

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

Cruz, J. (2002). Pasado y futuro de la profesión de archivero. *Revista Biblios*, (12), pp. 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* (pp. 69-92). París: Unesco.

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

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

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

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

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

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

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

