

Transparencia vs. Corrupción:
Los archivos.
Políticas para su protección

Aída Luz Mendoza Navarro

Lima, Perú 2004

Trabajo concluido en julio de 2004

Impreso en noviembre de 2004

Editor

Guillermo Núñez Soto

Corrección de Texto

Laura Gutiérrez Arbulú

Diseño de carátula/Interiores

Aldo Aranibar Segovia

Impreso en el Perú

Perú Textos Editores

Hecho el depósito legal: 1501012004-8073

*A:
Isabel y Lorenzo
mis queridos padres*

ÍNDICE

PRÓLOGO	6
INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO I	14
I. ANTECEDENTES	14
1.1. Problemática general	14
1.2. Realidad de los archivos públicos	18
CAPÍTULO II	
1. Algunas posiciones teóricas en torno a los archivos públicos	20
2. El documento y su relación con la información	21
3. El acceso a la información: un derecho fundamental	25
4. Los documentos públicos	30
5. El valor probatorio de los documentos públicos	33
6. Breve reseña de la legislación sobre documentos públicos	38
7. La producción documental en la función pública	41
8. La función pública	44
9. ¿Cuál es la responsabilidad que asume el funcionario o servidor público frente a los documentos públicos?	49
CAPÍTULO III	
CORRUPCIÓN E IMPUNIDAD	55
1. La corrupción en la administración pública	55
2. La impunidad	61
CAPÍTULO IV	
LA TRANSPARENCIA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA: ELEMENTOS COLATERALES	65
1. La transparencia y la rendición de cuentas	69
2. Los códigos de ética y la transparencia	75
3. La transparencia de la función pública y la corrupción	80

CAPÍTULO V

PROTEGER LOS ARCHIVOS PÚBLICOS ES TAREA DE TODOS	94
1. Situación de los archivos. Algunos datos importantes del I Censo Nacional de Archivos	94
2. Condiciones mínimas para el normal funcionamiento de los archivos	99
3. Proteger los documentos públicos cuando existe corrupción	103
4. Identificación de riesgos por la falta de medidas de protección de los archivos públicos	108
5. Pérdida de documentos por siniestros y otros eventos	110
6. El incendio del Banco de la Nación: la pérdida de sus documentos	120

CAPÍTULO VI

POLÍTICAS DE ESTADO SOBRE PROTECCION DE LOS ARCHIVOS PÚBLICOS	128
1. Políticas públicas y políticas de Estado para los archivos públicos	129
2. Políticas para la protección de los archivos públicos	134
Memorándum de políticas de Estado para los archivos públicos	135
1) Introducción	135
2) Objetivos	139
3) Base Legal	140
4) Procedimiento	141
5) Políticas de Estado del Acuerdo Nacional	142

6) Política concreta para la protección de los archivos públicos	144
7) Políticas específicas sobre la protección de los archivos públicos	145
8) Fundamentación	147
3. Propuesta de nueva Ley del Sistema Nacional de Archivos.	192
I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	192
II. INCIDENCIA EN EL SISTEMA NORMATIVO VIGENTE	208
III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO	218
IV. FÓRMULA LEGAL	222
Conclusiones	234
Bibliografía	237
Referencias bibliográficas	239

PRESENTACIÓN

Son muchos los años que conozco y que leo a Aída Luz Mendoza Navarro; que he seguido su trayectoria archivera de lucha y de defensa de los archivos peruanos, que son lo suyo, pero también los otros del continente, en los que ha participado en tareas comunes de formación, de organización y de reglamentación del quehacer archivístico. SIEMPRE con gusto y emoción, porque las pautas marcadas en cada etapa eran siempre superadas por la nueva muestra.

Eso mismo me sucede ahora en que, en mi visita a Lima en mayo por la celebración del día del Archivero, el 10 de mayo pasado, me pidió que leyera su último, de momento, trabajo, pues el anterior me lo había mandado por correo. Como digo, al leer el original de este estudio, Transparencia vs. Corrupción: los archivos. Políticas para su protección (231 págs.), la sensación ha sido la misma que cuando me llegó la obra anterior, Legislación archivística: Lo que el archivero debe conocer (Lima, 2002, 238 págs.). Este manual es el resultante de su intenso trabajo docente en la Escuela Nacional de Archivos, ENA, que durante su período de Jefatura del AGN, como cabeza del Sistema Nacional de Archivos, SNA, tanto contribuyó a que tuviera una sede (ahora mejorada), un cuadro de profesores y un nivel de formación que convierten a sus alumnos en profesionales recibidos con dignidad y justicia por todos los gestores y productores de documentos de archivos que no tienen todavía un archivero capacitado.

Como abogada que sabe su profesión, en los distintos puestos que ha desempeñado en la Administración, ha dado prueba de que los principios legales que sustenta cualquier sociedad bien organizada tienen que fijarse, proclamarse y hacerse valer para lo que se necesita, naturalmente, que existan decretos normas; y además para que las instituciones, los funcionarios y los ciudadanos comprueben que sin cada uno de estos elementos es imposible poner cualquier proyecto en marcha. Podemos citar como ejemplo su trabajo en el AGN y en la ENA, a los que se refieren las dos obras. Pero, aun sabiendo la historia de los

archivos, ella se fija primordialmente en lo más reciente, que tampoco es nuevo, pero que es lo que nos está afectando a todos de manera directa.

Si el tema de la Legislación es vertebral para los alumnos, pensamos que también lo es para los productores de los documentos, públicos y privados, así como también para los simples ciudadanos que aun sin formación suficiente, en la mayoría de los casos, sí deben conocer la parte que les corresponde de ese patrimonio documental en su vida cotidiana. No hablamos ahora de cultura e investigación. Es decir que los archivos y sus documentos no son de quien en cada momento los produce, sino de todos los que en ellos se ven involucrados y, más tarde, de sus descendientes. Los que se crean beneficiados por su contenido se los querrán apropiar; los que consideren que los documentos sólo sirven a los poderosos y dueños del mando tratarán de hacerlos desaparecer para que incluso la memoria se pierda. Bien podemos entender que, por lo general, en los primeros momentos de la Independencia muchos Archivos de las audiencias y cabildos hispánicos fueron destruidos o trasladados de sus sedes a sótanos y depósitos sin atención. Otros muchos se salvaron, pero sufrieron el desorden y desprecio de su valor.

El título del nuevo estudio pone de manifiesto, de manera impactante, la realidad de los tiempos que vivimos todos globalizados, Transparencia vs. Corrupción, puesto que, de ella, la transparencia en la función pública y, por tanto, su reflejo en la llegada y custodia de los testimonios en los archivos dependerá que la tal gestión quede libre de pena, si fuera incorrecta, por haber desaparecido los testimonios que lo avalen. Las reflexiones sobre los males que atacan la integridad y llegan a la desaparición de los documentos, de los que da un cuadro de los afectados por diversos eventos (52 casos, de 16-04-1990 a 03-07-2004 tomados de la prensa y otras fuentes) y otra lista de los incendios (19 casos, de 22-09-1992 a 22-05-2000) la mueven a preparar un MEMORÁNDUM, con la ayuda de dos catedráticos de Derecho de su universidad, la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, y de algunos alumnos de su curso en la ENA. Nos parece una gran idea

interesar a los jóvenes estudiantes en temas de la mayor incidencia archivística, como es la perdurabilidad de los testimonios.

Este Memorándum analiza los puntos esenciales para la protección del patrimonio documental en cada una de las etapas de su vida. Comienza por el estado y condiciones del Servicio Nacional de Archivos, SNA, pasando luego al Archivo General de la Nación, AGN, ya los Archivos Regionales, especificando sus funciones y enumerando las sanciones que puedan merecer.

Todos estos apartados los jerarquiza en una propuesta de Nueva Ley de Archivos, que actualiza y salva los fallos que la anterior ley ha ido manifestando por los cambios de la historia de su país. No solo marca la estructura, las actividades que tienen que llevarse a cabo, sino que también, y esto es manifestación de sus años al frente del SNA, da indicaciones sobre los costos. El mejor de los proyectos, con el plácet de los expertos en Administración, no pasa de lo escrito a lo actual si no hay fondos, presupuesto, con qué llevar a cabo una rutina tan modesta como la de los archivos, pero esencial para el gobierno de un país y la atención de los ciudadanos.

Teniendo en cuenta que el Perú fue el país que avanzó más en materia de archivos desde los años 70; que para poner en marcha el Sistema se preocupó de la formación creando la Escuela en 1995; que para saber la realidad de su situación llevó a cabo el tercer Censo Nacional de Archivos 1997 Entidades Públicas, Notarías, Obispados; pese a ello, los cambios generales fruto de las nuevas tecnologías y soportes documentales eran tan rápidos e intensos, como lo refleja Aída Luz Mendoza en su Manual y la bibliografía que adjunta, propia y ajena, que se ha visto comprometida por la puesta al día de una organización que cambia, porque si no, no sirve, a formular 'una nueva ley y unos nuevos procedimientos y recursos que, tal es el fin, protejan y salven los archivos para su servicio cotidiano, al día y eficiente, y permitan que perduren en las etapas siguientes.

La protección es más difícil en el caso de los documentos electrónicos, desde el instante de su creación, por lo que la legalidad tiene que marcar su valor y su custodia. Estas novedades tienen que conocerlas los archiveros, claro; pero la legislación tiene que amparar su trabajo y tiene que ilustrar a los demás, productores y usuarios. Los archiveros tienen que estar al día, respaldados por la ley y la autoridad. Eso propone nuestra profesora, por lo que la felicitamos.

Vicenta Cortés Alonso

PRÓLOGO

Durante un buen tiempo estuve recogiendo información sobre los siniestros ocurridos en los archivos de los diferentes puntos del país. A la fecha, luego de haber obtenido importantes datos, puedo afirmar que realmente es alarmante cómo se pierden los documentos públicos en las diferentes entidades del Estado Peruano, con lo cual - como es deducible - una buena parte de nuestra Administración Pública peruana no podrá ser evidenciada documentalmente.

Lograr un listado exhaustivo de todos los siniestros y pérdidas de los documentos públicos a lo largo de la historia colonial, republicana y contemporánea del Perú hubiese sido un trabajo de imposible realización debido a que los datos de muchos casos de desaparición de documentos, por diferentes causas, se pierden en el tiempo. En otros momentos, su existencia podría haberse verificado con los registros, inventarios o informes sobre la documentación siniestrada, pero al no haberse conservado éstos en lugares distintos, también fueron dañados junto con toda la documentación del archivo, de manera que para este trabajo he procurado obtener algunos datos sólo de la década del noventa obtenidos de notas periodísticas y encuestas que de ninguna manera pretenden ser exhaustivos. También se registra información sobre recientes denuncias de pérdida de documentos que ya en este Tercer Milenio vienen ocurriendo reiteradamente.

Las pérdidas son, pues, cuantiosas en nuestro país y, lo que es peor, no se logra crear conciencia para revertir esta situación; por lo que, a riesgo de ser reiterativa, a lo largo del presente trabajo me referiré una y otra vez a la importancia de los documentos públicos para sustentar los derechos y obligaciones que ellos representan. Es por eso por lo que uno de mis propósitos principales es interesar a las autoridades sobre la protección de los archivos públicos tan postergados en nuestro país.

De otro lado, considero muy importante concitar la atención de las instancias encargadas de fiscalizar los asuntos gubernamentales, basándose

sobre todo en los documentos, porque ellos prueban los actos ilícitos de los cuales tomamos conocimiento en cada denuncia sobre corrupción de funcionarios, para que sean sancionados de acuerdo con la ley.

Aunque hay que reconocer que continuamente se inician innumerables actividades para mejorar la gestión pública, - aunque no con los resultados que todos deseamos - tendiendo a introducir cambios para la Modernización del Estado; diseñando y aplicando estrategias para lograr óptimos resultados en la función pública, en términos de una eficiencia acorde con las exigencias de las tecnologías imperantes en el mundo de hoy, todavía queda un largo camino por recorrer para conseguir un efectivo cambio en el Estado peruano. Todas las actividades que se vienen realizando se encaminan a sostener el desarrollo e implementación de nuevas estructuras para la administración del Estado, *bajo los principios de transparencia, ética y lucha contra la corrupción* en el Sector Público Nacional.

Debido a los hechos lamentables de los últimos años ocurridos en el Sector Público, que todos conocemos, las fuerzas políticas y privadas han iniciado un conjunto de acciones en torno al Acuerdo Nacional, principalmente, para recuperar los principios democráticos. Teniendo como escenario las reuniones periódicas de este importante foro, se busca implementar las políticas de Estado aprobadas por sus miembros; es así que sobre esta base se mueve actualmente el gobierno, en coordinación con otros actores para alcanzar los propósitos señalados en tan importante documento, que es una esperanza para todos los peruanos a largo plazo – 20 años - para revertir los efectos del desgaste político, cultural y económico de todo el aparato del Estado; el fortalecimiento de la democracia; la mejora del nivel de vida de la población y otras trascendentes metas en las que están empeñados quienes conforman y deciden las acciones para llevar adelante las 30 políticas de Estado de dicho Acuerdo, teniendo como norte los principios señalados en el párrafo precedente. En ese mismo contexto es imprescindible contar con las medidas que nos lleven a garantizar la permanencia, integridad y conservación de las pruebas de la gestión pública, es decir, de los documentos públicos a través de las políticas diseñadas para tal fin.

Durante mi permanencia en el ejercicio de la función pública por poco más de dos décadas, percibí siempre un deplorable desinterés por los documentos públicos a todo nivel. Posiblemente este mismo sentimiento lo comparten muchos de los amigos con los cuales trabajé y me vinculé durante esos años en el servicio público. Durante ese tiempo escuché innumerables discursos, intervenciones, exposiciones, opiniones etc., revestidas de exquisita solvencia profesional y lograda identificación con los archivos por parte de distinguidos archiveros; sin embargo, todo ello a la fecha parece no haber calado lo suficiente entre quienes pueden decidir mejores tiempos para los archivos. Hoy siento que todo lo que se dijo en el tiempo y en el lugar en el que fueron dados solamente queda como esperanzas o posibilidades. Sin desmerecer su significado, por el contrario estimo que cumplieron con alertar, en su momento, sobre la necesidad de proteger los archivos, me atrevo a pensar que todos los esfuerzos realizados por unos cuantos con tanto entusiasmo, luego sufrieron el desaliento y desgaste, quedando un sentimiento negativo hacia la indiferencia de la sociedad, no obstante haberse preocupado comprometidamente por la suerte de los archivos; y aunque continúan en la brega, tenemos que ser conscientes que es poco lo que se logra frente a la adversidad.

Quizás los argumentos en diferentes momentos más o menos convincentes, en los que me incluyo, no fueron suficientes para despertar el interés de las autoridades que deben decidir la atención de los archivos, en tanto nuestros planteamientos siempre estuvieron ligados a la conservación de los documentos públicos por ser Patrimonio Documental de la Nación, de utilidad para la investigación científico - cultural. Sin desestimar tan valioso sustento, que los archiveros valoran en toda su dimensión, hoy trato de introducir ambiciosamente algunas ideas que no son nuevas en relación a los archivos, pero que tomo con la esperanza de que contribuyan a variar la estrategia a seguir para optimizar la situación de los archivos; éstas son: *la transparencia de la función pública como un soporte jurídico- administrativo para la lucha contra la corrupción y su directa vinculación con los archivos, para derivar finalmente en la propuesta de políticas de Estado para la protección de los documentos públicos.*

La lucha contra la corrupción que actualmente se ha convertido en un tema de gran interés para los políticos pues ayuda, porque no decirlo, a sumar votos y a mantener algún grado de aceptación en la población decepcionada de la clase dirigente, se convierte en uno de mis argumentos para llamar su atención y pedirles que *apoyen la lucha contra la corrupción empezando por proteger los archivos públicos*, porque ellos son la mejor prueba de los actos delictivos de los malos funcionarios que se sirven del erario público. De la misma manera es momento de hacer un llamado enérgico a toda la sociedad para que haga lo propio denunciando todo acto que atente contra la integridad de los archivos y documentos públicos, poniendo en peligro su integridad y conservación; porque si la población anhela contar con una Administración honesta, transparente y, sobre todo, que se castigue a los responsables de los delitos cometidos contra el Estado y erradicar la impunidad, tiene que empezar por proteger los documentos públicos contra todo riesgo, porque son las pruebas por excelencia para sancionar a los corruptos.

Por supuesto que mi pretensión también está dirigida a los archiveros, pero de manera distinta, porque a ellos no necesito convencerlos de la importancia de los archivos y mucho menos de asumir con responsabilidad el cuidado de los documentos; sin embargo espero que lo que en esta publicación se dice les sea útil para refrescar su compromiso con los archivos.

En el presente trabajo se incluye el documento denominado *Memorandum de Políticas de Estado para los Archivos*, bajo una estructura diseñada para tal fin, en la que conté con la orientación del doctor Alberto Retamozo Linares, asesor del Ministerio del Interior y catedrático de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y la Universidad Nacional Federico Villarreal. Asimismo, para la elaboración del proyecto de ley me apoyó el doctor Carlos Antonio Pérez Ríos, asesor del Ministerio de Justicia y catedrático de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y la Universidad Nacional Federico Villarreal, quien me asesoró en el diseño y aplicación de la técnica jurídica para la elaboración de la propuesta de ley, a quienes agradezco por su invalorable colaboración. De la misma manera, mi agradecimiento a los alumnos de la Escuela Nacional de Archiveros egresados el

año 2003 y a los que egresarán en el 2004, quienes con sus interrogantes, información y aportes durante las clases de “Selección Documental I” y “Legislación Archivística”, respectivamente, que tuve la suerte de ofrecerles en ese centro superior de estudios archivísticos durante el año 2002, enriquecieron el presente documento.

INTRODUCCIÓN

En los últimos tiempos el tema de la corrupción ha cobrado una especial atención de los gobiernos de todos los países del mundo, debido a las graves consecuencias que de ella se derivan y que afectan desde diferentes ángulos la vida en sociedad.

No obstante que el problema es reconocido en cuanto a la gravedad que esto significa, no todos los países lo asumen con la decisión que el tema exige. Quizás sea una de las razones para explicarnos por qué hasta la fecha los gobiernos no logran avanzar significativamente en su erradicación. Esto, sin duda, crea sentimientos de malestar y rechazo por parte de la ciudadanía ante sus autoridades, porque ve cómo la impunidad se repite sin que los responsables sean sancionados en forma drástica.

Por esta y otras razones en el presente trabajo trataré algunos aspectos relacionados con el cuidado y protección que los documentos públicos requieren, para sustentar su importancia como pruebas de la gestión pública, para la rendición de cuentas, la transparencia, la lucha contra la corrupción y otros temas donde los documentos son imprescindibles.

Bajo esta perspectiva, es mi propósito definir las políticas públicas para los archivos como una contribución que espero sea recibida como tal por quienes tienen la decisión para actuar en la dimensión que su aplicación exige. La propuesta se sostiene en la diversidad de temas en los que los documentos de los archivos pueden fundamentar y sustentar los actos y actividades administrativas realizadas por los funcionarios y, entre otras razones, probar los delitos de corrupción que se presentan en la relación funcionarios - Estado, a fin de impedir la impunidad con la que son encubiertos muchos malos funcionarios en una secuencia que se repite sin que se llegue a una verdadera y auténtica justicia social.

Para abundar en el tema que nos ocupa iniciaré el estudio con los comentarios sobre conceptos elementales para comprender el contexto en el cual trato de reforzar mi punto de vista sobre la importancia de los documentos públicos, tales como: los documentos; los archivos; algunos puntos esenciales

sobre la legislación especializada que rige en nuestro país respecto del trabajo archivístico; para luego abordar otros conceptos elementales como el significado de la función pública y las responsabilidades que asumen sus trabajadores para definir su participación en la vida pública en relación al cargo que desempeñan y permitimos sostener cómo sus actividades, en gran proporción, quedan registradas en los documentos de los archivos públicos. En esta parte incidiré en la conducta ética de los funcionarios públicos como uno de los pilares de primer orden para el desempeño de sus actividades.

Otros conceptos en los cuales me detendré para los fines que me propongo son la corrupción y la transparencia de las acciones de gobierno para relacionarlos con la necesidad de contar oportunamente con los documentos públicos. También intentaré abordar un tema relacionado directamente con la transparencia como es la debida rendición de cuentas.

Seguidamente con la información obtenida a través de una encuesta y trabajo de investigación de las notas periodísticas de los diarios más reconocidos de nuestra Capital ofrezco un listado, no exhaustivo, de los siniestros ocurridos en algunos archivos públicos en la última década, lo que me permitirá precisar los nocivos efectos que se desprenden de situaciones en las que se produce la pérdida de los documentos que forman parte del ejercicio de las actividades de los funcionarios públicos que son Patrimonio Documental de la Nación.

Es mi propósito principal destacar la importancia de los documentos como testimonios de los actos y actividades administrativas debido a que la realidad nos muestra una gran indiferencia y hasta desconocimiento sobre la necesidad de mantener en las mejores condiciones de conservación los documentos de los archivos públicos, que la gran mayoría de los ciudadanos consideran como un conjunto de papeles que ya no tiene sentido conservar.

En muchas ocasiones cuando he mencionado el tema de los documentos o archivos, la ignorancia que he encontrado sobre su significado me ha llevado a tener que explicar qué es un archivo, qué significa el patrimonio documental e inclusive qué es el Archivo General de la Nación (AGN), organismo que tiene a su cargo la vigilancia, supervisión y asesoramiento de los archivos públicos del país,

como conductor del Sistema Nacional de Archivos (SNA). Con cierta reiterancia repetimos una frase clásica que dice: *“los archivos son la memoria de toda organización sea pública o privada”*, cuya veracidad e indiscutible aceptación no exige mayor análisis debido a su importancia manifiesta, sin embargo, poco o nada se hace por proteger tan valiosas fuentes de información.

No puedo dejar de mencionar el rol que los archiveros desempeñan o cumplen en los archivos. Ellos son los que se encargan directamente de la custodia de los documentos y quienes aplican los procesos técnicos archivísticos de organización, descripción, selección, conservación y servicio de los documentos; pero no obstante ser una profesión como cualquier otra y apreciada por quienes conocen de la significativa labor que cumplen, no siempre los archiveros reciben el reconocimiento que se merecen como custodios de la memoria de las instituciones tanto públicas como privadas. Tenemos claro, entonces, que los archiveros se encargan de la conservación de los documentos, pero también debemos precisar que todos los funcionarios y servidores públicos manejan documentos en el desempeño de sus funciones, por lo que su protección a todos concierne, no solamente a los especialistas que deberán aplicar las modernas técnicas de archivo para poner siempre a disposición los documentos en la oportunidad que los usuarios los requieran.

No dudo que encontraré las respuestas más adecuadas a una preocupación por la situación de los archivos, que es la de todos los que están vinculados de una u otra manera a la labor archivística. Las respuestas a las que me refiero, y que espero lleguen, serán las actitudes y las acciones comprometidas que emprenderán en conjunto los archiveros y todos aquellos sensibilizados y concientes de su importancia para lograr el cambio que, estoy segura, todos deseamos.

CAPÍTULO I

I. ANTECEDENTES

1.1. Problemática general

En los últimos tiempos la situación de los archivos no ha cambiado sustancialmente, no obstante que los documentos públicos en muchos casos han sido fundamentales para probar, verbigracia, los actos de corrupción de los funcionarios públicos. Este es un tema que se hace cada día más patente y difícil de erradicar por la forma como se presenta, cómo se extiende la corrupción a los sucesivos gobiernos y por la manera en que son abordados por las autoridades administrativas y jurisdiccionales. Posiblemente estamos a una gran distancia de obtener el cien por ciento de resultados satisfactorios en la desaparición de este fenómeno que tanto daño causa a la sociedad y que mantiene la atención prioritaria de los gobiernos del mundo, unos con mayor incidencia que otros; pero el combatirla desde diferentes ángulos es una tarea que hay que emprender de inmediato, a fin de ir disminuyendo progresivamente los índices de corrupción en la gestión pública para lograr la credibilidad de la población en sus autoridades y funcionarios públicos en forma sostenida, de manera que se vaya produciendo una verdadera transformación de la forma de pensar o de recibir las decisiones gubernamentales por parte de toda la ciudadanía.

Para el estudio del problema hay que incidir necesariamente en dos temas concomitantes: la transparencia y la impunidad, ambos muy relacionados con la lucha contra la corrupción. El primero como la forma de contrarrestar la corrupción y el otro como una suerte de negativa protección a la aplicación de las leyes con las que se sancionan los diversos actos de corrupción de acuerdo con la gradación del mismo.

Resulta importante para el caso que nos ocupa mostrar la situación de los documentos públicos que genera el Estado provenientes de las diversas

organizaciones públicas que lo conforman y precisar las responsabilidades de los servidores y funcionarios públicos en su conservación.

Sabemos que una de las formas de probar los actos de corrupción en la gestión pública es a través de la prueba instrumental o documental, en tanto los documentos existan para efectos de probanza, pero, en muchos casos, estos medios probatorios no se exhiben para fundamentar los procesos administrativos y judiciales porque simplemente no existen, se han deteriorado por la ausencia de medidas de protección o porque intencionalmente se eliminaron para evitar o anular sus efectos probatorios.

Los documentos son por naturaleza una de las principales formas de expresar los actos del ser humano que se traducen en información; están reconocidos universalmente como fuente primaria de ella y transmiten una serie de hechos que son factibles de probanza. En la gestión administrativa estos hechos se suceden en forma sistemática, ordenada e integral y se verifican con los documentos que se producen en el ejercicio de las funciones de los trabajadores del Estado de acuerdo con las responsabilidades que les han sido encomendadas, de donde se desprende que los documentos de los archivos que son producto de la función pública se constituyen en los elementos básicos para probar la gestión realizada.

Una de las formas de combatir la corrupción es la transparencia de la gestión pública, en consecuencia, las fallas respecto de ésta facilitan el que se cometan los hechos delictivos con visos de corrupción. Una acción importante en el tema de la transparencia es facilitar la información en tanto que el ocultamiento consiste en la retención de los documentos de los archivos de una organización pública, o no servir la documentación que se requiere, la cual el trabajador público en función de su cargo está obligado a poner a disposición de los interesados y usuarios cada vez que se necesite.

Muy ligado al tema de la transparencia encontramos el de la rendición de cuentas que debemos abordar desde el punto de vista de su obligada ejecución a través de los documentos de la gestión realizada por los funcionarios públicos. Esta es una de las medidas más cercanas al control que el Estado por ser tal debe

ejercer sobre la función pública, y una parte sustancial de ella deberá estar reflejada en los documentos sustentatorios que prueben cuán honesto es el servidor o funcionario del Estado, porque estamos convencidos que la probabilidad de que un funcionario corrupto sea atrapado sólo aumentará cuando los documentos sean protegidos para evidenciar los hechos y probarlos con instrumentos fidedignos a fin de que los castigos sean efectivos.

De otro lado no podemos dejar de preocuparnos por las constantes noticias que recibimos sobre la imposibilidad de probar hechos delictivos por falta de pruebas, con lo cual derivamos al tema de la impunidad que viene a ser la ausencia de castigo del agente activo del delito, cuya reiterancia produce indignación en la sociedad. Cuando existe una cultura de impunidad, la única manera de romperla es condenando y castigando a los corruptos, empezando por los más importantes, sin dejar de lado los casos menores, que no por ser tales queden sin la sanción en la gradación que les corresponda. No debemos olvidar que tan corrupto es quien roba miles de dólares al Estado, como el que le roba un dólar, utiliza la jornada laboral para fines distintos a sus funciones, abusa del poder para sus propios intereses o no brinda el servicio por el cual el Estado -con la contribución de todos los ciudadanos-, le retribuye económicamente. Debemos advertir que las investigaciones que se realicen deben gozar de la debida independencia del órgano administrativo y jurisdiccional que las asuma, de lo contrario se estará ante otra forma de corrupción.

La falta de castigo o impunidad tiene una gran importancia si queremos reducir los índices de corrupción en tanto la omisión, inacción o acción estatal que permite se produzca la impunidad comportan esencialmente la privación del derecho a la justicia que la sociedad espera de sus autoridades. En consecuencia, contradictoriamente, la impunidad se convierte en una garantía para los autores de los actos delictivos.

Las garantías que la sociedad espera respecto del castigo a los responsables de delitos de corrupción y la protección de los medios probatorios - los documentos- como medidas efectivas bajo las políticas de Estado que eviten su deterioro o pérdida - sin duda, producirán un efecto positivo en la sociedad,

que verá una actitud decisiva y responsable respecto de todo acto con visos de corrupción, porque encontrará la respuesta que espera dentro de una cultura de convivencia cuya base está en el estricto cumplimiento de las leyes dentro de un Estado de Derecho como garantía de la seguridad jurídica y de la justicia social que la población espera.

Adicionalmente se deberá enfatizar en un cambio cultural que se inicia desde la edad temprana a fin de que los componentes éticos respecto del comportamiento que la sociedad espera de sus gobiernos permita redimensionar la ética como parte de la conducta de todo miembro de la sociedad desde su etapa inicial, porque estamos convencidos de que los valores éticos deben fomentarse desde muy temprana edad a fin de ir corrigiendo progresivamente las deformaciones o crisis de valores en los que nos encontramos actualmente.

Es necesario destacar la importancia de los documentos públicos como testimonios de los actos y actividades administrativas debido a que la realidad nos muestra una gran indiferencia y hasta desconocimiento sobre la obligación de todo funcionario y servidor del Estado, de mantener en las mejores condiciones de conservación los documentos de los archivos públicos, que lamentablemente la mayoría de los ciudadanos consideran como un conjunto de papeles que ya no tiene sentido conservar. En diversas ocasiones, como ya lo hemos mencionado con anterioridad, cuando hemos comentado sobre el tratamiento y conservación de los documentos públicos, la ignorancia sobre su significado en lo elemental, inclusive entre personas aparentemente bien ilustradas, nos ha llevado a tener que explicar qué es un archivo, qué significa el patrimonio documental de la Nación, o precisar que existen leyes y normas específicas que atañen directamente a su protección. Por tanto esta situación, que no es de exclusividad de nuestro país, se repite en una secuencia alarmante sin que aquellos que nos sentimos involucrados en su protección podamos lograr la reversión de este desconocimiento y, lo que es peor, la indiferencia con que se trata tan importantes temas.

Una y otra vez comprobamos que poco o nada se hace para proteger tan valiosas fuentes de información y excelentes medios probatorios de todas las

actividades que en el diario quehacer de las organizaciones se van sumando y acumulando día a día, convirtiéndose en valiosos testimonios de la gestión realizada y elementos probatorios de lo que se hizo bien; o de lo que entre en el terreno de lo ilícito, es decir, al tema de la corrupción de los funcionarios públicos, por lo que estas fuentes de información merecen conservarse en las mejores condiciones para que sean útiles administrativa y jurisdiccionalmente, en su primera edad y posteriormente sean utilizados por los investigadores para la reconstrucción del pasado nacional.

1.2. Realidad de los archivos públicos

La caótica situación en la que se encuentra la mayoría de los archivos de los organismos públicos pone en permanentemente peligro de pérdida a los documentos que se generan en el cotidiano quehacer de la administración del Estado en todos sus estamentos. Esta realidad no permite garantizar su conservación integral, lo que impide su uso cuando son requeridos para los fines probatorios que le son implícitos.

De otro lado, los continuos y reiterados hechos de corrupción que se presentan en el ejercicio de la función, nos motiva a plantear algunas alternativas de solución a partir de un análisis más o menos amplio sobre la problemática que se presenta cada vez que se necesitan los documentos para probar los actos de corrupción, identificar a los responsables y lograr el sustento fehacientemente probado de su participación en tales hechos, de manera que las autoridades judiciales cuenten con los documentos que fundamentan la aplicación de las sanciones que correspondan por los delitos cometidos.

La justicia social exige la búsqueda de los elementos probatorios que permitan al juzgador llegar al convencimiento de las responsabilidades punibles en las que incurren los funcionarios en el ejercicio de sus funciones. Para ello se deberá contar con los valiosos documentos que los mismos funcionarios producen durante su gestión; consecuentemente es necesario que se mejoren los mecanismos de control para evitar que los documentos desaparezcan, se pierdan o se deterioren. Con este propósito es imprescindible que se tomen decisiones a

diferentes niveles para garantizar y optimizar el tratamiento y conservación de los mismos.

En la búsqueda de algunas alternativas para el mantenimiento de los documentos de los archivos públicos, queremos incidir en el convencimiento de las autoridades gubernamentales, funcionarios y ciudadanos en general de lo valioso y determinante que puede ser un documento para alcanzar la ansiada justicia social y lograr que los responsables de los delitos de corrupción sean sancionados sin evadir la justicia impidiéndose la impunidad.

Por lo expuesto consideramos importante perfilar nuestras modestas recomendaciones que desde nuestro punto de vista se puedan implementar considerándolas como un aporte para mejorar la situación descrita en los archivos públicos, a manera de una contribución para la preservación y conservación de las valiosas fuentes documentales que producen las organizaciones públicas, para lo que apelaremos a las decisiones políticas que se deban tomar de acuerdo con nuestro planteamiento.

Partimos del principio de que los documentos cumplen un papel decisivo para demostrar las responsabilidades de los funcionarios y servidores públicos ante las instancias administrativas y jurisdiccionales de nuestro país, porque el documento preserva de manera objetiva, fiel y de forma permanente la información que contiene. No está demás recordar la frase: *“escritos vencen testigos”*, con lo cual destacamos que los documentos registran los hechos tal como sucedieron y en qué circunstancias ocurrieron.

Lamentablemente la situación de los archivos peruanos no es lo satisfactoria que debiera ser, y este no es un problema de los últimos años solamente sino de varias décadas, en las que si bien el AGN ha logrado algunos avances normativos, las respuestas por parte de quienes deben aplicar las normas no ha sido contundente, de manera que poco o nada se ha avanzado teniendo en cuenta que la responsabilidad sobre la protección de los archivos públicos no es únicamente del AGN sino de todos los funcionarios y servidores del Estado que producen y se sirven de los documentos de la gestión que realizan.

CAPÍTULO II

1. Algunas posiciones teóricas en torno a los archivos públicos.

Existen muchas corrientes teóricas que han tratado los documentos y los archivos de manera puntual y desde diferentes ángulos. Asimismo, innumerables trabajos han abordado la historia de los archivos, sus orígenes, coincidiendo la mayoría de ellos en una larga data sobre la existencia y formación de los archivos desde épocas muy tempranas. La aparición de la Archivística y las funciones y formación de los archiveros, que son los custodios de la documentación, también han sido temas de importantes trabajos de los especialistas; así como la calidad del documento archivístico o el concepto de archivo han merecido la atención de destacados estudiosos desde diferentes lugares del mundo. Tanto la teoría como la práctica archivística centran su atención en la administración de los archivos y la conservación de los documentos que se generan como producto de las actividades de las autoridades de todos los tiempos.

Podemos afirmar entonces, que desde tiempos inmemoriales, los archivos se han ido formando naturalmente por la acumulación de los documentos generados por las autoridades y organizaciones para posteriormente formar parte del patrimonio cultural de los pueblos. Concepción Mendo Carmona refiere: *“Los templos y los palacios de las antiguas civilizaciones eran los lugares por excelencia para la constitución de estos depósitos. Los más antiguos se remontan a 4000 a.C., en el Antiguo Oriente. En la ciudad de Elba, en Mesopotamia, se han encontrado numerosas tablas de barro, dispuestas en estantes de madera en distintas salas: grandes volúmenes de documentación, órdenes de gobierno, sentencias judiciales, cuentas, actos privados, que indican la existencia de una sociedad muy organizada en el momento que fue truncada.”* (1995:20)¹ De acuerdo con el autor la Archivística es una actividad muy antigua y así la reconocen todos los que de una u otra manera cultivan esta área del saber humano, pero, paradójicamente es casi desconocida para la mayoría de la población, aquí y en otras partes del mundo, y a pesar del desarrollo de la Archivística en las últimas décadas la situación no ha cambiado sustancialmente, porque el común de la gente sigue pensando que un archivo sólo es un cúmulo de

documentos que dejaron de usarse y que ocupan un espacio en algún lugar como parte de todo lo que se va desechando en una organización.

En nuestro país la historia de los archivos es más reciente, iniciándose con el primer documento manuscrito que se custodia en el AGN, este es el *Protocolo Ambulante o Libro de los Conquistadores*, que data de 1533, el mismo que registra los actos realizados por los conquistadores durante su travesía iniciada en el norte del país. Este y otros valiosos documentos que situados uno tras del otro pueden llegar a una longitud de 14,000 metros lineales aproximadamente, forman parte de nuestra cultura porque testimonian los hechos positivos y negativos que hicieron nuestra historia.

Es así que desde épocas remotas se trata de rescatar las fuentes documentales para el servicio de los investigadores en la reconstrucción del pasado nacional, siempre que sean conservados bajo condiciones especiales que impidan su pérdida, deterioro o desaparición.

Pero los documentos de los archivos no son necesariamente históricos. En su primera etapa de gestión administrativa son útiles para sustentar las acciones de sus productores, ya sean de la actividad pública o privada.

Antonia Heredia, una de las más destacadas archiveras españolas de todos los tiempos, acuña una de las definiciones más interesantes sobre los archivos; ella dice: *“Archivo es uno o más conjuntos de documentos, sea cual sea su fecha, su forma y soporte material, acumulados en un proceso natural por una persona o institución pública o privada en el transcurso de su gestión, conservados, respetando aquel orden, para servir como testimonio e información para la persona o institución que los produce, para los ciudadanos o para servir de fuentes de historia”* (Heredia, 1996: 89)². Esta definición encierra todo el sentido e importancia de lo que significa un archivo, donde destacamos tres términos que estimamos reflejan todo su valor, tales son: el constituirse en *testimonios e información y fuentes* para la historia.

2. El documento y su relación con la información

Para nuestro propósito las definiciones que abordan el concepto de documento desde el aspecto jurídico son fundamentales, pero tratándose de los archivos y la documentación pública que ellos conservan nos referiremos en algún momento en forma muy breve al documento archivístico.

Las definiciones más generales de documento coinciden en que éste instruye y educa, en tanto proviene del término latino “docere”. En su más amplio sentido entran en esta categoría todos los materiales que contienen información, pero cuando hablamos del documento archivístico debemos hacer algunas precisiones por las características que ellos poseen para ser considerados en la dimensión que el término exige.

Si queremos referirnos a la importancia del documento para la gestión pública es necesario destacar el valor de ellos por la información que contienen, es decir el uso de los documentos por los datos que podemos encontrar en ellos para los diferentes fines que según las exigencias se puedan presentar.

La información es un valioso recurso para la gestión pública, por lo que los adelantos tecnológicos en información y comunicaciones, a decir de Eugenio Lahera, se ha convertido en un nuevo concepto de políticas públicas, lo que ha llevado a mejorar los servicios públicos y hacer cada vez más accesible la información para permitir la participación ciudadana y facilitar el manejo interno del gobierno, por lo que la reflexión sobre el sector público se centra en sus flujos de información. (2002: 14)³

De cuán eficientes y eficaces sean los flujos de información dependerá el cambio que la gestión pública necesita para situarse en la modernidad; y los flujos de información no serán efectivos si no tenemos los documentos de los archivos debidamente trabajados, de acuerdo con las técnicas archivísticas, para cumplir con el servicio el momento preciso en que el usuario lo requiera.

En los últimos tiempos, la información contenida en los documentos se ha convertido en el instrumento fundamental de la administración pública. Todos los *burócratas* registran el término como de la máxima importancia y cuando se habla de administración y gestión inmediatamente se piensa en la información y en las políticas para lograr su máximo aprovechamiento. Inclusive se vincula el término

con conceptos políticos como la democracia, la gobernabilidad y la legitimidad de los gobiernos, de manera que si se brindan las facilidades para acceder a la información, se dice que estamos frente a un gobierno que se desenvuelve dentro de los mencionados conceptos políticos, gozando del reconocimiento de la población. Si sucede lo contrario se identifica al gobierno como dictatorial o autoritario, lejos de los principios democráticos que exigen determinadas libertades para que los ciudadanos sientan que se respeta su derecho a informarse, a conocer lo que sus autoridades hacen y cómo invierten sus recursos financieros, que es el dinero de todos los ciudadanos. Entonces, si los ciudadanos ejercen plenamente sus derechos se puede afirmar que se están respetando los principios democráticos que la Constitución Política consagra. Pero, ¿la preocupación por el acceso a la información o la preocupación por las medidas para lograr eficientes flujos de información, se condicen con el tratamiento, cuidado o protección de los documentos de los archivos? Si así fuera, no encontraríamos con cierta reiteración archivos en total abandono, documentos deteriorados o acumulados en vetustos ambientes, lejos de toda medida de seguridad. Los responsables – desde el más alto nivel – no comprenden que si no contamos con los documentos, no tendremos información. En consecuencia, si no se toman medidas inmediatas para salvar los archivos ¿de qué información estamos hablando?, ¿Cómo cumplirán los funcionarios con los preceptos constitucionales sobre el acceso a la información pública?

Para lograr las libertades constitucionales respecto del acceso o derecho a la información tenemos que conservar los documentos producidos por el Sector Público en las mejores condiciones, porque ellos son una de las principales fuentes que registran la información que tanto reclamamos administradores y administrados.

Vicenta Cortés, una de la más conspicuas e ilustres archiveras del mundo, citando a María Moliner que define la información como número de datos contenidos en un mensaje, o conjunto de signos o señales sobre los que opera el aparato, concluye en que la información es dar forma a los signos o señales de los datos contenidos en un “mensaje”. Textualmente Vicenta Cortés dice: *“En caso de*

que “mensaje” sea equivalente a documento, la información es la elaboración de ese mensaje. Los archiveros, pues no damos información. Los archiveros hacemos accesibles los documentos para que, los interesados, produzcan la información con los datos que contienen los documentos” (1998:13)⁴ Vemos, pues, que la información es elaborada o capturada del contenido de los documentos que son su fuente y soporte.

Definiciones de información podemos encontrar muchas, unas más elaboradas que otras. Nos interesa la de Mario Saquel, quien define el término como sigue: *“Es el conjunto de datos que hace posible dar forma y contenido de todo el medio ambiente que le rodea al hombre y que permite por algún medio (signos, señales, lenguaje) ser asimilado ante otro ser de su misma especie y provocar efectos en él para instruir, ordenar, culturizar y educar entre otros aspectos”*. (2001:30)⁵

Asimismo el referido autor cuando define el concepto de comunicación dice: *“Es la exteriorización del pensamiento del hombre dentro de su esfera personal mediante un proceso de transmisión, a través de un canal a otra persona con el fin de ejercer en esta última cierta interacción y producir en él algún estímulo”*, luego manifiesta que *“la información es una medida de la comunicación, es decir que de acuerdo con la intensidad de información se logra producir un estímulo en la persona que la recibe*. (2001: 30)⁶

De acuerdo con las definiciones anteriores los documentos informan y comunican los hechos realizados, se transmiten datos, se produce entonces una comunicación entre los sujetos, que es lo que se percibe en la gestión pública, siendo los actores los funcionarios y servidores del Estado y los administrados quienes se relacionan con la administración pública en demanda de los servicios, derechos u obligaciones que se derivan de la relación Estado-ciudadano. Por tanto, evidencian los actos y actividades del aparato estatal.

Según lo dicho qué duda podemos tener respecto del valor e importancia de los documentos que se producen en el día a día de la función pública. Sí son muy importantes, sobre todo cuando se trata de actuar con transparencia o cuando la población exige un mejor servicio, mas no se quiere entender que la eficiencia de

la gestión gubernamental depende mucho del manejo de la información y, por supuesto, de los documentos de los archivos, porque la falta de información como consecuencia del abandono de los archivos públicos es el origen de muchas de las fallas de nuestros gobernantes. Por ello Lahera sostiene: *“De manera creciente los problemas de la organización gubernamental se refieren a la organización de los archivos y al procesamiento de la información; se trata menos de división del trabajo que del proceso de decisión. Los problemas organizacionales se enfrentan mejorando el sistema de información de las respectivas agencias y departamentos”* (2002:18)⁷. Pero, es lamentable que en plena era de la información y gestión del conocimiento aún persista en la mayoría de los casos un gran desinterés e indiferencia de las autoridades gubernamentales por los archivos; no se entiende que sin archivos no habrá información.

3. El acceso a la información: un derecho fundamental

Siendo el acceso a la información un derecho reconocido y puesto en vigencia en la mayoría de las constituciones del mundo, aun se presentan dificultades cuando los ciudadanos solicitan la información; no faltan las denuncias sobre las prohibiciones de acceso a los documentos que se repiten sin tener fin, y se priva a la ciudadanía de su derecho a informarse con propósitos que no siempre obedecen a razones estrictamente legales como es la protección de la intimidad personal y la seguridad nacional, por lo que un tema que merece ser tratado en forma puntual es la reducción de los plazos para acceder a los documentos que son clasificados como confidenciales, reservados, secretos o estrictamente secretos. La finalidad que debe prevalecer es ampliar el derecho de los ciudadanos a conocer cómo se desenvuelve la gestión pública, en tanto muchas veces la llamada “clasificación” no obedece a razones suficientes que sostengan las medidas que se toman por parte de las autoridades o por quienes asumen la responsabilidad de hacer accesibles los documentos.

La problemática que dicha situación reviste en relación a los plazos de acceso no la trataremos aquí por no ser el tema que nos ocupa; sin embargo advertimos que a través de una suerte de tipificación unilateral y subjetiva muchas

veces se pretende ocultar hechos de corrupción que no tienen ninguna relación con los asuntos que sí deben estar protegidos por las razones legales que los dispositivos sobre la materia prevén. Además habrá necesidad de ir facilitando los canales necesarios para diseñar los mecanismos legales y políticos que acaben con las clasificaciones no sustentadas sea en forma consultiva, participativa o colaborativa con el mayor número de miembros representativos de las organizaciones de todas las áreas involucradas.

Desantes enlaza el derecho a la documentación administrativa con la transparencia cuando afirma: *“En casi todos los países donde existe, reconocido y desarrollado por ley, el derecho a la documentación administrativa y el correlativo deber de la Administración de proporcionarlo, ha habido una preparación doctrinal de una reforma que suponía cambiar por completo los principios por lo que estos fenómenos jurídicos se regían. En concreto, supuso pasar del principio del secreto, con escasas excepciones, al de la transparencia, con excepciones tasadas legalmente. La motivación de este cambio no tenía solo la trascendencia legal, sino también psicológica: era necesario que mudasen los hábitos de discreción de los funcionarios y de obstrucción en la duda, cobertura las más de las veces de la comodidad; y era necesario también, que germinase en los administrados el sentido de su derecho a la documentación”*⁸ (1987:123) Además de la comodidad o la ligereza que motiva al funcionario a mantener el secreto de los documentos, pensamos que las instituciones donde con cierta continuidad se tiende a clasificar cuanto documento llegue a las manos del funcionario, más de las veces obedece a desconfianza o inseguridad de las decisiones tomadas y a situaciones irregulares que se pretende ocultar hasta que el tiempo desvanezca las responsabilidades que se puedan derivar al no estar regladas de acuerdo con la ley. Por cierto hay ocasiones en que es necesaria la clasificación no sólo por razones de seguridad y protección de la intimidad personal, sino por obedecer al interés directo de un reducido número de personas, sin que afecte a terceros, y porque sólo a ellos atañe, siempre que se encuentre debidamente sustentada técnica y legalmente, además de no mediar dispositivo legal alguno que exija que la información clasificada sea de conocimiento público; de lo contrario estaríamos

ante una medida ilegal porque se afectaría el servicio de información a que están obligados todos los funcionarios públicos respecto de los administrados.

En cuanto al derecho que le asiste al administrado al uso o acceso a la documentación administrativa es necesario que conozca los términos legales en los cuales se sustenta este derecho, porque muchas veces por desconocimiento no exige la documentación que las organizaciones públicas están en la obligación de servirle; en esta situación es importante que los gobernantes asuman con responsabilidad la difusión de los derechos ciudadanos a través de los diversos medios de comunicación masiva.

Aquí estamos frente a un derecho que se encuentra dentro del derecho a la información que está relacionado a su vez con otro concepto que es el derecho a la documentación, si tenemos en cuenta que la información en su sentido amplio y general se presenta en diferentes medios y soportes de los cuales el documento de archivo es sólo uno de ellos. Esta correlación la sostiene Desantes cuando afirma que la documentación es uno de los posibles objetos de la información porque se trata de fenómenos acoplados. (1997: 29)⁹

Podemos afirmar entonces que el derecho a la documentación es uno de los caminos para que se cumpla el derecho a la información, con lo cual el Estado deberá establecer las políticas públicas, es decir las decisiones que lleven a implementar los mecanismos administrativos que faciliten el servicio de la documentación, incluyendo las normas que sean necesarias, a fin de que ningún funcionario se sustraiga a ellas sin hacerse acreedor a la sanción respectiva, toda vez que dificulte o impida el derecho que les asiste a los administrados.

Las constituciones de los países del mundo incluyen el derecho a la información, que toma relevancia a partir de la aprobación de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, la cual incluye en su artículo 19° como uno de los derechos fundamentales del hombre el recibir información, que a la letra dice: “*Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión, este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión*”. (Ministerio de Justicia, 1998:101)¹⁰ A partir de la

Declaración en referencia, este derecho forma parte de las leyes de mayor jerarquía de los Estados del mundo. No obstante, sí revisamos el grado de cumplimiento respecto del acceso o derecho a la información, llegaríamos a la conclusión que en muy pocos países se cumple a cabalidad; y en aquellos donde realmente se ha avanzado en el tema, el proceso que se ha seguido para su estricto cumplimiento ha sido lento, lleno de dificultades, tropiezos y muchas otras limitaciones, hasta lograr algunos avances cuando los funcionarios han reconocido que no es su facultad el decidir qué documentos se ponen al acceso de los ciudadanos y qué documentos por ningún motivo son accesibles, y que su participación se debe reducir únicamente al cumplimiento de la ley.

Siguiendo con Desantes, el ilustre abogado y especialista en documentación y derecho a la información, comenta: *“Fue grande el esfuerzo doctrinal por cambiar en Francia la mentalidad de los funcionarios y los principios que regían la información documental informativa. Se trata de mudar las concepciones informativas de la Administración. En la sociedad del secreto, la Administración se presenta como una institución de un “misterio total” y más adelante dice: “El secreto de la Administración solamente se justifica cuando asegura la protección del secreto del administrado, no cuando hace opaco el servicio público” (1997:123)*¹¹

De un lado podemos apreciar que el proceso requiere el convencimiento y la toma de conciencia de los funcionarios que los documentos deben estar al servicio de los administrados, para lo cual será necesario, además de las leyes que sean pertinentes, la adopción de un adecuado comportamiento ético relacionado con el cuidado y servicio de los documentos y hasta orientaciones de índole psicológica que vayan cambiando la manera de pensar y actuar del funcionario público. De otro lado queda claro que todos los documentos que se relacionan con el servicio público, de manera genérica entran en la categoría de la accesibilidad a que tiene derecho el administrado, excepto las categorías que la ley señala en lo que se refiere a la protección de la intimidad personal y de la defensa y seguridad del Estado peruano.

Cuando hablamos de servicio público entendemos que las funciones que se realizan en nombre del Estado donde se encuentran de por medio los recursos financieros del erario público para el desarrollo de las actividades que se les encarga a los funcionarios, entran en el concepto en comentario en tanto los presupuestos que manejan las organizaciones públicas se financian con las contribuciones de todos los administrados. Es por ello que los actos delictivos realizados por los funcionarios públicos que dañan el erario nacional motivan el repudio de la población. Ya lo dijo Tomas Hobbes: “...*el robo y el fraude al tesoro o a las rentas públicas es un delito mayor que el robo o el fraude hecho a un particular, ya que robar al erario público es robar a varios a un tiempo*” (Hobbes, 1984: 308)¹². En consecuencia, a todos los ciudadanos les asiste el derecho a conocer cómo y en qué se utilizan estos recursos porque a todos nos interesa como contribuyentes.

En este contexto por el derecho a la información de que gozan los ciudadanos y que están protegidos por las leyes empezando por la Constitución Política del país señalada en su artículo 2°, numerales 4 y 5, se ponen a disposición de los interesados los documentos, producto de la gestión pública, por los diferentes medios existentes, como puede ser su publicación en el diario oficial *El Peruano*, los medios que la tecnología moderna nos ofrece a través de la Internet o las vitrinas informativas que para tal fin tienen los organismos del Estado en sus propios locales. Estos preceptos constitucionales han sido legislados de manera especial en la Ley 27806 del 3 de agosto del 2002. Ley de Transparencia y acceso a la información pública y su modificatoria contemplada en el Texto Único Ordenado, aprobado por Decreto Supremo 043-2003-PCM de 24 de abril de 2003 que señala los detalles del acceso a la información, así como las restricciones o excepciones por razones de seguridad nacional y protección de la intimidad personal.

Actualmente la transparencia de la gestión pública mediante el acceso a la información se ve favorecida por el uso cada vez más amplio de los medios electrónicos que son un instrumento valioso para la difusión de la información. Con este objetivo se creó en el Perú el PORTAL del Estado Peruano, para que las

dependencias públicas pongan en conocimiento de la población, la información de la administración pública a través de la Internet. La obligación obedece a un precepto legal contenido en la Ley de Transparencia antes mencionada, por consiguiente, las organizaciones están obligadas a ofrecer datos generales de la entidad, sus disposiciones, comunicados emitidos, su organización, su organigrama, la inversión que realizan, las remuneraciones de su personal, etc. Asimismo, se publicará por este medio las adquisiciones de bienes y servicios, el detalle de los montos comprometidos, los proveedores, la cantidad y calidad de bienes y servicios adquiridos y cualquier otra información adicional que la entidad considere importante. Lamentablemente vemos que las páginas Web de las diferentes organizaciones públicas no se actualizan como es debido y, lo que es más censurable, no presentan la información en la amplitud que la norma obliga.

Otra forma de presentar la información es cuando se brinda atención personalizada por parte de los empleados públicos ante una demanda de los usuarios o administrados en forma verbal, y en otros casos se concreta el servicio según la modalidad exigida por el interesado, como puede ser una copia autenticada del documento en el momento que sea solicitado. Esto puede ocurrir mientras se encuentra en trámite, cuando está en un archivo central e incluso cuando registran larga data, por lo que los originales deben ser conservados con todas las técnicas de conservación que tan valiosos documentos requieren.

4. Los documentos públicos

Constituye documento público el otorgado con las formalidades establecidas por la ley. Estos documentos así formalizados producen fe plena respecto de un determinado acto realizado, excepto cuando su nulidad se desprende de su propio texto, de lo contrario producen plenos efectos mientras judicialmente no se declare su invalidez.

El Código Procesal Civil en su artículo 235 establece que es documento público:

- 1. El otorgado por funcionario público en ejercicio de sus atribuciones; y*

2. *La escritura pública y demás documentos otorgados ante o por notario público, según la ley de la materia.*

La copia del documento público tiene el mismo valor que el original, si está certificada por Auxiliar jurisdiccional respectivo, notario público o fedatario, según corresponda.

En concordancia con este artículo del Código Procesal Civil, el artículo 43, numeral 43.1 de la Ley 27444 del Procedimiento Administrativo General, establece: *“Son considerados documentos públicos aquellos emitidos válidamente por los órganos de la entidades”*. En lo que se refiere a las copias, el numeral 43.2 indica que gozan de la misma validez y eficacia que los originales, siempre que exista constancia de que son auténticos.

Es pertinente hacer una precisión sobre los actos administrativos, los que a tenor del artículo 1° numeral 1.1 de la Ley en referencia, son las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, se destinan a producir efectos jurídicos sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta.

De acuerdo con el numeral 1 la administración pública se desenvuelve a través de actos administrativos y actos de administración, produciendo los documentos que forman los archivos públicos.

El numeral 1.2.1 indica que son actos de administración interna de las entidades los destinados al ejercicio de sus propias actividades o servicios, quedan en el ámbito de la propia Administración y buscan la eficacia de los resultados de la gestión pública. (Morón, 2002 :62)¹³

En ambos casos los documentos que se generan tienen el mismo valor e importancia para la entidad productora.

El artículo 4 sobre la forma de los actos administrativos exige su expresión por escrito, salvo que por la naturaleza y circunstancias del caso el ordenamiento jurídico haya previsto otra forma, siempre que permita tener constancia de su existencia; y cuando se realiza por sistemas automatizados, deberá garantizarse al administrado conocer el nombre y cargo de la autoridad que lo expide e inclusive permite el empleo de la firma mecánica. Raúl Bocanegra afirma: *“La*

opción general por la forma escrita viene justificada por la conveniencia de la constancia del contenido del acto, que facilite su ejecución, y por la necesidad, con carácter general, de que los actos administrativos sean notificados o, en su caso, publicados para adquirir eficacia". (2002:76). ¹⁴Como podemos apreciar la exigencia de la forma escrita se justifica en la medida que permite evidenciar y probar el acto administrativo a la vez que facilita la identificación de las formalidades que lo revisten, caso contrario carecerán de validez para su receptor o interesado.

En el artículo 7 de la misma ley se especifica que las decisiones internas de mero trámite pueden impartirse verbalmente por el órgano competente, pero el órgano inferior que las reciba las documentará por escrito y comunicará de inmediato, indicando la autoridad de quien procede mediante la fórmula "*por orden de*",¹⁵ con lo cual corroboramos una vez más la importancia del documento público en toda la gestión del Estado.

Una vez establecidas las consideraciones exigidas para el documento público para referirnos al documento archivístico, obligadamente tenemos que acudir a Antonia Heredia, quien hace una distinción entre las acepciones documentales genéricas, basándose principalmente en la génesis del documento archivístico que es lo que lo diferencia en concreto. Señala que "*se estiman como tales los producidos o recibidos por una persona o institución durante el curso de su gestión o actividad para el cumplimiento de sus fines y conservados como prueba e información*." Agrega que no es el medio el que limita al documento de archivo, porque puede ser un documento escrito, un disco, stampa, etc., tampoco el soporte, ni la información lo definen como tal. "*Es el eslabón de una cadena, está vinculado con los de antes y después, forma parte de un entramado estructural*". (1993: 124)¹⁶. El documento archivístico así definido puede ser público o privado, pero en ambos casos goza de las mismas características.

Detengámonos en la calidad de prueba que señala con gran acierto Antonia Heredia, pues este es el punto sobre el cual fundamentamos todo nuestro trabajo. La indiscutible e incuestionable probanza que se desprende de los documentos de los archivos los sitúa en el nivel de importancia que pretendemos demostrar tanto

en la vía administrativa como en la vía jurisdiccional porque será en ambos espacios donde se les requerirá para probar y sancionar los actos de corrupción.

Una de las características del documento de archivo es su naturaleza instrumental para el derecho y la administración y gestión (Romero Tallafigo, 1997: 128)¹⁷ . La calidad de instrumento atribuida al documento se entiende por la prueba o demostración de las actividades que él registra, quedando en los archivos para el momento en que se necesite probar la gestión administrativa realizada.

5. El valor probatorio de los documentos públicos

Los documentos son por naturaleza unas de las principales formas de expresar la información, reconocidos universalmente como fuente primaria de ella, transmiten una serie de hechos que son factibles de probanza. En la gestión administrativa estos hechos se suceden en forma sistemática, ordenada e integral y se verifican con los documentos que se producen en el ejercicio de las funciones de los trabajadores del Estado de acuerdo a las responsabilidades señaladas en sus reglamentos de organización y funciones, en los manuales de procedimientos y otros instrumentos característicos de la Administración Pública. En el ejercicio de las funciones que dichos instrumentos les asignan se producen los documentos, de donde se desprende que en tanto son producto de la función pública se constituyen en elementos básicos para probar la gestión realizada.

No es extraño que en algunas ocasiones los actos administrativos sean materia de controversia o litigio, ocasionando procesos en la vía administrativa o ante el órgano jurisdiccional. En la vía administrativa corresponderá a la propia entidad la sustentación de una determinada posición con los documentos de sus archivos; y en la vía jurisdiccional corresponderá al juez exigir la prueba, cuando invita a las partes, en una determinada etapa del proceso, a probar los hechos que son materia de litigio o controversia. Sí la prueba es suficiente, como cuando se trata de un documento oficial que reúne todos los requisitos que la ley señala de manera indubitable, tendrá el fallo a su favor.

Las definiciones sobre el documento por lo general se dan de acuerdo con el interés del autor y del área de su interés. No olvidemos que el documento es materia de muchos campos del saber humano, de modo tal que los puntos de vista son diferentes. Algunas de las definiciones señalan la importancia del documento jurídico como el escrito que contribuye a la prueba de los hechos en un proceso judicial; y dentro del campo jurídico encontramos también áreas específicas, como cuando nos referimos al documento en la prueba civil o en la penal, al documento notarial, al documento electrónico, etc.

En el Capítulo I nos referimos en forma general al documento público y también manifestamos la necesidad de hacer mención al documento archivístico, o en todo caso a las definiciones que los archiveros manejan desde el interés archivístico propiamente. Si consideramos una definición de documento desde el punto de vista de la Archivística, debemos considerar una que encaja perfectamente con el motivo de nuestro trabajo, tal es el concepto anotado por Michael Cook cuando afirma: *“Los documentos son tales independientemente de la forma que tienen por una institución (pública o privada) o por un individuo en el cumplimiento de obligaciones legales o en la transacción de asuntos de los cuales forman parte o sobre los cuales dan pruebas”* (1996:16)¹⁸

En efecto, los documentos de archivos esencialmente contienen la información de las acciones realizadas, pero también son utilizados, de ser el caso, como pruebas que son meritadas por los jueces para sustentar sus decisiones en concordancia con las leyes.

Hace un tiempo en uno de nuestros trabajos decíamos: *“En tal virtud aquél que presenta un documento no está en la obligación de asumir la carga de la prueba, porque se parte del principio de que los hechos fundamentales pueden ser alegados pero también tienen que ser probados, de donde se desprende el importante rol que desempeñan los archivos como apoyo a la función jurisdiccional y al sustento de los derechos de los ciudadanos”*(2000: 104)¹⁹ De donde podemos deducir la obligación que asumen quienes están a su cuidado de conservarlos en las mejores condiciones para evitar su deterioro o pérdida, porque los documentos proporcionan evidencia; y cuando se trata de documentos públicos estas pruebas

son oficiales a la par que contienen un elemento implícito que es la confiabilidad desde el momento en que son creados.

Si el documento sufre alguna alteración que le reste credibilidad, su valor probatorio será puesto en duda o no podrá surtir los efectos probatorios de manera suficiente, por lo que será necesario conservarlos con la debida integridad para mantener su valor y confiabilidad. Anotamos entonces otra característica no menos importante cual es su autenticidad, esto es que no haya sufrido variación desde el momento de su creación y por todas las fases por las que deba pasar de acuerdo con el momento en el que se encuentra según su ciclo vital. De esta manera el documento una vez creado y luego durante el trámite al ser enviado por todos los caminos e instancias por los que tenga que pasar, debe ser capaz de permitir la verificación de su contenido sin ninguna posibilidad de variación. Sin embargo, cuando se trata de encubrir determinados actos administrativos o simplemente cuando se pretende evitar la evidencia de un acto contrario con la ley, no se tendrá la menor intención de que los documentos probatorios se conserven, todo lo contrario, éstos se eliminarán de manera clandestina o suelen ocurrir “*eventos fortuitos*” que terminen con su existencia. Al respecto Cook en un cuadro comparativo, entre otras hipótesis contrasta lo siguiente:

“Suposición: El mantenimiento de documentos no es un problema importante porque la gente deseará automáticamente que los documentos se mantengan para documentar sus acciones y sus decisiones.

Realidad: Es muy poco probable que la mayoría de los funcionarios públicos involucrados en actos de corrupción o fraude o que temen por la seguridad de su empleo deseen mantener documentos. Además, las culturas institucionales prevalecientes no usan los documentos con fines de referencia” (1999: 48)²⁰

Taramona al referirse a la prueba documental sostiene: “*La importancia de esta prueba radica en su inalterabilidad que asigna su eficacia objetiva en todo el tiempo y en su carácter preconstituido que garantiza su lealtad y fija la demostración de los derechos y obligaciones de los hombres en forma permanente. Un hecho que se hace constar por escrito tiene siempre su prueba.*

Un escrito sobrevive a la obra destructora del tiempo y a la fragilidad del recuerdo de los hombres" (1995: 505)²¹. Podemos comprender entonces que la necesidad de demostrar los hechos realizados y probarlos hace imperioso dejar por escrito cada paso que se dé en la gestión pública, con lo cual día a día se producen grandes cantidades de documentos que van a destinarse a los archivos en sus diversos niveles; éstos son: de gestión, periférico, central, intermedio e histórico, según la etapa del ciclo vital en el que se encuentran.

Tal como mencionamos líneas arriba, de acuerdo con el artículo 43, numeral 43.1 son documentos públicos los emitidos válidamente por los órganos de las entidades públicas, en consecuencia se presume su autenticidad, tiene valor probatorio pleno, *erga omnes* y da fe de su otorgamiento, de su fecha y de las declaraciones del funcionario que lo autoriza, de este modo prueban con suficiencia los aspectos extrínsecos del documento en cuanto contenga afirmaciones de hechos realizados en presencia del funcionario público que lo recibió o constató. (Morón, 2002: 161)²²

Los documentos públicos de los archivos son conservados y tratados de acuerdo con la legislación que existe sobre la materia por todas las entidades públicas. Éstos no solo son usados como medios probatorios, sino como antecedentes en la toma de decisiones, y son servidos a los usuarios que acuden a las oficinas públicas en busca del reconocimiento de sus derechos, así como para cumplir con sus obligaciones. De manera que los documentos públicos constituyen una prueba de la gestión realizada por los funcionarios y servidores públicos, y además son pruebas para garantizar los derechos y obligaciones de los ciudadanos.

Margarita Beladiez sostiene que la conservación de los actos jurídicos o negocios como uno de los principios generales del Derecho no tendría valor sí una declaración de voluntad por lo que un determinado sujeto se obliga a realizar una prestación luego pudiera libremente revocarla. Esto indica que la efectividad del Derecho no puede depender de la voluntad de aquellos a quienes resulta de aplicación, lo que equivaldría a privarle de la imperatividad que le caracteriza; de allí que en todo ordenamiento la idea de conservación es esencial para asegurar

la eficacia misma del sistema. (1994:41)²³ Visto de este modo, la conservación del acto jurídico que el Derecho está obligado a proteger coincide con la conservación del elemento material de ese acto jurídico, este es el documento que lo registra. De otro lado, la autora señala que el Derecho no solo va a garantizar la conservación de los actos jurídicos cuando éstos no hayan incurrido en ninguna infracción del ordenamiento, lo hará también cuando el acto incurra en graves vicios, si a pesar de ello se necesita para salvaguardar otro valor jurídico más importante que el de la legalidad. Por eso para que el Derecho garantice la conservación de un acto, la validez deber referirse no al acto en si mismo, sino a los fines que con su mantenimiento en el orden jurídico se pretenden conseguir sean o no merecedores de tutela jurídica.

Este razonamiento nos lleva a deducir que los documentos públicos no solo serán protegidos para sustentar un legítimo derecho, con todas las formalidades de la ley, además evidencian sin distinción las irregularidades o infracciones al orden establecido que el Derecho también protege y que, de acuerdo con nuestro motivo de preocupación, demostrarían los actos de corrupción cometidos por los funcionarios públicos. En estos casos se convierten en pruebas contundentes para sancionar a los responsables.

En otro trabajo nos hemos ocupado del valor legal de los documentos electrónicos, por lo que no insistiremos en este tema, solamente dejaremos sentada la necesidad imperante de demostrar en todo momento su autenticidad para garantizar su valor y premunirse de todos los medios tecnológicos para asegurar su conservación durante todo el tiempo que su plazo de retención señale y, en tanto se requiera el documento para constituir evidencia de la gestión realizada.(Mendoza, 2002: 184)²⁴

Los medios probatorios según la legislación peruana que consigna el Código Procesal Civil en su artículo 192 son diversos, entre los cuales la prueba documental o instrumental, como jurídicamente se denomina, es una de las más contundentes para probar. Sin embargo, los documentos siguen perdiéndose, con lo cual los responsables burlan la justicia y continúan delinquiendo y gozando de

impunidad con el desmedro del orden jurídico, ético y el consiguiente deterioro de la sociedad en que vivimos.

Una gran parte de los países destina grandes presupuestos para abordar el tema de la corrupción, que ha cobrado especial atención de los gobiernos democráticos conscientes de las graves consecuencias sobre los diferentes aspectos de la vida en sociedad. No obstante que el problema es reconocido en cuanto a la gravedad que esto significa, no todos los países lo asumen con la decisión que el tema exige. Quizás sea una de las razones para explicarnos por qué hasta la fecha los gobiernos no logran avanzar significativamente en su erradicación a pesar de reconocer que el problema de la corrupción día a día se extiende. Esto, sin duda, crea sentimientos de malestar y rechazo por parte de la ciudadanía hacia sus autoridades, porque ve cómo la impunidad se repite sin que los responsables sean sancionados en forma drástica.

6. Breve reseña de la legislación sobre documentos públicos

Las responsabilidades que asumen tanto los funcionarios encargados de su custodia como los indirectamente responsables están señaladas en la legislación que rige sobre la materia, partiendo de la Constitución Política del Perú, artículo 21, que a la letra dice: *“Los yacimientos y restos arqueológicos, construcciones, monumentos, lugares, documentos bibliográficos y de **archivo**, objetos artísticos y testimonios de valor histórico, expresamente declarados bienes culturales y provisionalmente los que se presumen como tales, son patrimonio cultural de la Nación independientemente de su condición de propiedad privada o pública. Están protegidos por el Estado.*

La ley garantiza la propiedad de dicho patrimonio.

Fomenta conforme a ley, la participación privada en la conservación, restauración, exhibición y difusión del mismo, así como su restitución al país cuando hubiere sido ilegalmente trasladado fuera del territorio nacional”.

Mucho antes del precepto Constitucional se promulgó el Decreto Ley N° 19414 en el año 1972; luego el AGN aprobó las Normas Generales del SNA y las

directivas de procedimientos técnico-archivísticos; posteriormente se promulga la Ley 25323 del SNA. Estas disposiciones legales, que son las fundamentales para la archivística nacional, establecen las medidas de protección y conservación del patrimonio documental; así como el tratamiento técnico que deben recibir los archivos públicos tanto en la aplicación de los procesos técnicos de archivo, como en los procedimientos de gestión administrativa que se derivan de ellos para las coordinaciones que necesariamente deben realizar con el AGN o los archivos regionales, según sea el caso.

Completa la legislación archivística los dispositivos legales complementarios y normas conexas que directa o indirectamente inciden en la conservación de los archivos. (AGN: 1999:48)²⁵

Todos los archivos públicos y los archivos regionales que se ubican en las distintas regiones del país integran el SNA. La legislación y otros temas jurídicos concernientes a los archivos han sido materia del trabajo: *“Legislación Archivística: lo que el archivero debe conocer”*. (Mendoza, 2002:238)²⁶

No haremos un análisis exhaustivo de las normas mencionadas, pero sí es preciso destacar algunas que guarden relación con el tema que venimos tratando. A ese efecto, una primera norma que debemos mencionar es el artículo 2° del Reglamento del Decreto Ley 19414, aprobado por el Decreto Supremo N° 022-75-ED, que establece que los documentos públicos no necesitan declaración expresa para integrar el Patrimonio Documental de la Nación. Visto de este modo, todos los documentos que se producen en la gestión pública deberán ser conservados en las condiciones que permitan su perdurabilidad, esto es ningún documento podrá ser eliminado sin haberse ceñido al procedimiento legal establecido. La eliminación de los documentos innecesarios que resulte de la aplicación del proceso de Selección Documental corresponde al AGN.

Las normas pertinentes prevén las sanciones administrativas y penales a que hubiere lugar en el caso de las eliminaciones no autorizadas o cuando se ocasionen daños a la documentación. Este es un tema que debe ser trabajado con más precisión y de manera amplia para señalar las causales de sanción, las modalidades, los requisitos para aplicar las sanciones, etc., de manera

reglamentaria e inclusive modificando algunas normas que requieren el efecto legal de acuerdo con la magnitud del daño causado al patrimonio documental de la Nación, a fin de evitar la impunidad que por daños y delitos contra la documentación pública se suele repetir sin visos de solución.

Otra norma que es preciso comentar es el artículo 30° del Decreto Supremo N° 008-92-JUS, Reglamento de la Ley 25323 que señala: *“Los funcionarios públicos, sea cual fuere su nivel no podrán conservar en su poder documentos generados en el ejercicio de sus funciones, estando obligados a remitirlos al archivo respectivo. (AGN, 1999:48)²⁷* Esta disposición es muy importante en tanto reafirma la titularidad o pertenencia del documento público como patrimonio del Estado, no del funcionario que emite el documento. La norma se sustenta en la titularidad de la documentación asignada al Estado peruano, no al funcionario público, debido a que éste produce un documento debido al cumplimiento de sus funciones delegadas por el Estado mismo, las que tienen su continuidad en las gestiones que más adelante seguirán de manera consecutiva e ininterrumpida por los funcionarios que asuman las funciones que sus antecesores dejan.

En lo que toca a los documentos electrónicos que se vienen produciendo en forma creciente en la función pública, diremos que en estos momentos concitan la atención de la gran mayoría de los archiveros del mundo debido a sus características que los hacen diferentes por una serie de razones, aunque en relación al tratamiento archivístico que se aplica a los documentos tradicionales o en papel, es nuestra opinión que sustancialmente no se producen cambios significativos, pero sí algunas variaciones propias de la conservación, estabilidad, y autenticidad de los nuevos soportes que demandarán mayores seguridades para evitar su pérdida o ineficacia legal. Naturalmente, si abordamos los procesos técnicos archivísticos aplicados a los documentos electrónicos, se harán algunas precisiones por diferencias de carácter tecnológico, en lo cual ya se viene trabajando con cierto grado de intensidad en diferentes partes del mundo.

Aunque la normativa sobre la aplicación de la llamada tecnología avanzada aplicada a los archivos ha evolucionado significativamente en la mayoría de los países, confiriéndoles valor legal a los documentos electrónicos, cuyo mayor

soporte jurídico estaría en la aprobación de la firma electrónica, entre las que destaca la firma digital según normas expresamente aprobadas para estos temas, y en otros casos como modificatorias a las leyes sustantivas y adjetivas, aun entre los archiveros se presentan algunas dudas, sobre todo cuando se trata de la conservación de la información por largos períodos de tiempo, sí tenemos en cuenta que no siempre los documentos son requeridos como prueba inmediata puesto que en ocasiones pueden pasar varios años para que las autoridades administrativas o jurisdiccionales los soliciten como pruebas instrumentales en un determinado proceso. La preocupación está en la inestabilidad de los soportes electrónicos y en su corto período de conservación, además de los presupuestos necesarios para mantenerlos útiles y accesibles toda vez que se les necesite. De otro lado algunos documentos electrónicos son fácilmente borrables y regrabables, lo que hace más complicada su autenticidad y más fácil su desaparición sin que queden huellas de su existencia.

7. La producción documental en la función pública

Las diversas actividades que se realizan durante el ejercicio de la función pública como producto de los actos de administración y los actos administrativos²⁸ y en razón de la naturaleza de las funciones de las entidades del Estado, quedan evidenciadas en los documentos que hoy en día no solo se encuentran en papel o “*documentos tradicionales*”, como archivísticamente se conocen, sino en otros soportes como los que se producen a través de la tecnología informática. Todos forman parte del acervo documentario de las organizaciones públicas, de manera que la función pública, llamada comúnmente “*burocracia*”, se mueve en gran medida sobre los documentos que crecen día a día y se acumulan en los archivos públicos.

Cuando Lorenzo Zolezzi se refiere a las características del Derecho Moderno entre otras reglas señala: “...*el sistema está organizado burocráticamente. En este punto se utiliza el modelo weberiano de la burocracia. El sistema debe operar impersonalmente, seguir procedimientos prescritos,*

guardar archivos adecuados de cada caso, etc.” (1978:69).²⁹ En consecuencia, imperativa o naturalmente, la gestión pública a la par que se va ejerciendo en cada una de las actividades administrativas, en la relación Estado-administrado o entre las propias entidades, va sumando un cúmulo de documentos difícil de manejar a medida que se van sumando los procedimientos administrativos por la llamada, a veces despectivamente, “*burocracia*”.

De acuerdo con esta premisa nos referiremos al ámbito de la función pública para enlazar la protección de los documentos públicos por parte del Estado con la corrupción, sin que esto signifique que esta categoría de delito sea de exclusividad del sector público, en tanto también atañe al sector privado, que buena parte de los actos de corrupción les corresponde de manera compartida en las múltiples relaciones que se dan entre el Estado y la empresa privada, si tenemos en cuenta que aquél es uno de los principales acreedores de la empresa privada por la inmensa cantidad de bienes y servicios que adquiere o contrata para viabilizar la gestión del Estado; pero en este trabajo no pretenderemos abordar este sector por delimitación del área de nuestro interés, dirigido a la Administración Pública en exclusiva.

Encontramos que generalmente el funcionario o servidor público corrupto, encubre su comportamiento o conducta de agente corrupto, al secreto, la apariencia de legalidad y la alteración de las funciones públicas para conseguir una ventaja personal. En otros casos su aparente lucha por la moralización y contra todo acto de corrupción, que muchas veces llega a la denuncia inconsistente e infundada y, hasta encubriéndose en el anonimato, se convierte en su mejor arma para revestirse de una falsa imagen que sólo busca esconder sus verdaderos actos delincuenciales. Ante esta situación es vital para los funcionarios y empleados conservar los documentos públicos, que serán el mejor aliado de la verdad, la honestidad y el cumplimiento de las funciones que en nombre del Estado realizan.

El funcionario o servidor público entra en acción siempre que cuente con las atribuciones que le competen de acuerdo con las disposiciones legales generales y específicas, propias de cada sector de actividad, cuyo ejercicio debe concordar

con las normas legales complementarias y conexas, para darle validez o legalidad a cada acto que realice en representación del Estado.

Rousseau en su *Contrato Social* hace referencia a la ley enlazándola a un origen divino que los hombres de bien deben cultivar. A la letra dice: *“Lo que es bueno y conforme al orden, lo es por la naturaleza de las cosas e independientemente de las convenciones humanas. Toda justicia procede de Dios. Él es su única fuente, pero si nosotros supiésemos recibirla desde tan alto, no tendríamos necesidad ni de gobierno ni de leyes. Sin duda, existe una justicia universal emanada de la sola razón, pero ésta para ser admitida entre nosotros, debe ser recíproca. Considerando humanamente las cosas, a falta de sanción natural las leyes de la justicia son vanas entre los hombres.* (Rousseau, 1981:82)³⁰

Evidentemente entre los hombres existe una sanción natural, pero para hacer posible la convivencia humana debe objetivarse con la sanción que emana de la ley material proveniente del sistema jurídico institucionalizado en un tiempo y espacios determinados, la que no sería necesaria si el hombre en su desempeño durante la función pública se conduce con probidad. Por cierto, que generalizar esta premisa sería ubicarse en una situación utópica respecto de la función pública, porque a pesar de los esfuerzos a nivel mundial los logros para revertir la corrupción han sido por el momento escasos.

En lo que corresponde al Perú, especialistas connotados sostienen que la sujeción de los servidores públicos a las leyes no ha sido políticamente prioridad de los gobiernos, porque subsisten los problemas estructurales relacionados con la corrupción de los funcionarios públicos, además de percibirse una creciente incapacidad de las instancias llamadas al control (Ames, Bernales, López 2001:49)³¹ Es así que convenimos en que la cultura pública debe estar revestida, en primer lugar de identidad nacional, vocación de servicio y valores, en esta identidad nacional juega un papel decisivo la protección de los bienes del Estado y parte de esos bienes son los documentos públicos que se producen a través de los funcionarios encargados de su administración en todos los niveles.

El concepto de bien público, dentro del cual se incluye a los documentos, se refiere a los asuntos y bienes que son de la comunidad en general, por tanto no

pueden ser de ninguna manera patrimonio del funcionario que los produce y menos aun está en sus atribuciones eliminarlos o desaparecerlos por propia decisión como si fuera su facultad esa decisión.

En tal situación la exigencia deberá ser que la función pública sólo deberá ser desempeñada por personas comprobadamente probas, además de gozar de suficiente capacidad y preparación para el cargo a desempeñar y no por favores políticos o simplemente amicales, porque el aceptar un cargo sin contar con la calificación que él exige y sin poseer los méritos para ejercerlo, estimamos, es otra de las formas de corrupción tanto del receptor del cargo como de quien tienen la facultad de otorgarlo, porque es una forma de robarle al Estado los recursos que son destinados para su retribución económica, por un desempeño abiertamente incompetente e ineficiente, pagado por todos los contribuyentes.

8. La función pública

Definiciones de función pública hay muchas, pero en líneas generales la mayoría de ellas coinciden en señalar que ésta es toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado, a su servicio o de sus entidades, cualquiera sea su nivel de jerarquía. Usualmente se agrega que la función pública deberá desempeñarse cumpliendo los deberes de lealtad, eficiencia, probidad, responsabilidad, veracidad, imparcialidad, iniciativa y respeto a la ciudadanía y demás funcionarios.

Nuestra Constitución Política del Perú, en su artículo 39 a la letra dice: *“Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación. El presidente tiene la más alta jerarquía...”* y el artículo 41° de la misma Carta Magna indica: *“Los funcionarios y servidores públicos que señala la ley o que administran o manejan fondos del Estado o de organismos sostenidos por éste deben hacer declaración jurada de bienes y rentas al tomar posesión de sus cargos, durante su ejercicio y al cesar en los mismos...Cuando se presume enriquecimiento ilícito, el Fiscal de la Nación, por denuncia de terceros o de oficio, formula cargos ante el Poder Judicial. La ley establece la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como el plazo de inhabilitación para la función pública. El plazo de*

prescripción se duplica en caso de delitos cometidos contra el patrimonio del Estado.” (Ministerio de Justicia, 1998 :32)³² Como podemos apreciar, las responsabilidades de la función pública se encuentran legisladas desde el más alto nivel normativo.

A partir de la Constitución Política se han aprobado una serie de normas de carácter penal y administrativo que precisan las responsabilidades y sanciones que son de aplicación a los funcionarios y servidores del Estado cuando cometen faltas o delitos durante el ejercicio de sus funciones. Es así cómo desde que surge el concepto de Estado los hombres que lo sirven se comprometen, bajo juramento o no³³, a conducirse de acuerdo con las leyes y bajo principios éticos.

Hobbes en su *Leviatán* al referirse a la función pública dice que se asigna al soberano: “...*el poder de recompensar con riquezas y honores, y de castigar con penas corporales o pecuniarias, o con la ignominia, a cualquier súbdito, de acuerdo con la ley que él previamente estableció; o si no existe ley, de acuerdo con lo que el soberano considera más conducente para estimular a los hombres a que sirvan al Estado, o para apartarlos de cualquier acto contrario al mismo*”. (Hobbes,1984 : 187)³⁴ Si bien la corrupción se presenta como un mal endémico, la generalización nos llevaría a ser injustos con los funcionarios honestos que podemos encontrar en el sector público, ¡sí los hay!, no todo está contaminado con los actos de corrupción, y aunque la población perciba cada vez más que ésta no puede ser revertida, porque vivimos en un momento de gran desconfianza en el país donde la generalización se extiende, es de justicia separar y reconocer a aquellos funcionarios que se esfuerzan por conseguir logros para las entidades donde sirven. Son ellos, aunque sean los menos, dignos de recibir el estímulo que menciona Hobbes para que sirvan al Estado.

A menudo uno de los temas que surge en los actos de corrupción es la excesiva burocracia, entendiéndose ésta como aliada de la corrupción, con el consiguiente desprestigio del trabajador del Estado. Otra vez las generalizaciones son injustas porque reiteramos, no podemos afirmar de ninguna manera, que todos los servidores y funcionarios del Estado son corruptos, aunque continuamente se descubren actos de corrupción en el ejercicio de la función

pública por parte de malos elementos que oscurecen la noble misión que cumplen muchos trabajadores honestos; son precisamente estos últimos quienes deberán apoyar la lucha contra aquellos funcionarios que delinquen, denunciando los hechos punibles y sobre todo probándolos, entre otros medios, con los documentos que todos los que laboran en la administración estatal están obligados a cuidar, conservar y custodiar, por ser uno de los medios privilegiados de prueba que apoyarán la lucha contra la corrupción, ubicándose a lado de los que defienden la gestión pública transparente que tanto reclamamos todos.

Los funcionarios públicos cumplen una función administrativa, que en esencia corresponde al poder Ejecutivo, pero los gobernantes y autoridades de los demás poderes del Estado también realizan una función al servicio de la Nación, por lo que cuando nos referimos al funcionario público comprendemos a todos aquellos que desempeñan un cargo público. Todos ellos tienen que ajustarse a las leyes previamente establecidas, es decir deberán regirse por el principio de legalidad.

Recientemente ha sido publicada en el diario oficial *El Peruano* la Ley Marco del Empleo Público, que en según el artículo III, Ámbito de Aplicación, regula la prestación de los servicios personales, subordinada y remunerada entre una entidad de la administración y un empleado públicos cualquiera sea su clasificación; mas en los casos del personal de confianza la norma se aplicará cuando corresponda según la naturaleza de sus labores. Aún faltan otras cinco leyes que se irán expidiendo en el plazo de 120 días a tenor de la Segunda disposición Transitoria; éstas son:

1. Ley de la carrera del servidor público
2. Ley de los funcionarios públicos y empleados de confianza
3. Ley del sistema de remuneraciones del empleo público
4. Ley de incompatibilidades y responsabilidades

Esperemos que las leyes sean aprobadas por el Congreso en el tiempo que fija la Ley Marco y que estas normas sean realmente efectivas tanto en la protección de los derechos de los empleados públicos como en las obligaciones que les correspondan, teniendo en cuenta el desprestigio en el que se encuentran

por los reiterados actos de corrupción y la carencia de valores que se presentan como un problema casi generalizado.

Cada uno de los preceptos legales contenidos en la Ley Marco deben ser desarrollados a cabalidad para lograr el efecto deseado, es decir, el cambio de la imagen del empleado público para ganarse o recuperar la confianza de la población y mejorar su servicio en términos de eficiencia, asumiendo las responsabilidades que le son inherentes en nombre del Estado peruano.

En el caso de los cargos de confianza, la responsabilidad del funcionario público quizás es mayor debido a que su lugar dentro del Estado depende, precisamente de la *confianza* depositada en él por parte de otro funcionario, además de su responsabilidad frente a la ciudadanía, de manera que cualquier persona que asuma un cargo de esa naturaleza deberá tener la suficiente madurez política y una mayor conciencia respecto de la responsabilidad de participar en la conducción del Estado desde el cargo que le fue confiado. La ciudadanía mantendrá una actitud vigilante y exigente acerca del cumplimiento de esas responsabilidades.

Los requisitos para estos cargos de ninguna manera obedecerán sólo a la confianza del funcionario que lo pone en el cargo; por el contrario, las exigencias deberán ser las mismas de cualquier otra función en la que se requiere alto grado de especialización, niveles técnicos superiores o post grados, según sea la labor a desempeñar, manteniéndose la transparencia respecto de los criterios de la asignación en el cargo y evitándose cualquier indicio de favoritismo. Siendo la mayoría de los cargos de confianza de orden político, es deber de los partidos políticos invertir en la formación de cuadros profesionales de alto nivel que respalden la especialidad en la que se desenvolverán dentro del Estado.

Es de nuestro particular interés la especificación normativa en las leyes que aún falta aprobarse, de lo dispuesto en el artículo IV, numeral 3, sobre el principio de transparencia y rendición de cuentas. En este rubro se señala que la información de los procedimientos que lo conforman debe ser confiable, accesible y oportuna, y que los encargados del manejo económico rindan cuentas de los gastos que ejecutan. Para el cumplimiento de este numeral será imprescindible

contar con los documentos de los archivos porque, como ya lo hemos mencionado en forma reiterativa y los seguiremos repitiendo cuantas veces sea necesario, los documentos son evidencias de la gestión realizada. En consecuencia, las normas complementarias de la Ley Marco deben incluir en forma precisa la responsabilidad de los empleados públicos sobre la protección de los documentos que producen.

Lo que resulta impostergable es lograr normas que indiquen la imprescriptibilidad de los delitos contra el Estado, sea de la naturaleza que fuere. En esta línea, Francisco Miró Quesada Rada, en una nota periodística comenta que en el Congreso de la República ya se viene promoviendo la modificación del artículo 41 de la Constitución Política para que los delitos de corrupción no prescriban. Este artículo, que antes mencionamos y ahora repetimos, en lo que toca a la prescripción del delito, en su tercer párrafo señala:

“La Ley establece la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como el plazo de su inhabilitación para la función pública.

El plazo de prescripción se duplica en caso de los delitos cometidos contra el patrimonio del Estado”. (Ministerio de Justicia 1998: 32)³⁵

Miró Quesada en la indicada nota dice: *“En un trabajo sobre la corrupción, el destacado científico social Robert Klitgaard propone cinco pasos a tener en cuenta: La selección y el adiestramiento de los funcionarios, los incentivos que enfrentan funcionarios y usuarios, el recojo de información sobre los esfuerzos de ambos, así como de sus resultados, la reestructuración de las relaciones entre funcionarios y ciudadanos (por ejemplo, dice el autor mencionado, reducir el poder monopólico, aclarar las reglas y procedimientos para circunscribir la discreción de los funcionarios, cambiar la toma de decisiones o redefinir la misión de la organización) y elevar los costos morales de la corrupción, con códigos de ética y cambiar la cultura organizativa”.* Agrega que es necesario medir los resultados de la reducción de la corrupción, que las entidades analicen y evalúen en qué parte de las organizaciones hay corrupción, reducir el control monopólico, determinar políticas conducentes para afectar a los ciudadanos y funcionarios potencialmente corruptos y, finalmente, que el Estado invierta en lucha contra la corrupción,

aunque sean altos los costos, para que así los ciudadanos con resultados a la vista vayan recuperando la confianza en las autoridades políticas y las instituciones públicas. Se requiere hacer un seguimiento exhaustivo y recoger información sobre hechos corruptos aplicando castigos ejemplares.

En tal sentido, tendrá que evaluarse permanentemente a los funcionarios y autoridades políticas, no solo por sus conocimientos, sino por su conducta moral. En este caso se requiere hacer un seguimiento exhaustivo y recoger información sobre hechos corruptos aplicando castigos ejemplares. (*El Comercio*)³⁶

Tal como afirma el destacado politólogo, la evaluación de los funcionarios públicos debe ser muy rigurosa sobre todo en lo que se refiere a su conducta moral, por lo que habrá que recoger información sobre hechos corruptos. En tal virtud es adecuado investigar exhaustivamente a toda persona que ingrese a la gestión pública previamente a su ubicación en un puesto público; y cuando se trata de funcionario o servidor que ya esté en la administración pública y logre un puesto en cualquier otra entidad distinta de la de origen, debe ser obligatorio solicitar información de su expediente o legajo personal, porque ocurre que el trabajador presenta muchas veces un vistoso y voluminoso currículum vitae que no incluye, por supuesto, los deméritos o sanciones que ha recibido durante su permanencia en la gestión pública, lo cual debe inhabilitarlo para cualquier puesto, sobre todo de niveles de decisión. Queda claro que no somos partícipes de una inhabilitación indefinida, pero, al menos en lo que se refiere a cargos de mayor nivel, de dirección o que tengan que dirigir los destinos de una organización, cualquier sanción debe ser suficiente para la inhabilitación, al menos en ese nivel de cargos.

9. ¿Cuál es la responsabilidad que asume el funcionario o servidor frente a los documentos públicos?

Frecuentemente escuchamos decir que uno de los factores de la corrupción son los bajos ingresos de los servidores públicos, en lo que no estamos de acuerdo desde nuestro punto de vista, porque pensamos que aquél que goza de

principios y valores suficientemente sólidos, que por más necesidad que tenga jamás caerá en actos de corrupción; por tanto, estimamos que las abultadas remuneraciones pueden ser paliativas o una manera de dignificar el servicio que brindan los funcionarios, pero no serán efectivas para ponerle freno a la corrupción, debido a que con cierta frecuencia descubrimos que personajes que tienen solvente posición económica cometen actos reñidos con los valores, con lo que quedaría desvirtuado este argumento como una manera de conducirnos a una política anti-corrupción.

Otro tema que se señala como factor de la corrupción es la ausencia de supervisión y de formación profesional, con lo cual regresamos al tema anterior. No aceptamos que la falta de supervisión sea una de las causas, porque si el servidor público necesita que se vigile cada paso que dé para que no cometa actos de corrupción o para que actúe con transparencia, definitivamente no estaremos frente a una persona proba que merezca desempeñar un cargo al servicio de la Nación. El que posee integridad como profesional y como persona con seguridad no cometerá ningún acto de corrupción, consecuentemente la tarea de supervisión que cumplen los organismos públicos quedará enmarcada en el seguimiento de los procesos técnicos a ejecutar, mas no necesariamente sobre la conducta del trabajador. En lo que se refiere a la falta de formación tampoco se puede señalar como factor de la corrupción, porque tan corrupto puede ser un empleado de bajo nivel educativo o de formación, como un funcionario que goza de los títulos, diplomas, condecoraciones, etc. por su destacada formación profesional.

Los controles, en cambio, son imprescindibles porque surgen como una necesidad para medir la eficiencia de la gestión administrativa y los resultados a través de normas específicamente dirigidas al seguimiento y evaluación de cada una de las funciones administrativas a realizarse cuando se aplica el control previo, o realizadas cuando se trata del control posterior.

Asimismo, cuando se afirma que las fallas en los procedimientos contables impiden detectar apropiaciones indebidas como otra de las causas, no concordamos con este planteamiento porque nuestra posición es que estas fallas

efectivamente conducen a errores que pueden cometer los funcionarios durante su gestión; pero una cosa es el error y otra muy distinta es la corrupción, porque en ésta hay la intención de apropiarse para sí de bienes del Estado en cualquiera de sus formas o modalidades.

Weber consigna las funciones específicas de la burocracia moderna de acuerdo a unidades básicas como sigue:

I. Rige el principio de las *atribuciones oficiales* fijas, las que se ordenan mediante reglas, leyes o disposiciones del reglamento administrativo. Es decir que las actividades se cumplen de acuerdo a las normas de la organización burocrática, nada debe salir de la esfera del marco normativo. Igualmente, los poderes de mando se encuentran predeterminados y delimitados y el nombramiento de los funcionarios también depende de las normas que rigen el ingreso a la administración pública.

II. Existe una jerarquía funcional de la tramitación, esto es, un sistema organizado de mando y subordinación mutua, donde las autoridades inferiores son inspeccionadas por las superiores, lo que permite al ciudadano apelar de una autoridad inferior a una superior.

III. La administración moderna se basa en documentos (expedientes) y un cuerpo de empleados subalternos y de escribientes de toda clase. Los empleados que trabajan bajo las órdenes de un jefe junto con sus archivos de documentos y expedientes constituye un *"negociado"*. Destacamos en este numeral la producción de los documentos que se van acumulando como producto de las funciones realizadas por la burocracia.

IV. La actividad burocrática moderna presupone un aprendizaje profesional, tanto para jefes como para empleados modernos de una empresa pública o privada. Descartamos aquí la improvisación que en ocasiones surge en el ejercicio de la función pública, lo que riñe con la especialidad que debe exhibir todo funcionario o servidor público.

V. El cargo exige todo el rendimiento del funcionario. Supone la identificación con el quehacer que responsablemente asume al servicio del Estado.

VI. El desempeño del cargo se realiza según normas generales susceptibles de aprendizaje. (1964:716)³⁷

De las características señaladas nos interesa la tercera porque alude directamente a la producción documental, - en un sentido técnico - archivístico se trata de la creación o formación de los archivos -, en la que se registran todas las actividades realizadas por los funcionarios de la administración del Estado. De esta manera se van formando los archivos públicos que todo funcionario del Estado está en la obligación de proteger de acuerdo con las normas que se han expedido específicamente para el tratamiento de los documentos públicos, sin embargo nos preguntamos: ¿Son realmente estas normas suficientes para la protección de los documentos públicos?, ¿Qué medidas serían necesarias para lograr objetivos concretos en la preservación de los documentos que servirán como pruebas de las acciones realizadas?, ¿Será suficiente contar con disposiciones legales sobre el tema? ¿Son conscientes los empleados públicos de la importancia de los documentos?

Quizás una respuesta inmediata puede ser: ¡No! Porque continuamente nos enteramos de atentados contra los documentos públicos, eliminaciones indiscriminadas, negligencia en su conservación, documentos que se extravían o se pierden definitivamente, ubicados en lúgubres ambientes donde son depositados sin medidas de seguridad o conservación alguna, no obstante, en estos momentos, a menudo todos hablan de la transparencia y repiten una y otra vez: ¡Debemos actuar con transparencia en el ejercicio de la función pública! o, con voz altisonante dice: ¡La población exige transparencia de los empleados públicos! . Es notorio que muchos de los políticos sienten que por el poder que ostentan no son sujeto de revisión de sus actos de responsabilidad pública y creen que el estar en un cargo público los inmuniza de las responsabilidades a las que están sujetos como todo ciudadano y abusan del poder para acrecentar su patrimonio personal con el dinero del erario público; mas no entienden que como servidores del Estado les asiste una gran responsabilidad. Por ello muchas veces cuando dejan los cargos públicos guardan para sí los documentos que produjeron como si se tratara de un patrimonio personal, cuando lo real es que tales

documentos por ser públicos le pertenecen al Estado y a todos los ciudadanos, en tanto existen por la función que les fue delegada, tal como ya lo hemos advertido líneas arriba, mientras están en el cargo, cuya continuidad corresponde a todos los demás funcionarios que se irán sucediendo en las funciones que en un momento cumplió por mandato de las leyes. Sin embargo, actúa contra las normas, al margen de la legalidad y vemos cómo las autoridades poco o nada hacen para evitarlo, con lo cual se fomenta la impunidad y el tráfico de influencias por el poder político de los involucrados.

La legislación penal señala con claridad las responsabilidades en relación a los documentos. Bajo la denominación Falsificación de documentos en general, en el artículo 430° se establece responsabilidad penal a quien suprime, destruye u oculta un documento en todo o en parte de modo que pueda resultar perjuicio para un tercero. La pena correspondiente está indicada en los artículos 427° y 428°, según sea el caso.

Considerando que los documentos públicos son Patrimonio Documental de la Nación, es de aplicación también el artículo 230° que protege los bienes culturales distintos a los de la época prehispánica, que sanciona a todo aquel que los destruye, altera o extrae del país o comercializa, sin autorización. Los documentos públicos son bienes culturales porque pertenecen en principio al patrimonio documental de la Nación, tal como ya lo hemos advertido, y no necesitan declaración expresa para integrar dicho patrimonio.

En lo que se refiere a los empleados públicos comprendidos en el régimen laboral del Decreto Legislativo 276, vigente por el momento, en algunos aspectos, porque a partir del año 2005 será superado por la Ley 28175, que es la Ley Marco del Empleo Público; se establece que en la vía administrativa es de aplicación el artículo 28, inciso i) que considera falta disciplinaria el causar daño, entre otros bienes, a los documentos de las entidades públicas. Las normas que vengan más adelante de acuerdo con la Ley Marco deberán insistir en este numeral e incluso deberá ser perfeccionado para que con toda claridad se señale la obligación del empleado público de salvaguardar la documentación producto de la función pública estableciendo sanciones administrativas drásticas, como la destitución en

caso de destrucción o eliminación de un documento público sin autorización, de acuerdo con la legislación que rige sobre la materia.

En el mismo sentido el Decreto Legislativo 728 que rige para los servicios no personales al Estado vigente, en el momento que esto escribimos en su artículo 13, inciso 13.1 señala como falta los daños intencionales a la documentación de la entidad pública en la que se desempeña. Ambas normas deberán ser fusionadas o, tal vez, redactadas con mayor rigurosidad cuando se trata de proteger la documentación de los archivos públicos.

Por tanto, al funcionario y servidor público les asiste una serie de responsabilidades con relación a la conservación, custodia y cuidado de los documentos.

Debemos ser conscientes que la corrupción de los funcionarios públicos incide negativamente en diversos aspectos de la vida nacional, principalmente en lo económico. Por el momento no es posible cuantificar el impacto económico de la corrupción con precisión, si tenemos en cuenta los pagos de irregulares o ilícitas comisiones, los sobrepagos que se adicionan a los precios reales, la pérdida de eficiencia o atrasos administrativos que extienden innecesariamente la toma de decisiones por las coimas y sobornos que impiden que los procesos se agilicen debido a los intereses que detrás de ellos se mueven. Paralelamente se afecta la confianza del inversionista extranjero o nacional que ve peligrar sus capitales debido a los constantes actos de corrupción que se detectan, más aun cuando es notorio que los corruptos gozan de incomprensible impunidad, lo que tiene su efecto en el riesgo país, ahuyentando las inversiones que tanto necesitamos para revertir el alto índice de pobreza y extrema pobreza. Si a todo esto agregamos la negligencia en la protección de los documentos públicos, se afectará más aun las inversiones de empresas privadas nacionales e internacionales en nuestro país, porque verán peligrar la seguridad jurídica al no contarse con las pruebas documentales de los compromisos económicos contraídos.

CAPÍTULO III

CORRUPCIÓN E IMPUNIDAD

1. La corrupción en la administración pública

Definiciones sobre el término corrupción hay muchas pero la mayoría de ellas se centran en la conducta que suelen tener los funcionarios de gobierno en la que media el abuso del cargo, del poder o de los recursos públicos para la obtención de beneficios personales.

Podemos entender la corrupción como un comportamiento al margen de la legalidad realizado por una o varias personas; éstos serán transgresores de las normas sociales que imperan en un tiempo y espacio determinados. Esto supone que existirá variabilidad de las normas sociales, de manera que la calificación de un determinado acto de corrupción está ligada al momento histórico, al sistema social y al sistema de valores vigentes. Entendemos entonces que para la comisión del delito puede tratarse de uno o más sujetos que participan en forma activa o pasiva, en forma individual o colectiva, cuyo comportamiento se dirige a transgredir las normas sociales para obtener, por lo general un beneficio económico, aunque también debemos comprender los actos que llevan a obtener beneficios políticos o ventajas en una determinada posición dentro del Estado o poder, para sí o para terceros dentro de la función pública, que pueden o no derivar en un beneficio económico para el autor, como sucede con los casos de nepotismo.

Siempre se tendrá en consideración cuatro aspectos fundamentales que nos llevarán a calificar el grado de corrupción y el rechazo general de la sociedad cualquiera sea ésta: el abuso que hace el o los funcionarios del cargo que le han sido encomendados; el uso ilícito de los recursos del Estado; el abuso del poder que ostenta por tener la calidad de funcionario público; y la obtención de un beneficio personal.

Una de las definiciones que nos interesa comentar es la siguiente: *“La corrupción se describe como toda aquella acción u omisión del servidor público que lo lleva a desviarse de los deberes formales de su cargo con el objeto de obtener beneficios pecuniarios, políticos, o de posición social, así como cualquier*

utilización en beneficio personal o político de información privilegiada, influencias u oportunidades.” (Plan Transparencia, 2002)³⁸

En cada uno de los aspectos que toca la definición es posible probar el acto de corrupción con los documentos de los archivos, pero de este concepto queremos destacar la utilización en beneficio personal de información privilegiada porque atañe directamente a los documentos y a la responsabilidad de su custodia a la que están obligados todos los empleados públicos de acuerdo con las disposiciones legales que antes señaláramos. Éstos, en razón de sus cargos, tienen acceso directo e inmediato a la documentación que puede contener la información a la que se refiere el concepto en comentario, cuya utilización les puede agenciar una serie de beneficios personales de carácter pecuniario o posiciones ventajosas por el uso indebido que de ella hacen. Lo que significa el aprovechamiento de la información para fines distintos a los que está destinada.

El fenómeno de la corrupción se presenta de diversas formas en los países, donde las normas culturales varían no solo según la variedad de culturas, sino también según el sector de la sociedad de que se trate. No obstante, cualquiera sea la modalidad, todos tenemos claro que la acción corrupta consiste en la infracción de una norma o de los principios éticos que se deben observar durante la función pública. Como afirma Michael Hardt: *“La corrupción adquiere formas tan numerosas que tratar de mencionarlas todas es como tratar de meter el mar en un vaso.” (2002: 353)³⁹*

Concordamos con los diversos trabajos sobre corrupción que establecen que los actos de corrupción se realizan para la obtención de un beneficio privado que satisfaga las expectativas del infractor. En tal virtud, una campaña contra la corrupción sistemática requiere decisiones políticas firmes para combatirla, porque las mejores políticas económicas o el incremento del número de leyes sobre la materia serán vanas si no se trabaja decididamente y en forma intensa en la promoción y aplicación de valores, a fin de que éstos sean parte del acervo moral de cada trabajador del Estado. Es decir, la promoción de la ética en el servicio público será parte de una campaña que el Estado deberá emprender en forma amplia en la lucha contra la corrupción, para que tanto la ciudadanía como el

trabajador público tomen conciencia de lo nocivo del fenómeno que deteriora progresivamente la función pública, la economía del país, los valores de todo el conjunto de la sociedad y, sobre todo, la confianza de la población en sus autoridades.

Las prácticas crecientes de corrupción se constituyen entonces en una amenaza constante para el desarrollo de cualquier país en el que se encuentra enquistada, porque sus causas y efectos son complejos y de toda índole, sea en el campo político, social, económico, cultural, etc., en consecuencia, la sociedad percibe la debilidad de sus instituciones, lo que se suma a los bajos niveles de responsabilidad funcional, nula voluntad política de enfrentar el problema en forma decidida y escasa respuesta de participación ciudadana. Además, la corrupción tiene una dimensión política que refleja la manera en que el poder se ejerce en un país y su combate exige también un compromiso de parte de toda la población organizada o no, como sociedad civil, independiente del Estado sin ataduras ni compromisos, de carácter asociativo y no económico, que enlaza la esfera pública con la sociedad propiamente dicha.

La sociedad civil puede estar integrada por asociaciones, organizaciones y movimientos que recogen los problemas que encuentra en los ámbitos de la vida privada y los transmiten a la opinión pública según el sector de actividad en el que se involucran. En lo que toca a los archivos será muy importante la participación de las asociaciones archivísticas que son una de las formas como se presenta la sociedad civil, cuya opinión autónoma se hará llegar a los niveles de decisión competentes en defensa de los archivos.

La dimensión en la que se mueve la corrupción, sin duda, permite que ésta en sus distintos grados de intensidad alcance niveles alarmantes, porque está latente en toda la estructura de poder político, siempre encuentra formas fáciles, abiertas y continuas de burlar la justicia, protegiéndose el delincuente sin que corra el riesgo de ser sujeto de la denuncia penal correspondiente, que concluya en la debida sanción, con lo cual la corrupción aumenta en gran escala. Tal como ya lo hemos expresado las causas de la corrupción pueden ser diversas, pero principalmente, actúa adversamente la falta de una cultura ética, a la que se suma

la ausencia de justicia y de los valores para ejercer las funciones que el Estado les ha encomendado a los funcionarios. Estos son los indicadores más visibles de su crecimiento y expansión en el Estado. Cuando los empleados públicos no tienen claro que están para servir al interés público y no para que se sirvan de él, el grado de corrupción puede llegar a dimensiones imprevisibles, tornándose inmanejable si no se ejercen los controles con rigurosidad sobre el ejercicio de la función pública, lo que es fundamental en las sociedades democráticas. Quizás la raíz del problema se encuentre en la carencia de moral de ciertos personajes que incumplen el mandato de las leyes, así como por la ausencia de ética en la formación básica del individuo, esto es partiendo del ambiente familiar donde desde los primeros años de vida la ausencia de valores ha sido el indicador permanente en las diferentes etapas de la vida de un individuo.

Muchos son los factores que de una u otra manera facilitan la corrupción. En ocasiones se genera por:

1. Un aprovechamiento de las fallas, omisiones o vacíos que se pueden presentar en los procedimientos administrativos. Con cierta frecuencia se comenta que cuanto más conocimiento tiene el funcionario corrupto de los procedimientos administrativos y de sus fallas es más peligroso, porque puede utilizar ese conocimiento para fines negativos contra la administración. Lo que debe hacer un funcionario honesto es recomendar las modificaciones de los procedimientos para mejorarlos, hacerlos más fluidos y eficaces en provecho de la propia administración, impidiendo que queden puertas abiertas que faciliten la corrupción.
2. Otra parte se produce en gran medida por el diseño inadecuado y hasta obsoleto de las estructuras de las organizaciones, que no terminan de ubicarse dentro de los modelos modernos de la administración de la cosa pública. Hasta el momento no se vislumbra una efectiva modernización del Estado. La indecisión de las autoridades competentes sobre el tema es latente y los intentos realizados en diversas épocas han fracasado de manera que

continuamos en las reformas de segunda generación, en tanto en las de tercera generación que se refieren a la seguridad pública, hace tiempo que en otros países se muestran adelantos significativos. Se ha avanzado en cuanto a las reformas de primera generación, cuyo propósito fue lograr el equilibrio fiscal y el control de la inflación, pues se mantienen en forma sostenida bajos índices anuales de inflación, aunque sobre el equilibrio fiscal todavía no se puede decir lo mismo porque aún es preocupante.

3. La falta de una cultura ética y el casi nulo desarrollo de una cultura y política democrática.
4. Los conflictos de intereses entre lo público y lo privado, cuando los funcionarios públicos no exhiben una actitud imparcial, facilitando que sus actos beneficien a sus propios intereses al no hacer un claro deslinde entre lo que es del Estado y lo que corresponde a su ámbito particular.
5. La fragilidad de los mecanismos de ejecución y sus controles, los que de no ser adecuados contribuyen a facilitar que el agente corrupto pueda perpetrar con facilidad sus delitos sin recibir la sanción que merece. Por tal motivo, es imprescindible el perfeccionamiento, fortalecimiento y modernización de los mecanismos de control y fiscalización a todo nivel, como tarea permanente y fundamental e institucionalizada dentro de la función pública. Con seguridad podemos afirmar que de todos los mecanismos de control aplicables, la transparencia es el más eficaz e involucra directamente al uso de los documentos públicos. Los mecanismos de control y fiscalización no deben incomodar a ningún funcionario honesto, antes bien los entenderá como fundamentales para asegurar, en la práctica, el imperio del derecho en cada una de las actividades realizadas a nombre de la Nación.

Es muy importante recordar que nuestro país el 6 de abril de 1997 ratificó la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción, y el 10 de junio del 2003 se designó al Ministerio de Justicia como Autoridad Central ante la referida Convención.

Para ubicar al agente público dentro de los alcances de la Convención, el Artículo I consigna la siguiente definición de función pública: "toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos", e incluye el siguiente concepto de funcionario público: "*Funcionario público*", "*Oficial Gubernamental*" o "*Servidor público*", cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos.

El Código de Ética peruano adopta la denominación "servidor público" de manera genérica.⁴⁰ Queda claro que la relación con el Estado no hace distinción de régimen laboral, modalidad o sistema de remuneración alguna e incluye a todos aquellos que tienen vinculación con el Estado en calidad de ad-honorem, en consecuencia, están comprendidos en las responsabilidades que se desprenden del ejercicio de la función pública. Tal como lo señala la Convención Interamericana de Lucha Contra la Corrupción, responderán de acuerdo con la ley por los actos ilícitos que pudieran cometer.

Es interesante destacar la definición del citado documento sobre bien público del Artículo I, ésta dice: "*Bienes*", *los activos de cualquier tipo, muebles o inmuebles, tangibles o intangibles, y los documentos o instrumentos legales que acrediten, intenten probar o se refieran a la propiedad u otros derechos sobre dichos activos.*"

Una vez más comprobamos la importancia que cobra el documento en la lucha contra la corrupción, porque el documento en referencia, de trascendencia internacional, tiene categoría de ley para nuestro país de acuerdo con el artículo 55 de la Constitución Política del Perú. La Convención pone así de relieve la

calidad de prueba de los documentos que acrediten, intenten probar o se refieran a la propiedad u otros derechos sobre activos de los estados firmantes de la Convención.

De acuerdo con los propósitos de dicho instrumento señalados en su Artículo II los países firmantes de la Organización de los Estados Americanos, buscan promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.

Asimismo, según el Artículo XI los países se comprometen a tipificar en sus legislaciones, entre otras la siguiente conducta: *“El aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero, por parte de un funcionario público o una persona que ejerce funciones públicas, de cualquier tipo de información reservada o privilegiada de la cual ha tenido conocimiento en razón o con ocasión de la función desempeñada”*.⁴¹ Queda, entonces, claramente establecido como delito de corrupción el uso indebido de la documentación reservada o privilegiada de los archivos públicos, por lo que éstos deberán adoptar las medidas necesarias para evitar que se burlen o se violen los controles tanto de los documentos tradicionales como de los documentos electrónicos, en cuyo caso las medidas a adoptarse necesariamente deberán ser más rigurosas, por la facilidad con que éstos pueden ser transmitidos a través de los sistemas informáticos en grandes cantidades, sin tener que retirar el documento del lugar donde se encuentran en el archivo, como sucede cuando se trata de documentos tradicionales.

2. La impunidad

Rodrigues Kauth refiere: *“el término impunidad deriva del latín, significa “sin castigo”, tiene su origen en el vocablo punire, sinónimo de castigo”*. Sostiene que para el Derecho se considera impune lo que escapa al castigo previsto por las sanciones de la ley positiva. Esta figura desde el punto de vista jurídico se ve

afectada, entre otras razones, por el nivel de resonancia en la sensibilidad de la población. De lo expuesto por el autor nos interesa lo que la criminología clásica llama *cifra negra*, y que él ubica como todos los delitos cometidos que por supuesto tienen un autor, pero éste no ha sido descubierto, ni el mismo sufre la eventual condena. Luego dice: *"En cuanto a los delitos de "cuello blanco" impunes, se corresponden en su impunidad a los de la "cifra negra", aunque en mayor intensidad, ya que no solamente no son descubiertos y únicamente se los puede inferir de la actividad económica de un país, tomando en cuenta su potencial y comparándolos con las cifras que arroja el Producto Bruto Interno anual, como así también se lo puede realizar con estudio del estrechamiento de la cúpula de la pirámide estratificacional y el ensanchamiento de la base de la misma en un período determinado; es decir, la pauperización de un país por degradación de sus actores sociales a meras figuras estadísticas que engrosan las cifras de la misma.*(Web: 9)⁴² Rodríguez nos muestra un panorama alarmante que irá debilitando a la sociedad porque queda el sentimiento adverso: que los delincuentes encubiertos por la impunidad jamás serán sancionados.

Cuando existe una cultura de impunidad, la única manera de romperla es condenando y castigando a los corruptos, empezando por los más importantes, sin dejar de lado los casos menores, que no por ser tales queden sin la sanción en la gradación que corresponda. Sin embargo debemos advertir que las investigaciones que se realicen deben gozar del debido proceso y de la independencia del poder político o económico respecto del órgano administrativo y jurisdiccional que las asuma, y tal como hace Transparencia Internacional, se hace imperativo que los resultados sean publicados para el conocimiento de toda la población, cualquiera sea el nivel del funcionario infractor, para que la opinión pública los conozca y tenga el debido cuidado en el futuro, si en algún momento está en su decisión elegirlos mediante el voto popular.

La falta de castigo o impunidad tiene un efecto negativo si queremos reducir los índices de corrupción. En el Derecho Penal se mencionan dos tipos de impunidad la de hecho y la de derecho. (Flores Polo, 1982:68)⁴³ No comentaremos el segundo caso porque no se ajusta a los fines que pretendemos demostrar, sin

embargo los mencionamos, éstos son: la amnistía, el indulto, la prescripción y otras formas en las que la acción penal se evade. Es evidente que en muchos casos se advierte la influencia del poder político para su otorgamiento; esto también es corrupción.

En el primer caso tenemos que ciertos actos delictivos, no obstante ser de conocimiento público, pasan a ser archivados por no haberse precisado al autor del acto delictivo, porque no se le ubicó y aparece como “*no habido*”, el delincuente huye del lugar donde se le debe juzgar fugando del país de origen, burlando la justicia y en ocasiones no es posible su extradición, porque media el interés o poder político que lo protege produciendo la impunidad, porque el país no ha firmado un tratado de extradición con el país que alberga al infractor, o simplemente porque no se hallaron las pruebas para determinar la responsabilidad penal, que más de las veces es porque los documentos “*desaparecieron*”, se eliminaron clandestinamente o se “*incendió*” el local donde se encontraban los documentos de archivo que probarían el delito. Esta impunidad produce reacciones de repulsión en la sociedad por la injusticia y desconfianza en el órgano jurisdiccional, que arrastra inclusive a otras autoridades representativas y a los Poderes del Estado en general.

Esta omisión o acción estatal que permite se produzca la impunidad, comporta esencialmente la privación del derecho a la justicia que la sociedad espera de sus autoridades; entonces, contrariamente a todo orden jurídico, la impunidad se convierte en una garantía para los autores de los actos delictivos.

La impunidad producida por la corrupción ocasiona un daño irreparable al Estado porque los corruptos no cumplen con resarcir el daño causado, a la vez que tiene un efecto negativo en la sensibilidad de la población. El ciudadano común siente que a los funcionarios con poder les está permitido todo; asimismo, se convierte en un mal ejemplo a seguir por quienes, por la escasa entereza personal que poseen, se animan a cometer pequeños actos de corrupción en el entendido que por ser menores no dañan como los más graves cometidos por los funcionarios de más alto nivel, que sí afectan en su conjunto ingentes sumas de

dinero del erario público. Nada más alejado de la verdad porque la falta o delito, por mínimo que sea, produce el mismo impacto en la sociedad.

Las formas de impunidad que se presentan cuando los agentes corruptos son conocidos, pero no se les persigue porque políticamente tienen poder y los medios de comunicación, así como las instancias jurisdiccionales cuya misión es denunciar estos hechos y perseguirlos, permanecen silenciados igualmente por el poder político, son los que más rechaza la población.

A todo ello se agrega un conjunto de factores administrativos inoperantes, sistemas jurídicos obsoletos y políticos enquistados en el poder, que impiden que la justicia sea administrada como corresponde y hacen que el Estado de Derecho siga siendo sólo una lírica declaración de quienes tratan de mantener el *statu quo* sin el menor esfuerzo para lograr el cambio. En este escenario, se establece un sólido patrón de impunidad y denegación de justicia que actúa inmodificable, beneficiando a quienes se burlan de las instituciones llamadas a aplicar la ley.

Casos como el que refiere la Agrupación Pro-Calidad de Vida, Gustavo Coronel, de Venezuela, sobre la impunidad nos llama a la reflexión. Ellos consideran que ésta es el agente causal más poderoso de la corrupción, porque quien tenga motivo y oportunidad para ser corrupto no se resistirá a cometer un acto ilícito en la función pública si sabe que no tendrá sanción penal y ni siquiera sanción social. Agrega que en Venezuela en los últimos 40 años ningún corrupto importante fue puesto en la cárcel y en las páginas sociales aparecen asistiendo a reuniones donde se encuentran honestos y corruptos por igual, atados a una amistad que se parece demasiado a la complicidad. (1997:8)⁴⁴

CAPÍTULO IV

LA TRANSPARENCIA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA: ELEMENTOS COLATERALES

Abordar el tema de la transparencia es complejo porque ello requiere de una interpretación clara basada en la visión para encontrar y aplicar soluciones efectivas que tengan éxito a fin de lograr el cambio dentro de un proceso de Modernización del Estado. Cualquier análisis a realizar demanda agenciarse de información que nos ayude a descubrir las estrategias más adecuadas.

Será preciso iniciar una serie de actividades como: revisar las normas básicas existentes a nivel internacional para luego identificar el grado de la problemática nacional y elegir las opciones de solución en nuestro país de acuerdo con nuestra realidad; se medirán los resultados que otros países han logrado e inclusive se tratará de analizar las fallas o tropiezos que impidió el éxito en los países que no han mostrado resultados satisfactorios; se identificarán las variables más relevantes de la realidad nacional en el tema para establecer los indicadores que comprende cada una de ellas, para luego definir las políticas que guiarán cada paso a seguir, bajo principios coincidentes con la misión que les toca cumplir a los funcionarios públicos. Un elemento adicional es lograr la inclusión de los archivos públicos y diseñar la estrategia a seguir para una campaña agresiva, dirigida a la protección de los archivos, que son el soporte básico para lograr una efectiva transparencia.

No olvidemos que cuando los gobiernos deciden abrir los archivos al acceso público, las organizaciones deben estar preparadas para ofrecer el servicio inmediato de los documentos, porque cualquier dilación será motivo de la queja correspondiente por parte del administrado, con lo que la ansiada transparencia no dejará de ser una mera declaración. Es importante tener presente en todo

momento que el servicio de la documentación debe ser oportuno, cualquier dilación desdice de la eficiencia y calidad del archivo.

Generalmente los archivos de más larga data suelen encontrarse en una situación deplorable, almacenados en cualquier rincón de la entidad, por lo que el servicio puede demorarse más del plazo que señalan las leyes sobre transparencia. No es raro constatar que los encargados de los archivos demoren varios días y hasta meses la ubicación de un documento o, lo que es peor, nunca lo ubiquen por el desorden en el que se encuentran.

Aunque estamos convencidos por la experiencia de tantos años en el tema de los archivos que el panorama se muestra sombrío en cuanto a resultados satisfactorios sobre el cuidado de los documentos públicos que vislumbre un cambio del caos en el que están muchos archivos, consideramos que cualquier propuesta para revertir esta situación es bienvenida, y aunque es notorio que la indiferencia o la complacencia hacia formas distantes a las mínimas condiciones exigidas para los archivos, difícilmente se modificarán en el corto plazo, debemos hacer algo desde el lugar en el que nos encontremos para lograr avances de manera progresiva y sostenida. Visto de este modo habrá que iniciar las acciones que correspondan para no quedarse en el intento.

En esa medida la búsqueda de soluciones no debe esperar. No obstante que cotidianamente comprobamos cómo la corrupción se reproduce en escala geométrica, el camino será continuar en la lucha a través de diferentes medios que nos conduzcan a disminuir los índices de corrupción. No debemos dejar que la corrupción le gane a la población su firme propósito de combatirla. Es triste conocer que en una última encuesta de opinión realizado en Lima el 76% de la población expresa una actitud de tolerancia con la corrupción. Esto es alarmante y riesgoso porque permite que ésta fácilmente se instale en las más altas esferas del poder y de las organizaciones públicas.

También es notorio que acciones aisladas para el fomento de la transparencia y responsabilidad de los funcionarios públicos producen resultados insatisfactorios e insignificantes si tenemos en cuenta la magnitud de las consecuencias que afecta a la sociedad. Asimismo, la aplicación de nuevas

tecnologías para el fomento de la transparencia en relación con el flujo de información que por los medios informáticos se procesa, en muchos casos ha contribuido a la pérdida de grandes cantidades de datos por la fragilidad y facilidad con la que pueden desaparecer valiosos y comprometedores documentos con la sola pulsación de una tecla de la computadora. Encontramos aquí una capacidad de respuesta de los infractores para evadir las responsabilidades debido a que se adoptan nuevas formas de corrupción acompañadas de los adelantos tecnológicos, quizás más fáciles para el delincuente y de muy difícil solución y persecución para las autoridades.

No obstante, debemos reconocer que la aplicación de la informática en las diversas actividades del gobierno debidamente encausadas para brindar información a través de este valioso medio, contribuye en forma efectiva a la transparencia siempre que la información puesta al servicio sea la que corresponde exhibir, debidamente actualizada, además de ser veraz y objetiva. En este camino el programa *E-government* o Gobierno Electrónico viene dando resultados satisfactorios en los diversos países que cuentan con sus portales informativos a través de Internet e inclusive para el servicio a los ciudadanos en algunas gestiones administrativas que pueden realizarse desde la computadora de su domicilio o desde una cabina pública de Internet para obtener un resultado inmediato. De manera que el uso de los medios informáticos puede coadyuvar a mejorar la gestión pública y la transparencia.

En definitiva, la documentación pública en cualquier tipo de soporte – papel o electrónico - debe ser de acceso inmediato al ciudadano, en estricta coincidencia con los principios contenidos en las normas sobre transparencia de las funciones de gobierno. La precisión de los límites de la censura que el Gobierno pueda decidir para evitar informar sobre determinadas actividades tendrá una justificación muy bien fundamentada y convincente; también será necesario prever los mecanismos legales que los ciudadanos puedan ejercer para lograr que se les proporcionen los archivos del Estado, donde puedan encontrar la información de su interés. Estos archivos deberán estar en condiciones adecuadas de conservación para satisfacer la demanda de información.

Una de las aplicaciones que ayuda mucho al control de los fondos públicos o, mejor aún, a su buen uso en algunos países que cuentan ya con el servicio, es la licitación electrónica que se presenta como una alternativa eficaz y sencilla para que los empresarios o proveedores identifiquen oportunidades, obtengan los documentos de licitación, presenten sus ofertas y sigan el procedimiento de adjudicación de principio a fin a través de la Internet. Este es un gran paso porque en las licitaciones públicas o adquisiciones de bienes para el Estado es donde se presentan con mayor incidencia los casos de corrupción, irregularidades o malos manejos de los fondos públicos y es por donde se canalizan las mayores pérdidas del erario nacional.

Para que los sistemas transparentes funcionen será necesario ir detectando a los empleados corruptos, decidiendo su inmediata separación para que dejen de ser un obstáculo en el desarrollo y progreso del Estado, con los que se tenderá al logro de reales formas democráticas donde la transparencia mediante el uso de la información y la puesta a disposición de los documentos que sustentan la gestión administrativa sea efectiva.

Podemos mencionar como mecanismos normativos genéricos dentro de un sistema democrático, que contribuyen a asegurar la transparencia y la determinación de responsabilidades en la lucha contra la corrupción:

- a) Mantener una estricta división o independencia de poderes de acuerdo con los principios constitucionales y nuestro sistema de gobierno; así como realizar una labor de fiscalización efectiva entre los mismos;
- b) Reforzar la autonomía de la Contraloría General de la República en el ejercicio de sus funciones. La independencia del poder político debe estar garantizada, porque cualquier relación de afinidad sea de la índole que fuera respecto de la autoridad de Control con el gobierno de turno, ocasiona suspicacia y desconfianza de la población, respecto a las investigaciones que el órgano de control

practique, disminuyendo su credibilidad, a la vez de poner en duda su imparcialidad y profesionalismo.

- c) La observancia de la legalidad como fuente de estabilidad, de seguridad jurídica y de confianza para la ciudadanía.

En efecto, seguridad jurídica, estabilidad económica y gobernabilidad democrática son conceptos relacionados y constituyen hoy el soporte de la competitividad en un Estado moderno que asume los retos de la globalización que se presenta como una imposición porque no tiene regresión, en la que tienen que entrar todos los países cualquiera sea su grado de desarrollo. Las ventajas de un Estado de derecho donde las reglas sean claras para garantizar la seguridad jurídica, disminuir los costos de información, hacer más eficientes los mercados y dar a los inversionistas la confianza de que sus contratos serán cumplidos, y que en el caso de darse alguna clase de disputa o controversia existen las garantías para que los compromisos asumidos sustentados en los documentos probatorios óptimamente conservados en los archivos públicos, serán respetados en su integridad y con ellos logren un juicio expedito, justo e imparcial.

- d) Garantizar la igualdad de los ciudadanos ante la ley con la finalidad de que ésta se aplique sea cual fuere el nivel del funcionario público, sin interferencias del poder político, para que la sanción a que hubiera lugar se dé con el debido rigor de acuerdo con la magnitud del delito.

1. La transparencia y la rendición de cuentas

Muy vinculada a la transparencia se encuentra la rendición de cuentas que en muchas legislaciones es parte de la ley sobre la transparencia de la función pública y de las normas de los sistemas de control gubernamental.

La debida rendición de cuentas a la que están sujetos todos los funcionarios del Estado, es una de las medidas más cercanas al control que el Estado por ser

tal debe ejercer sobre la función pública, y una parte sustancial de ella deberá estar reflejada en los documentos sustentatorios que prueben cuán honesto es el servidor o funcionario del Estado, porque estamos convencidos que la probabilidad de que un funcionario corrupto sea atrapado sólo aumentará cuando los documentos sean protegidos para evidenciar los hechos y probarlos con estos instrumentos que tienen la calidad de irrefutables a fin de que los castigos sean efectivos.

Tanto los funcionarios como los servidores públicos están obligados a rendir cuentas ante las autoridades competentes y ante la ciudadanía, por lo que los mecanismos que permitan cautelar la presentación en forma oportuna de la debida rendición de cuentas documentada, deberán ser adecuados para una real transparencia y probidad administrativa en el manejo de bienes y recursos del Estado, con la finalidad de que se produzca un verdadero proceso de moralización en el país.

Como sabemos, el Estado a través de sus funcionarios realiza una serie de actividades de acuerdo al Sector correspondiente. En todos los sectores la obligación de rendir cuentas es la misma, sin embargo, consideramos que en algunos casos la incidencia de actos de corrupción merece una especial atención, como cuando se trata de las funciones que se realizan con relación a la recaudación y administración de los impuestos; las aduanas; la policía; las compras o adquisiciones de bienes y servicios gubernamentales; las contrataciones; la tributación; la fiscalización, etc. En este tipo de actividades de la función pública, los documentos que las sustentan deberán tener prioridades en su conservación, sin dejar de atender otros cuya utilidad reviste valor probatorio en su etapa administrativa y posteriormente tendrán valor histórico.

La transparencia y la rendición de cuentas son dos conceptos que están estrechamente vinculados a los documentos. Son precisamente éstos los medios que podrán hacer viables ambas acciones desde el momento que se facilita la puesta a disposición de las autoridades o ciudadanos de todos los documentos que evidencian los actos y actividades administrativas realizadas en el ejercicio de la función pública. La transparencia mediante el acceso a la información es un

derecho de los ciudadanos que exigen la rendición de cuentas de sus gobernantes, y es un deber del Estado para prevenir la corrupción, además de contribuir a mejorar la imagen de la burocracia.

La rendición de cuentas o *accountability*, tuvo su origen en las naciones anglosajonas; más adelante encuentra un lugar preferente en Estados Unidos, y su significado en esencia es la obligación del funcionario público de rendir cuentas a la sociedad dentro de un gobierno democrático, en tanto este sistema de gobierno exige el control de los gobernantes por los gobernados. Esta rendición es continua, esto hace que la fiscalización sea permanente, convirtiéndose en el mejor instrumento para contrarrestar la corrupción en tanto se haga efectiva a través de mecanismos seguros, confiables y eficaces.

La falta de castigo o impunidad tiene una consecuencia negativa en la sociedad, esto lo tenemos muy claro, por lo que será muy importante insistir en la obligada rendición de cuentas a la que está obligado todo funcionario público, la que debe tener su sustento en los documentos de los archivos para demostrar de manera indubitable cómo cumplió la misión encomendada por el Estado.

La rendición de cuentas de acuerdo con las legislaciones vigentes en diversos países, e igualmente en el Perú, es obligatoria. Una de las formas de hacerse efectiva es a través de los portales informáticos, sobre la base de información que procede de los documentos tradicionales - por el momento, en la mayoría de los casos - y en otras ocasiones se trata de información que se encuentra únicamente en medios informáticos, es decir, se encuentra registrada en los documentos electrónicos de origen. Cuando se da esta última modalidad será necesario poner especial cuidado en la autenticidad, estabilidad, integridad y permanencia en el tiempo de los documentos que se manejan en estos medios. Sobre el tema Michael Cook y otros especialistas muestran su preocupación sobre la rendición de cuentas cuando la información se encuentra en los documentos electrónicos, porque en muchas organizaciones la rendición de cuentas de los recursos humanos y financieros se asigna con mucho cuidado, por lo que las penas en casos de delitos por el manejo de estos recursos son drásticas ya que se consideran muy valiosos. Pero no ocurre así cuando se trata de los

documentos que son propiamente la fuente de las rendiciones que también son un valioso recurso, éstos no reciben el mismo grado de atención; tal es así que los documentos electrónicos pueden perderse porque no se encargó a nadie dentro de la organización la obligación de protegerlos. (1999: 53)⁴⁵

La informática en estos momentos revoluciona todas las actividades que el hombre realiza y en el aparato estatal va incrementándose progresivamente. Sin duda, la utilización de los medios electrónicos en la gestión pública nos sitúa en el desarrollo tecnológico que todos los países buscan unos con más éxito que otros, donde se invierten grandes capitales para su instalación, mantenimiento y recuperación de la información. Todo ello es desarrollo, pero no hay que descuidar la conservación por largos periodos de los documentos probatorios, para los que será necesario extremar las medidas técnicas a fin de garantizar su permanencia e inalterabilidad, sin que ello signifique limitar el aprovechamiento al máximo de este recurso tan indispensable hoy en día.

El 5 de marzo del 2004 se publicó en el diario oficial El Peruano, la Ley 28186, que en su artículo 1° establece: *“No podrán destruirse, aun cuando se hubieren conservado mediante microformas, de acuerdo al Decreto Legislativo N° 681, normas modificatorias, ampliatorias y reglamentarias, los originales de los documentos, información y antecedentes de las operaciones o situaciones que constituyan hechos generadores de obligaciones tributarias así como toda otra documentación relacionada con hechos que determinen tributación, mientras el tributo no esté prescrito”*.⁴⁶ En diversos trabajos nuestra opinión siempre fue en el sentido de conservar, por el momento, en soporte papel los documentos originales que fundamentan determinados derechos u obligaciones.

Es innegable el auge permanente y sostenido que tienen las tecnologías de la información en los más diversos campos del saber, pero mientras no garantice la conservación de los documentos electrónicos por largos periodos, siempre será necesario el soporte papel, aun cuando estamos de acuerdo en su aplicación en los archivos. Lo importante es evaluar y determinar qué documentos pueden ir en soporte electrónico y qué otros por ningún motivo pueden formalizarse únicamente en este tipo de soporte.

La norma en comentario comprende los documentos electrónicos digitalizados, pero de acuerdo a una interpretación jurídica extensiva, podemos afirmar que también impedirá que los documentos que contengan obligaciones tributarias o tengan relación con éstas puedan encontrarse en el soporte electrónico de origen. Un elemento adicional es la aplicación del término de prescripción - en la mayoría de los casos 4 años - para decidir su eliminación, cumplido el término legal se tendrá que evaluar las posibilidades de valor para la investigación. En nuestra opinión, esta es una norma que abre una gran posibilidad para actuar en el mismo sentido respecto de otros documentos similares de la gestión pública para así evitar la pérdida de valiosa información que evidencian las actividades de los funcionarios públicos. Es de advertirse que la ley mencionada es de aplicación tanto para la actividad privada, que está obligada a demostrar el cumplimiento de sus obligaciones tributarias ante el organismo competente – Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT) - como para la actividad pública que conserva la documentación de las obligaciones tributarias de los contribuyentes.

Algunos abogados e informáticos podrán decir que es un retroceso para nuestro país, nada de eso, creo que es un gran avance porque asegura importante documentación que el Estado está obligado a proteger. Además queda claro que con medidas adecuadas se puede combinar perfectamente el uso de la tecnología informática en los archivos para documentos en los que no se presenten riesgos de pérdida de información, y mantener en un soporte que ofrezca mayor seguridad, mientras la tecnología no garantice a plenitud su conservación inalterable, la documentación que le interesa al Estado y a la ciudadanía para los efectos de supervisión, fiscalización, control y sustento de sus derechos y obligaciones.

Una muestra de la atención que merece el acceso a la información y la rendición de cuentas se da en Estados Unidos, donde mediante varias leyes se garantiza los derechos de los ciudadanos de observar, entender y evaluar las decisiones y conducta de los funcionarios del gobierno. El acceso a la información permite a los ciudadanos impugnar los actos gubernamentales con los cuales

están en desacuerdo y buscar reparaciones de la mala conducta oficial. El acceso a su vez se convierte en un mecanismo eficaz para disuadir de la mala conducta oficial al recordarles a los funcionarios públicos que deben rendir cuentas. Por lo tanto, el concepto de transparencia incorpora los mismos valores que subyacen para la rendición de cuentas democrática. Estos valores a los que en Estados Unidos se hace comúnmente referencia son mencionados con el término de "gobierno abierto".

De la misma forma, la rendición de cuentas legal, a través del recurso a los tribunales, requiere información, es decir documentos, acerca de las políticas y prácticas del gobierno. Por ejemplo, los documentos obtenidos de acuerdo con la Ley de Libertad de Información han promovido varias impugnaciones exitosas de la conducta de funcionarios gubernamentales, conducta que infringía los derechos civiles de ciudadanos estadounidenses; es así como se va socavando progresivamente la corrupción en el servicio público.

La tecnología electrónica facilita al ciudadano mayor acceso a la información en poder del gobierno, de manera que los salones de lectura públicos se convierten en virtuales, donde la información está disponible para cualquiera que tenga una computadora y un módem (Vaughn)⁴⁷.

Para que los ciudadanos realicen una verdadera fiscalización cuando los documentos de la gestión pública se encuentran en medios electrónicos, es necesario facilitar el acceso con el apoyo tecnológico que permita su inmediatez, mas esta modalidad deriva en un costo que la organización debe prever a fin de no obstaculizar el libre acceso a los documentos aduciendo razones presupuestales que impidan poner a disposición la documentación requerida por el administrado.

2. Los códigos de ética y la transparencia

La ética ha sido analizada desde diferentes puntos de vista por los filósofos de todos los tiempos. Ya Aristóteles consideró las virtudes éticas como aquellas que se desenvuelven en la práctica y que van encaminadas a la consecución de un fin, en tanto que las dianoéticas son las virtudes propiamente intelectuales. Las primeras son las que sirven para la realización del orden de la vida del Estado – justicia, amistad, valor, etc.- y se originan en la costumbre y en el hábito, por lo que pueden llamarse virtudes de hábito o tendencia. (Ferrater, 1971: 594)⁴⁸ Por tanto los valores éticos que los funcionarios públicos deberán observar estarán orientados hacia un proceso de cambio progresivo en la calidad de vida y en sus actitudes frente al Estado y toda la sociedad, debido a que los malos hábitos y prácticas establecidos por décadas en el servicio público sólo serán enfrentados a través de un largo proceso que cambie ciertas conductas que son el soporte de la corrupción.

La ética aplicada es aquella que se debe observar en las distintas ramas del quehacer humano. La misión del funcionario público también responde a un comportamiento ético en el cumplimiento de un conjunto de actividades, entre las que podemos mencionar básicamente el servicio directo que ofrece a los administrados, que en ocasiones contrasta con el costo que su permanencia en la gestión pública significa para el Estado, el que es asumido por todos los contribuyentes. En consecuencia, los funcionarios públicos deberán poseer sólidos principios éticos y valores dentro de normas adecuadas de conducta que los conduzca a ganarse el respeto de la población.

De ahí la importancia de los códigos de ética porque permitirán fortalecer las sociedades desde las distintas profesiones, dentro de las que podemos incluir el ejercicio de la función pública aunque no se trate de una profesión en el estricto sentido de la palabra en nuestro país, lo que sí ocurre en otros donde para desempeñarse como funcionario en la administración pública, antes de asumir un cargo debe haber recibido la formación superior correspondiente, a la vez que el

ingreso se hace efectivo mediante un estricto concurso de méritos, que se denomina comúnmente “*meritocracia*”.

Vista la importancia de contar con códigos de ética para la función pública, en los últimos tiempos diversos países han aprobado sus respectivos códigos para guiar el desempeño de la función pública.

El perfeccionamiento, fortalecimiento y modernización de los mecanismos de control y fiscalización como tareas permanentes y fundamentales quedan así enmarcadas dentro de los principios que recogen los códigos en comentario y se definen políticas gubernamentales para apoyar su desarrollo y procedimientos, involucrando a veces al sector privado, que a nuestro modo de ver es parte fundamental en la eficacia de toda medida que se tome para desarrollar la ética del funcionario público.

Paralelamente se promueven medidas legales disuasivas contra las prácticas corruptas, en lo que los países vienen trabajando árdamente debido a los alarmantes índices de corrupción que se vienen detectando.

Algunos de los organismos no gubernamentales (ONGs) podrían cumplir una tarea comprometida, a manera de contribución, a fin de que se incluya en sus proyectos actividades encaminadas a estimular una ética de vida que promueva y fortalezca el desarrollo sostenible y humano del funcionario público, colocándolo como centro y sujeto principal del desarrollo y modernización del Estado. Hoy en día el capital humano es el motor que impulsa el crecimiento, desarrollo y progreso de las naciones, porque se ha convertido en un elemento decisivo para emprender un verdadero crecimiento económico, con equidad social, lo que progresivamente permitirá la transformación del servicio público, donde los hombres y mujeres tendrán un rol fundamental porque son el medio que permite la evolución de la sociedad y de los estados.

Todo profesional en su relación con las personas que lo rodean se ciñe permanentemente a ciertos patrones de conducta bajo los cuales los hombres y mujeres saben que existen deberes y derechos que cada cual conoce si es o no correcto.

Una serie de elementos convergen en la conducta ética de todo ser humano; puede ser la costumbre creada en la sociedad donde se desenvuelve, ésta no siempre obedece a una norma escrita, por tanto no todo lo que está escrito constituye el marco sobre el cual se rige un patrón de conducta, convirtiéndose en hechos jurídicos que pueden llegar o no a convertirse en normas escritas en los llamados Códigos de Ética.

Los códigos de ética contienen las reglas, derechos y deberes que delimitan la conducta del profesional y le señalan los márgenes dentro de los cuales pueden actuar, cualquier exceso será considerado como conducta antiética. Pero el ser humano lleva consigo los hábitos y costumbres adquiridos desde una edad temprana, con los que las normas de los códigos de ética tendrán que lidiar y muchas veces colisionar, por lo que es muy importante trabajar con valores desde la niñez.

Los funcionarios públicos por la labor de servicio a la sociedad también deberán observar normas de conducta. Éstas rigen su conducta dentro de la función pública en torno al comportamiento que deben observar en la relación interna y externa de la función pública, entendiéndose como relación externa principalmente la que guarda el funcionario público con el administrado. En lo que se refiere a los documentos públicos, tal como lo hemos precisado, no encontramos norma alguna en el Código de Ética que guarde relación con el cuidado o protección de los documentos, si tenemos en cuenta que uno de los objetivos es mejorar la imagen de los servicios de información en apoyo de la transparencia de la función pública que a la vez promociona el uso de la información en todos los sectores de la población.

Tal como ya lo hemos establecido, no solo los encargados de custodiar la documentación tienen la responsabilidad de protegerla, sino todos los trabajadores del Estado cualquiera sea su nivel, en consecuencia deberán estar conscientes del significado y valor de la información y de los documentos, que son la fuente de ella.

La formación de una conducta ética y de fortalecimiento de la probidad en la función pública es de urgente necesidad para enfrentar e implementar la lucha

contra la corrupción. Pero, también será importante que el funcionario público tome conciencia de que el desempeño adecuado y honesto de la función pública es responsabilidad de todo empleado del Estado, como forma de servicio a la sociedad y parte de su calidad de vida que deberá desarrollarse asegurando la preservación y uso adecuado de los bienes a su cargo, entre los cuales los documentos que conserva, tramita o custodia son parte importante de esos bienes. Sólo una actitud dentro de los parámetros que señalamos logrará una real eficiencia e integridad funcional en el ejercicio de la gestión pública.

Los códigos de ética tienen por objeto establecer las condiciones para el ejercicio honesto y adecuado de la función pública, así como salvaguardar el patrimonio del Estado, previniendo, investigando, denunciado la corrupción, etc. para luego poner a disposición de las autoridades jurisdiccionales a los infractores a fin de que sean sancionados de acuerdo con las leyes generales o especiales que los gobiernos emiten para castigar a todos aquellos que se valgan de sus cargos o empleos para enriquecerse ilícitamente o para cometer cualquier otro acto de corrupción.

Generalmente los instrumentos normativos de conducta comprenden a todas las personas naturales investidas de funciones públicas, permanentes o transitorias, remuneradas, e inclusive a quienes cumplen funciones ad honorem. También están comprendidos los funcionarios que ejercen el cargo por elección y de confianza, de tal forma que se dirigen a todo el universo.

Un aspecto en el que los códigos de ética coinciden en incluir como prioritario es la exigencia de la declaración jurada de bienes a los empleados y funcionarios que intervengan en la gestión de fondos públicos, sin excepción, o que administren patrimonios públicos o privados por decisión del Estado. También se incluye a todos aquellos que integran comisiones de compra de bienes en procesos de licitación que directa o indirectamente intervengan en la adquisición o recepción de bienes; así como aquellos que otorgan habilitaciones o autorizaciones, o quienes se encargan de la aplicación de disposiciones que regulan derechos, procedimientos u obligaciones.

Otro tema de importante mención es la expresa prohibición de la contratación de familiares, es decir, la prohibición de la figura de nepotismo que en los últimos tiempos ha venido proliferando en el Sector Público.

Las facilidades u obligatoriedad del acceso a la información también son un asunto que no puede estar ausente en los códigos de ética; sin embargo notamos que en ningún caso se especifican responsabilidades en relación a la custodia de los documentos y la conducta que el funcionario público debe observar frente a ellos, teniendo en consideración que todas las actividades o elementos indicados como temas de estos códigos se verifican en los documentos que día a día se gestionan en las oficinas públicas. Ellos son evidencias originales, únicas e irrefutables de la actuación negativa o positiva del funcionario público, por lo que estimamos no debería omitirse la mención explícita de los comportamientos éticos que deberán observar los funcionarios respecto de los documentos públicos.

El 13 de agosto del 2002 se publicó en el diario oficial *El Peruano*, la Ley N° 27815, Código de Ética de la Función Pública, la que incluye una serie de disposiciones a las que deben sujetarse los funcionarios y servidores públicos. La ley establece principios y deberes; prohibiciones; e incentivos, sanciones y procedimientos. Es una norma que pretende regular el desempeño del trabajador del Estado bajo un comportamiento ético que produzca una modificación de actitud frente al servicio público. Sin embargo observamos que en ningún caso se hace referencia al comportamiento del funcionario o servidor frente a la protección de los documentos públicos, lo cual muy bien pudo incluirse entre los Deberes de la Función Pública legislados en el artículo 7° , inciso 5 que a la letra dice: ***“Uso adecuado de los bienes del Estado: (...) 5° Debe proteger y conservar los bienes del Estado, debiendo utilizar los que le fueran asignados para el desempeño de sus funciones de manera racional, evitando su abuso, derroche o desaprovechamiento, sin emplear o permitir que otros empleen los bienes del Estado para fines particulares o propósitos que no sean aquellos para los cuales hubieran sido específicamente destinados”.***

Cuando se habla de bienes del Estado se alude con claridad a los materiales, instrumentos, mobiliario, etc., que se le entrega al trabajador público

para el desempeño de su cargo, por lo que era necesaria una mención puntual de los documentos públicos. Lógicamente éstos no son entregados a los funcionarios y servidores públicos, sino que se producen en el ejercicio de sus funciones, pasando a formar parte de los bienes patrimoniales de las entidades. El enunciado del artículo en cuestión, reiteramos, se refiere específicamente a bienes materiales recibidos por el funcionario cuyo valor se traduce financieramente. Si bien los documentos, por excepción, pueden ser tasados en términos financieros para determinados fines⁴⁹, no es esencialmente un criterio que por una cifra en dinero le ponga precio a un documento público, porque se trata de bienes que no poseen un valor pecuniario en estricto, su valor va más allá de cualquier cantidad dineraria, son invaluableles porque se trata de patrimonio documental que forma parte del patrimonio cultural de la Nación, al margen del valor administrativo y jurídico de la primera edad de su ciclo vital.

Los códigos de ética en ningún caso podrán obviar las normas de conducta para el correcto y adecuado manejo de los documentos públicos. Estas normas deberán estar orientadas a asegurar la preservación y el uso adecuado de los documentos públicos en todas las entidades estatales.

3. La transparencia en la función pública y la corrupción

Una de las formas de combatir la corrupción es actuar con transparencia en la gestión pública. Podríamos decir que ésta última se le opone a la primera, de manera que todo paso que se dé en la administración del Estado revestido de transparencia se constituye en uno de los medios para combatir la corrupción. En consecuencia, toda vez que se detecten o se presenten fallas respecto de ésta, sin duda se estará facilitando la comisión de actos con visos de corrupción.

Como ya hemos expresado, las modalidades en las que se presenta la corrupción son diversas, y en lo que concierne al manejo de la documentación e información, relacionado íntimamente con la transparencia, podríamos resumirlas en las siguientes variantes:

1. El aprovechamiento de los recursos financieros debido a irregularidades en la tramitación de los procedimientos que se deben seguir respecto del manejo o ejecución indebidos de los fondos públicos para las adquisiciones de bienes y servicios del Estado.

La tramitación de todos los procedimientos administrativos puede ser evidenciada con los documentos que fluyen por las diversas oficinas de las organizaciones públicas, por tanto, cualquier irregularidad será puesta al descubierto si se tienen los documentos correspondientes.

2. El aprovechamiento de la información clasificada en beneficio de terceros. Este aprovechamiento indebido de la información clasificada a la que se hubiere tenido acceso debido al cargo, en beneficio propio o de terceros, puede poner en riesgo la intimidad personal e inclusive la seguridad del Estado. Por lo general el infractor logra un beneficio económico para si mismo.

3. El manejo ilícito y ocultamiento de la información que de acuerdo con la legislación pertinente es de acceso al público.

Esta consiste en la retención de los documentos que se encuentra en el archivo de una organización pública sin mediar ninguna restricción para su acceso, o cuando no se sirve al legítimo usuario que la requiere, toda vez que la ley obliga al trabajador público a servirla.

4. La destrucción de los documentos que son pruebas de los actos administrativos irregulares. Quizás la más grave es esta modalidad porque al no existir los documentos que son pruebas de los actos ilícitos se concreta la impunidad del infractor.

Todas estas modalidades constituyen graves atentados contra la documentación pública. Naturalmente, si la política del Estado es actuar con transparencia y garantizarla ante los ciudadanos, no se puede dejar de lado las decisiones políticas que aseguren la conservación de los documentos públicos.

Tal vez debamos insistir en la simplificación de los trámites, porque tanto más complejos o engorrosos sean los procedimientos administrativos, se estará

facilitando la comisión de irregularidades. La extensión de los plazos para la solución de las controversias que surjan entre administrador y administrado se presentan propicios para el corrupto porque encontrará un escenario apropiado para actuar en beneficio propio.

La dilación de los resultados de un trámite muchas veces está relacionada con la exigencia de dádivas para la agilización correspondiente que encuentran su correlato en la urgente necesidad del administrado por obtener el derecho que le corresponde, con lo que se convierte en copartícipe del acto de corrupción, porque tan corrupto es el funcionario que recibe la dádiva como el que la ofrece y otorga.

En los últimos tiempos un factor que viene jugando un rol importante en la lucha contra la corrupción es la participación de la sociedad civil que permanece vigilante por el interés que pone para que todas las funciones atribuidas al poder público se ejerzan de acuerdo a un sistema jurídico adecuado y, sobre todo, fundado en normas éticas básicas y de transparencia de la función pública que todo trabajador al servicio del Estado debe observar.

Las diferentes representaciones privadas que actúan organizadas como sociedad civil están alertas cuando se trata de asuntos del Estado en los que es evidente que algo no anda bien. Sin embargo, los tropiezos para ser viable una denuncia debidamente fundamentada muchas veces chocan con la imposibilidad de conseguir las evidencias y son vanos los esfuerzos para lograr los medios probatorios que demuestren, sin la menor duda, el acto ilícito detectado a un funcionario público para que sea procesado en la instancia que corresponda.

Progresivamente vemos cómo la sociedad civil viene asumiendo en la exigencia de prácticas de transparencia en la gestión pública, e impone tolerancia cero a todo acto de corrupción. Esta exigencia es más rigurosa cuanto más alto es el cargo de quien ejerce la función, porque la población siente que está obligado a responder satisfactoriamente por la gran responsabilidad que ostenta e inclusive actúa con mayor rigurosidad aun cuando se trata de autoridades electas por el voto popular. Pero, esta preocupación no se condice con el sentir de la población respecto de la conservación y protección de los documentos públicos, porque no existe una conciencia colectiva respecto de las garantías que la ciudadanía

debería exigir en el cuidado de las pruebas documentales que son útiles para lograr resultados en la lucha contra la corrupción e impedir la impunidad. No se llega a comprender a cabalidad el valor de los documentos para estos efectos, porque persiste todavía en la mentalidad de la mayoría de la población la idea del archivo como un montón de papeles que dejaron de ser útiles a la administración, que pueden ser almacenados en cualquier lugar de la entidad junto con el resto de materiales “*dados de baja*”.⁵⁰

Dicha exigencia de la sociedad civil debe formar parte de los controles que los regímenes democráticos exhiben en el ejercicio de la función pública. Es por ello que algunas organizaciones internacionales se centran en ayudar a las instituciones gubernamentales que exhiben logros satisfactorios en el ejercicio de la democracia; asimismo apoyan los esfuerzos de la sociedad civil asegurando que los que gobiernan lo hagan de una forma transparente, equitativa y juiciosa. De la misma manera dirigen sus esfuerzos para reforzar el sistema judicial porque ayudará a garantizar los derechos y los deberes de los ciudadanos en el frente interno y en el externo, creando confianza en los inversionistas extranjeros.

Una ciudadanía más informada y activa demandará más de las autoridades que eligieron; los electos están en la obligación de presentar las iniciativas que satisfagan esas obligaciones; y la sociedad civil y la ciudadanía en conjunto tendrán los medios para evaluar la actuación de los representantes de las organizaciones gubernamentales y decidir el cambio cuando sus demandas no sean satisfechas. Porque una verdadera democracia se sustenta en la participación ciudadana para la vigilancia de la actuación de los funcionarios y autoridades públicas, para lo cual las normas constitucionales deberán prever las figuras legales correspondientes como el referéndum, el plebiscito, la revocatoria. Lo que hay que rescatar y tener presente en todo momento es que el poder es del pueblo, el que se realiza directamente o a través de sus representantes.

La mayoría de los países del mundo tratan de incorporar medidas de control legal y administrativo que se insertan en los esquemas de gobierno como características fundamentales de las sociedades que viven en democracia, sin embargo las garantías para la conservación de los documentos públicos,

generalmente no forman parte de las medidas que se toman para la administración del Estado, o la disminución de los actos de corrupción. Más aun, las leyes sobre transparencia generalmente omiten la obligatoriedad de proteger la integridad de los documentos públicos, limitándose por lo general a establecer las responsabilidades de los funcionarios para poner la información al servicio de los ciudadanos, o mencionando la responsabilidad de los archivos nacionales o instancias similares en la eliminación de los documentos que ya no son útiles a la administración pública.

Observamos en muchas organizaciones de la sociedad civil elevar sus voces a favor de la transparencia y la lucha contra los malos elementos que cometen actos de corrupción; sin embargo otras, entre las que se encuentran los colegios profesionales no vienen cumpliendo roles protagónicos en estos temas. Los colegios de abogados, de contadores, de economistas, de psicólogos, etc., casi no se pronuncian sobre la gran cantidad de casos de corrupción descubiertos día a día. Tampoco las universidades asumen una posición decidida frente al problema materia de nuestro comentario, prestando poca o ninguna atención a todo ello. La participación no pasa de seminarios, conferencias, etc. sobre el tema, que terminan en declaraciones y discursos acompañados por prácticamente la misma retórica grandilocuente y apasionada de siempre, que también oímos en actividades similares sobre los archivos, organizadas por entidades públicas o privadas, pero ¿Cuán efectivos son estos eventos? ¿Cuántas de esas declaraciones son puestas en práctica? Con lo que no pasan de justificar el compromiso financiero asumido para su realización, porque más de las veces se realizan con los auspicios de organismos nacionales e internacionales. Entonces, observamos con cierta preocupación que la voz de las universidades respecto de la corrupción o la transparencia casi no se escucha y menos aun se toca el tema de la importancia de los documentos públicos para probar los actos ilícitos de la función pública.

Últimamente los diversos medios de información cumplen una labor muy importante cuando se trata de poner en conocimiento de la opinión pública los hechos irregulares detectados en la gestión pública. Al respecto Héctor González

señala varios principios básicos a los que se deben sujetar las técnicas que hagan posible la práctica de sumisión ante el Estado de Derecho, entre las que menciona, destacamos la labor que cumplen los medios de información social – prensa, radiodifusión, televisión, etc. – porque ellos canalizan la opinión pública ejerciendo una permanente vigilancia de los actos de los poderes públicos y porque “*se constituyen en la censura de sus arbitrariedades*”. (1995: 225)⁵¹

Lamentablemente no siempre los medios de comunicación han actuado con objetividad frente a determinados actos de corrupción. Más de una vez en nuestra historia republicana los medios han sido parametrados y en los últimos tiempos hemos visto cómo se compró a la prensa hablada, escrita y televisiva, de manera que su actuación, salvo escasas excepciones, se vio involucrada en la corrupción misma. La ciudadanía debe permanecer vigilante ante la actuación de la prensa, porque la libertad de prensa es considerada como una garantía para facilitar el conocimiento de los ciudadanos sobre la acción de los gestores estatales. La libertad informativa de los medios periodísticos resulta una condición necesaria del ejercicio de la soberanía política del pueblo, el cual, para poder juzgar sobre la gestión de sus mandatarios, requiere contar con fuentes de información plurales e independientes. (Chumbita, 2000: 6)⁵²

De otro lado, las denuncias que realizan los partidos políticos, aparte de la falta de credibilidad en la que han caído, en muchos casos carecen de sólidos fundamentos al no estar lo suficientemente documentadas. No es extraño encontrarnos con casos de denuncias carentes de documentos probatorios fehacientes, porque éstos desaparecieron; se eliminaron indiscriminadamente sin autorización de la entidad competente; no se cuenta con la documentación organizada o los documentos son extraviados fortuita o intencionalmente; se produjo un siniestro que terminó con ellos; o sencillamente porque el funcionario al término de sus funciones se llevó los documentos producidos durante su gestión como si fueran de su propiedad, u ordenó su eliminación clandestina antes de dejar el cargo para no dejar huellas de sus irregularidades.

De todas las organizaciones mencionadas parece ser que la sociedad civil es la llamada a cumplir un rol protagónico cuando se trata de poner en evidencia

los actos de corrupción, siempre que se cuente con leyes que faciliten el acceso a la información y la transparencia en la gestión pública.

De otro lado la sociedad civil puede realizar una labor mucho más amplia, fundamental y desde las bases mismas de la sociedad, porque puede cultivar en sus estructuras educativas principios como la probidad, la transparencia y la responsabilidad que conlleva el ejercicio de la función pública, para ir fortaleciéndolas e insertarlas de manera progresiva en la sociedad.

Posiblemente sea necesario ver a la sociedad civil desde un nivel más amplio para que mantenga un liderazgo dentro de la población. Quizás sea pertinente hablar de lo que denomina Michael Hardt *sociedad de control*, donde los mecanismos de dominio se vuelven más democráticos, más inmanentes al campo social y se distribuyen por los cerebros y cuerpos de los ciudadanos, lo que permite intensificar los aparatos normalizadores del poder disciplinario. Se trata de un control que va más allá de los lugares estructurados y de las instituciones sociales y se expresa como un control que penetra en la totalidad de las relaciones sociales (2002: 38)⁵³. En comparación con la sociedad civil, la sociedad de control da un paso más hacia el plano de la *inmanencia*, según Hardt, es decir la identificación de un ser con otro ser, en una justicia constante e imperecedera. Es la justicia que la sociedad de control espera del Estado representado por sus funcionarios y servidores y a quienes esta sociedad exige un comportamiento compatible con el bien social, el servicio y el desarrollo del país, mediando una conducta compatible con la noble misión del servicio público.

La importancia de que el funcionario público exhiba probidad y ética en su comportamiento integral es vital para el proceso democrático. Estos conceptos fundamentales se entienden concomitantes con la responsabilidad que el Estado le ha encomendado, es decir, la obligación de responder en el desempeño de su cargo ante la sociedad exhibiendo las pruebas documentales de la gestión realizada. Pero estos conceptos no vienen solos, también forma parte de ellos la transparencia en la función pública.

Por lo general la transparencia y la responsabilidad van de la mano, se encuentran estrechamente vinculadas, debido a que la transparencia conlleva la

obligación de los gobernantes de rendir cuentas al electorado que los eligió, o al administrado que con sus tributos permite la compensación económica de los funcionarios al servicio del Estado; por tanto cultivar y facilitar la transparencia en la función pública es un paso indispensable hacia la responsabilidad del gobierno para con la ciudadanía.

La corrupción es como una enfermedad que incide desfavorablemente en la vida en sociedad y de una manera significativa en la economía de cualquier país, sea un régimen autoritario o una democracia, un país rico o uno pobre. Dicho en otras palabras, la corrupción se entiende también como carencia de transparencia que se torna en una creciente preocupación de orden social en el mundo globalizado en el que vivimos, porque afecta tanto a los países ricos como a los pobres y va erosionando en forma continua las economías a nivel mundial, porque una gran parte de los presupuestos son afectados con la corrupción impidiendo intencionalmente el cumplimiento de metas y objetivos gubernamentales.

Entramos aquí a un tema que se opone a la corrupción, que es la transparencia de las acciones de gobierno, pero, ¿Realmente los gobiernos hacen esfuerzos para actuar con transparencia?, ¿Cómo se hace efectiva?, ¿Cómo se le demuestra a la población que se está respetando las normas que imperativamente exigen el acceso a la información, es decir a los documentos de los archivos para cumplir con dichas normas?, ¿Si no existen los documentos podemos decir que se está cumpliendo con la tan mentada transparencia?. Para demostrarle a la población que sus gobernantes practican una efectiva transparencia, tienen que poner a su disposición los documentos cuando les sean requeridos. De ninguna manera una respuesta puede ser: ¡No encontramos los documentos que solicita!, o ¡Se perdieron en un incendio!, o respuestas que muchas veces hemos escuchado como: “El funcionario anterior al dejar el cargo se llevó los documentos que produjo” e inclusive hemos conocido versiones sobre eliminaciones clandestinas casi al término de la gestión, cuando el funcionario sabe que va a dejar el cargo ordena la eliminación sistemática de los documentos que lo comprometen, lo cual generalmente ocurre en altas horas de la noche, sin que hasta el momento se puedan probar tales hechos, conocidos solamente a nivel de

comentarios del propio personal, que por temor no da indicios claros sobre estos ilícitos penados en las leyes pertinentes.

Según Paul Oquist: *“Transparencia significa libre acceso a la información y libre flujo de ella. También implica acciones realizadas de conformidad con los fines estipulados en cuanto a contenidos a tiempo [sic]. La transparencia está basada en la apertura con valor y consiste en información y comunicación.”* (Oquist)⁵⁴

Tal como lo hemos precisado, una de las condiciones para que la democracia sea efectiva es lograr que las administraciones sean transparentes, debido a que los actos de corrupción encuentran su mejor aliada en la falta de transparencia, cuando se mantienen disposiciones legales insuficientes sobre el tema o cuando éstas resultan poco claras o débiles, a lo que se suma la imposibilidad de conseguir controles efectivos para que se cumplan las disposiciones emanadas de la Constitución Política respecto del libre acceso a la información.

La exigencia que demanda el ciudadano para conocer cómo se maneja el presupuesto general de la República en cada una de las organizaciones estatales, sea a través de la vía legal o a través del imperativo reclamo de la sociedad civil, se dificulta cuando se niega el acceso a la información para realizar una efectiva vigilancia de la administración del Estado. Surge entonces el descontento de la población y se incrementa la desconfianza en sus autoridades, porque siempre se piensa que se oculta la información para impedir el descubrimiento de hechos de corrupción.

Cada gasto que se realiza con el dinero del erario público no solo debe estar justificado, sino que debe ser conocido por los órganos de control y la ciudadanía que demanda saber a qué se destina el dinero recaudado por el pago de sus contribuciones al Estado. Aunque los gastos reservados, que aún subsisten, tienen las características de ser discrecionales y secretos, se debe exigir que esa discrecionalidad siempre encuentre su justificación en la necesidad de disponer de determinados recursos con flexibilidad y por excepción para la atención de las urgencias e imprevistos dando, cuenta a los órganos e instancias

superiores, porque el secreto sólo se justifica por razones que pongan en riesgo la seguridad del Estado.

Si vemos el problema de la corrupción en su dimensión internacional, podemos decir que el desarrollo de la economía internacional, la complejidad en las transacciones de comercio o su formalización por medios electrónicos hacen que se muevan enormes sumas de dinero de financiamiento internacional, de donaciones y otros que, muchas veces por la rapidez con la que suelen concretarse, escapan a los controles exhaustivos pertinentes. El flujo de la información digital ha llevado a las empresas u organizaciones públicas y privadas a actuar sin fronteras. Esta situación exige la aplicación de tecnologías continuas, controles efectivos a través de sistemas informáticos cada vez más complejos y relativamente seguros para no perjudicar la transparencia y cerrar todos los espacios posibles a la corrupción, apelando precisamente a los adelantos tecnológicos, sobre todo cuando de por medio están las mafias del narcotráfico, el tráfico de armas y el crimen organizado que suele acompañarlos. En todos estos casos el cuidado o protección de los documentos en soportes no tradicionales es impostergable y, cuando se trata de documentos electrónicos, por su fragilidad e inestabilidad, se deberán considerar especiales garantías para su conservación inalterable e integral.

En estos casos la preocupación crece tanto de una parte de la sociedad que tiene niveles aceptables de participación ciudadana debido que puede acceder a la información de manera inmediata para el conocimiento cabal de la problemática del Estado a través de los medios tecnológicos con los que cuenta, como en la población que sufre limitaciones para acceder a la información por carecer de la tecnología informática. Los primeros pueden ser satisfechos con la información recibida, siempre que ésta se muestre suficiente y actualizada, de lo contrario las dudas persistirán, e inclusive se acrecentarán. Naturalmente en los segundos se incrementa la desconfianza, porque se dudará de todos los funcionarios y en especial de los políticos que cada vez son menos creíbles.

Una situación que merece comentarse es la actitud de la mayoría de los ciudadanos de todos los países, si bien tienen la opinión de que hay corrupción,

sus posiciones son pasivas frente a dicha problemática al no sentirse afectados directamente; lo que sí sucede con los empresarios e inversionistas, que ven peligrar sus capitales ante la desconfianza que surge en ellos. Mas si consideramos que en la corrupción se mueven grandes sumas del erario público, que es dinero de todos los contribuyentes, notaremos que sí nos afecta a todos económicamente y además nos daña en términos de valores porque vemos cómo la sociedad se degrada sin posibilidades de solución.

Una actitud decidida de la población, entre otras, será mantenerse vigilante para que los documentos de los archivos públicos se conserven con todas las garantías que las disposiciones legales sobre archivos prevén, de manera que toda vez que tomemos conocimiento de la pérdida, extravío, destrucción o eliminación clandestina de algún documento se denuncie y se exija ante las instancias competentes las investigaciones que lleven a ubicar a los responsables para que se les aplique la sanción que corresponda.

La transparencia es un término puesto en actualidad en los últimos tiempos debido a los descubrimientos cada vez más alarmantes de actos de corrupción, por lo que los gobiernos vienen desarrollando una serie de medidas que contribuyan al logro de su ansiado avance y efectividad, cuyos esfuerzos se suman a los trabajos que realizan diversas organizaciones internacionales, sea trabajando directamente en el tema o en eventos que permitan debatir ampliamente las acciones a desarrollar para mejorar la gestión gubernamental en el mundo. Una de las organizaciones que viene cumpliendo una labor de información importante sobre el tema es Transparencia Internacional, una entidad no gubernamental que tiene entre sus misiones el combate de la corrupción en el mundo.

Transparencia Internacional entrega cada año el más completo índice de percepción de la corrupción (IPdC). Este IPdC cubrió un número récord el año 2002 contabilizando 102 países, y ha servido al propósito de estimular el debate público acerca de la corrupción. A partir de sus informes, en algunos países ha contribuido a una sustantiva reforma anticorrupción al haber asumido sus gobiernos el problema en su real dimensión.

El puntaje asignado a cada país se refiere a la percepción del grado de corrupción visto por empresarios y analistas de riesgo, y se extiende entre 10 puntos (altamente limpio) y 0 puntos (altamente corrupto). El trabajo se realiza sobre la base de encuestas que valoraron el desempeño de un país. Se utilizaron un total de 15 encuestas realizadas por nueve instituciones independientes, y al menos tres encuestas fue el requerimiento mínimo para que un país pudiese ser incluido en el IPdC.

El resultado para el 2002 nos ubica en el lugar 45, con un IPdC de 4,0 por encima del Perú están Uruguay (5,1), Chile (7,5) inmediatamente después de EEUU (7,7). Países como: México (3,6), El Salvador (3,4), Argentina (2,8), Guatemala (2,5), Venezuela (2,5), Bolivia (2,2), Haití (2,2) y Paraguay (1,7) resultan con índices muy bajos. (Transparency International)⁵⁵

Para el año 2003 los resultados no fueron alentadores porque nuestro país descendió al lugar 59, con un IpdC de 3.7%; es decir, la corrupción se incrementó respecto del año 2002. En el mismo porcentaje se sitúan Colombia y El Salvador, mientras Brasil está en un 3.9%. Por debajo de nosotros están México con 3.6%, Panamá con 3.4%, Argentina con 2.5%, Guatemala y Venezuela con 2.4%, Bolivia con 2.3, Paraguay con 1.6% y Haití con 1.5%. Con resultados más satisfactorios se encuentran: EEUU con 7.7%, Chile con 7.4%, y Uruguay con 5.5%. (Transparency International)⁵⁶

La constatación es preocupante, por lo que crece el debate en torno a cómo combatir la corrupción a través de iniciativas que partan de los gobiernos y de las organizaciones creadas con ese objetivo. Una de las estrategias puestas como fundamentales para combatir la corrupción es la transparencia, porque constantemente se exige mejorarla; esto a la vez implica mayor apertura y desclasificaciones tempranas de los documentos y evitar la excesiva discrecionalidad oficial de manera tal que quede muy poco a las decisiones de los funcionarios que no se basen en el amparo normativo preciso dentro del cual deba actuar. De otro lado se establece como otra medida a tomar la modificación de los procedimientos, porque las tramitaciones engorrosas sólo dilatan las soluciones y son propicias para que los corruptos ofrezcan "*interponer sus buenos oficios*", para

servir al ciudadano a cambio de dádivas o *coimas*.⁵⁷ La agilización de los trámites hace que se incremente la probabilidad de atrapar a los corruptos, siempre que se cuente también con el apoyo de la población, con lo que se irá reduciendo la impunidad; y aunque elevar las penas o castigos por corrupción para reprimirla, de acuerdo con connotados juristas, no disuade al delincuente, sí será conveniente penalizar aquellas conductas que por el momento no están claramente tipificadas en la ley penal, resultan defectuosas o la penalidad es menor a la señalada para carcelería efectiva -menos de 4 años - que impiden sanciones ejemplificadoras, con lo cual la población no percibe que la justicia sea una realidad.

Basándose en los debates en foros internacionales sobre la lucha contra la corrupción, la OEA ha llegado a mencionar varias formas de combatirla, como por ejemplo empezar por modernizar el Estado en áreas tales como las relativas a la redefinición de su papel, la eliminación de monopolios y la introducción de competencias, la profesionalización de la gerencia y la función pública, la eliminación y racionalización de regulaciones y trámites, el mejoramiento de los sistemas de información, la responsabilidad de las autoridades públicas por sus actuaciones, el régimen de contratación administrativa, el fortalecimiento de los sistemas de control interno, disciplinario y fiscal, etc.⁵⁸ Por tanto es necesario seguir trabajando en foros nacionales e internacionales, en los que se aborde el tema desde todos los ángulos, a fin de debatir ampliamente las mejores estrategias para mejorar la gestión gubernamental de los estados, dentro de claros principios democráticos.

Se hace imperativo seguir trabajando desde diferentes frentes en la protección de los documentos públicos, de la misma manera como se viene atendiendo otros aspectos relacionados directamente con los archivos. Si bien es necesario contar con normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas, aprobándose una serie de medidas por parte de los gobiernos en los comúnmente denominados códigos de ética y leyes sobre transparencia de la función pública, a lo cual se suman nuevas leyes complementarias, reglamentos, más controles, etc., cuyos resultados no siempre

son satisfactorios, estimamos que el problema por su complejidad requiere adicionalmente diversos cambios que van más allá de las normas y que se encuentran arraigados en la mentalidad de los propios funcionarios. Se necesita, pues, mover las bases más profundas de la estructura del Estado, trabajando sobre todo en los valores, para que signifique un cambio en la adopción de conductas coincidentes con el rol del empleado público, cuyos resultados de ningún modo serán inmediatos, en tanto que otras medidas como mejorar la rendición de cuentas y corregir los sistemas que engendran la corrupción fomentando la transparencia de la gestión pública se conviertan en los pilares más inmediatos del cambio.

CAPÍTULO V

PROTEGER LOS ARCHIVOS PÚBLICOS ES TAREA DE TODOS

Los archivos y documentos públicos en nuestro país, en teoría están protegidos por una serie de dispositivos legales que en su conjunto forma una de las legislaciones más avanzadas de Latinoamérica, porque incluye una serie de medidas para la conservación del patrimonio documental. Visto de este modo podemos afirmar que dentro de las legislaciones internacionales la nuestra se ubica en un lugar importante porque incide en los diversos aspectos relacionados con la administración de los archivos.

Sobre la base de la legislación archivística desde el año 1991 el AGN dirige el SNA, pero su labor no se circunscribe a esa fecha. Desde que se crea el Archivo Nacional por ley del 15 de mayo de 1861, hoy AGN, y poco más de un siglo después con la dación del Decreto Ley N° 19414 de defensa, conservación e incremento del Patrimonio Documental de la Nación, los archivos públicos se encuentran bajo la vigilancia del Estado a través del AGN. Luego la Ley 25323 de 11 de junio de 1991 crea el SNA.

De acuerdo con la legislación anotada los documentos públicos están debidamente protegidos por las leyes. Por tanto, los responsables de su custodia y conservación, es decir, los funcionarios y servidores públicos están obligados a su protección en concordancia con los dispositivos legales en referencia.

Esta situación legal, lamentablemente, no concuerda con la realidad porque en la mayoría de los casos encontramos una situación alarmante, que es casi una constante en todos los organismos públicos donde los documentos que se producen en el diario quehacer de la función pública, con escasas excepciones, se encuentran en peligro de perderse.

1. Situación de los archivos. Algunos datos importantes del I Censo Nacional de Archivos 1997 (I CENAR-97)

El I Censo Nacional de Archivos Públicos 1997, realizado por el AGN con el apoyo financiero de la Organización de los Estados Americanos y el asesoramiento técnico del Instituto Nacional de Estadística e Informática, nos ofrece un panorama preocupante.⁵⁹ Los datos han sido obtenidos sobre un universo de 2,407 entidades públicas, obispados y notarías. Para efectos de este trabajo sólo anotaremos algunos que consideramos más importantes:

- La mayoría de las entidades censadas sólo cuentan con archivos de gestión. En esta sección los datos más relevantes por sectores son:
 1. Gobiernos locales: Archivo Central 32.6%; de Gestión 67,4%
 2. Salud: Archivo Central 37,4%; de Gestión 62.6%
 3. Trabajo y Promoción Social: Archivo Central 21,4; de Gestión 78,6%
 4. Educación: Archivo Central 26,5%; de Gestión 73,5%
 5. Ministerio de la Mujer: Archivo Central 18,5%; Archivo de Gestión 81,5%
 6. Economía y Finanzas: Archivo Central 49,2%; de Gestión 50,8%
 7. Interior: Archivo Central 20.9%; de Gestión 79.1%
 8. Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales e Internacionales: Archivo Central 22,2%; Archivo de Gestión 77,8%
 9. Presidencia de Consejo de Ministros: Archivo Central 10%; Archivo de Gestión 90,0%
 10. Ministerio Público: Archivo Central 11,8%; Archivos de Gestión 88,2% (AGN, 1999: 39)⁶⁰

Como podemos observar, los diferentes organismos que dependen del Sector Interior en gran porcentaje sólo cuentan con archivos de gestión; lo mismo sucede con la Presidencia del Consejo de Ministros, que muestra el mayor porcentaje en archivos de gestión, seguido del Ministerio Público. Esto significa que los documentos mayormente se encuentran diseminados en las diferentes oficinas, por tanto no tienen un archivo central donde se concentren de acuerdo con los plazos de retención, según los cuales se exigiría su transferencia a este nivel del archivo.

- Entidades que disponen de Archivo Central por conocimiento de las normas archivísticas según Sector:
 1. Ley del Sistema Nacional de Archivos: Si conoce 52,3%; No conoce: 47,7%
 2. Ley de Defensa, conservación e incremento del Patrimonio Documental de la Nación: Si 55,3% No 44,7%
 3. Normas sobre eliminación de documentos: Si 55,4% No 44,6%
 4. Normas sobre conservación de documentos: Si 76,1%; No 23,9% (AGN, 1999: 103)⁶¹

Aunque en este rubro los resultados nos muestran un conocimiento promedio aceptable, se precisa mayor difusión de las disposiciones legales sobre archivos para que los trabajadores del Estado conozcan las obligaciones a las que están sujetos en relación a los archivos y sus documentos.

Sin duda, la difusión sobre la importancia de los archivos públicos debe alcanzar a una mayor población porque si hacemos una encuesta entre la ciudadanía quizás las cifras no serán nada alentadoras, por el gran desconocimiento que se tienen de los archivos, del valor de los documentos o de la función del archivero, la que generalmente se confunde con la labor del bibliotecario que es, como bien sabemos, diferente desde todo punto de vista.

Los problemas persisten con mayor o menor gravedad en los diferentes puntos del país sin posibilidades de solución en el corto o mediano plazo. No obstante, la crisis de la situación económica por la que atraviesa nuestro país, donde las prioridades son muchas, cada cual más acuciante, los lúgubres ambientes donde se encuentran los documentos, no siempre se ocasionan por falta de recursos sino por la negligencia de las autoridades, carentes de conciencia sobre el valor del acervo documental de las organizaciones que representan.

- El 50.5 % de las entidades públicas que cuentan con Archivo Central carecen de espacio suficiente, mientras que en el sector privado el 90,5 % de los archivos cuentan con los espacios amplios y adecuados. (AGN, 1999:146)⁶²

Parece ser que para la administración privada, los archivos cobran un valor más elevado que en las administraciones públicas. Nos atrevemos a pensar que la propiedad tangible que los empresarios tienen sobre todos los bienes de su empresa; el valor económico de las transacciones comerciales registrado en los documentos que las formalizan; los derechos y obligaciones que para ellos representa cada documento que producen o reciben, hace que se esmeren en conservarlos en las mejores condiciones, porque saben que la desaparición de un documento valioso les puede significar una gran pérdida económica, o de sus derechos como parte de la empresa, e inclusive puede afectar algún derecho o beneficio personal. Esto no ocurre en la administración pública, porque la propiedad de los bienes del Estado se diluye entre todos los que los representan y entre la ciudadanía misma. Es más, los funcionarios de más alto nivel están en el cargo por períodos relativamente breves, saben que al retirarse de él no se llevan un patrimonio con ellos que se refleje en los documentos; por el contrario, si optan por extraer algún documento de la organización, es porque equivocadamente sienten que les pertenece, no por el valor agregado sino porque simplemente lo firmaron; y en otros casos porque representan pruebas de actos de corrupción, consecuentemente no dudarán en desaparecerlos de los archivos.

- Respecto del material de construcción de los locales del Archivo Central, un 74.3% es de ladrillo y cemento; el 17.3% de adobe o tapia; el 4% de madera (material altamente inflamable); el 2.7% de piedra o sillar; el 1% de quincha y el 0.5% de otro material.

Este referente es mucho más alarmante en el interior del país, donde las condiciones para la conservación de los documentos son realmente adversas. Durante las múltiples visitas que hemos realizado a los distintos puntos del país hemos podido constatar la deplorable situación de algunos archivos, a lo que se suman las condiciones climáticas que terminan por destruir progresivamente la documentación de las organizaciones públicas.

Respecto de los materiales usados en la costa el material normalmente es ladrillo y cemento, pero en la sierra y selva los materiales por lo general difieren mucho de los de la costa. No es extraño encontrar construcciones de adobe,

madera, o quinchá que aparte de ser un material altamente inflamable, difícilmente resiste eventuales siniestros como lluvias, inundaciones, sismos, etc.

- En cuanto al material de construcción del techo del local del Archivo Central, el 56.1% es de concreto armado; el 25.1% de calamina; el 8.3% de tejas; el 6.7% de madera y el 3.4% de otro material, lo cual nos muestra falta de seguridad en la conservación de los documentos.

Los techos de calamina o tejas son en muchas ocasiones la causa del deterioro de los documentos de los archivos, por las filtraciones producidas por efectos de la lluvia o las excesivas temperaturas de las épocas de verano en lugares donde el promedio es de más de 30 °C, incrementándose las temperaturas al interior de los ambientes. En estos casos se produce un deterioro progresivo de la documentación que puede llegar hasta la pérdida total de los documentos de los archivos.

En cuanto a los techos de madera, por tratarse de un material altamente inflamable pone en un peligro permanente a la documentación por el riesgo latente de un siniestro, que de producirse acabaría en escasos minutos con toda la documentación.

- Sobre la fuente de financiamiento podemos anotar que la mayoría de los archivos centrales obtienen fondos por Recursos Directamente Recaudados o Ingresos Propios, esto es en un orden de 74.6%; el 32.0% lo obtienen por el Tesoro Público y 1.6% por donaciones.

Con estas cifras queda demostrado que los archivos no son unidades improductivas como erróneamente se piensa, sino que por el contrario generan sus propios ingresos que coadyuvan a su funcionamiento. Sin embargo, es responsabilidad de las autoridades correspondientes brindarles los recursos necesarios para garantizar la conservación de los documentos y dotarlos de las mejores condiciones de seguridad que sean necesarios, además de adoptar las medidas de prevención para evitar su pérdida.

No obstante tener bien claro la importancia y trascendencia de los archivos de cada una de las organizaciones públicas del país, que entre otras funciones permiten la oportuna toma de decisiones de los funcionarios, y cumplir con el servicio de los documentos, que la Constitución Política del Perú en su artículo 2°, inciso 5 señala como el derecho de los ciudadanos a solicitar, sin expresión de causa, la información que requiera y recibirla de cualquier entidad pública; un somero análisis de la realidad en la que se encuentran los archivos nos presenta una alarmante situación que día a día se agrava sin que notemos que se tomen las medidas más adecuadas y eficaces para revertirla.

De lo expuesto podemos deducir que la problemática de los archivos es de una gran dimensión en la Capital y lo es en mayor grado en las regiones del interior del país, donde los encontramos en estado caótico no obstante los esfuerzos que vienen realizando los directores de los archivos regionales dentro del territorio nacional.

Observamos una realidad preocupante, tanto por la documentación de carácter administrativo como por la pérdida de valiosos documentos históricos; como es el caso de la Región Junín, para citar un ejemplo, donde por fuentes orales y por los juicios para la recuperación del patrimonio documental que viene siguiendo la dirección del Archivo Regional por cerca de dos décadas, se conoce que la documentación colonial se halla dispersa por la Región, sin saber en algunos casos, con exactitud el lugar donde se encuentra. Lo mismo ocurre en otras zonas del país como Huancavelica o Ucayali, donde no existen archivos regionales, además de tantos otros documentos públicos valiosos, posiblemente en manos de particulares, cuya problemática merece un trabajo aparte que nos gustaría algún día abordar.

2. Condiciones mínimas para el normal funcionamiento de los archivos.

Un archivo debe reunir las condiciones mínimas para su funcionamiento y para garantizar la conservación de los documentos que alberga. En razón de sus necesidades debe atenderseles con una serie de elementos imprescindibles que le permitan cumplir con sus funciones básicas, tales como: un local adecuado; estantería, de preferencia metálica; equipos y materiales de limpieza; útiles de escritorio; personal calificado y suficiente, etc. Estas mínimas condiciones para el funcionamiento de los archivos generalmente son un problema sin solución para los archiveros porque no encuentran la receptividad esperada cada vez que dan a conocer las necesidades de los archivos a sus superiores jerárquicos. A pesar de todos los esfuerzos realizados por muchos de los archiveros de la administración pública, conscientes de la importancia del material que conservan y conocedores de su utilidad dentro de la organización en la que se encuentran, no siempre cuentan con los recursos suficientes o elementales para cumplir con su misión, que les permita entre otras actividades no menos importantes, poner a buen recaudo los valiosos documentos que les son encargados. No son pocos los casos en los que por la insistencia de los encargados de los archivos a fin de que se les provea de recursos para atender sus archivos, han visto peligrar sus puestos de trabajo o han sido trasladados a otros cargos cuando ya contaban con capacitación para realizar una labor satisfactoria, con lo que ha perdido la Archivística a valiosos profesionales y se ha ocasionado dificultades en las coordinaciones al AGN, porque tendrá que reiniciarlas con otros encargados a quienes les llevará un tiempo considerable tomar conocimiento de las tareas propias de los archivos para realizar una coordinación fluida con el organismo rector de los archivos.

Tal como lo hemos constatado con las cifras del Censo Nacional de Archivos, uno de los problemas que aqueja a los archivos es la falta de recursos financieros para atender sus necesidades mínimas, debido a que cuando se distribuye el presupuesto de la organización no se prevé una asignación exclusiva para el archivo. En consecuencia, éstos no cuentan con un presupuesto expresamente destinado para ellos y los pocos recursos que obtienen provienen de ingresos directamente recaudados, que no alcanzan a satisfacer sus

necesidades a plenitud. En otros casos, los que les asignan tienen que ser regateados al jefe inmediato superior de la oficina de la cual dependen para que les atiendan con las adquisiciones prioritarias, las que no siempre se les destina oportunamente, por consiguiente se encuentran a merced de la *“buena voluntad”* del funcionario de turno, que generalmente se muestra indiferente ante las inminentes necesidades del archivo, con lo cual el problema se agudiza poniéndose en riesgo la conservación del acervo documentario de la entidad.

Cuando un documento desaparece a causa de las condiciones adversas de conservación, la responsabilidad por lo general recae en el archivero que es el custodio directo de los documentos, dejándose al margen a quienes también son responsables de velar por el funcionamiento de la totalidad de las dependencias de la organización, es decir, los funcionarios con poder de decisión y de mayor nivel en estricto orden jerárquico de los cuales depende el encargado del archivo.

En consecuencia, la falta de recursos deriva en locales inadecuados, inhóspitos, con el concurrente peligro de pérdida de los documentos, falta de espacio para albergar toda la documentación que se produce, eliminaciones indiscriminadas y otros daños, poniendo en peligro la seguridad jurídica, que involucra los derechos y obligaciones de la población.

A lo largo de nuestra experiencia en archivos hemos sido testigo presencial de depósitos de documentos sin la menor seguridad. En ocasiones hemos encontrado documentos en las azoteas, a la intemperie, donde la acción del calor, la humedad o la lluvia con el correr del tiempo los ha deteriorado completamente, donde ni siquiera se pudo comprobar de qué documentos se trataba. En otros momentos pudimos observar documentos húmedos situados en los baños, junto con materiales de desecho, en los almacenes de materiales de limpieza, al lado de sustancias inflamables, en lúgubres sótanos donde la humedad y las filtraciones de agua terminaron por destruirlos, acompañados de los equipos que dejaron de usarse en las oficinas; o nos hemos percatado del deterioro por las condiciones adversas de conservación en la que se encuentran los documentos los deterioró causando daños irreversibles. En otros casos hemos constatado documentos en los pasadizos, donde las corrientes de aire terminan por esparcirlos por diferentes

zonas del local, expuestos a todo tipo de riesgos, con la consecuente pérdida de muchos de ellos, con lo cual se priva a la sociedad de probar los actos o acciones administrativas positivas o negativas que los documentos reflejan como producto de la función pública. Encontramos entonces dos problemas concretos: falta de recursos por un lado y negligencia por el otro. Entonces, ¿Quién o quiénes asumen la responsabilidad de esta situación?

Respecto del personal que atiende los archivos se presentan varios problemas como el reducido número asignado a la atención de los archivos. No es extraño encontrar a una sola persona en el archivo, realizando todo tipo de tareas desde la limpieza, la aplicación del tratamiento técnico de los documentos y el servicio de los mismos, de manera que se suma otro riesgo para garantizar la conservación óptima de los documentos, porque se reduce la capacidad efectiva del personal en tareas concretas tendientes a la especialización.

No se logra entender que los documentos públicos son fuente valiosa de información para la toma de decisiones, para la seguridad de los actos de gobierno y para el respaldo de derechos y obligaciones. ¿Cuántas veces un funcionario ha tomado una decisión errada por no contar con la información oportuna sobre un determinado asunto, porque no se le informó acerca de los antecedentes necesarios que debía consultar para la toma de decisión?, ¿Cuántos casos de actos delictivos cometidos en el ejercicio de la función pública no pueden ser denunciados o, si lo son, no llegan a demostrarse por insuficiencia de instrumentos probatorios para demostrarlos de manera contundente, al no existir los documentos?

Nos preguntamos, ¿Qué medidas toman los titulares de los organismos públicos cuando son notificados por el AGN sobre situaciones de negligencia o inaplicación de las normas técnicas archivísticas?. ¿Quiénes han sido sancionados por las diversas eliminaciones de documentos que continuamente se conocen a través de diversos medios de información?. ¿Se han realizado investigaciones serias ante las denuncias sobre las eliminaciones clandestinas de los documentos durante o al término de la gestión de algún funcionario? ¿Qué actitudes toma la población cuando son denunciados los casos de pérdidas de

documentos públicos?; o simplemente ¿Qué hacer cuando conocemos que se incendió un edificio u oficina de una entidad pública, y sabemos que con ello se perdieron todos los documentos producidos sea en el soporte que fuere?. Es decir, estamos frente a un problema gravitante y sin soluciones concretas.

Continuamente nos llegan noticias de actos de corrupción de mayor o menor magnitud, cuyos sujetos activos son los trabajadores del Estado. Todos estos actos requieren ser probados para que puedan aplicárseles las sanciones pertinentes a los responsables. Ante esta situación ¿Están los archivos públicos en condiciones de ofrecer las pruebas de los actos de corrupción? Conocidos dichos ilícitos penales, ¿Se toman las medidas correspondientes para proteger las pruebas documentales? Las respuestas a estas interrogantes, sin duda, no serán del todo satisfactorias.

3. Proteger los documentos públicos cuando existe corrupción

La corrupción tiene consecuencias nefastas para la vida moral de los pueblos, para la democracia, la política y la economía. Desde la perspectiva de la ética y la política, cuando la población conoce que las autoridades que eligieron o asumen las tareas de la administración del Estado se involucran en actos de corrupción y que las autoridades competentes no adoptan con decisión y seriedad actitudes que impidan la impunidad que suele acompañarla, entonces se produce un creciente desencanto de la población y la apatía que se observa en la mayoría cuando se toca el tema de los políticos y su participación en la vida nacional igualmente se hace más latente. Se exige entonces actitudes firmes y cerrar todos los caminos que puedan facilitar los actos de corrupción.

En cuanto a los archivos, aún nuestros gobernantes, autoridades y la sociedad no asumen una posición decidida en la protección de los documentos públicos dejando desamparado en muchos aspectos al AGN, que desde su extrema escasez presupuestal y otras condiciones que afectan su óptimo funcionamiento, muy poco puede hacer para impedir que se siga perdiendo documentación que de una manera más próxima que futura permite evidenciar las

acciones administrativas realizadas, que más adelante servirán para la reconstrucción del pasado nacional.

De esta manera se produce un efecto negativo que es doblemente lamentable toda vez que de un lado se causa la pérdida de documentos, que en los últimos tiempos hemos visto repetirse sin que se realicen rigurosas investigaciones para determinar a los responsables y aplicarles la sanción penal que corresponde a un delito de tal dimensión. De otro lado, se pierden valiosas pruebas de los actos de corrupción sea por destrucción intencional o no. No se logra convencer a la población que los documentos son una de las mejores formas de probar las irregularidades cometidas por los funcionarios públicos que producen tanto daño al país desde el punto de vista económico y moral generando efectos en muchos aspectos, porque se suman costos adicionales que afectan a las ya deterioradas economías nacionales.

Existe a la fecha la extendida y errónea creencia de que la corrupción afecta sólo las cuentas públicas como consecuencia del pago de sobreprecio de bienes y servicios transados por el Estado con empresas privadas. Nada más alejado de la realidad. Lo que en verdad ocurre es que la corrupción, además de su influencia negativa en la administración pública incide negativamente y de manera severa en todos los ciudadanos, los cuales terminan pagando más por todo lo que consumen, ya que los bienes y servicios están cargados por el impuesto de la corrupción. Ello es así por cuanto el Estado se ve en la necesidad de acentuar la presión fiscal para compensar los gastos excesivos; se incrementan los impuestos, a la vez la actividad privada participe de la corrupción tendrá que incrementar sus precios para recuperar los gastos extras dirigidos a sobornos rentables, porque colocan sus productos en el sector público pagando el *“otorgamiento de la buena pro”*⁶³. Al final, quien paga la factura de la corrupción es el ciudadano contribuyente-consumidor. De ahí que el cuidado de los documentos probatorios se convierta en una tarea de toda la sociedad, no solo de quienes sirven al Estado y producen los documentos sino de todos los ciudadanos, porque su pérdida afecta a todos.

La población debe entender cuán importantes son los documentos públicos en la lucha contra la corrupción; si éstos se destruyen, ¿cómo les exigiremos a los funcionarios rendiciones de cuentas documentadas e incuestionables?

La revolución electrónica, qué duda cabe, le promete al ciudadano mayor acceso a la información en poder del gobierno y lo sitúa en una función mejorada como diseminador de información, por ello los países destinan grandes presupuestos para informatizar la gestión administrativa. Aunque se han logrado avances sobre el uso de los sistemas informáticos en nuestro país, aún estamos muy lejos de contar masivamente con este medio tanto en la gestión pública como a nivel de la población; no obstante, en los últimos años se viene desarrollando un incremento significativo en el acceso a estos medios a través de las cabinas públicas de Internet. Es así que son escasas las organizaciones públicas que cuentan con ambientes que se conviertan en "*salas de lectura virtuales*", en los que la información disponible es accesible para cualquier administrado frente a una computadora y un *módem*. Lamentablemente son menos aun los ciudadanos que cuentan con una computadora y el servicio de Internet de manera particular.

Si a las oficinas públicas y a sus usuarios no se les provee de acceso electrónico a documentos que se refieran a "*temas de gran interés*"; publicando documentos que se soliciten comúnmente o que es probable que sean de interés para otros solicitantes potenciales, no podemos hablar realmente de libre acceso a la información y debida rendición de cuentas, porque simplemente no se mostrará la información necesaria para que el ciudadano común ejerza su derecho de fiscalización.

Actualmente en los países con mayor capacidad informática ya no hay que solicitar determinados documentos o registros; una agencia de gobierno los pone a disposición electrónicamente luego de digitalizarlos. Además, algunas agencias permiten que las solicitudes de documentos y registros que no entran en esta categoría se elaboren electrónicamente; estos son documentos electrónicos de origen y a menudo la respuesta puede ser también electrónica, con lo que el documento ya no tiene como soporte el papel.

Con el adelanto tecnológico surgen dificultades en cuanto a la seguridad, estabilidad, autenticidad y permanencia de la documentación en soporte electrónico; y aunque no necesariamente se convierte en un medio facilitativo de los actos de corrupción por la fragilidad de los medios electrónicos, en ocasiones puede usarse para proteger la responsabilidad del agente corrupto.

La impunidad, ya lo hemos dicho, produce malestar en la población; sin embargo ese rechazo no se traduce en un apoyo efectivo para proteger las pruebas que logren combatirla. Adicionalmente la indiferencia se hace más patente cuando no existe la voluntad política de poner a disposición de la justicia al delincuente, en la mayoría de los casos desapareciendo las evidencias, esto es los documentos probatorios que pueden demostrar en forma incuestionable los actos delictivos, con lo que la voceada transparencia no pasa de convertirse en un mero discurso en cuanto a su fomento y ataque a la corrupción. Cuando falta voluntad política de poner ante la justicia a personas de altos cargos en que haya suficientes indicios de corrupción, coincidentemente ocurren “*eventos fortuitos*” que terminan con los archivos, sean estos tradicionales o informáticos.

La integridad del patrimonio documental de las organizaciones públicas se ha visto seriamente amenazada en diversas ocasiones como producto de siniestros de toda índole que no tienen cuando acabar, por supuesto muchos de ellos fortuitos y otros quizás intencionados, pero la pregunta es: ¿Qué hacen las autoridades y la población en general para disminuir los posibles riesgos de pérdida de los documentos públicos? Debemos advertir que estos aspectos no han merecido especial atención por parte de las autoridades políticas y menos de la opinión pública, no obstante lo grave de la situación a nivel de todo el país, no solamente por la pérdida de documentos vigentes, sino porque definitivamente se privará a las generaciones futuras de reconstruir parte de un pasado nacional con todas las incidencias y detalles que es posible recoger de los documentos de los archivos, tanto en sus momentos positivos como negativos, porque la historia se debe escribir sobre hechos reales, sin escamotear la información.

La veracidad y rigurosidad que le puede poner el investigador a la reconstrucción del pasado depende de cuán fidedigna es la fuente que utiliza para

su investigación; y una de las más ricas e inagotables las encontramos en los documentos de los archivos porque ofrecen información primaria con la cual se produce o se crea la información secundaria, como sucede con la producción bibliográfica.

¿Por qué se repiten los casos de pérdida de documentos por siniestros?
¿Por qué los archivos públicos no son protegidos, otorgándoseles las garantías de conservación necesarias, para asegurar su permanencia por largos períodos de tiempo, de manera que cuando sean requeridos surtan sus efectos probatorios para fundamentar las responsabilidades de tantos funcionarios que incurrir en actos de corrupción?

Muchas interrogantes nos podemos plantear y posiblemente en el mayor de los casos no encontraremos respuestas que satisfagan nuestra preocupación sobre el destino y permanencia de los documentos públicos en cada uno de los archivos de la administración pública. Principalmente, no encontraremos respuestas alentadoras de personas de las cuales los administrados esperan soluciones. Permanentemente nos preguntamos: ¿Qué están haciendo nuestras autoridades gubernamentales para revertir el problema? ¿Qué actitud toma la ciudadanía para exigir que cambie la situación descrita? ¿Será posible una efectiva transparencia de la gestión pública si no se cuenta con los documentos que la sustentan? ¿Cómo se procederá con la rendición de cuentas si no tenemos la documentación probatoria completa? ¿Cuántos casos de impunidad se vienen dando por falta de las pruebas documentales?

En definitiva, la falta de protección de los documentos públicos por parte de las autoridades gubernamentales impide contar con pruebas suficientes cuando se trata de impedir la impunidad de los delitos cometidos por los funcionarios y servidores públicos; por ello insistiremos una y otra vez en la imperiosa necesidad de crear las mejores condiciones para la *conservación y protección de los documentos producidos por el Sector Público, asumiendo un compromiso responsable de toda la sociedad en su conjunto, porque garantizar la conservación de los documentos públicos es tarea de todos.*

Las tareas a realizar se iniciarán desde los niveles más tempranos de la vida de la población, de manera que se produzca un cambio generacional basado en los valores necesarios para actuar a favor del servicio público. Planteémonos las siguientes hipótesis:

- a. Si iniciamos desde la enseñanza escolar el reforzamiento de los valores familiares para contribuir a redimensionar el componente ético desde una edad temprana, la sociedad irá progresando en el cultivo de los valores éticos para ir corrigiendo progresivamente las deformaciones o crisis de valores en relación con la protección de los documentos públicos, que son patrimonio de todos los ciudadanos.
- b. Las denuncias de los casos de corrupción tendrán éxito si se tienen los documentos sustentatorios que midan las responsabilidades en la etapa de investigación administrativa, judicial y política.
- c. El desconocimiento de la legislación archivística y de las funciones que cumplen los archivos de las organizaciones públicas o privadas ocasiona la pérdida de valiosos documentos que evidencian las acciones gubernamentales e integran el patrimonio documental de la Nación.
- d. La causa del hacinamiento de los documentos públicos obedece a la carencia de decisiones sobre la estricta aplicación de los procesos técnicos archivísticos, particularmente el de selección documental y la definición de los plazos de conservación de los documentos.
- e. La carencia de políticas de Estado para los archivos públicos incide en su falta de protección.

4. Identificación de riesgos por la falta de medidas de protección de los archivos públicos

Los riesgos a los que la documentación está expuesta permanentemente pueden ser innumerables y sería imposible poder preverlos en su totalidad; sin embargo, a la luz de los hechos es factible identificar algunos y tomar las medidas más adecuadas para contrarrestarlos. Con este propósito consideramos importante detectar los siguientes riesgos:

- Desprotección de los documentos públicos por negligencia.
- Pérdida de documentos a causa de siniestros.
- Falta de comportamiento ético respecto del patrimonio documental.
- Carencia de conciencia sobre el valor de los documentos públicos para investigar y probar los actos de corrupción en el ejercicio de la función pública.
- Destrucción intencionada de documentos probatorios sobre actos de corrupción en la gestión pública.
- Falta de difusión de la legislación archivística.
- Hacina de los documentos públicos que hace peligrar su óptima conservación.
- Ausencia de condiciones físicas y ambientales en la conservación de los documentos.

Las medidas a tomarse para superar los riesgos están directamente vinculadas a cuatro aspectos fundamentales:

- a) Toma de decisiones por parte de las autoridades del mayor nivel para establecer políticas de protección del acervo documental de las organizaciones públicas.
- b) Asignación de presupuestos suficientes para la atención de los archivos en óptimas condiciones.
- c) Instalación de los archivos en lugares adecuados; lo que incluye: ambientes con espacios suficientes, ubicación del local, áreas adyacentes que no ofrezcan riesgo para la conservación de los documentos y sus usuarios, equipos e instalaciones y medidas de seguridad para evitar el ingreso de personas ajenas a los depósitos.

- d) Atención de los archivos por profesionales debidamente formados para tal fin y capacitación permanente de todo el personal que labora en el archivo cualquiera sea la labor que realice.

5. Pérdidas de documentos por siniestros y otros eventos

Los incendios ocurridos en diferentes organismos públicos son alarmantes por su número y por la cantidad de documentos siniestrados. Para una muestra basta con referirnos a los incendios ocurridos entre los años 1990 a 2000. Ésta es una pequeña referencia de la cantidad de documentos que se han perdido por esta causa.

Por el momento no conocemos de investigaciones administrativas o judiciales que hayan determinado las responsabilidades en los incendios producidos en los archivos de las entidades donde ocurrieron; es decir, no sabemos si se produjeron fortuita o intencionalmente.

Las notas periodísticas sobre dichos eventos, por lo general, dan cuenta del inmueble afectado, los muebles siniestrados, la pérdida económica, etc., mas no se incluye información detallada sobre los documentos siniestrados y las investigaciones que se realizan no abundan en ellos o en el daño que su pérdida ha ocasionado a la gestión administrativa o judicial cuando se trata de expedientes judiciales.

Aunque el grado del daño es obvio, porque al faltar los documentos se han perdido las pruebas de la gestión realizada; ya no se cuenta con los antecedentes para la continuación de ciertos actos administrativos; se afecta los derechos de los ciudadanos sustentados en los documentos de la gestión que realizaban; se pierden las pruebas de las obligaciones de administrados y administrador; etc. etc. No percibimos una preocupación o iniciativas serias para evitar la pérdida de los documentos de las organizaciones públicas, ni mucho menos, vemos actitudes decisivas para lograr la identificación de los responsables de los siniestros que se repiten con cierta reiteración.

De otro lado, instituciones como el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), hoy Consejo Nacional de Inteligencia (CNI) apelando a razones de seguridad nacional debidas a las funciones de alta confidencialidad que realizaba contó con medidas administrativas para incinerar documentos. (El Comercio, agosto, 2001).⁶⁴

Otra nota periodística da cuenta de la incineración de documentos apenas se difundió el video con el que se inició en el país el conocimiento del grado de corrupción imperante durante la década del 90; un funcionario confirmó que la documentación clasificada muy secreta fue llevada en carretillas a un ambiente especial dentro del SIN. (La República, 2001: 8)⁶⁵

Pero la documentación no solo corre riesgos por eliminación directa y no autorizada. El 22 de marzo del 2004 el premier y presidente del Consejo de Ministros, Carlos Ferrero, anunció la desactivación del Consejo Nacional de Inteligencia (CNI), organismo creado en junio del 2001 por Ley 27479 que reemplazó al SIN. Esta medida luego fue oficializada por Decreto Supremo N°026-2004- PCM, en el que ya no se declaraba la desactivación, sino la reorganización de la entidad debido a una serie de tropiezos en su funcionamiento. Aunque en este espacio no tocaremos el conflicto legal creado por el Ejecutivo, sí tenemos que precisar que existe una gran diferencia entre la desactivación y la reorganización de un organismo público en relación con el acervo documentario. En el primer caso la documentación tendría que ser entregada a la entidad que asuma las funciones o al organismo superior del cual depende; y en el segundo, la documentación queda en la propia entidad porque la reorganización no implica su desaparición, ni la modificación sustancial de las funciones que le fueron otorgadas por la ley, solamente se adecuará administrativamente a las exigencias de las políticas o modernidad que se pretenda imponer para optimizar su funcionamiento.

Ante la anunciada desactivación del CNI, el Contralor de la República, Genaro Matute, con gran acierto solicitó por escrito al presidente del Consejo de Ministros, Carlos Ferrero, velar por la integridad de los documentos secretos de dicha organización. Advirtió que nadie puede movilizar la información, en especial

la referida a la actuación de los funcionarios, por ser indispensable para que la Contraloría realice las acciones pertinentes; al respecto dijo: *"Cuando hay estos procesos de cierre, se puede afectar la integridad de esta información, y eso hace más difícil la acción de control"*; luego mencionó que la documentación relacionada con los operativos de inteligencia no puede ser movilizadada e hizo un llamamiento para protegerla, señalando que se trata de una tarea del presidente de Consejo de Ministros.

A su vez el ex asesor de la Dirección Nacional Contra el Terrorismo, Benedicto Jiménez, advirtió que los funcionarios de inteligencia podían traficar con esa documentación, como sucedió cuando se desactivó el SNI que manejaba Vladimiro Montesinos, y propuso una comisión para que realice el inventario de la documentación clasificada a fin de mantenerla a buen recaudo. Asimismo, el Congresista Mauricio Mulder pidió al Congreso de la República *congelar* (sic) todo el acervo documentario del CNI para evitar su desaparición.

La nota periodística termina diciendo: *"Tanta es la importancia de la información del CNI que Matute se reunió con el jefe de control del órgano de inteligencia un día después de que Ferrero anunciara la disolución del mencionado organismo. En dicho encuentro, Matute le solicitó custodiar la integridad de la información"*. (La República, 2004)⁶⁶

En el mismo sentido otra nota periodística dice: *"A pesar de que el Consejo Nacional de Inteligencia (CNI) entró en reorganización desde el pasado martes, con el cierre de su local de Las Palmas, en Chorrillos, valiosa documentación y equipos electrónicos habrían sido sustraídos en las últimas horas, revelaron fuentes de inteligencia a Correo"*.

El legislador Mauricio Mulder reveló que trabajadores del CNI le informaron que hay una orden para que ciertos papeles y planes de inteligencia desaparezcan y otros sean comercializados. (Correo, 2004)⁶⁷

Las noticias sobre la documentación del CNI exigen medidas inmediatas por parte de las autoridades correspondientes. La intervención clara y contundente del contralor es de destacar porque muestra una preocupación que antes, en otras ocasiones similares, no se produjo.

Estas actitudes refuerzan los fundamentos que a lo largo de este trabajo venimos sosteniendo respecto del valor de los documentos para probar la gestión pública y en su caso probar los actos de corrupción; de ahí que la protección de los documentos deba ser una de las primeras acciones cuando un funcionario deja el cargo, o cuando ocurren hechos como los del CNI porque en la desactivación, fusión o privatización de las entidades públicas de los últimos años, muchos documentos pueden haberse perdido, y no siempre por razones fortuitas, las más de las veces podríamos suponer que la desaparición de ciertos documentos comprometedores de una mala gestión han sido eliminados clandestinamente.

La protección de los archivos, sean tradicionales o no, es una tarea inmediata e impostergable cada vez que se retira un funcionario o servidor público. Hemos insistido en la necesidad de que el funcionario entregue la documentación, que no se lleve consigo ningún documento, pero también es de suma necesidad tomar las medidas más adecuadas cuando la secretaria deja el cargo, porque ella es la que maneja toda la documentación; y cuando se trata de documentos electrónicos o los archivos que se encuentran en las computadoras, una primera acción será proteger éstos documentos para evitar que la secretaria borre los archivos.

Algo parecido ocurrió el 1 de abril del 2004, una nota periodística informaba que el presidente de la Comisión de Justicia del Congreso de la República denunció la desaparición de todos los archivos informáticos de ese grupo de trabajo. Al parecer fueron sustraídos por los trabajadores que laboraban con el saliente presidente de la Comisión. Se mencionaba que cuatro personas que trabajaban con él presentaron su renuncia irrevocable; coincidentemente ese día se detectó que había sido sustraída toda la información almacenada en las computadoras. Los trabajadores salientes, pocos minutos después de presentar sus renuncias se retiraron sin hacer entrega formal del cargo, como correspondía. (Correo, 2004)⁶⁸

Los incendios a lo largo de la historia de nuestro país han sido incontables; en algunos casos la pérdida del patrimonio documental ha sido de niveles catastróficos, como el ocurrido el 24 de octubre de 1998 cuando una turba

enardecida que protestaba en las calles de la ciudad de Iquitos ocasionó el incendio del edificio donde funcionaba el Archivo Regional de Loreto, cuya documentación se iniciaba en el año 1888. De ese Archivo Regional no quedó ningún documento, el fuego acabó con todo el patrimonio documental que hasta ese momento se había acopiado. Igual suerte corrieron los archivos de las direcciones regionales de Energía y Minas y Pesquería, que perdieron toda su documentación de gestión administrativa, al ser presa del fuego sus instalaciones.⁶⁹

A continuación, veamos solamente algunos de los siniestros ocurridos en la década pasada. (Cuadros N° 1 y N° 2)

Cuadro N° 1 Cuadro de documentos afectados por diversos eventos

ENTIDAD	TIPO DE SINIESTRO	DOCUMENTOS AFECTADOS
	FECHA	FUENTE
Juzgado de Paz de San Martín	Incendio (atentado) 16/04/90	Expedientes (seis mil causas civiles) El Comercio
Univ. Nac. Ingeniería	Incendio (atentado) 31/05/90	Base de datos, historia sísmica El Comercio
Archivo General de la Nación	Deterioro por filtración 02/07/90	Documentos históricos mojados (sótano) El Comercio
Universidad Nac. De Huamanga	Incendio (atentado) 05/08/90	Documentos de gestión El Comercio
Juzgados de Huancavelica	Incendio 17/08/90	Juzgado de Paz Letrado, 1ra. Instancia Civil y Penal
Unv. Federico Villarreal	Incendio 19/09/90	Documentos de evaluación de personal El Comercio
Departamental de Educación de Junín	Incendio (atentado) 08/12/90	Documentos de gestión El Comercio
Banco Minero	Incendio 08/02/91	Documentos de control de mercaderías El Comercio
Museo Nac. De Historia	Hurto 09/02/91	Computadoras (base de datos científica) El Comercio
Departamental de Educación de Junín	Incendio (atentado) 05/09/91	Documentos de Of. Financiera, contables, planillas El Comercio
Unv. Nac. Ingeniería	Vandalismo 08/02/91	Planos, proyectos de contratación El Comercio
Municipalidad de Huaura	Incendio (atentado) 16/04/92	Documentos en papel de oficinas y de cómputos (electrónicos) El Comercio
Universidad Nac.	Incendio	Documentos de Facultad de Educación

Federico Villarreal	(atentado) 26/04/92	El Comercio
Consejo Transitorio (CTAR Maraón)	Incendio 14/01/93	Documentos de diversas oficinas (gestión) El Comercio
Municipio de Paján	Incendio 13/02/93	Documentos de contabilidad y otros Expreso
Banco de la Nación	Incendio 14/03/93	Expedientes de deudores El Comercio
INTERBANC	Incendio 30/03/93	Diversos documentos del archivo Diario OJO
Poder Judicial (Palacio de Justicia)	Incendio 28/09/93	Salas Penales: narcotráfico, caso Zanati, homicidio y defraudación, entre otros. El Comercio
Poder Judicial (Palacio de Justicia)	Incendio 05/01/94	Expedientes judiciales El Comercio
Congreso de la Rep. del Perú	Incendio 07/04/94	Planillas, presupuesto, pagaduría El Comercio
Banco de la Nación (Corongo)	Incendio 15/04/94	Documentos contables, libretas de ahorros El Comercio
Congreso de la Rep. del Perú	Incendio 21/07/94	Importante documentación de oficinas El Comercio
Proyectos Mantaro, Pachitea	Extravío 30/07/94	Actas compromiso del Estado (pago) El Comercio
Poder Judicial (Palacio de Justicia)	Extravío 28/08/94	Expediente de delito cometido por alcalde El Comercio
Comisión de Derechos Humanos	Hurto 10/07/95	Documentos en papel y disquetes El Comercio
Municipalidad de Santa Anita	Incendio 01/01/96	Documentos de Tesorería y Rentas El Comercio
Poder Judicial (Palacio de Justicia)	Hurto 02/02/96	Disco duro (Registro Nac. de Condenas) El Comercio
SERPOST	Incendio 05/07/96	Documentos en papel y electrónicos El Comercio
Poder Judicial (Ica)	Incendio 02/01/97	Expedientes del 1er. Juzgado Penal El Comercio
Poder Judicial (Palacio de Justicia)	Hurto 28/08/97	Expediente (terrorismo) El Comercio

Concejo Prov. de Cerro de Pasco	Incendio 17/12/97	Documentos contables, registros civiles, actas El Comercio
Poder Judicial (Palacio de Justicia)	Extravío 20/07/98	Expedientes extraviados por desorden El Comercio
Archivo Regional de Loreto	Incendio provocado 24/10/98	Todos los documentos del Archivo Regional a partir de 1888 Campus-oei.org/cultura/peru/index.html
Dirección Regional de Energía y Minas	Incendio provocado por vandalismo 24/10/98	Documentación de gestión administrativa Campus-oei.org/cultura/peru/index.html
Dirección Regional de Pesquería	Incendio provocado por vandalismo 24/10/98	Documentación de gestión administrativa Campus-oei.org/cultura/peru/index.html
Instituto Nac. Penitenciario	Incendio 23/01/99	Documentos de obras (Infraestructura) El Comercio
Jurado Nacional de Elecciones	Incendio 30/07/00	Expedientes, registro electrónico electoral El Comercio
Servicio de Inteligencia Nacional	Incineración 03/10/01	Orden de incineración (documentos de diversas oficinas) Correo
Poder Judicial (Palacio de Justicia)	Hurto 2002	Expedientes judiciales Revista del Poder Judicial
Tribunal de Garantías Constitucionales	Hurto Nov. 2002	Documento (denuncia de la Dra. Delia Revoredo) Revista Caretas
Consejo Nacional de Inteligencia	Hurto 2002	Inventarios, otros archivos, vídeos El Comercio
RENIEC	Eliminación 25/05/02	Diversos documentos (eliminación no autorizada) El Comercio
Secretaría Ejecutiva de Coop. Téc. Internacional	Hurto 21/06/02	Expediente de entidades y ONGs, Archivo de Temas Especiales y Archivo General SECTI El Peruano
Municipalidad de Lima	Denuncia 12/11/02	Eliminación clandestina de documentos Correo

Ministerio de Defensa	Incineración 15/01/03	Tarjetas de recomendación Correo
Consejo Nacional de la Magistratura	Desaparición 07/03/03	53 expedientes de magistrados no ratificados Correo
Consejo Nacional de Inteligencia	Incineración 23/09/03	Registro de proveedores (1990-97) impidió conocer con quienes contrataba el Estado Correo
Gobierno Regional Ancash	Hurto 2003	Documentos de gestión (Presidente Ghilardi) Expreso
Poder Judicial, Corte Superior de Justicia	Incendio por Vandalismo 03/07/04	Requisitorias contra terroristas y narcotraficantes en soporte papel y electrónico El Comercio
Gobierno Regional	Incendio por Vandalismo 03/07/04	Documentos de gestión administrativa en soporte papel y electrónico El Comercio
Municipalidad (Ayacucho)	Incendio por vandalismo 03/07/04	Proyectos y documentos de gestión El Comercio

Cuadro N° 1

Datos obtenidos a través de notas periodísticas

Relación de incendios y otros eventos en instituciones públicas

Fecha	ENTIDAD	Documentos dañados
22.09.92	SENAMHI	Incendio, n/p
28.10.92	Municipalidad de Breña	Incendio, n/p
16.11.92	Sede Corpac-Norte	Incendio, n/p
25.09.93	Palacio de Justicia, Sala Penal y Archivo	Incendio, n/p
30.09.93	Ministerio de Defensa	Incendio, n/p
11.07.94	Superintendencia de Banca y Seguros	Incendio, n/p
27.07.94	Banco Interandino	Incendio, n/p
27.12.97	Ministerio de la Presidencia (Surquillo)	Incendio, n/p
10.12.97	Palacio de Gobierno	Incendio, n/p
10.12.97	Ministerio de Agricultura	Incendio, n/p
13.02.99	Archivo de Pesca Perú	Incendio, n/p
18.03.99	Telefónica del Perú (Jr. Washington)	Incendio, n/p
07.06.99	Sub-región de Educación en Iquitos	Incendio, n/p
22.05.00	Instituto Geofísico	Incendio, n/p
N/p	Municipalidad de San Borja	Deteriorados: declaraciones Juradas, correspondencia
N/p	Ministerio de defensa	Extravío por transferencia, resoluciones, correspondencia
N/p	Div. Gral. De la Policía Nacional	Eliminaciones periódicas: Resoluciones directorales clasificadas
N/p	EDELNOR	Incendio: órdenes de trabajo Convenios, contratos
N/p	Ministerio de Educación	Incendio: resoluciones y sus antecedentes

Cuadro N° 2

Datos obtenidos a través de aplicación de encuestas (N/p = no precisa)

6. El incendio del Banco de la Nación: la pérdida de sus documentos.

El 28 de julio del 2000 se realizó la llamada “Marcha de los Cuatro Suyos”, en la que se movilizó la población desde los diferentes puntos del país con la finalidad de alzar su voz de protesta por las “*elecciones fraudulentas*” que llevaron al ex-presidente, Alberto Fujimori Fujimori, por tercera vez consecutiva a la presidencia de la República.

En momentos que el electo presidente asumía el cargo en la acostumbrada ceremonia del Palacio Legislativo, grupos de vándalos infiltrados entre los manifestantes arremetían contra algunos locales públicos del centro de la ciudad de Lima, arrojando cuanto objeto contundente llevaban a mano, rompían las lunas de los locales y prendían fuego a las cortinas arrojando bombas incendiarias.

Uno de los locales más afectados fue el Banco de la Nación, donde perecieron seis vigilantes y se perdieron por acción del fuego diversos bienes patrimoniales de la entidad bancaria.

Caretas relata: “...*las cámaras de seguridad de la Policía Nacional del Perú lo estaban grabando todo. La filmación también iba por dentro, pero de esas cintas sólo quedan cenizas. Según los vigilantes particulares del Banco que sobrevivieron, éstos llamaron a la central de emergencias: La operadora responde que los bomberos no pueden llegar debido a que los manifestantes (sic).*

Entonces los vigilantes piden auxilio a los policías apostados en la calle Lampa y en el techo del JNE. No reciben ayuda, más bien son testigos del repliegue policial y de la consiguiente entrada de la turba. Los vigilantes tratan de sofocar el fuego con extinguidores y abriendo las cañerías de los baños. Se ha criticado el hecho de no contar con un sistema de redes de agua interna y de un sistema antisiniestros. Se escuchan explosiones al interior del local. Expertos descartan que hayan sido, como se ha comentado, los cilindros de gas de la cafetería [...]

El Gobierno se está demorando mucho en identificar a los que lanzaron las bombas molotov, éstos son los verdaderos causantes del incendio”. (Caretas, 2000)⁷⁰

El Banco de la Nación fue creado mediante la ley 16000, el 27 de enero de 1966.

El 12 de junio de 1981 según su Ley Orgánica aprobada por el Decreto Legislativo N° 188 se ampliaron sus funciones. Brevemente se resumen como sigue:

- Recaudar los tributos del Sector Público Nacional.
- Recibir en forma exclusiva los depósitos de los fondos de todo el Sector Público Nacional y Empresas del Estado, con excepción de las Empresas Bancarias y Financieras Estatales.

En 1994, durante el gobierno del presidente Alberto Fujimori Fujimori, sus funciones fueron modificadas, mediante el Decreto Supremo N° 07-94-EF Estatuto del Banco, las que a la fecha se encuentran vigentes. Éstas funciones son:

- *Participar en las operaciones de comercio exterior del Estado.*
- *Otorgar facilidades financieras al Gobierno Central y a los Gobiernos Regionales y Locales, en los casos en que éstos no sean atendidos por el Sistema Financiero Nacional.*
- *Las facilidades financieras que otorga el Banco no están sujetas a los límites que establece la Ley General de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros.*
- *Brindar Servicios de Corresponsalía.*
- *Brindar Servicios de Cuentas Corrientes a las Entidades del Sector Público Nacional y a Proveedores del Estado.*
- *Otorgar a los Sectores Público y Privado, créditos a corto, mediano y largo plazo, en Moneda Nacional o Extranjera.*
- *Recibir depósitos de ahorros en lugares donde la banca privada no tiene oficinas.” (Banco de la Nación)⁷¹*

Como podemos apreciar el Banco de la Nación, por las funciones que le han sido asignadas maneja valiosa información de la economía del país interna y externa, centralizando todas las actividades financieras de las transacciones comerciales que realiza el Estado, así como de las relaciones que mantiene con los particulares, las consignaciones y custodia de todos los depósitos administrativos y judiciales, etc., es decir, gran parte del movimiento económico se

centra en dicha organización de manera que la información que mantiene resulta prioritaria y fundamental para la vida económica del país.

Cuando se produjo el incendio del Banco las autoridades mantuvieron celosa reserva de lo ocurrido respecto de los documentos que allí se perdieron.

Fuimos testigos de excepción cuando el AGN, principal organismo archivístico del Perú, envió a los especialistas en conservación de documentos para la verificación de los daños producidos en la documentación, pero éstos no pudieron recoger información alguna debido a que las autoridades policiales y de fiscalía no permitieron acercarse al edificio siniestrado. Si bien esta medida obedece a razones valederas de investigación, impide en muchos casos que una entidad especializada como lo es el AGN pueda evaluar los daños de la documentación, y en su caso, aplique algunas medidas de emergencia para evitar la pérdida de los documentos que pudieran rescatarse, por lo que es necesario flexibilizar las decisiones de las autoridades correspondientes para no impedir el auxilio técnico especializado de una organización preparada para acciones de la naturaleza en referencia.

Las notas periodísticas dieron cuenta de la pérdida de algunos documentos que las autoridades del Banco manifestaron eran recuperables, sobre todo la que se encontraba en medios informáticos. Sin embargo, no se precisó qué documentos fueron los que se recuperaron, ni qué documentos se encontraban en papel, para determinar la importancia de la información que allí se encontraba. Una de ellas comenta que antes del siniestro, en el año 93 se produjo otro incendio, en él desaparecieron documentos de la *“cartera pesada”* del ex Banco “Surmeban”, aunque se dijo también que los documentos siniestrados se encontraban en soporte informático en otro edificio. (El Comercio)⁷²

En otra nota sobre el mismo siniestro, se refiere que el personal considera *“extraño y sospechoso”* que justo en el sexto piso se haya producido el incendio. Este personal corresponde a las áreas de Crédito, Finanzas, Planeamiento y Legal del Banco de la Nación. Los trabajadores añaden: *“Sabemos que en el Centro de Cómputo hay datos para rehacer los expedientes, pero los documentos y otras pruebas son irrecuperables.”* (El Comercio)⁷³ Sin duda, la base de datos del

Banco de la Nación de ninguna manera podía reemplazar o recuperar toda la información que contenían los expedientes siniestrados. Ésta por lo general registra los datos más importantes que se consideraron durante su diseño, mas no el contenido íntegro del expediente, incluyendo todos los recaudos y notas que podría comprender.

En el mes de junio del mismo año ocurrió otro incendio en el Banco de la Nación en el local principal del centro de Lima, en circunstancias similares al caso anterior. Por los dos incendios el fiscal Augusto Torres Heredia denunció a 8 funcionarios al encontrarlos responsables, por negligencia, de los siniestros. (El Comercio)⁷⁴

La denuncia del fiscal involucra a los funcionarios como presuntos responsables del incendio por negligencia, pero en ninguno de los dos casos, según se desprende de la nota, se considera dentro de la investigación la pérdida de los documentos como hechos, que irían más allá de la negligencia si hubiera mediado la intención de desaparecerlos, omitiendo brindar las condiciones de seguridad para albergar tan importantes documentos de carácter económico para la entidad y el país, según se desprende de las declaraciones de los trabajadores. De ninguna manera pretendemos hacer coincidir la responsabilidad señalada por el fiscal respecto de la negligencia con la intencionalidad para desaparecer los documentos, solamente queremos llamar a la reflexión para que se comprenda en las investigaciones a los documentos cuando ocurren hechos similares en las entidades públicas, partiendo de la calidad y tipo de información que se pierde.

Naturalmente por las funciones que el Banco realiza entendemos que la documentación que allí se custodiaba era de vital importancia para la vida económica del país. Lamentablemente por la magnitud del siniestro, por ser los documentos y otros materiales del edificio altamente inflamables, la acción del fuego fue incontenible, de manera que tanto los documentos en papel como los documentos electrónicos de las bases de datos en diferentes soportes, así como los equipos de cómputos que estaban en el local siniestrado no pudieron ser recuperados.

El Banco de la Nación cuenta con un amplio local para su archivo central en la Avenida Argentina, donde se concentra la documentación pasiva que se produce tanto en sus oficinas de Lima como en las sucursales ubicadas en todo el país. Por tal razón, el material siniestrado en el Banco del Jirón Lampa correspondía a la documentación de gestión administrativa vigente o en trámite que registraba la información de las transacciones comerciales más actuales de la entidad.

Debido a las investigaciones a nivel jurisdiccional que se mantienen en absoluta reserva, por el momento, no es posible tener el detalle de los documentos que se perdieron, pero a *grosso modo*, a partir de algunos datos obtenidos en conversaciones con algunos de los encargados del archivo y notas periodísticas, podemos señalar que los documentos que se quemaron correspondían a las oficinas que se ubicaban en los primeros cinco pisos del edificio. Éstos pertenecían a las siguientes áreas del Banco:

- Departamento de Contabilidad, entre enero de 1997 a julio del año 2000. En este ambiente los documentos se perdieron en su totalidad; éstos se ubicaban en el archivo periférico de Contabilidad. La documentación anterior a 1996 está a salvo debido a que se conserva en otro local del Banco, propiamente en su Archivo Central.
- Cuentas corrientes
- Oficinas locales
- Cuentas de ahorros.
- Caja General
- Departamento de Logística

Durante la década del 90 se expidieron 22 decretos de urgencia, 105 decretos supremos y 7 resoluciones supremas de carácter secreto, además se ordenó que en los archivos no queden copias de los decretos secretos y se indicó que sólo llevaran el número correspondiente y la post firma. Cuando se iniciaron las investigaciones en el Ministerio Público se solicitó al Banco de la Nación los

documentos correspondientes de los dispositivos legales señalados, se respondió que algunos se quemaron durante la Marcha de los Cuatro Suyos. Entre ellos los originales de los decretos de urgencia N° 38-98 por US\$ 30 millones a la FAP (Fuerza Aérea del Perú); el N° 65-94 por US\$ 3' 223,979; el N° 01-96 por US\$ 9' 684,342 y el N° 81-97 por US\$ 211,398 asignados al Ejército. (La República, 2002)⁷⁵

Es importante mencionar que los documentos siniestrados representaban derechos y obligaciones del Banco - en originales - que no ha sido posible reconstruir, por lo que muchas de sus actuaciones financieras nacionales y extranjeras, donde se movieron ingentes cantidades de recursos del Estado no podrán ser evidenciadas, privándose a la opinión pública de una debida rendición de cuentas de los funcionarios responsables de la institución financiera más importante del país, que tenían la responsabilidad de su conducción en esos momentos.

Es preciso mencionar que de los documentos que quedaron en los pisos superiores, y del Archivo de Cómputos que se encuentra en la Avenida Oarrantia del distrito de San Isidro, se pudo entregar información a la Comisión del Congreso que investigó los delitos de corrupción cometidos por el ciudadano Vladimiro Montesinos, a la cual se facilitó los documentos originales, entre otros, el cheque de fecha 12 de septiembre del 2000, que el gobierno del presidente Alberto Fujimori le pagó por indemnización.

Advertimos que el Archivo de Cómputos a salvo, sólo contenía en ese momento la información más reciente en una base de datos y no en su integridad, debido a que el mayor porcentaje de documentos se maneja aún en soporte tradicional. Con ello no nos proponemos sustentar la mejor opción de los archivos informatizados, sólo destacamos su ubicación fuera del local siniestrado, lo que permitió salvar alguna información registrada en esos medios para recuperar en parte lo contenido en los documentos siniestrados, con lo cual se asume la preservación de la información por aplicación de la informática como una medida de reserva para conservarla.

Cómo podemos apreciar, la documentación siniestrada sustentaba transacciones financieras de importancia para el Banco, entre el Estado y particulares. Cabe destacar la información del Departamento de Logística afectada, donde entendemos se conserva la documentación sustentatoria de las adquisiciones y la relación contractual con los proveedores que toda entidad realiza para satisfacer sus demandas de bienes y servicios.

La pérdida de los documentos señalados es pues una muestra de las lamentables consecuencias que se derivan ante la falta de pruebas para la reconstrucción de los hechos o actos administrativos que ellos reflejan, así como en la determinación de responsabilidades de los titulares de la documentación, por lo que la falta de protección de estos documentos y su posterior desaparición son hechos cuyas responsabilidades deberán dilucidar las autoridades respectivas. Esperamos que las sanciones se decidan en relación con la magnitud de las consecuencias por la pérdida irrecuperable de una parte importante del acervo documental del Banco y el grado en que dichos testimonios escritos afectaron económicamente a la institución, al no poderse reconstruir o probar, en algunos casos, los derechos y obligaciones correspondientes. Sin embargo, ante la indiferencia por la pérdida de los documentos que se presenta como un mal generalizado entre autoridades y ciudadanía en general, habrá que alertar a las autoridades para que las investigaciones y sus resultados se dirijan a la constatación de la documentación que se perdió; y entre otras prioridades se verifique las responsabilidades de carácter penal por otras pérdidas irreparables que ocurrieron, como fueron las vidas humanas de los seis vigilantes del Banco que perecieron aquella tarde fatídica.

Las medidas de protección que tome cualquier entidad del gobierno e inclusive las empresas privadas deberán estar enmarcadas dentro de un *Plan de Prevención contra siniestros* en el que se diseñarán las acciones inmediatas a tomar antes, durante y después del evento, así como a la identificación de los documentos esenciales o vitales dentro de toda entidad, para los cuales deberán exigirse las mejores medidas de seguridad a fin de protegerlos de cualquier contingencia que los ponga en riesgo.

Una de las primeras medidas a considerar será la clasificación de los documentos esenciales, éstos son todos aquellos documentos fundamentales para la organización en razón de la naturaleza de sus funciones (documentos sustantivos); aquellos documentos de gestión administrativa que testimonian los derechos y obligaciones; y los documentos que reflejan la evolución de la organización en relación con sus programas de trabajo, estrategias y políticas de desarrollo, cualquiera sea el soporte de los documentos.

CAPÍTULO VI

POLÍTICAS DE ESTADO SOBRE PROTECCIÓN DE LOS ARCHIVOS PÚBLICOS

A lo largo del presente trabajo nos hemos planteado varias interrogantes cuyas respuestas posiblemente no encontramos de primera intención, porque los problemas son tantos y tan complejos que es muy difícil pretender soluciones inmediatas para cambiar la situación en la que se encuentran los archivos públicos. Sin embargo, consideramos que la propuesta que más adelante presentaremos, si bien no es la solución que todos esperan, sí es un documento a partir del cual se podrá abrir un amplio debate para establecer las medidas más adecuadas a fin de lograr el ansiado cambio para los archivos públicos.

Tal como hemos sostenido, las razones por las que los archivos públicos no son atendidos difieren respecto del tiempo y del espacio en el que nos encontremos; también cuentan las actitudes que se tomen para atender los archivos por parte de las personas que asumen los cargos de decisión, lo que igualmente varía según la ideología, compromiso, responsabilidad y cultura de los gobernantes y funcionarios públicos. Ante esta situación sólo queda emprender un compromiso conjunto de todos los que se interesan por mejorar la situación de los archivos públicos para lograr mejoras sustanciales de manera progresiva.

El Acuerdo Nacional surge como un compromiso de Estado para encaminar al país al progreso y desarrollo en todos los campos. Las políticas contenidas en el documento se relacionan con los diversos sectores en los que el Estado a través de los gobiernos que se sucederán quedan comprometidos para ejecutar cada una de las políticas de Estado así definidas, bajo la vigilancia de los actores directamente comprometidos y la sociedad peruana.

A partir de las políticas aprobadas, cada sector de actividad deberá trabajar las propias, que serán el vehículo para viabilizar la política de Estado en la que se vea involucrado, y se comprometerá directamente a través de los proyectos, programas, actividades y compromisos que sean necesarios para cumplir con los postulados del Acuerdo Nacional. En esa misma línea los archivos asumirán las

acciones que sean necesarias para desarrollar las políticas que se requieran e involucrarse en el cambio que el país espera en todos los campos de interés de la sociedad peruana.

Hoy el Acuerdo Nacional, con 30 políticas de Estado aprobadas para ser ejecutadas en un plazo de 20 años, se presenta como el marco propicio para incluir, dentro de las políticas relacionadas con los archivos que han sido aprobadas, las correspondientes políticas archivísticas que serán implementadas por el AGN. De esa manera el Estado Peruano asume el compromiso de proteger los archivos públicos.

1. Políticas públicas y políticas de Estado para los archivos públicos.

Las políticas públicas constituyen un instrumento de toma de decisiones en el campo de la ciencia política y administrativa, desarrollándose especialmente en Estados Unidos para luego convertirse en uno de los elementos más importantes en la tarea de la gestión del Estado.

La principal preocupación respecto de las políticas públicas para los gobiernos es la sostenibilidad de las mismas, para lo cual se requiere la voluntad y el compromiso de los actores en su implementación, de manera que los gobiernos asuman actitudes firmes para propiciar el cambio dejando de lado la pasividad que suele acompañar a la administración pública; lo que nos lleva a reconocer que en lo que toca a los archivos estamos ante una carencia de políticas públicas que garanticen una sostenibilidad adecuada con los más altos niveles de calidad técnica de acuerdo a las exigencias de la modernidad.

Según Estanislao de Kotska Fernández las políticas públicas comprenden una disciplina científica cuyo objetivo es *“elaborar información que sea de utilidad al proceso de adopción de decisiones y que ésta pueda ser utilizada para resolver problemas en circunstancias políticas concretas. Tal caracterización aproxima la Ciencia de la Administración a una concepción cuyo objetivo es la resolución de problemas concretos.”*⁷⁶

Para Lahera *“el concepto tradicional de política pública asigna un papel demasiado central al Estado. Es como si las autoridades políticas y*

administrativas tuvieran una posición excluyente en el tratamiento de los problemas públicos o de las problemáticas colectivas en la sociedad o en un sector de ella". (2002:14)⁷⁷ Creemos que la tarea es de todos: del conjunto de la sociedad, sus autoridades políticas, administrativas, instituciones, etc., porque los problemas colectivos a todos conciernen, y el Estado es el llamado a través de ese conjunto a buscar las soluciones colectivas dirigidas al bien común.

La elaboración de políticas públicas es un campo fundamental para poner de relieve la capacidad que tienen los gobernantes para dirigir los destinos de una nación, mediante la toma de decisiones oportunas que signifique su puesta en aplicación en los diversos sectores de actividad del Estado peruano, dentro de los cuales los archivos públicos no pueden faltar, aunque sabemos que son los menos favorecidos y hasta olvidados por los gobiernos.

Podemos señalar, entonces, que las políticas públicas tienen por objeto de estudio la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad, a través de la elaboración de información – en la que los archivos públicos jugarán un rol preponderante - que sea de utilidad para el proceso de la toma de decisiones, lo que a su vez derivará en la resolución de problemas en circunstancias políticas determinadas y encaminadas a la búsqueda de la mejora de los servicios públicos, mayor acceso a la información, - lo que incluye desclasificar los archivos en períodos relativamente breves - e incrementar la participación ciudadana; así como optimizar el manejo interno de los gobiernos, todo ello encaminado dentro de los objetivos de la agenda pública.

De acuerdo con Lahera: *“Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados.*

El mínimo de una política pública es que sea un flujo de información, con relación a un objetivo público, desarrollado por el sector público y consistente en orientaciones.” (2002:14)⁷⁸ Tendremos muy presentes los elementos señalados por el autor al momento de elaborar las políticas para los archivos. Las orientaciones durante la aplicación de las políticas comprenderán tanto acciones técnicas como administrativas y legales; las modificaciones institucionales

corresponderán a la adecuación del órgano rector el AGN para asumir la implementación de las políticas diseñadas; así como para vigilar sus resultados. El flujo de información será el componente que alimente las orientaciones y las estrategias a seguir por la primera institución archivística del país.

Las políticas públicas son también instrumentos para el cambio, por lo que se requiere su formalización con iniciativas claramente definidas que trasciendan. No hay que olvidar que el cambio sugiere iniciativas basadas en la experiencia, cuyos aspectos negativos una vez detectados pretendemos superar. Adicionalmente se requiere que el proceso de toma de decisiones sea orientado bajo criterios eficientes, a través de las coordinaciones y estrategias de la propia Administración con todos los estamentos que haya necesidad de convocar para la identificación de objetivos, porque para actuar bajo un criterio de eficiencia, se necesita que las políticas sean cuantificadas bajo la identificación de objetivos precisos, evitando toda dispersión.

Debido a la falta de atención que afecta a los archivos, la mayoría de las veces es impostergable formular las políticas públicas para su protección y vigilar su implementación, porque tratándose de los archivos públicos somos conscientes que la tarea no será fácil. Habrá que estar prevenidos para luchar por revertir la situación cuando veamos que los eventos esperados no ocurren; la estrategia será convencer a más personas para que se empiece a entender que la implementación de las políticas definidas es impostergable.

El camino a partir del rol que le toca al AGN es elaborar las políticas de Estado porque éstas son permanentes, por tanto son más eficaces debido a que el recorrido será largo, y las decisiones que se tomen exigen un trabajo a largo plazo; corresponde entonces la elaboración de políticas de Estado porque éstas trascienden a cualquier gobierno.

El cambio para los archivos públicos no se limita sólo a la adopción de políticas y tareas diversas, sino que exige que éstas sean mejores que las existentes, lo que sugiere renovar el entendimiento entre las instancias administrativas, entre la ciudadanía y el Estado, y entre los profesionales de los archivos, que es lo que tenemos que promover en los distintos lugares donde

podamos poner de relieve el significado de los archivos públicos para el reforzamiento de los valores democráticos, la gobernabilidad y tantos otros términos que escuchamos a los políticos día a día, que no siempre son usados con la sinceridad y compromiso que su significado exige. De todos modos, nuestro propósito central es la protección de los archivos porque los consideramos importantes para lograr la transparencia de las acciones de gobierno, para luchar contra la corrupción y para contribuir a modernizar la administración del Estado.

Fuster Ruiz señala como claves fundamentales de una política archivística realizar un variado núcleo de actividades técnicas archivísticas y facilitar los medios adecuados para alcanzar los fines y objetivos que los archivos persiguen. (1995: 5)⁷⁹. En efecto, la política concreta que se defina para los archivos peruanos deberá comprender a su vez las políticas específicas que sean necesarias para lograr los fines y objetivos que impulsará el AGN conjuntamente con los archivos regionales, los gobiernos locales y la comunidad en general.

La evaluación de las actividades que se deberán desarrollar para la implementación progresiva de las políticas de Estado diseñadas se hará sobre objetivos claramente definidos y utilizando criterios, valores y métodos sistemáticos que corresponderá aplicar básicamente al AGN, los archivos regionales y a las autoridades del mayor nivel del Estado peruano. El rol que le toca a la población de acuerdo con una idea clara de reconocimiento del valor de los documentos públicos, bajo los principios de la participación ciudadana, es ejercer la vigilancia para que las políticas se vayan cumpliendo.

La evaluación comprenderá también la identificación de los programas archivísticos que se irán aplicando, los beneficios para los archivos que dichos programas están efectivamente proporcionando, los beneficiarios verdaderos de esos servicios y de esos programas, la eficacia de la puesta en práctica de los programas y de cada actividad que se dé, agregando además la medición del costo-beneficio de la política pública evaluada y el impacto que la implementación de las políticas ejerce en la sociedad.

Los programas constituyen la materialización de las ideas a desarrollar con el propósito de alcanzar los objetivos planteados respecto de la política de Estado

concreta para los archivos y las políticas específicas que se derivan de la primera. Esta materialización viene a ser el conjunto de actividades que cada programa reúne para ir avanzando respecto de la protección de los archivos peruanos, lo que implica convencer a las autoridades del mayor nivel de decisión, a la justicia peruana y a la sociedad que es imprescindible garantizar la conservación e integridad de los archivos públicos.

La evaluación de los programas y políticas públicas constituye un instrumento esencial en la provisión de información a quienes toman las decisiones y a los responsables políticos, los cuales recurren a su uso con el fin de potenciar y maximizar la acción de gobierno. (Moreno)⁸⁰ Esta información tiene su consistencia en los informes que las organizaciones archivísticas irán emitiendo para que las autoridades correspondientes tomen las decisiones más adecuadas a fin de reforzar la acción conjunta en la tarea del rescate de los archivos y optar por las mejores alternativas para lograr los objetivos de la política archivística definida.

El mismo autor señala que la evaluación de los programas no debe restringirse a sólo los resultados sino a la observación del proceso mismo de implantación, centrando la atención en los criterios de eficacia y eficiencia. Agrega: *“El concepto de eficacia se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos en el desarrollo de un programa o una política concreta.”* (Moreno)⁸¹

Las políticas estarán previstas de los mandatos jurídicos superiores a los que se ciñe la acción estatal para el cumplimiento de cada una de las actividades, por tanto también habrá que reforzar el marco jurídico archivístico para garantizar el éxito.

2. Políticas para la protección de los archivos públicos

El documento que desarrollaremos a continuación, a manera de propuesta, resume lo que hasta aquí hemos venido sosteniendo y reúne las políticas que el Estado, con la colaboración de las organizaciones públicas y privadas, los profesionales, funcionarios y servidores públicos, y de manera especial los archiveros, se compromete a desarrollar a 20 años con el propósito firme y decidido de implementarlas progresivamente para lograr el cambio de los archivos públicos y garantizar la conservación del patrimonio documental de la Nación.

El presente documento que aparece en el siguiente apartado que hemos denominado *“Memorandum de políticas de Estado para la protección de los archivos públicos”* se desarrolla de acuerdo con el siguiente esquema:

- 1) Introducción
- 2) Objetivos
- 3) Base Legal
- 4) Procedimiento
- 5) Políticas de Estado del Acuerdo Nacional
- 6) Política Concreta para la protección de los archivos públicos
- 7) Políticas específicas para la protección de los archivos públicos.
- 8) Fundamentación

MEMORÁNDUM DE POLÍTICAS DE ESTADO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS ARCHIVOS PÚBLICOS

1) Introducción

La preocupante situación en la que se encuentran la mayoría de los archivos de los organismos públicos a nivel nacional, - con mayor gravedad en el interior del país - pone en permanente peligro de pérdida a los documentos públicos que se generan en el cotidiano quehacer de la administración del Estado en todos sus estamentos. Esta realidad no permite garantizar su conservación integral, lo que impide su uso cuando son requeridos para los fines probatorios que le son implícitos. Es así que muchas veces cuando se necesita el documento para probar un determinado hecho nos encontramos con respuestas como: ¡No contamos con ese documento!, o ¡Los documentos se deterioraron en la azotea donde los depositaron hace varios años! ¡Regrese dentro de una semana!. Otras respuestas similares no son menos alarmantes.

De otro lado, los continuos y reiterados hechos de corrupción que se presentan en el ejercicio de la función pública, que venimos tratando desde el primer Capítulo de este trabajo, nos motiva a proponer algunas políticas que permitan, de alguna manera, ir revirtiendo esta situación para no pasar por el penoso pesar de no contar con los documentos probatorios cada vez que se requieren para demostrar fehacientemente los actos de corrupción, identificar a los responsables y lograr el sustento probado de su participación en tales hechos; de manera que las autoridades judiciales cuenten con los documentos que fundamenten la aplicación de las sanciones que correspondan por los delitos cometidos.

La justicia social exige la búsqueda de los elementos probatorios que permitan llegar al convencimiento de las responsabilidades punibles en las que incurren los funcionarios en el ejercicio de sus funciones. Para ello se deberá contar con las pruebas documentales producidas por los mismos funcionarios durante su gestión, consecuentemente es necesario que se mejoren los

mecanismos de conservación y de control para evitar que los documentos desaparezcan, se pierdan o se deterioren. Con este propósito es imprescindible que se tomen decisiones a diferentes niveles para garantizar y optimizar su tratamiento y conservación, tanto para los fines anotados líneas arriba, como para optimizar la gestión documental en la administración del Estado contribuyendo a su modernización.

La propuesta busca plantear algunas alternativas para el mantenimiento de los documentos de los archivos públicos a través del convencimiento de las autoridades gubernamentales, funcionarios y ciudadanos en general de lo valioso y determinante que puede ser un documento para lograr la ansiada justicia social y lograr que los responsables de los delitos de corrupción sean sancionados sin evadir la justicia; y, lo que es mejor aun, evitar que los hechos de corrupción se sigan produciendo protegidos por la impunidad.

Los documentos son pruebas de la gestión pública porque en ellos se registran importantes hechos de los actos y actividades administrativas realizadas, que en un primer momento sirven a la administración – entendiéndose a la relación Estado-ciudadano – y posteriormente son útiles para la investigación histórica, por tanto, en todas las etapas de su ciclo vital, los documentos tienen un valor incalculable para el Estado y la sociedad.

En nuestra opinión consideramos importante la formulación de las políticas de Estado sobre el tema porque es impostergable la atención de los archivos públicos, a manera de una contribución para la preservación y conservación de las valiosas fuentes documentales que producen las organizaciones públicas, para lo que apelaremos a las decisiones políticas que se deban tomar de acuerdo con nuestro planteamiento.

Partimos del principio de que los documentos cumplen un papel decisivo para demostrar las responsabilidades de los funcionarios y servidores públicos ante las instancias administrativas y jurisdiccionales de nuestro país, porque el documento preserva de manera objetiva, fiel y permanente la información que contiene.

Esperamos que la sociedad civil, de acuerdo a los antecedentes sobre hechos de corrupción ocurridos en nuestro país, y los que se descubren cotidianamente, contribuirá desde sus diversas posiciones a la protección de los medios probatorios por excelencia - los documentos - para la lucha contra la corrupción, con lo cual se propiciará una verdadera correspondencia entre los ciudadanos, los Gobiernos Locales, los Gobiernos Regionales y el Gobierno Nacional en una actuación de conjunto; basados en los intereses nacionales, los valores y la ética del servicio público. Sólo de esta manera se fortalecerá la relación Estado-ciudadano en la lucha contra la corrupción y el reconocimiento de los derechos y las obligaciones en esta relación, con el propósito de llegar a un consenso que busca metas e indicadores comunes que conduzcan a revertir la deplorable situación en la que se encuentran muchos archivos públicos y optimizar o reforzar aquellos que muestran condiciones de conservación satisfactorias, sobre la base sólida de políticas de Estado sobre el tema. De otro lado, el ciudadano percibirá un verdadero compromiso de sus autoridades gubernamentales en la protección de sus documentos y en la lucha contra la corrupción.

Identificados los actores para la implementación de las políticas de Estado concerniente a la protección de los archivos y documentos públicos para cumplir con la transparencia y apoyar la lucha contra la corrupción, se establecerán los acuerdos y prácticas que nos permitan definir las acciones conducentes a las metas que nos proponemos, cuantificando su desarrollo progresivo según los indicadores que se definan, sujetos al mediano y largo plazo.

En este camino la delegación de las responsabilidades constituye un elemento importantísimo, que es precisamente las que deberán cumplir los Gobiernos Regionales porque la protección de los documentos públicos no solo corresponde al gobierno de nivel nacional. Y si pretendemos agenciarnos de los documentos probatorios para luchar contra la corrupción tenemos que convenir en que este fenómeno puede darse en todos los estamentos y los actores pueden ser diversos, de manera que todas las fuerzas políticas, administrativas y gubernamentales convergen en un único propósito: *proteger los documentos*

públicos a fin de que sean útiles para los fines que les son implícitos. Es por ello que los ejecutores de las políticas somos todos, pero liderados por los organismos públicos representativos de los archivos en todo el territorio de la República del Perú.

La viabilidad de la propuesta será posible a través de la formulación de una ley que permita redefinir, actualizar y fortalecer la legislación existente sobre la materia, partiendo de la realidad detectada y comprometiendo a las diversas instancias gubernamentales, autoridades y ciudadanía en general hacia la protección de los documentos públicos; lo que permitirá apoyar la legislación vigente sobre transparencia, conservación del Patrimonio Documental de la Nación y, sin duda, la lucha contra la corrupción.

Todo este planeamiento se sustenta en el Acuerdo Nacional que es un valioso instrumento para la elaboración de las políticas públicas de los diferentes sectores de la actividad del Estado Peruano. Se han aprobado 30 Políticas de Estado sobre las cuales se desarrollarán en los próximos 20 años una serie de acciones que comprometen al Gobierno de turno y a los que vendrán.

El Acuerdo Nacional compromete al Ejecutivo, los gobiernos regionales, los partidos políticos, la Iglesia, las organizaciones de la sociedad civil y la empresa privada a través de sus representantes, que en conjunto aprobaron las políticas de Estado sobre diversos temas de interés que faciliten *la construcción de una democracia* para las futuras generaciones.

Antes de construir una democracia, somos de la opinión que de lo que se trata es de reforzar y hacer viable la débil democracia existente en el Perú, en tanto somos un país en cuya población persisten los valores democráticos que la llevan a exigir de sus autoridades resultados, luego de elegir a sus representantes. Por tanto, no cabe duda, la ciudadanía está a favor de un sistema democrático sobre el que hay que trabajar para que se haga cada vez más sólido.

Nuestra motivación es contribuir a hacer reforzar esa democracia a través de la protección de los archivos públicos, cuya relación con los sistemas democráticos se sustenta principalmente en el derecho del ciudadano al acceso a la documentación pública.

La democracia aparece debilitada por una serie de factores que se han sucedido en el tiempo y por la acción negativa de algunos de sus gobernantes en los diferentes momentos históricos que hemos vivido. Entonces, lo que corresponde no es construirla, sino realizar acciones y mecanismos que permitan ir desarrollando, fortaleciendo y haciendo viable esa subsistente democracia hacia caminos que la hagan cada vez más real y concreta.

Dentro de principios democráticos el objetivo de todo el accionar del gobierno debe ser elevar la calidad de vida de la población. Para ello cuenta con las herramientas que principalmente le confieren las leyes dentro de un Estado de derecho y con el apoyo de la población, que se traduce en la legitimidad como resultado de un proceso electoral transparente aceptado por toda la población, sin el menor resquicio de irregularidad. De este modo una vez instalado el gobierno, la ciudadanía brindará el apoyo necesario para que se produzcan los cambios que nos lleven a reforzar las instituciones democráticas. La población sentirá entonces que se vive en democracia, haciendo posible la gobernabilidad.

Para lograr el consenso de la población y apoyar los cambios, el concepto de gobernabilidad adquiere singular relevancia; ésta se refiere a la capacidad de los gobiernos para llevar adelante la implementación exitosa de las políticas cualquiera sea el área involucrada: sociales, económicas, culturales, etc., con la anuencia de la población y, sobre todo, con la responsabilidad y voluntad de apoyarlas, convencida de que es lo que el país necesita.

En todas las áreas mencionadas y en el universo de las actividades del Estado se producen documentos. Estos forman los archivos públicos que tenemos la obligación de proteger.

2) Objetivos

- Establecer las políticas que permitan optimizar la conservación de los archivos públicos.
- Contar con un marco legal adecuado, para la conservación y protección de los archivos públicos, acorde con los cambios tecnológicos que inciden en los archivos.

- Optimizar el funcionamiento de los archivos públicos y garantizar su conservación como medios para efectivizar la transparencia de las acciones de gobierno y apoyo a la lucha contra la corrupción.
- Adecuar la legislación archivística al proceso de Modernización del Estado y al proceso de descentralización del país.

3) Base Legal

- Constitución Política del Perú de 1993, artículo 21
- Decreto Ley 19414, Ley de defensa, conservación e incremento del patrimonio documental de la Nación, de 16 de mayo de 1972, y su Reglamento DS. 022-75 ED.
- Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, N° 27658, de 7 de enero de 2002.
- Ley de Bases de la Descentralización, N° 27783, de 22 de julio de 2002.
- Acuerdo Nacional firmado el 22 de julio de 2002.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública No. 27806 del 3 de agosto de 2002.
- Ley 27815, Código de Ética de la Función Pública, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 13 de agosto de 2002.
- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, N° 27867, de 8 de noviembre de 2002.
- Decreto Supremo 043-2003-PCM, Texto Único Ordenado de la Ley 27806, de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 24 de abril de 2003.
- Ley Orgánica de Municipalidades N°27972 de 27 de mayo de 2003.

4) Procedimiento

La implementación de las políticas de protección para los archivos no será sencilla debido al desinterés manifiesto de las autoridades respecto de los archivos, a lo que se agrega la falta de conciencia, en todos los niveles de la administración y de la sociedad, sobre el valor de los documentos públicos. De otro lado, las decisiones políticas que se asuman no serán sólo un compromiso del gobierno de turno sino de todos los que vengan, es decir, las políticas de Estado aprobadas para ser implementadas a largo plazo, en concordancia con el período estimado para el cumplimiento de los compromisos del Acuerdo Nacional – 20 años - se irán ejecutando de manera progresiva para superar la lamentable situación de la mayoría de los archivos públicos. No es exagerado decir que posiblemente necesitaremos de un cambio generacional para lograr los propósitos que más adelante plantearemos.

El reforzamiento de las instituciones democráticas se logra desde diferentes frentes y en este camino se agencia el gobierno de los instrumentos más eficaces para lograr resultados a corto, mediano y largo plazos. Todas las áreas y fuerzas sociales, económicas y políticas entran en este proceso, por lo que los archivos públicos también deben ser parte fundamental de las metas que los gobiernos se trazan. La incuestionable participación de los archivos en el servicio de información para la toma de decisiones de cualquier gobierno, entre otras importantes razones, hace que no queden al margen porque son parte del entramado administrativo de los Estados.

En líneas generales, las políticas públicas a definirse para los archivos tienen por objeto de estudio la acción de las autoridades públicas y de la sociedad para su protección a través de las actividades que sean de utilidad para el proceso de la toma de decisiones, que derive en la resolución de los problemas que aquejan a los archivos, y encaminadas a la búsqueda de la optimización de los servicios que éstos ofrecen como: mayor acceso a la información, e incrementar la participación ciudadana mediante la fiscalización y

rendición de cuentas documentada; así como optimizar el manejo interno administrativo de los gobiernos, todo ello encaminado dentro de los objetivos de la agenda pública.

Las políticas también son instrumentos para el cambio, por lo que se requiere su formalización mediante planteamientos que trasciendan; no hay que olvidar que el cambio demanda decisiones audaces. Adicionalmente se requiere que el proceso de toma de decisiones para mejorar los archivos públicos sea orientado bajo criterios de eficiencia, con la coordinación y estrategia de la propia Administración, porque para actuar bajo un criterio de eficiencia se necesita que las políticas sean cuantificadas bajo la identificación de objetivos precisos que sólo un organismo especializado en el tema, como el AGN, puede lograr. Además, debemos tener en cuenta que para el caso de los archivos se necesita actuar dentro de un proceso de consulta con las instituciones representativas, porque esto es indispensable respecto de la calidad que deseamos obtener para los archivos dentro de la gestión pública. Esto significa operar e instrumentar el cambio con el pleno equilibrio y reconocimiento de las demandas de los archivos, sus profesionales y los funcionarios representantes de las instituciones archivísticas encargados de viabilizar las medidas a adoptarse. Todos estos componentes tienen la difícil tarea de lograr el convencimiento de las altas autoridades gubernamentales para que entiendan porqué los archivos merecen atención y porqué se necesitan políticas públicas para su protección.

Será necesario agenciarse de todas las estrategias posibles para lograr los propósitos deseados actuando con entusiasmo aun dentro de la adversidad que pudiéramos encontrar, sin limitarnos a la rutina o a la simple adhesión al *statu quo*, antes bien tenemos que ser creativos para innovar, buscar nuevos caminos, sometiendo a juicio y meditación la grave situación de los archivos públicos para buscar las soluciones, siendo auténticamente críticos pero constructivos.

Todas las políticas públicas generan efectos y toda política pública sugiere el cambio social, que es lo que precisamente esperamos para los archivos y que trataremos de lograr con el esfuerzo de todos quienes estamos convencidos de su incalculable valor , lo que nos permitirá poner en marcha un gran proyecto para

mejorar la situación de los archivos progresivamente, y conseguir que se produzca esa relación causa efecto en cada una de las acciones públicas que fundamentarán las estrategias a tomar para la implementación de las políticas de estado para los archivos.

5) POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

Los objetivos trazados dentro del marco del Acuerdo Nacional son:

- Democracia y Estado de Derecho
- Equidad y Justicia Social
- Competitividad del País
- Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado

Dentro de la política de Estado: Eficiente, Transparente y Descentralizado, signada con el número 4 se consigna:

“4.2. Implementar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, que faciliten el control ciudadano, erradicando toda forma de corrupción o de utilización proselitista del Estado”.

Asimismo, se señala en el texto del Acuerdo Nacional: *“Para alcanzar estos cuatro grandes objetivos, convenimos en que las políticas de estado aprobadas se traducirán en metas e indicadores, siguiendo la forma de matrices diseñadas por los foros temáticos ...”*

De este modo se aprueban 30 políticas de Estado comprometiéndose los firmantes a establecer los mecanismos necesarios de seguimiento para institucionalizar el cumplimiento de cada una de las políticas aprobadas.

De acuerdo con la política **Vigésimo Cuarta, de** nuestro interés, **Afirmación de un Estado Eficiente y Transparente**, nos centraremos en los literales a los que el Estado se compromete, como sigue:

- a) *incrementará la cobertura, calidad y celeridad de la atención de trámites, así como de la provisión y prestación de los servicios públicos, para lo que establecerá y evaluará periódicamente, los estándares básicos de los servicios que el Estado garantiza a la población;*
- c) *dará acceso a la información sobre planes, programas, proyectos, presupuestos, operaciones financieras, adquisiciones y gastos públicos proyectados o ejecutados en cada región, departamento, provincia, distrito o instancia de gobierno;*
- d) *pondrá en uso instrumentos de fiscalización ciudadana que garanticen la transparencia y rendición de cuentas en todas las instancias de gobierno;*
- f) *mejorará la capacidad de gestión del Estado mediante la reforma integral de la administración pública en todos los niveles.*

La política en referencia y sus literales relacionados con el tema que más adelante abordaremos, a su vez se relacionan estrechamente con la **Vigésimo Sexta Política de Estado, Promoción de la Ética y la Transparencia y Erradicación de la Corrupción, el lavado de dinero y la evasión tributaria y el Contrabando en todas sus formas**. Básicamente, nos centraremos en la señalada en primer lugar, cuyo desagregado es el siguiente:

- a) *enfatizará los principios éticos que refuercen el cumplimiento ciudadano de las normas;*
- b) *velará por el desempeño responsable y transparente de la función pública, promoverá la vigilancia ciudadana de su gestión y el fortalecimiento y la independencia del Sistema Nacional de Control;*

- c) *desterrará la impunidad, el abuso de poder, la corrupción y el atropello de los derechos.*

6) POLÍTICA CONCRETA PARA LA PROTECCIÓN DE LOS ARCHIVOS PÚBLICOS

Líneas arriba hemos dejado sentado que las políticas públicas son los medios seleccionados que permiten, estratégicamente, metas previstas para lograr objetivos en diversos sectores como los que pretendemos al formular las políticas de Estado para los archivos. En este propósito será necesario trascender las nociones tradicionales de eficiencia y eficacia de la gestión pública, para concentrarnos en la capacidad de influir ante las instancias que sea necesario, de manera corporativa, todos los que tenemos interés en que la situación de los archivos cambie para que el futuro de éstos vaya en la dirección deseada.

La Política de Estado, bajo la denominación de “Política Concreta para la Protección de los Archivos Públicos”, se formula como una política de descentralización sobre la base de la Vigésimo Cuarta Política de Estado del Acuerdo Nacional: “Afirmación de un Estado eficiente y transparente, y la Vigésima Sexta Política de Estado, en su primera parte: Promoción de la Ética y la Transparencia y Erradicación de la Corrupción; teniendo como eje los Gobiernos Regionales y el Sistema Nacional de Archivos (SNA). Con este propósito el Estado asume el siguiente compromiso:

“Establecerá líneas de coordinación entre el Archivo General de la Nación y los Archivos Regionales sobre el uso y protección de los archivos públicos y sus documentos en las acciones de evaluación y control de las finanzas públicas y la gestión administrativa del Estado, comprometiendo la participación de todos los organismos públicos con el fin de salvaguardar el valor administrativo, legal y científico-cultural de los documentos que producen.”

7) POLÍTICAS ESPECÍFICAS SOBRE PROTECCIÓN DE LOS DOCUMENTOS PÚBLICOS

Partiendo de la política de Estado formulada para los archivos públicos, derivaremos en ocho políticas específicas que en conjunto harán el soporte político, legal, técnico y administrativo de la política definida. En tal sentido proponemos las siguientes políticas específicas sobre las cuales el Estado:

1. Establecerá una red de protección de los archivos públicos a través de los Gobiernos Regionales, promoviendo y garantizando la conservación de los documentos probatorios para la lucha contra la corrupción a fin de evitar la impunidad.
2. Revertirá el grado de abandono en el que se encuentran los archivos de los organismos públicos en cada una de las Regiones.
3. Reforzará la legislación administrativa y penal respecto de las responsabilidades derivadas de la eliminación de documentos públicos sin autorización de la autoridad competente.
4. Modernizará la gestión documental y racionalizará los procedimientos administrativos para optimizar el servicio de atención al administrado de acuerdo con la realidad de los Gobiernos Regionales.
5. Actualizará permanentemente la información de la gestión regional y nacional en los medios de difusión mediante el uso de la tecnología informática para la correspondiente fiscalización ciudadana.
6. Mejorará los mecanismos de rendición de cuentas de los funcionarios públicos, enfatizando en la sustentación debidamente documentada en coordinación, los Gobiernos Locales, Gobiernos Regionales y el Gobierno Nacional de acuerdo con los principios de transparencia de las acciones de gobierno.

7. Establecerá normas éticas respecto de la protección de los documentos públicos como fuentes de acceso a la información y prácticas de transparencia en la gestión pública.
8. Garantizará la conservación del Patrimonio Documental de la Nación.

8) FUNDAMENTACIÓN

En la mayoría de los países del mundo los documentos públicos están protegidos por dispositivos legales que básicamente se dirigen a preservar su valor cultural, considerándose como fuentes inagotables para la investigación científico-cultural y a ello se han dirigido todos los esfuerzos, emitiéndose las respectivas leyes de protección de los archivos públicos. Sin embargo, poco se ha avanzado a nivel mundial sobre la necesidad de dirigir acciones y, menos aun políticas de Estado, para salvaguardar tan importantes fuentes de investigación de la gestión gubernamental de hoy, es decir, para la protección de los documentos administrativos. Es por esta razón que proponemos las políticas de Estado que nos conduzcan a garantizar la conservación y permanencia de valiosas fuentes probatorias de la gestión de los funcionarios y servidores públicos, cualquiera sea su nivel y tiempo en el desempeño de la administración del Estado.

A continuación sustentaremos nuestra posición desde el punto de vista legal, técnico y administrativo de la política de Estado que formulamos, para llegar finalmente a la sustentación de las políticas específicas en las que hemos derivado.

POLÍTICA CONCRETA SOBRE PROTECCIÓN DE LOS DOCUMENTOS PÚBLICOS

- *Establecerá las líneas de coordinación entre el Archivo General de la Nación y los Archivos Regionales sobre el uso y protección de los archivos públicos y sus documentos para las acciones de evaluación y control de las finanzas públicas y la gestión administrativa del Estado; comprometiendo la participación de todos los organismos*

públicos, con el fin de salvaguardar el valor administrativo, legal y científico-cultural de los documentos que producen.

La base para actuar con eficiencia y suficiente autoridad archivística es contar con organismos sólidos y técnicamente preparados para desarrollar las acciones conducentes a fortalecer la actividad archivística en el país. A la vez se impone disponer de una legislación apropiada capaz de contemplar todos o, al menos, el mayor universo de temas, para tratar con certeza las diversas posibilidades que se presenten tanto en el tratamiento técnico de los archivos como en la conservación de ellos, por constituir fuentes inagotables de información y pruebas fehacientes de la gestión administrativa del Estado. Ésta se realiza por intermedio de sus servidores, funcionarios y gobernantes, cuya función delegada, o representativa pueda ser demostrada documentalmente, de manera que la ciudadanía pueda ejercer una verdadera función fiscalizadora y se facilite la probanza de los actos y actividades administrativas con dichos documentos⁸². Sólo así sabremos cuán eficiente o deficiente fue la gestión realizada y, lo que es más importante, cómo se realizaron dichas actividades y si estuvieron enmarcadas dentro de la normativa general o especial que regula las acciones administrativas y legales de la gestión pública.

Los documentos que producen los organismos públicos son testimonios de toda la actividad y reflejan la evolución o involución del Estado. Por ello, con sobrada razón José Manuel Mata dice: *“En primer lugar, los archivos y el Patrimonio Documental existen como testimonio de la fe pública y como soporte jurídico-administrativo de las actividades de los poderes públicos. Y sobre esto me atrevo a señalar un principio esencial: la jurisdicción sobre este Patrimonio Documental, en cuanto es fe pública y soporte jurídico-administrativo está estrictamente vinculada a las competencias de los órganos que crean o sostienen esta documentación por su propia actividad”*. (1983:19)⁸³ De acuerdo con este pensamiento son los órganos productores de la documentación, en primera instancia, los directamente responsables de su conservación. Pero, ya sea por especialidad, facultades, atribuciones o jerarquías, surge la necesidad de que

otras instancias gubernamentales definan las políticas más eficaces para su protección. Tal responsabilidad recae entonces básicamente en los Archivos Regionales y el Archivo General de la Nación (AGN), como conductores de los archivos públicos del país, en sus niveles nacional y descentralizado.

La Descentralización del Estado efectiviza la Regionalización, con lo cual cada uno de los organismos regionales asumen la conducción de las actividades del Estado dentro de su jurisdicción. De este modo los 18 Archivos Regionales existentes dentro del territorio nacional asumen la responsabilidad de la conducción del SNA dentro de su ámbito regional, entendiéndose que las líneas de acción sobre el particular son definidas y aprobadas por el AGN, como organismo central del Sistema, a quien corresponde definir la política nacional de archivos, en consonancia con las necesidades de los archivos de todo el país.

En torno al SNA el objetivo se centra en la necesidad de distribuir ordenada y eficientemente la competencia en materia de archivos a fin de asegurar una adecuada relación con el organismo de nivel nacional del Sistema, lo que exige la coordinación del AGN con todos los archivos regionales, para lo cual se le deberá asignar los presupuestos necesarios para hacer viable la descentralización en el campo de los archivos. Para lograr eficiencia en el desarrollo y consolidación del SNA es necesaria la coordinación permanente de todos sus componentes, pero gran parte de su optimización depende del grado de facilidades económicas que tengan para su normal desenvolvimiento. En tanto se den los mecanismos para funcionar económicamente en condiciones aceptables, el SNA se irá reforzando y permitirá la aplicación de las políticas públicas para la protección de los archivos bajo su competencia.

Los archivos regionales, a su vez, definirán las políticas dentro de su propia región, adecuándola a las necesidades propias de la zona y a su realidad, de manera que cada actividad a realizarse sea viable dentro de las condiciones que se presenten, en tanto nuestro país por su heterogeneidad debe ser atendido según las facilidades, las limitaciones y los recursos generados o existentes dentro de su propio ámbito local.

Los antecedentes normativos, así como las diversas actividades realizadas en torno a la situación archivística en nuestro país, nos lleva a la convicción que en muchos casos las decisiones tomadas estuvieron muy alejadas de la realidad de los archivos del interior del país. Para dar un ejemplo baste citar la norma SNA. 05 sobre Conservación de Documentos, y la Directiva N° 006-86-DGAI sobre el mismo tema, que establecen una serie de medidas que las organizaciones del Estado deben asumir para la conservación de los documentos. Algunas de estas normas como ventilar los ambientes utilizados con aire acondicionado o proteger los documentos con cajas de cartón desacidificado, son impracticables en las zonas más alejadas del país e inclusive en nuestra Capital. Ciertamente que dichas medidas son lo ideal, pero en muchos pueblos donde carecen de los recursos más elementales es prácticamente imposible agenciarse de estos medios para proteger los archivos; será preciso entonces conseguir otros elementos que cumplan el mismo objetivo. Nos preguntamos si en las zonas más pobres del país es posible que un municipio pueda contar con un local de material noble, con aire acondicionado o que en ciertos distritos del interior cuenten con cajas de archivo desacidificadas para la conservación de sus documentos. Estos casos deberán ser contemplados por los archivos regionales de acuerdo con su realidad para que las disposiciones técnicas archivísticas no se conviertan en un requisito *sine qua non* en la conservación de los documentos, antes bien tendrán que agenciarse de otras alternativas, apelando a su creatividad para proteger sus archivos, sin dejar de ser técnicas.

De lo que se trata es de adecuar las normas que se dictan a nivel nacional a la realidad de cada zona con la flexibilidad que sea necesaria, pero cuidando que sea compatible con el objetivo de proteger los documentos públicos a fin de que no desaparezcan y se pierda toda huella de la gestión realizada o de las irregularidades cometidas durante una determinada gestión.

De otro lado, la coordinación y el trabajo conjunto entre los archivos regionales, el AGN y la Contraloría General de la República, es de primer orden si queremos mantener instituciones transparentes, entendiéndose la transparencia no solo en el sentido de poner a disposición de los ciudadanos la documentación

que se produce en la gestión pública, sino insistiendo en la probanza de las actividades realizadas debidamente documentadas, toda vez que una efectiva y real rendición de cuentas debe estar basada en los documentos que la sustente, no solo en la simple declaración del funcionario, la cual no siempre es corroborada por una fiscalización posterior.

De conformidad con el artículo 9°, inciso m) de la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, de 23 de julio del 2002, vigente, un principio que rige el ejercicio del control gubernamental es: *“El acceso a la información, referido a la potestad de los órganos de control de requerir, conocer y examinar toda la información y documentación sobre las operaciones de la entidad, aunque sea secreta, necesaria para su función”*. De otro lado, el artículo 22 de la misma Ley señala como atribución de la Contraloría: *“Tener acceso en cualquier momento y sin limitación a los registros, documentos e información de las entidades, aun cuando sean secretos; así como requerir información a particulares que mantengan o hayan mantenido relaciones con las entidades; siempre y cuando no violen la libertad individual”*. Cuando la Contraloría realiza una acción de control necesariamente acude a los documentos de archivo, pues toda investigación debe estar sustentada en los documentos probatorios que acompañan a los llamados *papeles de trabajo*, con los cuales se sustenta la acción realizada, de lo contrario el auditor no podrá fundamentar un hallazgo y mucho menos efectuar las recomendaciones para que se enmiende la falta o se sancione el delito, de ser el caso. Ante esta situación los organismos están en la obligación de contar con archivos completos que demuestren en forma integral la gestión efectuada, sin que medien justificaciones con las cuales muchas veces se pretende evitar la presentación de los documentos, aduciendo razones inexplicables como: un incendio, una inundación, hurto, negligencia u otros accidentes que hayan producido la pérdida irreparable de los documentos y con ello la desaparición de los elementos probatorios por excelencia.

Núñez Contreras, no obstante que trata el documento desde el punto de vista archivístico y, siendo un experto en paleografía y diplomática, hace una

importante acotación sobre el documento desde el punto de vista jurídico cuando dice: *“En el campo legal el documento es uno de los instrumentos de trabajo más preferidos. Decimos instrumento en el significado que el término tiene como aquello de que nos servimos para hacer una cosa. La prueba por documento es distinta de la prueba por inspección; ésta es inmediata y sensible, mientras que aquélla es mediata y constatatoria; pero sucede que, siendo mediata y constatatoria, la prueba por inspección se transforma en la actualidad en prueba documental puesto que ha de reflejarse en un documento”*. (1983:37)⁸⁴ Como podemos apreciar, toda acción de control para ser verificada y actuada ante las instancias correspondientes debe sustentarse con los documentos de los archivos.

El artículo 42 de la Ley de la Contraloría en su inciso g) establece como infracción *“El incumplimiento en la remisión de documentos e información en los plazos que señalen las leyes y reglamentos”*, y según el inciso i) puede sancionar el : *“Incumplir con mantener al día sus libros, registros y documentos, ordenados de acuerdo a lo establecido por la normativa, por un periodo no menor de 10 años”*. Es lamentable constatar que no siempre la Contraloría General de la República cuenta con los documentos de los archivos para la constatación de la gestión realizada. Una nota periodística da cuenta que el Contralor Genaro Matute en el 2002 reveló que presentó al Ministerio Público 48 casos de gastos no sustentados por 1,200 millones de nuevos soles, detectados en 40 entidades públicas durante los años 1991 al 2001. De la ex empresa pública MINPECO (Minero Perú Comercial) no se encontraron sus libros contables. Otras de las entidades cuestionadas son: 17 municipios, 7 Consejos Transitorios de Administración Regional, 5 universidades y otras 11 entidades públicas.⁸⁵ Como podemos apreciar, de acuerdo con las normas señaladas la vinculación con los archivos deriva en una estrecha coordinación entre la Contraloría General de la República y el AGN, que incidirá en el cumplimiento exitoso de sus metas y objetivos; así como de sus competencias y atribuciones.

Ante esta situación se impone que ambos organismos sumen esfuerzos para la salvaguarda de los documentos públicos, con lo cual es pertinente la modificación y actualización de la legislación sobre el Sistema Nacional de

Archivos (SNA), que actualmente y, debido a su larga data, ya no responde a todas las exigencias actuales. No nos olvidemos que la Ley 25323 que aprobó el SNA es del 11 de junio de 1991 (AGN, 1999:40)⁸⁶, por tanto, la actual situación en torno a la descentralización y la modernización del Estado que vive el país en las nuevas condiciones legales y administrativas sustentadas en las leyes vigentes, no está de acuerdo con esta realidad; más aun, si tenemos en cuenta que en los últimos años se han producido cambios importantes en relación a la aplicación de nuevas tecnologías en el tratamiento y administración de los documentos en todo el mundo. Para el Perú los cambios en relación a este tema se iniciaron en noviembre de 1991 con la puesta en vigencia del Decreto Legislativo 681 y todas las normas que se expidieron en los años siguientes hasta el 2003.

Ante este panorama es pertinente adecuar la legislación archivística a las exigencias del momento en que vivimos, con cambios tan vertiginosos, sobre todo en el campo de la tecnología informática, pues lo que hoy tenemos como novedoso mañana resultará obsoleto. Por añadidura estamos en un tiempo en que los paradigmas archivísticos se encuentran en revisión en los diferentes foros internacionales y en el que la informática aplicada a los archivos viene revolucionando los sistemas de información, a lo cual los archiveros peruanos deben adaptarse.

Urge una legislación acorde lo actual, pero partiendo de la confluencia de los organismos que en conjunto permitan una adecuada y eficiente administración de los documentos públicos y que comprenda enfáticamente la protección de los mismos, a fin de que la administración del Estado se demuestre sobre la base de los documentos que produce, y las futuras generaciones puedan comprobar cómo se realizó dicha administración. De este modo la reconstrucción del pasado nacional se escribirá teniendo como base fuentes incuestionables como los documentos de los archivos, que faciliten un conocimiento real e integral de lo acontecido por las anteriores generaciones.

POLÍTICAS ESPECÍFICAS SOBRE PROTECCIÓN DE LOS DOCUMENTOS PÚBLICOS

1. Establecerá una red de protección de los archivos públicos a través de los Gobiernos Regionales, promoviendo y garantizando la conservación de documentos probatorios para la lucha contra la corrupción a fin de evitar la impunidad.

Los documentos públicos en principio pertenecen a la Nación y constituyen patrimonio documental sin necesidad de declaración expresa, tal como se consigna en el Decreto Supremo N° 022-75-ED, artículo 2, reglamento de la Ley 19414 (AGN,1999:20)⁸⁷, por tanto, corresponde a todos los ciudadanos su protección. Adicionalmente, son los organismos del Estado los que en su representación asumen la función dirigida a ese objetivo. De este modo tanto los archivos regionales, cada uno en su ámbito geográfico, y el AGN serán los organismos encargados de implementar las políticas regionales y nacional, respectivamente, dirigidos a lograr que los documentos públicos sean puestos a buen recaudo en cada una de las organizaciones del Estado Peruano. Estas políticas de Estado serán asumidas con el mismo compromiso por todos los gobiernos sucesivos.

Los esfuerzos de los archivos regionales y el AGN, más el apoyo de la Contraloría General de la República, harán posible que los archivos públicos cuenten con los elementos mínimos que garanticen la preservación de los documentos públicos y puedan ser útiles cada vez que se les requiera para la probanza de la gestión realizada.

Por tratarse de todos los archivos públicos comprendidos en el SNA bajo la conducción del AGN, debemos tener una visión panorámica que apunte a la comprensión del Estado en su totalidad, su misión y su sentido en el contexto de la gestión pública, sobre la base de los documentos que producen en los cuales se sustentan sus actividades, de manera que las líneas de acción del organismo conductor de los archivos y sus dependencias normativas descentralizadas puedan realizar su labor técnica y administrativa sin tropiezo.

Este momento que vive nuestro país se presenta propicio para hacer efectiva la descentralización, debiendo ser aprovechado para clarificar el tema de las competencias gubernamentales en los diferentes niveles y definir los mecanismos para fortalecer la coordinación intergubernamental, lo que involucra también las responsabilidades que asumen las autoridades regionales y locales en relación a los archivos públicos.

Será necesario considerar también, mediante normas de menor nivel a la de categoría de ley, la posibilidad de tratamientos diferenciales que contrarresten las desventajas de las zonas más deprimidas de nuestro país, porque ellas tendrán mayores dificultades para la implementación de las políticas de descentralización debido al aislamiento geográfico, la precariedad de su actividad económica u otros factores que impiden su desarrollo paralelo en relación a otras zonas que cuentan con mayores recursos o que se encuentran ventajosamente mejor ubicadas.

Esta situación pasa por reconocer la heterogeneidad de nuestro país en cuanto a los requerimientos de asistencia de los distintos gobiernos regionales y locales, tanto en términos de contenido como de modalidades de apoyo para todas sus actividades de desarrollo – vía estudios, asesoría permanente, cursos u otros - lo que demandará gastos adicionales que el Gobierno deberá afrontar si se pretende un desarrollo armónico del proceso de descentralización en todo el territorio nacional, el mismo que demanda transparencia en la gestión de sus actores, donde la información adecuada y oportuna jugará un rol predominante.

Ante la enorme necesidad de información para viabilizar los proyectos, programas, estudios, etc., posiblemente se requerirán antecedentes de trabajos realizados en el pasado.⁸⁸ Si éstos se encuentran debidamente conservados en los archivos correspondientes podrían ser utilizados como valioso material que permita partir de hechos concretos que podrán adecuarse de acuerdo a la realidad del momento; lo que incide en ahorros sustanciales al erario público nacional, en tanto no se estará partiendo de cero porque habrá una base científica para continuar con un determinado proyecto. Esto significa contar con antecedentes, que son el apoyo inicial para el cumplimiento de objetivos y metas.

Cuántos programas nacionales de asistencia técnica que en su momento tuvieron un alto costo se deben encontrar en los archivos públicos de las unidades sectoriales esperando a ser utilizados para reactivar proyectos que fueron dejados de lado por diversos factores. Una vez actualizados pueden ser ejecutados aplicando los adelantos tecnológicos de ahora. Qué duda cabe que esos proyectos puedan responder a modelos sumamente flexibles que posibiliten su adecuación a la realidad en el actual contexto económico, social, cultural o científico.

Visto de este modo, será importante que las organizaciones públicas asuman con responsabilidad la salvaguarda de todos los documentos producidos y acumulados en sus archivos, y que apliquen las medidas de prevención para garantizar la conservación de los que se siguen produciendo para testimoniar importantes momentos de la historia que se va construyendo día a día, como sucede ahora con cada una de las actividades del proceso de descentralización en marcha.

Se exige, por tanto, en materia de protección de los documentos públicos, el mejoramiento de las capacidades regionales y locales para que las condiciones de los documentos que conservan y los que se producen en el diario quehacer de los organismos públicos, se mejoren sustancialmente en función de una seria tarea de planificación del gasto descentralizado que se asigne a su protección, sin la mezquindad y la indiferencia en la que hasta la fecha se ha venido dando en los archivos regionales, donde sus directores muchas veces no cuentan con el dinero suficiente para pagar los servicios elementales como son la luz, el agua o el teléfono; y así revertir la irresponsabilidad demostrada por algunas autoridades en la preservación de su acervo documental, motivada por la falta de conciencia o quizás *ignorancia* sobre la trascendencia de los documentos públicos.

Es pertinente, entonces, fortalecer el nivel central para que su capacidad rectora sea capaz de orientar y hacer el seguimiento a los gobiernos regionales y locales sobre la situación de sus archivos, cuya facultad delegada recae en el AGN, pero en compartida responsabilidad con los organismos sectoriales y

regionales y las autoridades de primer nivel, porque a todos debe preocupar la suerte de los documentos públicos que, finalmente, pertenecen a la Nación.

En efecto, todos tenemos que reconocer que los archivos son importantes para la vida nacional porque permiten evidenciar una serie de aspectos de la esfera económica, cultural y política, la incursión de los hombres en los diversos campos del conocimiento, lo que sucede en la vida cotidiana de los individuos y de la función pública y tantos otros temas. Por eso con sobrada precisión Remedios Rey de las Peñas, al referirse a esta importancia, sostiene: *“Son la memoria viva y actuante de las instituciones que les dan origen. Y así cómo no se concibe que un hombre pueda vivir sin memoria, fácil es de imaginar lo que ocurre en aquellas instituciones que han perdido sus Archivos. Las decisiones se toman sin tener en cuenta los antecedentes y todo es un tejer y destejer de acuerdos y decisiones, y no mencionamos la lesión de derechos que puede producirse tanto para los administrados como para la propia administración”* (Rey de las Peñas, 1983:183)⁸⁹. De donde deducimos que esta memoria no será tal cuando los papeles faltan o, lo que es peor, se quiere que falten haciéndolos desaparecer para ocultar actos ilícitos de una gestión administrativa realizada con vicios e irregularidades. Esto es verdaderamente alarmante para una sociedad democrática que busca confiar en sus gobernantes.

Con cierta frecuencia comprobamos a través de los medios de comunicación, especialmente de la prensa televisiva, situaciones alarmantes de delitos contra el Estado y somos partícipes de las denuncias de éstos o de comportamientos inadecuados de ciertos funcionarios públicos. No en todos los casos estas denuncias son acompañadas de los documentos de archivo que pueden dar fe de la acción criminal cometida, aun cuando se trate de un acucioso periodista; sin embargo, en algunos casos sí se cuenta con la fuente escrita para probar el hecho sin ninguna duda, con lo cual comprobamos una vez más la importancia de contar con los documentos probatorios de toda la actividad del Estado. Al respecto Ramón Alberch expresa lo siguiente: *“En los casos de corrupción política o en los escándalos de marcado carácter económico, es evidente que la aportación de pruebas documentales cabe situarla en el meollo de*

la cuestión". Luego alude a la necesidad de contar con las fuentes documentales, toda vez que se necesite fundamentar o confrontar las declaraciones contradictorias que se pudieran presentar. (1999:86)⁹⁰ De este modo los jueces se ven impelidos a fundamentar buena parte de las presunciones de culpabilidad o inocencia con los datos contenidos en los documentos de archivo de procedencia pública o privada, situando al documento como uno de los más sólidos medios probatorios.

El Estado no tiene ingerencia en los documentos de origen privado, pero en lo que corresponde a los organismos públicos, todos dependen del Estado y como tales de acuerdo con la Ley 25323 integran el SNA, por tanto deben someterse a todas las disposiciones existentes sobre la protección del Patrimonio Documental de la Nación del cual forman parte. Entonces, es el Estado el llamado a definir las políticas para la conservación y protección del patrimonio documental; y las disposiciones que se emitan con este propósito deberán ser acatadas por todos los organismos estatales, sea cual fuere su nivel, categoría o situación administrativa.

Sin embargo, es poco lo que a la fecha se ha logrado en relación con la protección de los documentos públicos, porque nuestros gobernantes, las autoridades y la sociedad en general aun no actúan diligentemente cuando se trata de la conservación de su acervo documental, restándole importancia o simplemente ignorando su situación; por consiguiente, no se asume una posición decidida en la protección de los archivos públicos.

La lamentable situación de abandono en la que se encuentra la mayoría de los archivos empieza por el AGN, situado en parte del sótano del Palacio de Justicia⁹¹, que tiene uno de los presupuestos más exiguos entre de los organismos del Sector Público Nacional, no obstante la labor que cumple frente a la conservación de los documentos más valiosos de la Nación y la responsabilidad que asume en relación a la supervisión y asesoramiento de los archivos de las organizaciones públicas a nivel nacional.

A fines del mes de febrero del 2004 el ministro de Justicia Fausto Alvarado entregó oficialmente al AGN un local cuya construcción data del año 1929 – más o

menos 20 años más antiguo que el edificio del Palacio de Justicia donde se encuentra - que será restaurado para ubicar los documentos cuya transferencia espera más de una década. El costo de la restauración es alto, definitivamente no es lo ideal ni lo que el AGN se merece, pero, es de destacar la preocupación del Ministerio por tratar de atender la problemática del AGN.

Los especialistas en el tema siempre sostendrán que la construcción de un local ex profeso para el Archivo es lo más conveniente, - criterio que compartimos – pero para el Perú hace mucho tiempo se convirtió en una utopía. Esto es lamentable porque ningún gobierno ha tomado la decisión histórica de decidir la construcción de un local para el AGN, que sería lo apropiado.

El local situado en el antiguo Correo Central de Lima, por la inseguridad del lugar en el que se ubica, la alta contaminación ambiental de la zona y su cercanía al río Rímac que atraviesa la ciudad, ofrece muchos riesgos; y aunque no es la solución para albergar el patrimonio documental de la Nación, sí ofrece una posibilidad para la documentación administrativa en espera de transferencia por el espacio considerable que ganará el AGN. No dudamos que la restauración del inmueble contemplará el presupuesto suficiente para brindar las mejores condiciones micro climáticas y las medidas de seguridad externas e internas de alta tecnología para custodiar y garantizar la integridad de la valiosa documentación que allí se destinará, superando los riesgos de la zona donde se ubica el futuro local. Asimismo, se tendrá que ampliar el presupuesto del AGN para el mantenimiento permanente del indicado local y para la asignación del personal profesional, técnico y de apoyo necesario destinado al cumplimiento de las funciones y el servicio que la documentación exige.

No corren mejor suerte los archivos regionales en todo el territorio de la república del Perú, donde muchas veces sus autoridades no tienen dinero para los materiales de trabajo más necesarios y trabajan con un mínimo de personal – seis en promedio - cuyos profesionales, algunos capacitados en el exterior, realizan todo tipo de tareas, desde funciones técnico-archivísticas hasta la limpieza del local y los documentos.

El efecto negativo del abandono en el que se encuentran los archivos públicos es preocupante porque se continúan perdiendo valiosos documentos, lo que en los últimos tiempos se ha repetido en una secuencia que parece no tener fin, sin que se conozcamos de algún responsable que purgue una condena ejemplificadora, es más ni siquiera se ha podido identificar a los agentes activos del delito. Ante esta situación las posibilidades de demostrar los hechos delictivos por actos reñidos con las leyes decrecen, con lo cual muchos delitos cometidos por los funcionarios y servidores públicos quedan impunes o simplemente son deficientemente tramitados ante el Poder Judicial por falta de la prueba instrumental.

En una red liderada por el AGN, los archivos serán capaces de apoyar la gestión del Estado facilitando la información en el momento oportuno, porque cualquier retraso ocasiona la pérdida de eficiencia. Del mismo modo, al detenerse los actos administrativos por falta de información la toma de decisiones para la solución de los asuntos propios de la gestión, se extienden los trámites innecesariamente y se tiende a agilizarlos sólo cuando median las coimas y los sobornos, porque se impide intencionalmente su continuidad por a los intereses que detrás de ellos se mueven. Muchas veces se dilatan excesivamente los tiempos para la resolución de los asuntos que llegan a una organización, con el propósito de conseguir que el interesado ofrezca pagar el “*servicio extra*” para agilizar el trámite.

Si tenemos en cuenta que todas las actividades y actos administrativos se dan por escrito, porque es una práctica difícil de cambiar ⁹², podemos afirmar que los documentos cobran una especial importancia en la gestión administrativa, porque todo el accionar de las organizaciones públicas se mueve a través de los documentos de los archivos; como bien lo expresa Weber cuando señala que en la burocracia rige el principio administrativo de atenerse al expediente, aun allí donde las declaraciones orales sean de hecho la regla. Esto hace que el expediente y la oficina se conviertan en el centro de toda forma moderna en la actividad de las “*asociaciones*”, refiriéndose a las organizaciones. (1964:175)⁹³

2. *Revertirá el grado de abandono en el que se encuentran los documentos de los archivos de los organismos públicos en cada una de la Regiones.*

Los archivos públicos del país, tanto los que se producen día a día como los que se acumulan a lo largo del tiempo integrando el Patrimonio Documental de la Nación, en ninguna época de la historia desde la aparición del primer documento manuscrito en nuestro territorio nacional ha merecido la atención de las autoridades gubernamentales y mucho menos de la población. Es así que se pueden citar verdaderas catástrofes en relación a la conservación de los documentos, que han mermado el valioso Patrimonio Documental y que podríamos mostrar al mundo; sin embargo algunas acciones permitieron que se lograra acopiar documentos que hoy en día constituyen valiosas fuentes documentales para la historia de la Región. De no haber sufrido depredación sería aun más importante, pero no se tomaron las medidas de protección necesarias, desde la época de la Conquista en la que se inicia la producción de la documentación escrita en nuestro país. Guillermo Lohmann Villena, en un acucioso trabajo de investigación nos refiere las cuantiosas pérdidas que ha sufrido el país de sus documentos de archivo. En uno de los pasajes de su artículo, a la letra dice: *“Sin rendirse a la amargura, lo cierto es que un adverso sino parece haberse cernido desde la primera hora sobre nuestra ideal opulencia documental. No quiero aquí hablar de la rapiña, ni de lo depredado...Por fortuna se salvó una de las joyas de nuestro Archivo, el llamado Protocolo ambulante, o de los conquistadores, cuyas actas iniciales arrancan en Cajamarca (en junio de 1533), que conserva contratos privados entre los conquistadores (venta de cabalgaduras, traspaso de esclavos, otorgamiento de poderes, convenios de sociedad, préstamos, fletamentos y disposiciones de última voluntad desde los conspicuos compañeros de Pizarro hasta humildes menestrales. La historia social de los primeros momentos del Perú español se refleja en aquella reliquia notarial de 800 piezas hoy celosamente guardadas.*

Pero a cambio de lo poco que se ha podido poner en cobro, ¡cuánto es lo perdido! Parecería como si un aciago sino se cerniera desde un primer momento sobre nuestro patrimonio documental.” (Lohmann Villena, 2000:139)⁹⁴

Como podemos apreciar, el inicio de la formación de los archivos para nuestro país, - lo que no dista de otros países de la región - no es nada grato. Esta constante se ha dado a lo largo de la historia colonial, republicana y contemporánea hasta nuestros días. La situación de abandono e indiferencia en la que se encontraron y se encuentran los archivos no ha cambiado ni cambiará si no se toman las medidas más adecuadas para evitar la expoliación o progresiva desaparición de nuestro Patrimonio Documental y de los potenciales documentos que lo integrarán a futuro.

Quizás la referencia en alusión nos muestra un lado de la importancia de conservar documentos de archivo, esto es la formación del Patrimonio Documental, de los documentos que servirán para la investigación futura y la reconstrucción del pasado nacional; pero también existe el otro lado no menos importante, el de los documentos vigentes, los que produce la gestión pública, de cuya conservación depende la evidencia del hoy. La situación de estos documentos no es de lo mejor y, difícilmente se podrá contar con documentos valiosos para la investigación de las generaciones futuras, si no se toman medidas inmediatas para protegerlos, tal como lo venimos repitiendo insistentemente porque la realidad lo exige.

La problemática de los archivos más recientes, si nos retrotraemos a sólo unos pocos años atrás nos muestra un panorama desolador por las cuantiosas pérdidas ocurridas en las diferentes entidades públicas, sea por la causa que fuere - entiéndase fortuitas o intencionadas – la situación es realmente preocupante, así lo hemos dicho en el Capítulo V.

La realidad de los archivos, según podemos comprobar en el 1er. Censo Nacional de Archivos de 1997, exige tomar medidas inmediatas. La gran cantidad de documentos que se produjeron día a día en la gestión pública en los últimos años no existe en su integridad. Es lamentable constatar que instituciones de larga data a la fecha cuentan con un escaso acervo documentario. Nos

preguntamos: ¿Qué pasó con los documentos más antiguos? ¿Es posible reconstruir fielmente la historia de estas organizaciones con sólo parte de los documentos producidos? La respuesta es no. La documentación que se perdió es irrecuperable, por lo que se presentarán muchos vacíos de información cuando se quiera reconstruir el pasado de esas organizaciones.

Las acciones delictivas contra la documentación, y su desaparición temprana nos alarman; pero el Estado y la sociedad no asumen seriamente el problema. Hoy se habla constantemente de la transparencia y la lucha contra la corrupción, mas no se entiende que el abandono de los archivos representa un obstáculo para el cumplimiento de las normas sobre transparencia de la gestión pública. A la vez se deriva un problema tan grave como el primero, porque muchos actos delincuenciales no podrán ser probados al no contarse con los documentos para demostrar las responsabilidades en las que incurrieron los funcionarios durante el ejercicio de sus cargos.

Los argumentos a favor de los archivos son abundantes, unos más convincentes que otros, pero esto no basta para convencer a las autoridades que es necesario iniciar una campaña para la protección de los documentos públicos a nivel macro. Para ello tenemos que convocar a archiveros y profanos en archivos, porque a todos nos debe interesar la salvaguarda de la documentación pública.

Actualmente los políticos que desean notoriedad no escatiman en mencionar su compromiso con la transparencia y la ética pública. A través de grandilocuentes y brillantes discursos se presentan como luchadores de la democracia y proclaman acabar con la corrupción, basándose principalmente en los dos elementos que acabamos de mencionar. Si de esto se trata, apelando a su *buena disposición*, les diremos que nos apoyen en la protección de los archivos públicos porque contienen la información que es el elemento fundamental para el ejercicio de la democracia, y las pruebas para enviar a los corruptos a las cárceles, y que ese apoyo se concretice en una lucha incansable para conseguir mejores condiciones para el AGN, los archivos regionales y los archivos públicos de todo el país.

3. *Reforzará la legislación administrativa y penal respecto de las responsabilidades derivadas de la eliminación de documentos públicos sin autorización de la autoridad competente.*

La sanción constituye el castigo que recibe quien incurre en una infracción y viene a resarcir a la sociedad toda vez que el obligado a cumplir una norma desvía su conducta apartándose de lo que ordena el precepto normativo. Por tanto la consecuencia es la aplicación de una sanción o pena, esta puede ser de diversa índole y en lo que toca a la función pública tenemos sanciones administrativas, las que se derivan de la legislación sobre la cual actúan los funcionarios y servidores públicos. Esta acción previa, en ocasiones deriva en una sanción penal que corresponde dictar y hacer cumplir a las autoridades jurisdiccionales.

La norma tiene como fin disciplinar desde el nivel legal los criterios a aplicar y las actuaciones administrativas que las entidades deberán observar para poder sancionar (Morón, 2001:507)⁹⁵. De lo dicho convenimos en que de no existir el precepto normativo para la correspondiente tipificación no es posible que la administración aplique una sanción.

Pero, debemos precisar que la sanción administrativa no siempre conlleva a una sanción penal, lo que depende de la magnitud del daño infringido a la sociedad; si éste se encuentra tipificado en la legislación penal, posteriormente conducirá una sanción de este carácter. Es en ese contexto, como bien lo afirma Raúl Bocanegra Sierra, que se imponen sanciones en la vía administrativa. Al respecto dice: *“Las sanciones son aquellos actos de gravamen a través de los cuales la Administración impone una pena, en sentido técnico, con una finalidad estrictamente aflictiva, como retribución de la conducta ilícita de una persona física o jurídica.”* (2002:51)⁹⁶

La legislación archivística ha contemplado sanciones de carácter administrativo, otorgándole la facultad de sancionar al AGN, organismo responsable de la protección del Patrimonio Documental de la Nación y de los documentos públicos que se producen en todo el Sector Público, y denunciar ante las autoridades pertinentes las faltas y delitos contra la documentación pública.

Pero esta facultad, que aun no se ha puesto en aplicación, se ve limitada por una serie de razones, entre las que podemos mencionar:

- A. No existe un reglamento o normas especiales que señalen con exactitud cuáles son las faltas de carácter administrativo que puede sancionar el AGN. Asimismo, no se indica en ninguna norma los tipos de sanción a aplicarse ni a quién se aplican; es decir, si se dirigirá al directamente responsable del daño sobre la documentación pública, a los funcionarios de los que depende el archivo o a la entidad que en su caso podrían no haber otorgado las condiciones elementales para garantizar la conservación de su acervo documental. No olvidemos que las organizaciones como personas jurídicas también son pasibles de sanciones, básicamente de carácter pecuniario.
- B. La legislación sobre funcionarios y servidores públicos no permite la sanción directa por parte de la autoridad sobre la materia, en su caso, el AGN. Esta entidad sólo puede recomendar el inicio de un proceso administrativo al infractor, de manera que este proceso no siempre se llevará objetivamente por parte de la entidad de origen, en tanto ésta podría dañar su propia responsabilidad de mediar condiciones adversas a la conservación de sus documentos, o simplemente podría ser evidente la negligencia de las instancias superiores dentro de dicha organización que facilitaron la pérdida de los documentos.
- C. De no ser atendida la sanción administrativa debidamente, al seguir su curso hacia las autoridades jurisdiccionales no es proporcional al daño ocasionado ante la pérdida de documentos cuya recuperación es irreparable.⁹⁷
- D. De aplicarse una sanción de carácter pecuniario, deberá precisarse cuándo ésta corresponde al infractor y cuándo a la propia organización, o a ambas a la vez. No obstante debemos advertir que

ninguna cantidad de dinero podrá reparar el daño causado debido a que éste es irreversible.

- E. Las normas concordantes de la legislación para los servidores públicos: Ley N° 27815, Código de Ética de la Función Pública; y la Ley N° 27806, de Transparencia y Acceso a la Información Pública, no contemplan norma alguna que señale la obligación individualizada de los funcionarios públicos de mantener y conservar los documentos de los archivos públicos en condiciones que permitan garantizar la protección de los mismos para el cumplimiento de las responsabilidades que señalan, toda vez que un funcionario o servidor público realiza sus funciones sobre la base de los documentos que produce en cada acto o actividad administrativa, quedando como pruebas de las actividades realizadas.
- F. En el proceso de descentralización que vive el país no queda claro cuál será la actuación o participación de los archivos regionales en su calidad de organismos del Gobierno Regional. La legislación sobre la materia no prevé el detalle de las competencias de las diferentes dependencias regionales a su cargo, es decir, no se precisa si los archivos regionales gozarán de facultades para aplicar sanciones o, en todo caso, ¿cuál será el mecanismo para aplicar una sanción administrativa en esta instancia? Tampoco se tiene claro en qué ubicación estructural se encuentran los archivos regionales, ni las líneas de dependencia respecto de la Presidencia del Gobierno Regional o alguna instancia inmediata inferior.
- G. No se sabe con certeza cuáles serán las instancias que el sancionado podrá utilizar en vía de impugnación para ejercer su defensa.

Si bien la función de supervisión sobre el desempeño de los servidores y funcionarios públicos es en gran parte una responsabilidad del Estado, es imprescindible que éste cuente con los documentos conservados integralmente

para demostrar ante la sociedad la honestidad de su administración y hacer partícipe a todos los trabajadores del Estado en dicha tarea, en especial en los asuntos relativos al destino de los fondos públicos y al sistema estatal de contrataciones y adquisiciones del Estado, evidenciando los procesos con los documentos que sostiene la gestión administrativa realizada en nombre de la Nación.

Los actos administrativos en la generalidad de los casos se rigen por el principio de la forma escrita del acto, es así que toda la gestión realizada debe estar registrada en el documento correspondiente y, tal como afirma Bocanegra Sierra, se justifica por la conveniencia de la constancia del contenido del acto, esto facilita su ejecución, además por la necesidad de que los actos administrativos sean notificados o publicados para adquirir eficacia, es decir, que la forma escrita se da de un modo imperativo, pero a la vez, natural. (2002:77)⁹⁸De esta forma natural los archivos registran todos los actos administrativos de cualquier organización.

En repetidas ocasiones hemos tomado conocimiento de delitos contra el patrimonio documental de la Nación, sin que se haya sancionado ejemplarmente a algún funcionario público y, cuando ha ocurrido, por lo general las penas aplicadas no han pasado de un promedio entre 2 a 3 años, lo que en nuestro sistema jurídico penal significa cumplimiento de pena pero sin carcelería efectiva. Se adiciona la inhabilitación para la función pública que no pasa en el mejor de los casos de un año, de manera que el funcionario que cometió un delito contra el patrimonio documental puede estar en poco tiempo nuevamente al servicio del Estado.

Muchas veces hemos señalado la necesidad de reforzar las normas relacionadas con el patrimonio cultural tipificadas en el Código Penal, y de especificar los delitos cometidos por funcionarios públicos contra la documentación de carácter público, con la finalidad de que figuras delictivas como el robo y hurto de documentos de los archivos públicos queden perfectamente tipificadas: los delitos contra la fe pública en los que está de por medio la documentación pública; la eliminación de documentos indiscriminada, con el

agravante que muchos son eliminados para ocultar otros actos delictivos que se cometen en el ejercicio de la función pública, sin que se realicen rigurosas investigaciones para precisar en forma categórica al o los responsables de tales hechos que atentan contra el patrimonio documental y contra la sociedad. (Mendoza, 2002: 123)⁹⁹

4. Modernizará la gestión documental y racionalizará los procedimientos administrativos para optimizar el servicio de atención al administrado, de acuerdo con la realidad de los Gobiernos Regionales.

Los sistemas administrativos, en la mayoría de los casos, no cuentan con organismos altamente especializados que participen en la tarea de modernizar la gestión estatal a partir de mecanismos que vayan incorporando las modernas técnicas de gestión a los procesos y procedimientos que se vienen dando en la gestión pública. Solamente sistemas como Control, Contabilidad y Abastecimiento han logrado en los últimos años desarrollar ciertos avances en la modernización de sus procedimientos para mantenerse a la par con el desarrollo de la tecnología imperante en estos tiempos.

La mayoría de los sistemas administrativos viene cumpliendo una labor rutinaria de vigilancia del área de su competencia y en pocos casos han modernizado sus procedimientos; como es el caso del Sistema Nacional de Control, que cuenta con la ley 27785 relativamente reciente. Este organismo, autónomo desde junio del 2001, puso en aplicación el Sistema de Auditoría Gubernamental (SAGU), que es un software para ingresar información resumen de las organizaciones sometidas a las normas de la Contraloría. Lamentablemente, esta tecnología no se está aprovechando en toda su dimensión, porque las entidades públicas deben llevar en disquete la información y dejarla con un oficio en la Contraloría, lo que podría mejorarse si se aceptara su envío por correo electrónico premuniéndose de las seguridades del caso; esto agilizaría óptimamente la gestión con el consiguiente ahorro de tiempo y

desplazamiento de personal para la entrega, y de los insumos que se necesitan para cumplir con la remisión de la información.

Del mismo modo el Sistema Nacional de Contabilidad viene implementando, con algunas dificultades, el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), que a diferencia del de Control, sí funciona en línea aunque por el momento no es lo óptimo que exige un Estado moderno.

Por su parte el Sistema de Abastecimiento, a través de las normas emitidas en los últimos años bajo la conducción del CONSUCODE (Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado), ha modificado su antiguo procedimiento haciéndolo algo más expeditivo, aunque aún se observan algunos entrapamientos que dilatan la obtención de resultados, que podrían ser más breves y transparentes. Actualmente las entidades públicas pueden ingresar su Plan Anual de Adquisiciones en el Registro Electrónico que aparece en su página Web. Asimismo, se viene aplicando un proyecto piloto de Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado, basado en la experiencia de México y Brasil, lo cual muestra un significativo avance en relación a la transparencia en las adquisiciones que realiza el Sector Público Nacional. El proyecto gradualmente se ampliará a todas las entidades del Gobierno Nacional y Regional.¹⁰⁰ Uno de los objetivos de este sistema es facilitar la supervisión de la ejecución de los Procesos de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, fortaleciendo su fiscalización para limitar prácticas de corrupción. Es preciso tener en cuenta que el sector público es el mayor comprador de bienes, obras públicas y servicios donde se mueven considerables sumas del presupuesto público, por lo que el Estado tiene que buscar los instrumentos y mecanismos que le garanticen transparencia en las adquisiciones. Esta es la razón principal por la que actualmente en los diversos países del mundo se vienen desarrollando procedimientos con el apoyo de los avances tecnológicos en el manejo de la información y de las telecomunicaciones para garantizar la tan ansiada transparencia. No obstante, es conveniente tener muy en claro que los documentos más importantes que se generen en soporte papel deberán ponerse a buen recaudo para sostener la autenticidad y durabilidad de la información automatizada.

Es muy importante perfeccionar el sistema de adquisiciones teniendo como criterios básicos la uniformidad de los procedimientos en la Administración Pública, tanto centralizada como descentralizada, donde la transparencia y los controles sean privilegiados, apoyados por un sistema de adjudicación electrónica de licitaciones públicas, que impida las influencias irregulares de los proveedores sobre el proceso de adjudicación.

En la mayoría de los sistemas administrativos existentes, por el momento, no se visualiza avance alguno, por el contrario, se observa un atraso de 15 a 25 años, donde el estancamiento en el que se encuentran no ha permitido que se racionalice los procedimientos administrativos. Consecuentemente se siguen produciendo documentos en una lista interminable que muchas veces no son necesarios, lo que contribuye al hacinamiento de los archivos públicos propiciando el caos en su conservación; esto incrementa las posibilidades de su deterioro o pérdida. En ellos se encuentran valiosos documentos que testimonian el uso de los recursos públicos. La situación descrita facilita la corrupción y la impunidad que se le suma en beneficio del delincuente. Estamos en el convencimiento que la verdadera Modernización del Estado empieza por la racionalización de los procedimientos administrativos, lo que derivará igualmente en la racionalización de la producción documental, es decir, producir los documentos estrictamente necesarios.

Una eficiente organización estatal pasa por contar con estrategias eficaces en la gestión documental. Esa gestión documental tiene su base, principalmente, en una adecuada gestión administrativa que prevea procedimientos racionales y uniformes vinculados al funcionamiento de los sistemas administrativos, porque es allí donde se origina la mayor producción documental, aunque también es el sector donde se producen más pérdidas de documentos, lo que pone en riesgo la administración del Estado, debido a que en sus archivos es donde se conservan las pruebas del movimiento financiero del país.

Se establecerán condiciones básicas para aplicar una política de simplificación administrativa efectiva, para lo cual se requiere decisión política a partir de los más altos niveles de gobierno, en franca coordinación con las

autoridades públicas de nivel nacional, regional y local, así como con grupos profesionales que tengan relación con el tema, donde los archiveros y las agrupaciones a las que ellos pertenecen no pueden estar ausentes. Por supuesto que los recursos financieros serán proveídos de acuerdo con las necesidades que el programa de reforma lo requiera.

Esta tarea será realizada a nivel del Programa de Modernización del Estado en el que el SNA debe ser parte, porque un cambio en los procesos y procedimientos administrativos está íntimamente vinculado a la producción documental y al tratamiento de los documentos, e involucra a todos los sectores de actividad del Estado y a diversas organizaciones en particular. Se necesitan decisiones políticas desde el más alto nivel, debiéndose comprender también la participación de todo el personal del Sector Público, porque ellos serán los ejecutores del cambio.

Sobre la aplicación de un programa de simplificación administrativa, Gustavo Quiroga Leos dice: *“Es necesario remarcar que para la ejecución de este programa se enfrentan varios obstáculos, entre ellos están: la resistencia al cambio de los servidores públicos, el costo de los estudios, la capacitación de los servidores públicos en los nuevos procedimientos y la información al público, las posibles reubicaciones del personal y de los locales, los “feudos administrativos” y los intereses creados”*. (1988:67)¹⁰¹ Por tanto, los principales actores cuando se trata de reformas de la administración del Estado son los trabajadores del servicio público. El hacerlos partícipes del proceso de cambio, a través de consultas, opiniones o capacitación hace que se comprometan y sumen esfuerzos porque se sienten sus actores, de esta manera los resultados serán satisfactorios.

La ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867, en su artículo 87 en su literal a) señala que el Plan de Capacitación tiene como propósito el fortalecimiento de los sistemas administrativos de presupuesto, personal, tesorería, contabilidad, crédito, contrataciones y adquisiciones en inversión pública; el literal c) indica la adopción de sistemas electrónicos de procesamiento de información que permitan disponer de información relevante y oportuna para la toma de decisiones adecuadas de gobierno y administración. Como vemos se

omite al SNA, cuya importancia dentro de la gestión de los gobiernos regionales es evidente y fundamental; y en lo que toca al literal c) específicamente la participación de los archivos es vinculante, por lo que no debió dejarse de lado a los archivos en el Plan de Capacitación, tan necesario para los trabajadores encargados de los archivos como para todo el personal incluyendo a los funcionarios, porque la protección de los documentos es obligación de todos los miembros de la entidad.

5. Actualizará permanentemente la información de la gestión regional y nacional en los medios de difusión, mediante el uso de la tecnología informática para la correspondiente fiscalización ciudadana.

En la actualidad ya no se concibe ninguna actividad que realice el hombre sin el apoyo de la tecnología informática. En estos momentos este instrumento tan importante en nuestras vidas se ha convertido en un elemento imprescindible en el desarrollo de las organizaciones públicas y privadas, trazando una línea en el ciberespacio que atraviesa prácticamente todas las áreas del quehacer humano; de manera que se va haciendo indispensable como una valiosa herramienta de apoyo que progresivamente va introduciéndose en campos donde en ningún momento se pensó que lo haría.

Una de sus influencias más exitosas en los últimos tiempos es la que se desarrolla actualmente en la actividad estatal y la gestión pública, tanto en nuestro país como a nivel de la mayoría de los países desarrollados y en vías de desarrollo del mundo. De manera que las organizaciones del Estado hacen grandes esfuerzos para ir implementando sus redes informáticas internas y externas para llegar a interconectarse, con la finalidad de mantener líneas de coordinación permanentes y oportunas y, a la vez, poner a disposición de la ciudadanía la información que producen para los efectos de fiscalización ciudadana.

La actividad del Estado no puede estar ajena al vertiginoso avance de la tecnología informática porque el tratamiento automático de la información y su

utilización influyen decididamente en el cambio social que estamos viviendo. Siendo la información un bien que no se agota, sino que se enriquece con el uso, su expansión se garantiza por el desarrollo alcanzado en los sistemas de telecomunicaciones, que permite que una misma información sea compartida por un mayor número de usuarios. (Davara, 2001:23)¹⁰² Es decir, la confluencia de la tecnología informática y los sistemas de telecomunicaciones, comúnmente llamadas “*tecnologías de la información y las comunicaciones*” (TIC) completan el circuito de difusión de la información, lo que ha alcanzado niveles inimaginables de desarrollo que el Estado no puede soslayar, por lo que deberá realizar denodados esfuerzos para alcanzar niveles satisfactorios de difusión e intercambio de información.

Pero esa información que se procesa y luego se transmite por los medios tecnológicos, nace naturalmente de los documentos que día a día se van produciendo como fruto de la gestión administrativa; es allí donde los documentos de los archivos cumplen un rol importantísimo, porque sin estos instrumentos no es posible construir ni procesar la información que se pone a la vista de los usuarios en la *Web*. Sí realmente se pretende cumplir con este objetivo trazado por el Acuerdo Nacional, de establecer una política de transparencia en la gestión pública a todo nivel, es necesario contar con la información con la cual se cumpla dicho objetivo, de lo contrario no sería posible su concreción por falta de los documentos para procesar la información que llega al usuario. Por cierto que habrá ocasiones en las que se exhiban los documentos tales como fueron elaborados y formalizados, pero las redes informáticas no siempre pueden soportar la gran cantidad de información que esto supone, que de otro lado tiene un alto costo; por lo que casi siempre es necesario su procesamiento a manera de extractos o resúmenes (*abstracts*) de los contenidos de los documentos originales para ser puestos en Internet.

En este siglo XXI y Tercer Milenio que hemos iniciado, el concepto de Estado Moderno coincide con el uso de la tecnología informática, para lo cual el Estado debe proveerse de una infraestructura que a la par de dirigir su organización y realizar sus funciones le permita satisfacer las necesidades de

información del ciudadano para lograr su participación en la fiscalización de la gestión estatal, donde los medios electrónicos cobran un especial valor porque se convierten en el contacto más inmediato con la población, facilitando la activa participación del ciudadano. Bill Gates destaca las ventajas del uso de la informática en la gestión pública en la relación Administración-administrado. Él enfatiza en lo siguiente: “...*los procesos digitales y el estilo de vida en la Red ofrecen a las autoridades la oportunidad de reinventarse a sí mismas orientándose más de cara a la ciudadanía y menos a la burocracia*”. (1999:404)¹⁰³ El contacto inmediato de la población con la administración pública a través de la Internet hace que ésta perciba, en términos reales, la verdadera modernización del Estado, porque los portales de la Administración Pública se convierten en la ventana más inmediata para que los administrados tomen conocimiento del funcionamiento del Estado, y puedan constatar los cambios operados en cada una de las organizaciones que lo conforman.

Por ello en la búsqueda de las herramientas adecuadas para satisfacer la necesidad de información de la ciudadanía, encontramos que las TIC se convierten en instrumentos útiles para la consecución de dicho fin.

En la actualidad, las TIC han tomado una importancia tal que prácticamente se extienden por todos los ámbitos del quehacer político, científico, educativo, económico, académico, comercial, cultural, etc. Es difícil pensar en prescindir de la tecnología informática para lograr el avance en estos campos del conocimiento humano. En esa medida el ámbito gubernativo también tiene que hacer el esfuerzo de incorporar este adelanto a la gestión gubernamental.

La incorporación de las innovaciones tecnológicas al aparato estatal se ha denominado “*Gobierno electrónico*”, o *E-government*, el cual constituye un sistema de gestión pública basado en la utilización de la tecnología de la información y de las comunicaciones, cuyos objetivos mediatos son optimizar la gestión pública y desarrollar un enfoque de gobierno centrado en el servicio que el Estado ofrece al ciudadano de acuerdo con los principios de la transparencia gubernamental.

El Plan de Desarrollo Informático del Perú aprobado por R.J. 348-2002-INEI el 28 de noviembre del 2002, concibe el Programa de Gobierno Electrónico

Peruano como uno de los objetivos centrales de la propuesta de la Política Nacional de Informática; a su vez se plantea como objetivos del Gobierno Electrónico, permitir la transparencia de las acciones de gobierno mediante el acceso a los asuntos, las decisiones y los actos públicos, convirtiéndose en un instrumento de la lucha contra la corrupción, de la democracia y la participación de la población en las decisiones del Estado. La finalidad es facilitar la realización de trámites y acceder a la información gubernamental.

El Sistema Nacional de Informática está a cargo del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), cuyas funciones en el campo de la informática propiamente están dirigidas a hacer frente a los nuevos desafíos de esta tecnología y brindar a la población facilidades de acceso a la información y a la prestación de los servicios públicos. Este sistema administrativo es uno de los que deberá coordinar estrechamente con el AGN para proteger la documentación original que hace el soporte de la información del sistema informático en cada una de las dependencias públicas.

Se señala que la transformación del Estado comprende:

1. Modernizar la gestión pública y propiciar la descentralización del Estado mediante el uso de las tecnologías de la información.
2. Promover el incremento de capacidades competitivas en la administración pública, empresas y ciudadanos mediante el uso de las tecnologías de la información.
3. Promover el acceso universal a la información.
4. Promoción de la Sociedad de la Información y el Conocimiento.

Uno de los objetivos centrales de la propuesta de la Política Nacional Informática es implementar un modelo de gestión de gobierno electrónico para facilitar la descentralización y modernizar la administración pública. Esto significa que todas las entidades públicas deben asumir el reto de modernizarse y transformar las actividades y procedimientos propios de cada una de ellas.

Como vemos, el Plan de Desarrollo Informático guarda estrecha relación con los procedimientos administrativos y éstos con la producción documental, de manera que tanto el AGN, como el INEI y la PCM, que dirige E- Government, deberán trabajar muy estrechamente para lograr éxitos en la puesta en marcha de un instrumento que ayudará a la población a comunicarse con el Estado, salvaguardando los documentos que dan origen a la información que circula por los medios electrónicos.

En el rubro *oportunidades* del documento en mención se sostiene que la digitalización facilita el almacenamiento, organización y circulación de la información, lo que permite dar paso a la simplificación de trámites, la creación de archivos y consulta en línea. No dudamos de las bondades de las tecnologías informáticas señaladas, pero hay que ser cautos cuando se tenga que tomar decisiones sobre la digitalización de los documentos originales. Los archiveros saben que toda digitalización demanda la organización previa de los archivos tradicionales; mientras esto no suceda, cualquier decisión insuficientemente pensada para aplicar dicha tecnología traerá como consecuencia tener un doble desorden: uno de documentos en papel y otro en soporte electrónico. La inmediatez para poner los documentos al servicio del ciudadano no nos debe llevar a poner en riesgo sus fuentes originales.

En cuanto al uso de la firma digital en la Administración Pública el Programa E-Government plantea:

1. Firmar digitalmente los documentos para que el destinatario conozca que el mensaje proviene de quien dice serlo.
2. Cifrar los mensajes mediante la clave pública de destinatario.
3. Identificarse mediante sitios Web que implementen controles de acceso.

De la misma manera se indica que los principios que le dan validez a las transacciones son:

1. Autenticación: asegurar que con quien nos comunicamos es quien dice ser.
2. Integridad: que el mensaje o la transacción no ha sido modificado.

3. Confidencialidad: que nadie no autorizado lo lea.
4. No repudio: que el emisor no niegue que envió el mensaje o realizó la transacción una vez aceptada.

Se menciona en el documento en comentario que Aduanas y Conasev (Comisión Supervisora de Empresas y Valores) ya han empezado a usar la firma digital. Ambas entidades gozan de presupuestos que les permite la aplicación de esta tecnología, hay que tener en cuenta que al ser alto el costo por cada documento signado digitalmente difícilmente estará al alcance de la mayoría de las entidades públicas y de los usuarios, los que deberán acudir a una certificadora de firmas para poner en uso sus claves pública y privada exigidas, para proceder a signar digitalmente. La brecha digital en nuestro país está, por el momento, muy lejos de superarse.

Estamos, pues, ante un tema polémico si nos situamos al lado de los archivos, pero es debido a la tecnología de estos tiempos por lo que corresponderá tomar las medidas más convenientes para asegurar la autenticidad de los documentos en la relación Estado-ciudadano.

La ventanilla única de trámites busca ofrecer la posibilidad de que los ciudadanos realicen sus gestiones por el medio electrónico. Con ese propósito se pondrán en Internet los formularios que fueran necesarios, así el usuario podrá hacer el seguimiento del trámite y eventualmente formular su queja. Se señala que será el inicio de la *despapelización* de los trámites al permitir la administración y control en línea de la gestión, de los registros administrativos y personales sobre diversos aspectos de la vida empresarial y personal que son requeridos ante la Administración Pública.

El entusiasmo puesto en este punto es digno de una premonición futurista de desaparición de los documentos en papel, que desde luego no pretendemos satanizar, antes bien la entendemos como el interés del Estado por ofrecer un servicio inmediato a los ciudadanos sin que tengan que acudir a las oficinas públicas, lo que demanda tiempo valioso por las casi generalizadas colas que hay que hacer para llegar a la ventanilla indicada y solicitar el servicio, o dejar un

documento para su tramitación. Mas en lo que sí debemos insistir es en las garantías que la administración deberá ofrecer al ciudadano para que los documentos se conserven – en cualquier tipo de soporte - todo el tiempo que el ciudadano necesite sustentar el derecho que sus documentos representan y, de ser el caso, durante el tiempo indefinido que su condición de documento de valor histórico podría tener. Una vez más la coordinación con el AGN se hace indispensable para que, de acuerdo con las técnicas modernas de archivo, contribuya a asegurar los documentos de la gestión de los ciudadanos ante el Estado peruano sin oponerse al desarrollo tecnológico, al que, así como la globalización, ningún Estado puede sustraerse.

Las medidas de seguridad consideradas en el Plan nos dan la razón cuando se señala que cuanto más se expandan los servicios en la red se incrementan los ataques. Para contrarrestarlos y evitar los virus informáticos se considera necesario prever las normas sobre seguridad física y lógica de los datos y los sistemas, la protección de los datos personales en registros informatizados, la confidencialidad y la encriptación de las comunicaciones, la certificación de los usuarios y la seguridad en las transacciones electrónicas bajo normas y procedimientos comunes para toda la Administración Pública.

El Estado está empeñado, entre otras prioridades, en la construcción de la "*institucionalidad estatal*". Ello conlleva a que se mantenga una relación muy cercana con los ciudadanos mediante la presentación del servicio administrativo por parte de los ministerios y de los organismos públicos descentralizados que de ellos dependen; así como de los organismos autónomos que la Constitución Política establece.

Se pueden presentar una serie de dificultades en la utilización de la Internet, desde los problemas de infraestructura adecuada, el costo de la red, la falta de este recurso tecnológico para la mayoría de la población, los problemas de seguridad en la comunicación por los peligros de interceptación de los mensajes, la inestabilidad de los soportes electrónicos, la falta de personal capacitado en la administración pública para su adecuado manejo, la resistencia al uso de la informática etc.; pero estos problemas pueden irse superando siempre que exista

la decisión política de encaminar la gestión por la vía del desarrollo, la modernización y el progreso, agenciándose de la tecnología informática. Bill Gates dice: *“Hay que romper con el hábito mental de que obtener y mover la información sea difícil y caro. Es del más elemental sentido común que todos los datos de la empresa- todo, desde las cifras más recientes de ventas hasta los detalles de nuestro plan de pensiones – se encuentren a un par de clics del ratón de quien pueda sacar algo provechoso de ellos”*. (1999:404)¹⁰⁴

Desde el punto de vista archivístico, los peligros de la conservación exclusiva de los documentos en los medios digitales aún es un problema sin solución; sin embargo, el creciente uso de la tecnología informática en la gestión documental hace imperiosa su aplicación, pese a las corrientes adversas que ponen en evidencia dichos peligros, como: pérdida de información, obsolescencia del soporte electrónico, interceptación de mensajes, etc., lo esencial es saber con exactitud qué documentos son vitales dentro de todo lo importante que se produce documentalmente; es conveniente conservar también en papel y continuar trabajando en medidas técnicas para ir disminuyendo los riesgos de pérdida de la información.

Con el uso de los medios informáticos en la administración pública se generan también otros riesgos por la facilidad con la cual pueden desaparecer importantes pruebas registradas en estos medios. Con el desarrollo de la tecnología, la corrupción, la coima y otros crímenes económicos han sido modernizados, porque muchos criminales los organizan, dirigen y ejecutan con modernos equipos de comunicación; algunos con computadoras destruyen importantes evidencias; por ello la lucha contra la corrupción debe ser modernizada contra la modernización. (Yunlong, 1997: 7)¹⁰⁵

Está claro que por mucho tiempo, mientras no se superen los problemas anotados sobre el uso de la informática en la gestión documental, necesariamente convivirán los documentos en papel o tradicionales y los documentos electrónicos, denominados también digitales.

Pero habrá que pensar también en la interconexión electrónica entre las distintas entidades estatales a nivel nacional, regional y local para conformar una

red de información gubernamental, empezando por conectar a todos los funcionarios por e-mail y progresivamente ir incorporando la información compartida en medios informáticos, preservando los asuntos en papel más trascendentes de acuerdo con sus plazos de retención.

En cuanto a los procesos administrativos es imperativo rediseñarlos adecuándolos a su tratamiento por medios electrónicos. Actualmente, aparte de los sistemas de control, abastecimiento y contabilidad, - ya lo hemos mencionado - en los otros sistemas no existen programas o softwares especialmente diseñados para su aplicación en toda la administración pública, de tal manera que cada organismo maneja su propio software, careciéndose de uniformidad en el tratamiento documental, no obstante que la gestión es mayormente uniforme, a la vez se ocasiona mayor gasto al Estado. Por ello los organismos rectores de los sistemas administrativos deberán emprender la tarea de diseñar los softwares apropiados para su propia área de competencia.

No se puede dejar de lado la interconexión de los administrados con la Administración. Davara Rodríguez hace una mención interesante sobre el tema cuando dice: “...*la Administración debe ofrecer facilidades, dinámica y flexibilidad tecnológica que permita al mayor número de ciudadanos comunicarse con ellas por medios electrónicos, informáticos o telemáticos, a la vez que haga públicas estas facilidades y la forma de poder acceder a ellas en beneficio de una comunicación más fluida a la vez que segura*”. (2001: 383)¹⁰⁶ En tal virtud los programas a utilizarse, en la medida de lo posible, deben ser diseñados para cumplir con dichas exigencias.

6. Mejorará los mecanismos de rendición de cuentas de los funcionarios públicos, enfatizando en la sustentación debidamente documentada, en coordinación los Gobiernos Locales, los Gobiernos Regionales y el Gobierno Nacional, de acuerdo con los principios de transparencia de las acciones de gobierno.

La “*rendición de cuentas por resultados*” (accountability) de todos los actores de la gestión pública definida por normas y estándares, no consiste solamente en una demostración lírica a realizar por el funcionario o servidor público respondiendo ante la sociedad por su gestión, manifestando su probidad, honestidad o transparencia durante todo el ejercicio de la función pública, con lo cual asume sus responsabilidades ante la población. La rendición de cuentas es mucho más que eso. Se trata de una demostración técnicamente documentada que facilite el conocimiento de la gestión realizada, sin la menor duda, con la que el funcionario o servidor público pruebe que actuó con transparencia y honestidad durante todo el tiempo que estuvo al servicio de la Nación; sólo así podrá gozar de la credibilidad y confianza de la opinión pública.

Hoy es imperativo pasar de una gestión pública burocrática a una gestión pública gerencial, bajo valores de eficiencia y eficacia, pero también de transparencia y responsabilidades, lo que implica una rendición de cuentas por resultados, sustentada en los documentos que la respalden, porque una administración gerencial empuja hacia dicho concepto, sobre la base de *sistemas normados* – dentro de los cuales el sistema de archivos no puede faltar desde el momento en que todas las actividades se verifican en los documentos - y *deontología profesional exigente*. Es lo que los especialistas llaman la reinención de la burocracia, que no es otra cosa que la modificación de prácticas obsoletas de gestión pública que encamine hacia un servicio civil para las funciones superiores que el Estado exige, como sucede en países como Japón, Alemania, Israel o Singapur, lo que significa realizar un cambio profundo de las funciones, responsabilidades y roles que les toca cumplir a cada uno de los trabajadores del Estado.

Cualquier trabajador del Estado debe entender que los funcionarios están a su servicio y no para servirse de él, y aunque se trate de una frase hasta cierto punto trillada, vale la pena recordarla, tal como Weber con sobrada claridad lo sostuvo como sigue: “*Los funcionarios, empleados y trabajadores al servicio de una administración no son propietarios de los medios materiales de administración y producción, sino que reciben éstos en especie o dinero y están sujetos a*

rendición de cuentas. Existe el principio de la separación completa entre el patrimonio público, del cargo (o de la explotación: capital) y el patrimonio privado (hacienda individual) y entre la “oficina” y el “hogar”. (1999:175)¹⁰⁷

La población debe sentir que las personas que los representan y asumen la administración del Estado obedecen las leyes. La confianza debe ganarse y para ello los encargados de la administración deberán mostrar honestidad durante todo el tiempo que estuvieron en funciones. De ser así, la corrección de su conducta será reconocida por la ciudadanía y recogida por la prensa, cuyo poder de convocatoria y convencimiento hacia la población es muy poderoso.

Sin duda, la debida rendición de cuentas requiere una administración eficiente que esté en capacidad de hacerla en su momento convincente, demostrable y fehacientemente probada. En ese contexto los documentos de los archivos jugarán un rol de primer orden porque probarán la gestión realizada. Consecuentemente su protección es vital porque si éstos no existen, cualquiera sea la causa de su desaparición, siempre quedará la duda sobre la honestidad del funcionario o servidor público.

Sólo contando con los documentos de los archivos será posible que los funcionarios expliquen y sean capaces de justificar sus acciones.

Adicionalmente, es necesario contar con la regulación normativa que comprenda con claridad los procedimientos que deban seguir los obligados a la rendición de cuentas, con la finalidad de que los documentos e informes que presenten sean incuestionables.

Las normas a promulgarse deben ser suficientes, eficaces y rigurosas para crear la debida confianza en la población, caso contrario una normatividad débil sólo conseguirá que la población incremente la imagen negativa que en estos momentos tiene de todos los actores de la gestión pública y en especial de la clase política.

González Uribe señala con gran acierto que los servicios públicos son el complemento del gobierno de los hombres; y manifiesta que tanto la administración, es decir los funcionarios, como el gobierno están sometidos a la ley fundamental que está incluso por encima de todo Derecho positivo: la del

servicio del bien público temporal (1995:309)¹⁰⁸. En efecto, para que se justifique el gobernar y administrar se requiere que los hombres encargados de hacerlo se pongan al servicio de los administrados. El cumplimiento de este servicio es lo que al final de una gestión se tiene que sustentar.

Los mecanismos para utilizarse para que la rendición de cuentas sea efectiva pueden ser muchos, pero uno de los más importantes es mostrar la información a toda la comunidad en los llamados Portales, que con gran acierto vienen exhibiéndose en la *Web*, siempre que sean actualizados periódicamente. Pero, otro momento para exigir su presentación con cierta periodicidad es durante el ejercicio de las funciones y, en forma más detallada y puntual, al término de una gestión; para esto los mecanismos que se diseñen, deberán asegurar su cumplimiento. En este orden de cosas todos los funcionarios deberán estar conscientes de las consecuencias administrativas y penales que asumirían toda vez que incurran en inobservancia de las leyes.

Al transferir la responsabilidad de los servicios públicos a las autoridades regionales y locales, la descentralización puede mejorar el acceso a estos servicios y hacerlos más eficientes. Para ello se requiere que los encargados de la gestión pública sean las personas más idóneas, es decir, que tengan suficientes conocimientos de las condiciones locales, que gocen de la credibilidad y confianza de la población y que ofrezcan una rendición de cuentas convincente.

Su contacto más estrecho con los usuarios y las mayores posibilidades de participación de los habitantes hace que éstos estén más vigilantes de cada una de las actividades que realizan los encargados de las organizaciones de su zona; por tanto será necesario que se cuente con las pruebas suficientes para demostrarle a la población lo que hicieron y justificar sus actos ante ellos.

La descentralización fue definida desde hace más de 20 años, con gran acierto por Pareja Paz Soldán, como sigue: *“La Descentralización es el régimen administrativo en que se atribuyen determinadas funciones a las autoridades locales, las que gozan además de un margen apreciable de autonomía, lo cual se consigue por el reparto de competencias entre los órganos centrales y regionales y por la elección directa de las autoridades locales, aunque se mantiene la unidad*

de soberanía, de dirección y de comando.” (1980:694)¹⁰⁹ Si bien es esta la mejor manera de empujar el proceso de desarrollo, tal como se viene haciendo a la fecha, aunque con cierta inseguridad e incertidumbre, lo cierto es que en este proceso se involucran todas las fuerzas vivas del país: económicas, institucionales, culturales y sociales públicas y privadas, que operan en sus respectivas áreas, las que se entiende tienen el conocimiento suficiente de las características de la zona geográfica a su cargo y representan la dinámica operativa de la zona, por lo que pueden determinar las prioridades y las actividades prioritarias a realizar. Por tanto, hoy más que nunca todo este proceso debe estar debidamente documentado desde el momento en que los cambios que se vienen operando y sus actividades se inscribirán como hechos importantes en la historia de nuestro país.

De otro lado, es el momento para realizar acciones que ordenadamente, formalicen los actos de gobierno, documentando todo lo que se realice en forma metódica y sistemática. Es a partir de la conservación de los documentos que se vayan produciendo que se fundamentará dicho proceso, lo que facilitará no solo la debida rendición de cuentas sino que en el futuro serán documentos imprescindibles para redefinir las estrategias que se vienen tomando, para corregirlas, modificarlas o afianzarlas.

Como consecuencia del proceso de descentralización, el volumen de los recursos a transferirse debe incrementarse progresivamente. La participación de los gobiernos regionales y locales en esta distribución se verá más comprometida, en tanto el gasto a realizarse y los resultados dependerá de la eficiencia y honestidad con la que se muevan estos recursos, para cubrir las necesidades que les permitan un real crecimiento dentro del margen asignado para el gasto público a las organizaciones descentralizadas, con lo cual se tendrán que definir las responsabilidades específicas de cada nivel de gobierno. De hecho se presentarán limitaciones de carácter técnico, e inclusive se percibirán dificultades por parte de los ministerios relacionados con los diferentes sectores de actividad, debido a las diferencias ideológicas y políticas entre las autoridades nacionales y locales. En este punto es pertinente contar con la información documentada que

será el sustento para poner en funcionamiento los mecanismos de gestión, diálogo y coordinación que sean necesarios entre todos los componentes.

La rendición de cuentas deberá ser una obligación de todo funcionario público cualquiera sea su nivel, de modo que las normas sobre Transparencia de las funciones de Gobierno se apliquen a todos evitando las excepciones porque cuando proliferan este tipo de medidas, la norma deja de tener el efecto buscado. Debemos tener presente que para que un gobierno sea realmente democrático debe facilitar e impulsar la transparencia y la fiscalización de cada actuación de sus funcionarios en el servicio público.

7. Establecerá normas éticas respecto de la protección de los documentos públicos como fuentes de acceso a la información y prácticas de transparencia en la gestión pública.

En su relación permanente con las personas que lo rodean o se relacionan con él, todo profesional se ciñe a ciertos patrones de conducta bajo los cuales debe actuar. Ellos saben que existen deberes y derechos, escritos o no, cada cual conoce lo que es o no correcto.

Una serie de elementos convergen en la conducta ética de todo ser humano, puede ser la costumbre de la sociedad donde se desenvuelve. Ésta no se encuentra escrita, por tanto, no todo lo que está escrito constituye el marco sobre el cual se rige un patrón de conducta, convirtiéndose en hechos jurídicos que pueden llegar o no a convertirse en normas escritas, formando parte de los llamados Códigos de Ética.

Los códigos de ética contienen reglas, derechos y deberes que delimitan la conducta del profesional y le señalan los márgenes dentro de los cuales pueden actuar, cualquier exceso será considerado como conducta antiética. Pero el ser humano lleva consigo los hábitos y costumbres que adquirió desde una edad temprana con lo que las normas de los códigos de ética tendrán que lidiar; muchas veces colisionan porque el hombre difícilmente cambia.

Para la Agrupación Pro-Calidad de Vida de Venezuela, el cambio social sugiere convertir a la sociedad a través de un proceso de educación ciudadana, el que deberá ser sistemático perseverante y de largo plazo, porque al niño se le enseña, con mayor o menor eficiencia, a sumar y restar, la historia y la geografía, pero no se le enseña a ser un buen ciudadano. La Agrupación se fijó como objetivos: 1) Minimizar la corrupción; 2) Enfrentar la ausencia de valores ciudadanos en la población; 3) Combatir la apatía ciudadana; y 4) Promover el liderazgo. (1997:2)¹¹⁰ En la misma forma nuestro país necesita hoy más que nunca fijarse objetivos en términos de valores para así cambiar los hábitos y costumbres de la sociedad, aunque la adaptación a las normas éticas requiera tiempo y un gran esfuerzo, convencimiento, controles, evaluaciones, etc. para que vayan siendo parte cotidiana de la conducta de los funcionarios públicos. La tarea se iniciará desde las primeras etapas de la vida de todo ser humano, es decir, desde la niñez, lo que en su oportunidad se verá reforzado con un código de ética.

Por la labor de servicio a la sociedad, los funcionarios públicos están en la obligación de observar determinadas normas de conducta. Éstas rigen su comportamiento en la relación interna y externa de la función pública, entendiéndose como relación externa principalmente la que guarda el funcionario público con el administrado e internamente en todo lo que corresponda a su labor diaria de acuerdo a las funciones que le han sido asignadas. En lo que se refiere a los documentos públicos, tal como lo hemos precisado, no encontramos norma alguna en el Código de Ética que guarde relación con el cuidado o protección de los documentos públicos; sin embargo, uno de los objetivos es mejorar la imagen de los servicios de información en apoyo de la transparencia de la función pública, y se promociona el uso de la información en todos los sectores de la población, mas no se considera el cuidado de los documentos para evitar que puedan ser dañados, deteriorados y que finalmente desaparezcan. Como podemos apreciar, existe una vinculación directa entre los objetivos que persigue el Código de Ética con la protección de los documentos públicos por parte de los funcionarios y servidores, por lo que no debieron omitirse las normas de conducta precisas sobre las actitudes que deberían asumir respecto de los archivos y sus documentos.

Tal como ya lo hemos establecido, no solo los encargados de custodiar la documentación tienen la responsabilidad de protegerla, sino todos los trabajadores del Estado cualquiera sea su nivel; en consecuencia, deberán estar conscientes del significado y valor de la información y de los documentos, que son la fuente de ella.

El AGN y los archivos regionales expedirán las normas éticas que involucren a los encargados de los archivos en particular y a todos los funcionarios y servidores públicos en general.

Los trabajadores del Estado deben ser conscientes del significado y valor de los documentos públicos para el desarrollo de la sociedad en todos sus aspectos, por este motivo facilitarán el acceso a la documentación pública ajustándose a la legislación en vigencia. De otro lado, guardarán reserva de la documentación que de acuerdo con la ley no sea de acceso; y en la misma forma guardarán reserva de la documentación solicitada o recibida por parte de los administrados; actuarán en el mismo sentido respecto de los datos personales del usuario, cuando sea el caso; supeditarán sus intereses personales respecto de la documentación a los intereses institucionales; no impedirán el servicio de información a usuarios y a la propia administración. La manipulación de la documentación es muy importante, porque como dicen los conservadores, muchas veces el hombre es el primer enemigo del documento por la forma como lo maneja o como lo sirve.

Los esfuerzos hacia el logro de la transparencia de la gestión pública se tornan en una política de Estado prioritaria dentro de un proceso democrático para conseguir la gobernabilidad que el país necesita. En ese camino todas las acciones al respecto se dirigen al ejercicio del derecho que la Constitución Política denomina “derecho de acceso a la información”. Este principio constitucional viene siendo asumido mundialmente como un derecho de primer orden dentro del marco de una democracia más fuerte, partiendo de normas constitucionales novedosas como sucede en la nueva Constitución de Tailandia, que incluye un artículo que contempla “el derecho a saber” de los ciudadanos, que ni la Constitución

norteamericana ha previsto y que augura un nivel de transparencia superior. (Stiglitz,2002:171)¹¹¹

Siendo de suma importancia la actitud que el trabajador del Estado tiene sobre el manejo de los documentos, es necesario que se contemple explícitamente una norma sobre las responsabilidades que se asumen en el tratamiento de los documentos, y cómo estos documentos deben llegar a los usuarios para ponerlos a su servicio a fin de cumplir con la deseada transparencia. Sobre el particular, Ramón Alberch comenta que el Estado concentra un gran poder administrativo que reside en la información que proviene de los documentos y datos que maneja; él refiere: *“Por consiguiente, una de las mejores defensas que le quedan al individuo para contrarrestar la tendencia al oscurantismo administrativo reside precisamente en la posibilidad de inquirir, a través de los documentos, cuantos asuntos sean de su interés.”* (1999:12)¹¹²

Continuamente nos enteramos de ciertas actitudes adoptadas por los funcionarios públicos que distan mucho de un comportamiento ético enmarcado en el servicio que ofrece a la Nación. Tales hechos nos indignan, por lo que estamos convencidos que todos los trabajadores del Estado deben poseer sólidos principios éticos y valores dentro de una conducta adecuada que los conduzca a respetar, defender y tratar de implementar el sistema legal establecido.

Es notorio que no existe preocupación por incluir una norma que considere la actitud que debe tomar el funcionario o servidor público respecto de la documentación que día a día maneja. María Sillera dice: *“El desempeño de cualquier trabajo exige un comportamiento ético que repercuta tanto en beneficio del trabajador como del receptor o beneficiario del trabajo. La ética profesional no es más que la aplicación de la ética “general” a la realización de las funciones propias de cada profesión.”* (1995:325)¹¹³. Entonces, qué duda cabe sobre el comportamiento ético al que están obligados los funcionarios y servidores públicos cuando se entiende que están al servicio de la Nación y que la ciudadanía se encuentra vigilante de su actuación.

En la enseñanza de la Archivística se insiste mucho en los principios éticos sobre los cuales se debe conducir el profesional archivero; éstos se incluyen en

las asignaturas dirigidas a tal fin; asimismo, al margen de ello, en las diversas materias que integran el Plan Curricular de la carrera archivística de la Escuela Nacional de Archiveros, siempre se considera un espacio para hacer hincapié en su comportamiento ético porque su material de trabajo -los documentos-, lo lleva a responsabilidades frente a terceros y frente toda la comunidad; además, porque custodia la memoria de la organización donde se desempeña; y, finalmente, porque muchos de los documentos a su cargo serán integrantes del Patrimonio Documental de la Nación. Sin embargo, si tenemos en cuenta que todos los funcionarios y servidores públicos durante el desempeño de sus funciones manejan documentos porque éstos circulan en un sinnúmero por todas las oficinas públicas, consideramos que todos, absolutamente todos, deben observar principios éticos frente a los documentos que producen, manejan o custodian, porque todos deben reconocer que los documentos son un bien público que estamos obligados a proteger.

De la misma manera las asociaciones gremiales de archiveros también han de estar regidas por un código ético propio sobre el cual tendrán que responder ante sus miembros y ante la sociedad. El aporte de estos grupos a la consolidación de la Archivística nacional dependerá mucho del respeto, promoción y cumplimiento de los principios éticos que orienten su actuar, porque todo organismo que desarrolle una función vinculada a la consecución de fines de intención general, para el caso la protección del patrimonio documental, debe guiarse por mecanismos que permitan su autorregulación ética.

8. Garantizará la conservación del Patrimonio Documental de la Nación.

Existe una necesidad natural de la sociedad de conservar la memoria colectiva, integrada por las obras de creación humana que forman la cultura de los pueblos. Parte de esa cultura son los documentos, que al superar el valor temporal se convierten en patrimonio documental de la Nación.

Algunos especialistas en Archivos inclusive hablan de una necesidad moral que tiene la sociedad de conservar y aprovechar su memoria colectiva. (Fuster Ruiz, 1995:3)¹¹⁴

Los documentos tienen un valor temporal que se presenta durante la gestión administrativa, pero posteriormente los que superan los criterios de valor temporal se constituyen en documentos de valor permanente, cualquiera sea el soporte en el que se encuentran. Es así que los archivos públicos conservan un potencial tesoro cultural, que si bien en principio sirve de memoria a la institución que lo produce, más tarde serán útiles para la reconstrucción del pasado nacional, cuando se pongan al servicio de la investigación científico-cultural en un archivo histórico.

La primera categoría de valor es llamada testimonial. (Ruiz, 1995: 281)¹¹⁵ En este momento el documento sirve de prueba como garantía de derechos y obligaciones, siendo de interés de todos, Estado y administrados, que se conserven cuidadosamente mientras estos valores permanecen en plena vigencia administrativa y jurídica. Asimismo, desde que son creados, Ruiz señala que los documentos llevan inherente información, que es lo que queda cuando desaparecen los antiguos valores, permaneciendo para siempre. Estos documentos son fiables de conocimiento y pasan a ser memoria colectiva de un pueblo, reflejando toda su vida en diferentes aspectos. Por ello deben ser conservados en los archivos, debiéndoseles proveer de las medidas más adecuadas para evitar su pérdida.

Esta característica intrínseca que poseen los documentos de los archivos nos compromete a protegerlos, debiéndose sancionar drásticamente a todos los que atenten contra ellos, evitando que se pierdan como viene sucediendo actualmente. Esta situación, por cierto, impedirá que importantes pasajes de la historia actual en el futuro puedan ser reconstruidas sobre la base de fuentes originales e indiscutibles de información.

Siendo de la mayor importancia la conservación de los documentos administrativos, potencialmente integrantes del Patrimonio Documental, una política nacional no puede excluir a su vez una clara política concreta sobre los

archivos públicos que conduzca al funcionamiento de un sólido SNA, que integre y vigile toda la gestión documental del Perú, y que logre una fluida coordinación con los Archivos Regionales de todo el país, así como con todas las entidades u organizaciones públicas, porque todas producen documentos cuyo valor es indiscutible.

Varias décadas atrás la actividad Archivística se circunscribía a la protección de los documentos históricos como Patrimonio Documental de la Nación, pero poco a poco se fue entendiendo que ese patrimonio no podría ser tal si no se tienen a buen recaudo los documentos administrativos; es decir, se llegó al convencimiento que la protección empieza desde la primera edad del ciclo vital de los documentos. Esto obliga a que se tomen medidas de prevención y conservación desde etapas tempranas del ciclo la vida de los documentos para lograr que la historia cuente con los testimonios de los hechos que se sucedieron en diferentes épocas del acontecer nacional.

3. Propuesta de nueva Ley del Sistema Nacional de Archivos. Exposición de motivos.

A continuación, desarrollaremos la propuesta de una nueva ley para el Sistema Nacional de Archivos, con la que pretendemos sostener jurídicamente las políticas a implementar por el AGN en el marco del Acuerdo Nacional.

En el texto del documento que comprende la propuesta hemos asumido el término proyecto de ley - no de anteproyecto de ley como correspondería teniendo en cuenta el origen de la propuesta - porque consideramos que puede ser asumido por el Ejecutivo para su correspondiente trámite en el Congreso de la República.

NUEVA LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE ARCHIVOS

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los cambios suscitados en los últimos tiempos exigen que se realicen profundas modificaciones de las estructuras tradicionales de las instituciones estatales, lo cual implica modificar las obsoletas modalidades de gestión gubernamental en todos los sectores de la actividad estatal. En ese contexto urge aplicar adecuadas políticas públicas, que finalmente se traduzcan en normas legales que sean concordantes con la modernidad, cuyo propósito será definir el marco legal de una determinada función del Estado. Para el caso de nuestro interés se trata de la protección y conservación de los archivos públicos del país.

En el año 1991 se aprobó la Ley 25323 del Sistema Nacional de Archivos (SNA). Si bien este marco normativo respondió en su momento a las necesidades de administración y conservación de la documentación producida por el Estado peruano, hoy resulta insuficiente para cubrir las exigencias actuales, sobre todo,

en lo que se refiere a las competencias de los Archivos Regionales (AARR) ubicados en los Gobiernos Regionales, en la conservación de los más importantes documentos probatorios de la gestión pública.

Desde el año 1991 a la fecha, el país ha derivado en cambios sustanciales en su organización institucional y últimamente la Descentralización que vivimos exige adecuarnos al cambio en todos los órdenes. Es allí donde apunta el Proyecto de Ley que proponemos, que busca revertir la situación actual de los documentos y archivos públicos. En tal virtud, el concepto de “*protección de los documentos públicos*”, dentro de los alcances de una norma de nivel de ley, resulta imprescindible para impulsar a su vez una sólida política de Estado de los archivos peruanos, y para crear conciencia en los funcionarios y servidores públicos por el cuidado de los documentos que producen, partiendo de los preceptos legales que, además de constituirse en el soporte jurídico de las políticas específicas que se deriven en este campo, pueda sostener legalmente las acciones reglamentarias y los dispositivos técnico-normativos complementarios que sean necesarios para viabilizar el proceso de descentralización del país en el tema de los archivos públicos.

En los últimos años la administración pública adquiere una connotación importante al introducir disposiciones legales para facilitar la transparencia de la gestión gubernamental dentro de los principios democráticos y éticos que se buscan dentro del aparato estatal sobre la base de la fiscalización de los organismos competentes y de la ciudadanía en general.

Asimismo el desarrollo de las tecnologías de la información, que también toca a los archivos, exige la adecuación normativa en los procesos de crear, conservar y recuperar la información, a la par de reconocer su influencia en la gestión documental.

De poco o nada servirá la aplicación de las nuevas tecnologías en el procesamiento y administración de la información si no contamos con un marco legal actualizado a esa necesidad, a fin de que las normas técnicas de menor nivel que se tengan que formular y aprobar por el Archivo General de la Nación (AGN), organismo competente en esta tarea, parta de una ley que haga posible el

equilibrio entre lo legal y lo técnico-archivístico de acuerdo a las necesidades de la modernidad en los archivos públicos.

Debemos partir de cuestiones elementales como: la protección de su valor probatorio o de uso inmediato del documento, el apoyo de los archivos a la gestión pública y la salvaguarda de su potencial valor histórico como patrimonio documental de la Nación e integrante a su vez del Patrimonio Cultural de la Nación.

Se han dado innumerables intentos, hasta cierto punto aislados, por parte del AGN y los AARR de todo el país, para cambiar la situación lamentable en la que se encuentran los archivos públicos bajo su responsabilidad y para tratar de atender sus múltiples necesidades y estado de abandono, pero las limitaciones han sido muchas e insalvables algunas. Estamos convencidos de que no es posible lograr satisfacciones a corto plazo en esta difícil tarea si es que no se dictan previa o paralelamente todas las medidas que pongan en práctica una reforma estructural de la administración pública y, básicamente de los sistemas administrativos, porque es en su actuar en el que se producen los documentos que tratamos de proteger.

Desde nuestra perspectiva, la importancia de avanzar en el corto plazo hacia nuevos tiempos para los archivos y en el convencimiento absoluto de que sólo con los documentos producto de la gestión será posible una real transparencia del servicio público, un auténtico derecho a la información y un efectivo apoyo a la lucha contra la corrupción que impida la impunidad de los responsables, mostrando los documentos probatorios de la gestión de cada uno de los funcionarios y servidores del Estado será posible que la reforma del aparato burocrático del nivel nacional, regional y local se constituya en uno de los presupuestos imprescindibles para la auténtica democratización del país.

La descentralización no será tal si no se le otorgan a los AARR las atribuciones y competencias pertinentes para la atención de los archivos públicos de su ámbito de competencia. En tal virtud, es necesario puntualizar las funciones descentralizadas que deberán cumplir como organismos del Gobierno Regional dentro de su ámbito territorial, porque es indispensable reconocer a los archivos

regionales en su rol de conductores del Sistema Regional de Archivos, cuyas atribuciones en ese propósito comparte con el AGN, lo cual recoge el presente proyecto de ley.

En tal contexto, pensamos que el SNA requiere un nuevo marco normativo que recoja lo expuesto y que, a pesar de los problemas y limitaciones que pudiera implicar su aplicación, se convierta en una de las más interesantes y novedosas herramientas para alcanzar la finalidad expuesta.

Durante muchos años hemos constatado desinterés y no menos negligencia de las autoridades en la conservación de los documentos. Lejos de amparar tan importantes elementos de transparencia y auténtica democratización, observamos que no se produce un cambio efectivo en tanto poco o nada se ha logrado. Más aun, ni la sonada división de poderes que hace posible el equilibrio en la convivencia política y social del Estado por el control que entre sí ejerce cada uno de estos sectores, la existencia de organismos como el AGN, o los organismos constitucionalmente autónomos cuya función principal es el control de la gestión pública, ni las múltiples denuncias de los medios de comunicación masiva cada vez que se pierden documentos por diversas acciones provocadas o fortuitas, ni la mirada atenta de algunas personalidades de la intelectualidad peruana, principalmente historiadores, o las recomendaciones de organismos internacionales como el Consejo Internacional de Archivos, nos ha llevado a revertir los graves problemas que se derivan del estado calamitoso y de abandono de muchos de los archivos públicos del Perú.

El Proyecto que proponemos consta de seis capítulos, 23 artículos y 9 disposiciones complementarias, transitorias y finales.

El Capítulo I Disposiciones Generales, reúne los principios fundamentales sobre los que se basa el desarrollo y alcances del SNA, partiendo de la definición del mismo y la identificación del AGN como organismo competente de la conducción del Sistema.

Asimismo se propone la puesta en vigencia de un Programa Nacional de Gestión Documental de acuerdo con los principios archivísticos para la aplicación de la tecnología informática, sin dejar de atender los documentos tradicionales o

en papel que sin duda seguirán circulando por las oficinas públicas. De otro lado se destaca la necesidad de los documentos públicos para el cumplimiento de las normas vigentes sobre el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, estableciéndose las medidas que coadyuven a conservar los documentos públicos que constituyen las pruebas de las actividades y actos administrativos. Se precisa el carácter de bienes públicos de los documentos que genera la gestión del Estado Peruano y la responsabilidad de los funcionarios desde el más alto nivel sobre dichos bienes, sin dejar de lado la que corresponde a los servidores públicos en general. De la misma forma se hace referencia a los documentos esenciales, introduciendo un nuevo concepto para la clasificación de los documentos, que necesariamente serán transferidos al AGN bajo la denominación de *documentos esenciales*, lo que se entiende como los documentos más importantes para la reconstrucción del pasado nacional que el AGN deberá conservar en sus propias instalaciones. Esto significa custodiar un porcentaje mínimo de documentos imprescindibles, teniendo en consideración que es imposible contar con todos los documentos de valor permanente que produce el Estado peruano en razón de sus actividades dentro de las instalaciones del AGN, aun cuando se le asigne un local apropiado con los espacios suficientes, es decir expofeso para la conservación de los documentos más importantes del país. Esta medida permitirá la preservación de un número manejable de documentos de valor permanente, debiendo conservarse los restantes en las entidades públicas de origen una vez calificados como de tal valor, según los plazos de retención que así lo determinen.

El artículo 3° se refiere al Ciclo Vital de los documentos. Pues bien, se trata de una teoría que iniciada hace tantos años, aún se mantiene pese a las nuevas posibilidades que nos ofrecen los documentos electrónicos, en los cuales cambia sólo el momento de inicio, que corresponde al momento de diseño, lo que no ocurre con los documentos tradicionales cuyo Ciclo Vital empieza con la creación del documento. En ambos casos se marcan etapas que definen su ubicación en los diferentes niveles de archivos: de gestión, periférico, central e histórico.

La idea fundamental es comprender dentro de los alcances técnicos de los archiveros, el tratamiento de los documentos desde el momento de su creación o diseño según se trate de documentos tradicionales o electrónicos, respectivamente, hasta su destino final, pasando necesariamente por la racionalización de la producción de los mismos para evitar acumulaciones innecesarias en las distintas dependencias públicas y en las privadas que decidan adherirse al SNA, a fin de que se produzca la documentación estrictamente necesaria. Esto supone que en la actividad archivística se comprenderá también toda la etapa del trámite o gestión propiamente, lo cual debe mencionar la ley en forma puntual como programa de gestión de documentos, que asumirá el organismo conductor de los archivos del país.

En el Ciclo Vital se comprende la tramitación, por tanto, el AGN debe asumir también esta etapa de la gestión documental. De no ser expresa la competencia para dirigir la tramitación de documentos, esta tarea podría quedar fuera, dejándose los mecanismos de tramitación al margen del proceso integral, con lo que se produce un vacío que difícilmente asumirán otros organismos o instancias, dejándose al libre albedrío de los servidores que estén al frente de las mesas de entrada o trámite documentario. Esto da lugar a un problema que puede llegar a complejidades incalculables si tenemos en cuenta que dentro de este tema un asunto adicional que hay que tratar es el de la racionalización de la producción de los documentos públicos, lo cual debe ser encomendado a la autoridad archivística nacional a fin de que las directivas o normas de menor nivel la traten en forma puntual. No comprender esta importante etapa de producción de los documentos y su trámite es negar la participación del archivero en todo el ciclo vital que por décadas se viene propugnando a nivel mundial, sin que en nuestro país a la fecha sea una realidad.

El Capítulo II, Del Sistema Nacional de Archivos, se refiere a su estructura considerando los tres niveles de gobierno: Nacional, Regional y Local en concordancia con los dispositivos legales sobre la materia, como toda ley de SNA refleja la estructura política del Estado peruano. La integración del SNA aparece en el siguiente artículo, comprendiendo además de la totalidad de los archivos

públicos, a los archivos privados que se adhieran. Será necesario precisar este último aspecto en la nueva ley, por cuanto en la Ley 25323, vigente, la adhesión de los archivos privados se incluyó en el Reglamento, mas el mencionado dispositivo legal del cual deriva no contiene esta disposición, lo que resulta incongruente desde el punto de vista jurídico, por exceder el alcance de la ley origen del reglamento. Asimismo, se establece la conducción del SNA por el AGN como organismo nacional y por los AARR de cada Región como organismos responsables de la aplicación de las políticas de archivo dentro de su ámbito geográfico.

Por supuesto se consideran los objetivos del SNA para lograr la unidad y uniformidad en el tratamiento de los documentos públicos e incentivar a la ciudadanía en general a proteger los documentos de los archivos públicos bajo la promoción que el AGN y los AARR deberán poner en ejecución.

El Capítulo III Del Archivo General de la Nación, lo sitúa como organismo público descentralizado de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), en razón de la estrecha vinculación existente entre la protección y conservación de los documentos públicos y la gestión de los sistemas administrativos que están bajo la competencia de dicho organismo del Estado Peruano. De otro lado, la PCM tiene a su cargo la transparencia de las acciones del gobierno, la puesta en funcionamiento del Programa de Gestión Electrónica de Gobierno o *E-government*, la vigilancia del cumplimiento de las normas relacionadas con los derechos y deberes de los servidores públicos, la simplificación administrativa, etc. Estos temas guardan una estrecha relación con la producción documental, por tanto la ubicación del AGN en este organismo se sustenta con mayor fundamento que su actual ubicación dentro del Sector Justicia, en tanto no existe una relación directa con este Ministerio en temas que sean compatibles con la razón de ser del AGN y la moderna situación de los documentos públicos dentro de aparato estatal.

Una verdadera simplificación administrativa es una tarea que involucra directamente a la gestión documental y a los archivos, por lo que en la Presidencia de Consejo de Ministros el AGN actuaría como una entidad dependiente de este organismo para coordinar la política de simplificación administrativa, lo que llevará

a un análisis profundo de cada uno de los trámites que se realizan en el Estado peruano por sistemas administrativos, debiendo el AGN formular las normas técnicas que lleven a reducirlos juntamente con los responsables de estos sistemas, - la mayoría de ellos centrados en la PCM - y le permitirá además diseñar un Programa Nacional de Gestión Documental que involucre a la documentación pública que se produce durante todo su Ciclo Vital.

El diseño de un macro Programa Nacional de Gestión Documental demanda exigencias y características específicas. Tanto su estructura como su contenido deberán considerarse en la dimensión de su propósito, es decir, bajo lineamientos generales a partir de los cuales los Archivos Regionales formarán sus Programas Regionales de Gestión Documental. Luego cada organismo del Sector Público Nacional hará lo propio.

Para este propósito será necesario apelar a todo el tecnicismo del AGN, cuyo indiscutible liderazgo en este campo, demandará un alto nivel de especialización de su personal.

La experiencia de otros países respecto de la dependencia de los archivos nacionales no responde a un criterio uniforme. Algunos archivos como el de Chile y Costa Rica están ubicados dentro del Ministerio de Educación; en el caso de España se encuentra la actividad dentro del Ministerio de Cultura; el AGN de México depende de la Secretaría de Gobernación; el AGN de Argentina depende del Ministerio del Interior; en el caso de Brasil se encuentra dentro del Ministerio de Justicia, y así sucesivamente. Por tanto, la ubicación que se propone para el AGN está sustentada en las tareas que realiza la PCM directamente vinculadas a las que le compete al AGN.

Históricamente el AGN se ubicó primero en el Ministerio de Justicia y Culto, luego pasó a depender del Instituto Nacional de Cultura, dentro del Sector Educación. Durante todo el tiempo de permanencia como una dirección general del INC no logró presencia nacional alguna. Luego se incorporó al Sector Justicia, en el que se le otorgó la categoría de organismo público descentralizado con autonomía técnica y administrativa, donde permanece hasta ahora, pero la política del Sector está encaminada fundamentalmente a la atención de temas que no

tienen ninguna vinculación con el tratamiento de los archivos. Debemos tener en cuenta que hoy en día la principal preocupación de los archivos nacionales es apoyar la gestión administrativa, vigilar la permanencia de los documentos producto de la gestión pública y cuidar su conservación por tratarse de testimonios fidedignos de las funciones del Estado. Políticamente hoy los archivos públicos se convierten en soporte del derecho de acceso a la información, la transparencia, la rendición de cuentas, de manera que se cuente con las pruebas documentales suficientes para evitar la impunidad en los casos de delitos de función cometidos por servidores, funcionarios y autoridades gubernamentales, cuyas sanciones administrativas son registradas por la PCM.

En la actualidad los archivos también se convierten en la fuente fundamental de los progresos del gobierno electrónico debido a que la información que se exhibe en los portales tiene su sustento en los documentos de los archivos. En esa medida tenemos que la información que se procesa y luego se transmite por los medios tecnológicos nace naturalmente de los documentos que día a día se van produciendo como producto de la gestión administrativa, es allí donde los documentos de los archivos cumplen un rol importantísimo, porque sin estos instrumentos no es posible construir ni procesar la información que se pone a la vista de los usuarios en la *Web*. Sí realmente se pretende cumplir con este objetivo trazado por la PCM, de establecer una política de transparencia en la gestión pública a todo nivel, es necesario contar con los documentos con los cuales se cumpla dicho objetivo, de lo contrario no se estará logrando el propósito buscado porque no se concretarán las políticas nacionales sobre el tema por falta de los documentos para procesar la información que se pone a disposición de los usuarios. En ciertos casos, la Internet exhibe los documentos tales como fueron elaborados y formalizados, pero generalmente la información que se muestra en la Web es procesada a partir de los documentos de los archivos. Con mayor razón habrá que conservar los documentos originales porque son el sustento objetivo de lo que se exhibe en las redes informáticas. Si se trata de documentos electrónicos de origen, que no tienen respaldo en papel, se deberá tomar las medidas necesarias para garantizar su conservación de acuerdo con su plazo de retención.

Habrá que profundizar más en este tema, a la vista del marco legal sobre tecnologías avanzadas aplicadas en los archivos, porque las consecuencias de su desaparición pueden ser muy graves para el Estado y los administrados, en comparación con los documentos en papel y luego digitalizados. En este caso el AGN tiene la facultad de decidir y autorizar la eliminación de los documentos tradicionales, de esta manera se garantiza la conservación de los documentos de valor permanente y eventualmente de documentos de valor temporal cuya vigencia aún se mantiene, lo que no ocurre con los documentos electrónicos de origen al carecer de otro soporte que no sea el electrónico. Para la eliminación de este tipo de documentos el AGN tendrá que desarrollar el procedimiento técnico-archivístico y legal que permita controlar cualquier decisión no autorizada, tema de gran complejidad por la facilidad con la que pueden desaparecer grandes cantidades de documentos informáticos.

En el Capítulo III de la propuesta de ley en comentario también se señala las atribuciones y competencias del AGN, fijándole la ejecución de medidas técnico-archivísticas de nivel nacional para poner la archivística peruana en un nivel más avanzado, incluyendo temas como: el establecimiento de normas éticas para el tratamiento de los documentos; reglamentar la racionalización de la producción de documentos; conducir todo el proceso técnico archivístico desde la creación o diseño cuando se trata de los documentos electrónicos, su etapa de trámite y aplicación de los procesos técnicos archivísticos hasta el destino final de los documentos; diseñar y aprobar un Programa Nacional de Gestión Documental que incorpore las disposiciones técnicas para la aplicación de la informática en los archivos, en concordancia con las normas vigentes sobre la materia, que en nuestro país datan desde 1991. Es importante considerar el uso de la firma digital, y la sustitución de documentos tradicionales por los soportes electrónicos; asimismo se establece la aprobación de un Plan Nacional de Prevención para la protección de los documentos y la definición de las líneas de coordinación con los AARR.

La competencia normativa del organismo rector del SNA otorga unidad a todo el sistema normativo archivístico que se desprende de la norma principal que

será el fundamento de validez de todas las directivas pertenecientes a un mismo orden normativo-archivístico, en otras palabras, la regla de rango superior provee un fundamento de validez a la de menor nivel producida dentro de ese marco normativo, legitimando a todas las normas inferiores que tienen sustento en la principal. Por tanto, para efectos de aplicación en toda la Administración Pública serán consideradas como totalmente válidas.

Tal como lo venimos afirmando, para realizar el trabajo técnico-archivístico las normas serán formuladas en dispositivos de menor nivel jerárquico, dependiendo del grado de eficacia que se quiera lograr, así como del nivel de dispositivo legal que emite el organismo rector y el sector al cual va destinado, siempre partiendo de la ley del Sistema de la cual se desprende. Es recomendable que sea el jefe institucional del organismo rector de los archivos, quien en uso de las facultades que la ley le otorga, expida la norma correspondiente. Pero esta facultad debe expresarse con toda claridad en la ley.

Un tema que merece atención es la recuperación de los documentos históricos que se encuentran fuera del país, para lo que se precisa la intervención directa del AGN como titular del derecho y respaldado procesalmente por el procurador del sector. En estos momentos, de presentarse el caso, si la recuperación del documento corresponde a un organismo distinto del AGN, no se tiene claro qué organismo debe intervenir directamente en el tema, por ello es conveniente precisarlo en el proyecto de nuestro interés. El reglamento respectivo detallará las coordinaciones con el Ministerio de Relaciones Exteriores que el AGN deberá realizar, de acuerdo a la competencia de dicha entidad en los asuntos de política exterior.

Asimismo, se hace hincapié en la necesidad de reforzar la carrera archivística y el reconocimiento del profesional de archivos dentro de los alcances de la carrera pública, haciendo prevalecer su formación y especialización, con tendencia a la obtención del nivel universitario.

Otro punto a destacar es la constitución con carácter de ley de los Comités Regionales de Archivos que vienen funcionando con relativo éxito por el momento, pero cuya formalización contribuirá a su reforzamiento para el desarrollo de

importantes proyectos archivísticos conjuntos, permitiendo el desarrollo armónico de todos los archivos del país, a la vez que se establecerá una permanente coordinación de los Comités con el AGN.

Dentro de las funciones del AGN se incluye la facultad de certificar la idoneidad técnica de las empresas privadas dedicadas a la administración de archivos, como una manera de garantizar la protección del patrimonio documental de la Nación, debido a que en diversas ocasiones y por distintos medios nos enteramos de empresas cuyos servicios no cumplieron las condiciones técnico-archivísticas mínimas para el tratamiento de los documentos de los archivos públicos y privados. Por el contrario, aplicaron criterios errados causando un caos en la documentación mucho mayor al inicialmente encontrado. Si bien nuestras leyes protegen la libertad del ejercicio de actividades económicas en nuestro país, es impostergable tomar las medidas más adecuadas para evitar que personas sin ninguna experiencia o preparación en archivos pretendan “organizar” o “administrar” los documentos, poniéndolos en grave riesgo. Tratándose de documentos públicos cuya protección venimos sosteniendo a lo largo de estas páginas, la intervención del AGN para comprobar la calidad técnico-archivística de la empresa es de gran importancia. Aun cuando los archivos sean privados, la idoneidad técnica para actuar en estos archivos es pertinente, porque la Constitución Política de acuerdo con el artículo 21 protege los documentos presumiblemente considerados como potencial patrimonio cultural.

La propuesta de incluir una función más del AGN para la correspondiente certificación, guarda relación con el requisito de dar fe de la idoneidad técnica de las empresas dirigidas a la aplicación de las tecnologías informáticas a los archivos, señalada en el artículo 4° de la Ley 26612¹¹⁶, que se exige para el cumplimiento de las normas nacionales e internacionales en la aplicación de tecnologías avanzadas en los archivos públicos y privados, a fin de garantizar la calidad del servicio de quien acredite contar con los medios técnicos adecuados. Esta función está perfectamente diferenciada de la presente propuesta, por cuanto la participación del AGN se dirige a la verificación de la calidad técnico - archivística para la administración de los archivos, como actividad previa a la

aplicación de cualquier tecnología avanzada, bajo la estricta observancia de las normas que rigen sobre la materia.

De otro lado se precisa la competencia del AGN en la aplicación de sanciones toda vez que se atente contra el patrimonio documental de la Nación.

El Capítulo IV, De los Archivos Regionales establece las medidas que serán asumidas por los AARR como organismos descentralizados dependientes del Gobierno Regional correspondiente.

Los instrumentos técnico-archivísticos establecidos para el AGN en el Capítulo anterior, de acuerdo con la propuesta serán desarrollados por los AARR dentro de su propia realidad, en consonancia con los instrumentos aprobados por el AGN como organismo de nivel nacional. Asimismo, gozan de las atribuciones del AGN dentro de su ámbito geográfico.

El Capítulo V De las Sanciones Administrativas señala las facultades del AGN y los AARR para imponer medidas de sanción; y especifica la aplicación cuando se trata de servidores o funcionarios públicos de los organismos integrantes del SNA, para lo cual se menciona la necesidad de contar con la recomendación de sanción del AGN y los AARR hacia los organismos de origen, salvaguardando la competencia de los mismos en la aplicación de sanciones de su personal, de conformidad con las normas que rigen sobre la materia.

El Capítulo VI Disposiciones Complementarias, Transitorias y Finales incorpora la coordinación que el AGN y los AARR mantendrán con los gobiernos locales con la finalidad de sumar esfuerzos en la protección de los documentos públicos, debido a que los archivos municipales producen documentos trascendentes para la sociedad y su importancia ha cobrado especial interés en la mayoría de los países del mundo. Si bien ellos no ejercen función normativa directamente como el AGN y los AARR, son un importante apoyo para la promoción y protección de los documentos dentro de sus respectivas localidades.

Se indica taxativamente la exigencia de contar con la opinión oficial del AGN para la aprobación de cualquier norma de alcance general, debido a que todos los archivos que comprenden el Sistema están bajo su jurisdicción desde el punto de vista de la autoridad que le asiste, esto es claro por ser inherente al

Sistema. Pero la realidad nos demuestra que se han presentado muchos casos en los que se han aprobado y promulgado dispositivos legales que directa o indirectamente están vinculados a los archivos, al trabajo archivístico, a la aplicación de nuevas tecnologías y otros temas; que no siempre contaron con la opinión técnica del organismo competente en materia de archivos. Lamentablemente en varios momentos se ha puesto en riesgo la conservación de importantes documentos públicos.

Las razones políticas, los intereses particulares, empresariales, culturales, etc., muchas veces no permiten el pronunciamiento del organismo que conduce la política archivística en el país, ocasionando incompatibilidades con la legislación especial o la política archivística en sí, por ello, la mención expresa en la ley del derecho que le asiste al organismo rector de los archivos para emitir opinión en toda iniciativa legislativa en la que están involucrados los archivos de una u otra manera, es de imperiosa necesidad.

Ninguna ley o norma de alcance general debe aprobarse sin su opinión, sólo así se evitarán tantas reglas que en ocasiones han sido atentatorias contra el patrimonio documental, que no siempre se ha logrado derogar al comprobarse el peligro en el que ponen a tan importante bien cultural. No obstante que el Congreso de la República cuenta con un Portal en Internet que publica todos los proyectos de ley presentados y la agenda de su debate y aprobación, estimamos pertinente que se le convoque al AGN, a través de su jefe institucional, a emitir su opinión oficial en todo proyecto que aluda directa o indirectamente a los archivos; e inclusive se le invite a las sesiones de comisiones o al Pleno del Congreso para tomar conocimiento amplio de los alcances del proyecto en debate, así como de los pronunciamientos formulados por los congresistas. No olvidemos que el *“espíritu de la ley”* solo se conoce a profundidad mediante el debate de los congresistas previo a la aprobación de la ley.

Establecido el derecho de opinión del organismo rector de los archivos en la propia ley, se reforzará la obligatoriedad para que toda norma de nivel de ley o

dispositivo legal de alcance sectorial que involucre a más de una entidad deba pasar por la opinión obligada del organismo conductor del SNA.

Las normas que inciden en los archivos o la situación archivística al interior de una institución pueden o no contar con la opinión del organismo en alusión, sí así lo desean, quedando claro que cualquier normativa interna deberá considerar como base legal para la emisión de sus propias normas de la legislación archivística nacional y especializada imperante en el país, que se aplica a través del organismo responsable de los archivos bajo su estricta vigilancia y supervisión.

Como disposición transitoria se establece la elaboración de una base de datos nacional de los documentos de valor histórico del país. Su importancia radica en la previsión oficial en el caso de que algún documento de valor histórico y calificado como Patrimonio Documental de la Nación salga fuera del país o sea motivo de un delito pueda recuperarse, de acuerdo a los mecanismos que rigen el sistema legal internacional.

Por supuesto que el presente proyecto no será la panacea para superar las deficiencias de los archivos públicos y garantizar plenamente la integridad de los documentos públicos. A esta iniciativa deberá sumarse el compromiso de todos los peruanos para preservar sus documentos. Por tales razones, estamos convencidos de que es el camino necesario para ir revirtiendo progresivamente dicha situación. No hacerlo sería quedarnos con la incertidumbre de un destino imprevisible para los archivos y aceptar pesimistamente la imposibilidad de lograr el cambio.

Los beneficios de la propuesta son amplios y están dirigidos a los 27 millones de habitantes y directamente a mejorar la situación documental de 2407 entidades públicas en concreto, que fue el universo del 1er. Censo Nacional de Archivos de 1997. Este documento nos mostró un panorama diferente al que hasta antes de su aplicación se conocía, de manera que a partir de sus resultados la necesidad de realizar las modificaciones, ajustes y medidas que contribuyan a revertir la situación encontrada se presentó como un imperativo impostergable.

La ciudadanía sabrá valorar el esfuerzo y la decisión política de las autoridades gubernamentales competentes a la puesta en vigencia de la ley

propuesta cuando note que la gestión administrativa del Estado es fiable, confiable, demostrable, y se sanciona a los responsables por la pérdida de los documentos que producen los funcionarios y servidores públicos en el ejercicio de sus funciones. Y paralelamente observará que se está preservando nuestra identidad nacional al asegurar las valiosas fuentes documentales de las cuales se servirá la investigación para la reconstrucción del pasado nacional que ilustrará a las futuras generaciones.

El organismo conductor de los archivos debe gozar de todas las atribuciones y competencias en todo lo que se relaciona con su tratamiento, los procesos técnicos a aplicarse, las decisiones que se tomen sobre el destino de los documentos, la aplicación de las nuevas tecnologías en los archivos, etc.

Un SNA, para ser tal tiene que estar premunido de facultades que le permitan dirigir la política archivística a todo nivel. Naturalmente que habrá organismos o instancias que estén por encima de la autoridad archivística en la escala jerárquica administrativa estatal, pero esto no será un obstáculo para que pueda intervenir desde los más altos niveles e ir descendiendo hasta llegar a todos, de manera que ni el más alto funcionario u organismo impida que la autoridad del SNA actúe sobre ellos, debido a que en el organismo conductor de los archivos de un país, como ya lo hemos establecido debe tener un poder absoluto en el tema, de manera que ningún organismo por autónomo que sea o de mayor nivel jerárquico esté por encima de él. Por tanto, en materia de archivos el primer nivel siempre le corresponde al AGN.

Un SNA se entiende como la integración de todos los archivos públicos del país. Visto de este modo, parecería que lo expresado líneas antes es reiterativo en demasía, pero la intención o motivo de la propuesta va más allá si tenemos en cuenta que a pesar de que muchas legislaciones mantienen la definición indicada, no siempre la autoridad archivística goza de las atribuciones suficientes para integrar a los archivos de los más altos niveles al sistema, por lo que al momento de redactar el presente proyecto de ley se expresa con suficiente claridad y en forma categórica, el asumir las responsabilidades para con los documentos

públicos, desde la más alta autoridad de la jerarquía estatal hasta el menor nivel jerárquico, bajo la vigilancia de la entidad conductora de los archivos de un país.

La estructura administrativa del AGN será motivo de otra norma de menor nivel jerárquico para facilitar su modificación cuando las circunstancias así lo exijan. En la norma que se apruebe para la estructura se señalarán las responsabilidades de las entidades conformantes del SNA respecto de la aplicación, evaluación y control del Programa Nacional de Gestión Documental. Naturalmente la estructura orgánica del AGN deberá guardar una relación armónica con los propósitos del proyecto de ley, lo que significará un cambio acorde con los sistemas más modernos de administración gerencial que el AGN deberá determinar.

II. Incidencia en el sistema normativo vigente

Con la Ley de Creación del Archivo Nacional, expedida el 15 de mayo de 1861 durante el gobierno del Mariscal Ramón Castilla, podemos decir que se inicia oficialmente la actividad archivística en el Perú. Antes de esta norma muchos de los archivos que se custodian en el AGN estuvieron diseminados en todo el territorio de la República del Perú.

Si partimos del primer documento escrito de 1533 denominado Libro Becerro o Libro de los Conquistadores, llegamos a la conclusión que durante más de 300 años hasta la creación del Archivo Nacional, los documentos más valiosos de nuestra historia sufrieron una serie de daños que, de seguro, produjeron la pérdida de muchos de ellos.

Después de la Ley de Creación tuvo que pasar poco más de un siglo para que se diera otra norma de importancia para los archivos peruanos. Esta es el Decreto Ley N° 19414 de defensa, conservación e incremento del Patrimonio Documental de la Nación, de mayo de 1972.

A la dación del decreto ley en referencia, que consta de 17 artículos, la archivística peruana no había logrado aún un desarrollo significativo, pero a partir

de su puesta en vigencia sí inicia un progresivo avance del AGN que hasta entonces había sido incipiente, dándose prioridad a la capacitación de su personal en los cursos organizados por la Organización de Estados Americanos en Madrid-España y Córdoba-Argentina, con lo que se logró un nivel satisfactorio en el personal que se especializó entre los años 1973 a 1993, sin menoscabar los méritos de quienes antes realizaron algunos importantes trabajos de organización y descripción de los fondos documentales del AGN, guiados más por su intuición, criterio y experiencia empírica, que por su preparación técnico-archivística.

Destacamos en los considerandos del dispositivo en comentario, el reconocimiento que se hace al poner de relieve el deber del Estado de defender, conservar e incrementar el Patrimonio Documental de la Nación. Por primera vez en nuestro país se expedía entonces una norma especial que obligaba al Estado a proteger el Patrimonio Documental de la Nación por ser, a tenor del Segundo Considerando, *fuerza insustituible para el conocimiento del pasado histórico del Perú y por constituir un acervo cultural inapreciable*.

El Reglamento del Decreto Ley N° 19414 fue expedido tres años más tarde, en treinta artículos, distribuidos en siete Capítulos.

Ambos dispositivos legales aún actúan como marco legal respecto de la Defensa y Conservación del Patrimonio Documental, sin embargo, algunos de sus artículos han dejado de tener vigencia, sobre todo en lo relacionado al cambio estructural del AGN de los últimos tiempos.

La Ley del SNA de Archivos 25323 vigente, es la norma principal para el accionar del mismo. Se trata del dispositivo legal más importante para el desarrollo del trabajo archivístico y la vigilancia de la conservación de los documentos públicos del país, pero que a la fecha se encuentra desfasado debido a los cambios que se han presentado en la administración pública, la tecnología informática y su aplicación en los archivos; así como los principios de transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública, temas en los que los documentos públicos se constituyen en sus principales pruebas.

Lógicamente, al proponerse el cambio de la norma en referencia, el Decreto Supremo 008-92-JUS, reglamento de la Ley, deberá ser derogado conjuntamente, por formar parte de la Ley 25323 del SNA en alusión.

En consecuencia, como ya lo hemos expresado, el Perú contaba con el Decreto Ley N°19414 desde el año 1972. Este dispositivo legal por mucho tiempo hizo el soporte legal a cuanto actividad desarrolló el AGN con mucho acierto y grandes progresos; sin embargo no era suficiente, por lo que desde que la institución se ubica como organismo público descentralizado del Sector Justicia, las sucesivas jefaturas institucionales no cesaron en su empeño de lograr la ansiada ley para la conducción de un SNA, para ponerse al nivel de los países más desarrollados en el tema. Ésta por fin se logró el 11 de junio de 1991, fecha de su promulgación.

Las primeras acciones para la preparación de los lineamientos de la ley del SNA se iniciaron por el año 1984; luego le siguieron algunos anteproyectos que fueron debatidos en las reuniones técnicas del SNA, realizándose dos reuniones con los directores de los archivos regionales, en ese entonces denominados archivos departamentales, hasta llegar al proyecto que presentó el Ministerio de Justicia ante el Congreso de la República, donde por fin fue aprobada y posteriormente firmada por el presidente de la República. Por cierto, que los archiveros de todos los puntos del país saludaron su aprobación y puesta en vigencia.

Antes de la ley se le identificó al AGN como un organismo íntimamente ligado a la cultura. Esta situación después de la ley no cambió esencialmente; pero, sin apartarse de su función cultural, se le agrega otra no menos importante ligada a la administración o propiamente a la gestión de los documentos públicos como apoyo para la toma de decisiones en todas las actividades que realiza el Sector Público Nacional de acuerdo con las innovaciones sobre la situación de los archivos públicos a nivel internacional iniciadas hacía más de dos décadas atrás. No está de más precisar que es erróneo pensar que a la administración le interesa el documento sólo para la gestión inmediata y corriente, y es o puede ser totalmente ajena al valor histórico de muchos de ellos, por lo que la ley pretende

concatenar ambos conceptos en uno, cual es la integración de todos los archivos del país para la administración y conservación del Patrimonio Documental. Sin embargo, es necesario reforzar en forma suficiente los alcances de una ley de SNA de acuerdo con la evolución de los archivos de los últimos años e incorporar en sus alcances el aspecto tecnológico, la diversificación de los soportes de la información y el desarrollo de nuevos usos y usuarios de los documentos de los archivos públicos.

La Ley 25323, en apenas 8 artículos pero suficientes para considerar todo los avances de los últimos años que se habían dado en materia archivística, resultó eficaz en su momento, fortaleciéndose progresivamente el AGN y con él todos los archivos del país. No podemos afirmar que se solucionaron todos los problemas y se avanzó al cien por cien, pero sí podemos decir que la Ley resultó ser un instrumento valioso para cualquier actividad o propósito en el campo de la archivística que el AGN se plantee.

Como toda ley contiene un conjunto de proposiciones jurídicas dirigidas especialmente a normar la actividad archivística dictada y publicada por los órganos del Estado competentes, conforme a la Constitución Política de 1979, vigente a la fecha de su expedición. Como podemos apreciar las innovaciones respecto del acceso a la información; a solicitar información de cualquier entidad pública; a que los servicios informáticos, computarizados o no, públicos o privados no suministren informaciones que afecten la intimidad personal y familiar; y otros temas relacionados como el Habeas Data, comprendidos en la Constitución Política de 1993, vigente, en el artículo 2º, incisos 4, 5, 6 y el artículo 200 inciso 3, no se comprenden en la norma en referencia. Asimismo, el artículo 9º, inciso m) de la Ley 27785 del Sistema Nacional de Control señala el acceso a la información, estableciendo la potestad de los órganos de control de examinar los documentos sobre las operaciones de la entidad; por tanto su relación y la coordinación que el AGN debe mantener con este sistema y los otros sistemas administrativos es obvia e impostergable, por ello se considera en la propuesta.

Otros temas críticos permanecieron, como la falta de personal especializado para realizar los trabajos técnicos archivísticos y, principalmente, la

falta de un local adecuado. En el año 1992 se inició un período de mucha expectativa para la archivística nacional, porque a partir de ese año se realizaron algunas actividades específicas para atender progresivamente los archivos del país a través de los eventos desarrollados con los directores de los archivos regionales de año en año. Cada año se define la política a seguir para el año siguiente; de otro lado se inician las reuniones nacionales de los archivos municipales, que al igual que las de los directores, ya suman trece hasta diciembre del año 2003. También se empezó a congregarse a los archiveros de los centros hospitalarios. Estas reuniones de archivos de historias clínicas han logrado interesar además de los archiveros, a los médicos y otros profesionales como los abogados, fiscales y jueces en la conservación y plazos de retención de este tipo de documentos, por las implicancias de orden médico y legal además de las archivísticas. En el año 1999 se iniciaron las reuniones interinstitucionales de archivos y los encuentros de archivos universitarios, que permiten atender estos sectores de actividad lográndose efectos de desarrollo concretos, a diferencia de las reuniones técnicas de archivos administrativos del SNA, - no menos importantes – que convocan a un público más disímil, y en un número más elevado y heterogéneo de archiveros, para abordar temas archivísticos más amplios y generales.

Pese a que estamos en el convencimiento que una ley no resolverá los problemas y que el desinterés de la comunidad en general respecto de la protección de los documentos no ha cambiado, consideramos que una nueva ley y su adaptación a los dispositivos legales vigentes en materia de tecnología informática y al proceso de Descentralización que vive el país, exige la modernización del AGN como organismo normativo de nivel nacional de acuerdo con los principios de la archivística moderna, el proceso de descentralización y la modernización del Estado; por lo que para ser congruentes con los cambios producidos y los que necesariamente se darán a futuro, convenimos que la presente propuesta estará más acorde con las exigencias del momento anotadas.

La preocupación del AGN por los documentos de valor histórico que conserva y por los que se encuentran en los archivos públicos y privados siempre

permanecerá invariable; sin embargo, la institución rectora de los archivos del Perú, al igual que en otros países, hoy en día debe dar una especial atención a los archivos administrativos, es así que a nivel mundial se viene trabajando intensamente en la gestión documental. Esto significa una atención esmerada en la protección de los documentos de los archivos de las entidades públicas y privadas, partiendo de su creación para asegurar su destino final de acuerdo con los plazos de retención que se establezcan, sea para su conservación definitiva o para su eliminación cuando no revisten utilidad para fines de la investigación científico-cultural. Con este propósito es necesario mantener estrechas coordinaciones con los organismos rectores de los sistemas administrativos. Por esta razón se consigna un artículo en el proyecto sobre el tema de manera puntual.

Otro concepto íntimamente relacionado con la conservación de los documentos públicos, es la “*rendición de cuentas*” (accountability) de todos los actores de la gestión pública, definida por normas y estándares, que se encuentra legislada en el Capítulo II de la Ley 27806 de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Aunque la Ley contempla la obligación de transparencia fiscal en el presupuesto, el marco macroeconómico y la rendición de cuentas de las leyes anuales de presupuesto y de endeudamiento, la gestión pública engloba todas las actividades realizadas de acuerdo con las funciones asignadas a cada funcionario y servidor público, en esa medida todos están en la obligación de sustentar cada actividad realizada. Mediante la rendición de cuentas el funcionario demostrará la gestión realizada, respondiendo ante la sociedad por la tarea que el Estado le encomendó, poniendo de relieve su honestidad, probidad y transparencia durante todo el ejercicio de la función pública, asumiendo sus responsabilidades ante la población. Se trata de una demostración técnicamente documentada en la que el AGN, juntamente con el área competente de la PCM, se ocupará de las formalidades de los documentos a formular por el funcionario público para la debida rendición de cuentas. Asimismo se deberá exigir la presentación de un inventario de la documentación que el funcionario o servidor deja al retirarse del cargo cuyas formalidades archivísticas el AGN podrá

especificar técnicamente. Esta regla no estará sujeta a excepciones cualquiera sea el nivel, cargo o modalidad de vínculo con el Estado del obligado. Estos mecanismos, a través de los cuales el funcionario puede demostrar el grado de transparencia y honestidad, serán los medios que se necesita para que goce de la credibilidad y confianza de la opinión pública.

Sin duda, la debida rendición de cuentas requiere una administración eficiente que esté en capacidad de hacerla en su momento convincente, demostrable y fehacientemente probada. En ese contexto conviene a todo trabajador del Estado cuidar los documentos de los archivos porque serán las principales pruebas de la gestión realizada.

Sólo contando con los documentos de los archivos será posible que los funcionarios expliquen, demuestren y sean capaces de justificar sus acciones.

Los mecanismos a utilizarse para que la rendición de cuentas sea efectiva pueden ser muchos, pero uno de los más importantes es mostrar la información a toda la comunidad en los llamados Portales que con gran acierto se están impulsando en todas las organizaciones y poderes del Estado en la *Web*. No obstante, es necesario insistir en la necesidad de su actualización permanente, porque en algunas páginas hemos encontrado información de hace dos años atrás que difiere totalmente de la situación actual. Por tanto, la actualización periódica de la información también es un derecho que la población debe exigir y una obligación de quienes la brindan.

Convenimos en que hay que exigir la información actual de las entidades con cierta periodicidad durante el ejercicio de las funciones, y en forma más detallada y puntual al término de una gestión; para esto los mecanismos que se diseñen, deberán asegurar su cumplimiento. En este orden de cosas todos los funcionarios deberán estar conscientes de las consecuencias administrativas y penales que asumirían toda vez que incurran en inobservancia de las leyes.

Al transferir la responsabilidad de los servicios públicos a las autoridades regionales y locales, la descentralización puede mejorar el acceso a estos servicios y hacerlos más eficientes. Para ello se requiere que los encargados de la gestión pública sean las personas más idóneas, es decir, que posean

suficientes conocimientos de la tecnología a aplicar, teniendo en cuenta también las condiciones locales, porque existen lugares en el país en que las organizaciones no cuentan con sistemas informáticos. Esto no será un obstáculo para poner al conocimiento de la población la gestión que realizan; siempre habrá alternativas para que el ciudadano pueda acceder a la información requerida y conocer cómo sus autoridades invierten el dinero de sus contribuciones.

En el interior del país el contacto de la población con la administración es más estrecho, por lo que se crean mayores posibilidades de participación de los habitantes en los asuntos públicos. Esto hace que estén más vigilantes de cada una de las actividades que realizan e inclusive son más exigentes porque sienten que el funcionario se debe al pueblo donde nació o fijó su residencia, con lo que se compromete mucho más a realizar una gestión incuestionable y satisfactoria para la población que no duda, de ser el caso, en pedir la revocatoria cuando aquél defrauda su confianza. En estas circunstancias, a la población le corresponde también velar por la conservación de los documentos porque son las pruebas que necesita para tomarles cuenta a sus autoridades; y a éstos asimismo les conviene proteger los documentos para demostrarle a la población lo que hicieron y justificar sus actos ante ellos.

Poniéndose a tono con todo el marco legal relacionado con la descentralización, la rendición de cuentas y la transparencia, la legislación archivística debe ser actualizada de acuerdo con los conceptos modernos y técnicas más avanzadas de producir, recuperar y conservar información, razón más que suficiente para contar con una ley de Sistema de acuerdo con la situación actual y en concordancia con la legislación vigente, que se relaciona directa o indirectamente con los temas en referencia.

Por Ley 27815, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 13 de agosto de 2002, se aprobó el *Código de Ética de la Función Pública*. En ella se omitió una norma directamente relacionada con la protección de los documentos públicos como una obligación de todos los servidores del Estado. Ésta debió incluirse explícitamente en el numeral 5 “*Uso adecuado de los bienes del Estado*” del artículo 7° *Deberes de la función pública*, desde el momento que los documentos

públicos son bienes del Estado que todo trabajador tiene la obligación de proteger. En tal sentido, la propuesta de ley pretende llenar ese vacío apelando a la responsabilidad que el AGN deberá asumir en el tema como organismo responsable de la vigilancia de los documentos públicos del país. La propuesta no interfiere ni colisiona con la norma en referencia, antes bien la complementa en el tema directamente vinculado con la competencia del AGN, que establecerá a detalle las actitudes que el funcionario público deberá observar en el tratamiento y uso de los documentos públicos.

Los esfuerzos hacia el logro de la transparencia de la gestión pública se tornan en una política de Estado prioritaria dentro de un proceso democrático para conseguir la gobernabilidad que el país necesita. En ese camino todas las acciones al respecto se dirigen al ejercicio del derecho que la Constitución Política refiere, según se desprende del texto constitucional como “*derecho a la información*”. Siendo de suma importancia la actitud que el trabajador del Estado tenga sobre el manejo de los documentos, es necesario que se contemple explícitamente una norma sobre las responsabilidades que se asumen en el tratamiento de los documentos, y cómo estos documentos deben llegar a los usuarios para ponerlos a su servicio a fin de cumplir con la deseada transparencia.

Continuamente nos enteramos de ciertas actitudes adoptadas por los funcionarios públicos que distan mucho de un comportamiento ético, enmarcado en el servicio que ofrece a la Nación. Tales hechos nos indignan, por lo que estamos convencidos que todos los trabajadores del Estado deben poseer sólidos principios éticos y valores dentro de una conducta adecuada que los conduzca a respetarlos, defenderlos y tratar de implementarlos.

Los temas como el comportamiento ético de los funcionarios públicos, la transparencia de la gestión pública y la rendición de cuentas no son ajenos a la preocupación de los especialistas de los archivos de todo el mundo. La sociedad siente la necesidad de hacer transparente la función pública y luchar contra la corrupción; lo que significa, entre otros elementos indispensables, contar con los documentos de los archivos públicos para probar instrumentalmente el ejercicio de la función pública de los responsables de su ejecución. Sólo actuando en conjunto:

unos aportando ideas, otros en la acción, algunos convocando y todos difundiendo la importancia de los archivos públicos cualquiera sea la actividad, el tiempo y el espacio en los que nos encontremos, lograremos que los documentos se conserven en su integridad. En tal virtud la norma propuesta sigue los temas de preocupación del momento para situarse dentro de los principios de la Ley 27815 Código de Ética de la Función Pública, concretamente en su artículo 7° inciso 5 sobre las obligaciones del servidor público respecto de la protección y conservación de los bienes del Estado; y la Ley 27806 de Transparencia y Acceso a la Información Pública. La propuesta se sitúa en un nivel de apoyo a estos dispositivos legales desde el momento que pretende la protección de los documentos públicos, como medios para ejercer la transparencia de la gestión pública, bajo comportamientos coincidentes con la ética en el servicio público.

En cuanto a los dispositivos legales sobre Descentralización y Regionalización, la propuesta se enmarca en los principios de dichas normas, sobre todo en lo referente a la simplificación de trámites en las dependencias públicas, nacionales, regionales y locales; al establecimiento de competencias compartidas; al logro de un sistema de información; a considerar dentro del plan de desarrollo regional lo correspondiente a los archivos de cada Región, etc., según se establece en la Ley 27783 de Bases de la Descentralización.

Igualmente, en lo que toca a la Ley 27867 Orgánica de Gobiernos Regionales, la propuesta es compatible con los principios señalados en el artículo 8 sobre transparencia, gestión moderna y rendición de cuentas; así como la facultad de los gobiernos regionales para emitir normas que regulen los asuntos y materias de su competencia en el tema de los archivos a través de los AARR.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

a) Número de beneficiarios directos	2407 entidades públicas
b) Número de beneficiarios indirectos	27 millones de habitantes
c) Implementación y aplicación de la ley	Total \$ 12, 610,000

Política de Estado dentro de una nueva Ley del Sistema Nacional de Archivos a implementarse para reforzar el accionar del AGN:

Establecerá las líneas de coordinación entre el Archivo General de la Nación y los Archivos Regionales sobre el uso y protección de los archivos públicos, para optimizar las acciones de evaluación y control de las finanzas públicas y la gestión administrativa del Estado, comprometiendo la participación de todos los organismos públicos, con el fin de salvaguardar el valor administrativo, legal e histórico-cultural de los documentos que producen.

Actividades	Indicadores	Presupuesto Global		Costo Anual
		Sector	Organismo Responsable	US. \$
1. Establecimiento de red de protección de archivos públicos: Gobiernos Regionales, AGN y organismos públicos.	3. Reuniones: - Archivos Regionales y AGN - AARR., AGN, GGRR: - Reunión Nacional.	PCM- GG.RR.	AGN-PCM (50% autofinanciado)	10,000
2. Revertir el grado de abandono de los archivos públicos.	Compromiso de todos los organismos del Estado.	Todos los sectores	AGN	5,000 (2407 entidades) 12,035,000
3. Reforzar las normas técnicas sobre eliminación de documentos	Dispositivo legal	PCM	PCM-AGN-Congreso	5000

<p>públicos.</p> <p>4. Modernizar la gestión documental y racionalizar procedimientos administrativos.</p> <p>5. Actualizar permanentemente la información de organismos públicos por medio de la informática.</p> <p>6. Mejorar los mecanismos de rendición de cuentas con los documentos de archivos.</p> <p>7. Establecer normas éticas sobre protección de los documentos públicos.</p>	<p>Programa de PCM modernización: documento</p> <p>Página Web: Portales</p> <p>Documento</p> <p>Documento</p>	<p>de PCM</p> <p>Todos los sectores</p> <p>PCM</p> <p>PCM</p>	<p>PCM-AGN</p> <p>PCM</p> <p>PCM-AGN</p> <p>PCM-AGN</p>	<p>200,000</p> <p>I. N/C</p> <p>N/C</p> <p>N/C</p>
---	---	---	---	--

8. Garantizar la conservación del Patrimonio Documental de la Nación	Norma incluida en proyecto	PCM	PCM-AGN	N/C
9. Base de datos	Software	PCM	PCM-AGN-INEI	200,000
10. Estructura AGN	D.S. documento	PCM	PCM-AGN	100,000
Gastos Administrativos: PCM-AGN	Sub-total \$ 20,000 x 3	60,000	Total General	\$ 12,610,000

Nota: El presupuesto consignado en el numeral 2 ascendente a \$ 12,035,000, que es el más significativo, se distribuye entre los 2,407 organismos, que fue el universo censal de archivos del año 1997. Por tanto, el presupuesto total, en esencia, es reducido.

IV. FÓRMULA LEGAL

EL CONGRESO HA DADO LA LEY SIGUIENTE:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ,

Ha dado la ley siguiente:

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1°. - Concepto de Sistema Nacional de Archivos

El Sistema Nacional de Archivos (SNA) es la integración estructural, normativa y funcional de los archivos públicos de la República del Perú, mediante la aplicación de modernas técnicas de archivo que faciliten su eficiente y eficaz administración, para garantizar la conservación del Patrimonio Documental de la Nación.

ARTÍCULO 2°. - Naturaleza del Archivo General de la Nación

El Archivo General de la Nación (AGN) es el organismo de nivel nacional que dirige el SNA; goza de las atribuciones y facultades para la vigilancia de los archivos públicos en coordinación con los Archivos Regionales (AARR) del país.

ARTÍCULO 3°. - El Programa Nacional de Gestión Documental

El SNA contará con un Programa Nacional de Gestión Documental que comprende la creación, la producción, la tramitación, tratamiento y uso de los documentos de los archivos que lo integran durante todo su Ciclo Vital.

ARTÍCULO 4°. - Principios atribuidos a los documentos públicos

Los documentos públicos gozan de los principios de autenticidad, integridad, durabilidad, estabilidad y valor probatorio. La tecnología aplicada al procesamiento y uso de la información debe garantizar dichos principios.

ARTÍCULO 5°. - Archivos públicos y acceso a la información

Los archivos públicos se constituyen en el soporte material del acceso a la información, la transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización ciudadana de la función pública; y evidencia documental de la administración del Estado Peruano.

ARTÍCULO 6°. - Responsabilidad de los titulares de organismos públicos

Los titulares de las entidades y organismos públicos son responsables de la conservación del acervo documentario de la entidad a su cargo, estando obligados otorgarle las condiciones necesarias para preservar su integridad.

ARTÍCULO 7°. - Documentos públicos, propiedad del Estado Peruano

Los documentos públicos son bienes de propiedad del Estado Peruano. Ningún funcionario o servidor público podrá disponer de ellos a título personal, debiendo permanecer en los archivos de cada organización pública. De contarse con servicio privado para su conservación o almacenaje, no se transfiere la responsabilidad señalada en el artículo precedente.

ARTÍCULO 8. -. Facilidades para el uso de la información por los archivos públicos.

Los archivos públicos facilitarán el uso de la información para la gestión de Gobierno, la investigación y el ciudadano en general, de acuerdo a las disposiciones legales a que alude la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Las entidades públicas les proveerán de las condiciones necesarias para satisfacer, oportunamente, los referidos requerimientos de información.

ARTÍCULO 9. - Transferencia de los documentos esenciales al AGN

Los documentos esenciales de la Nación mayores de 30 años, en cualquier tipo de soporte, serán transferidos al AGN.

CAPÍTULO II**DEL SISTEMA NACIONAL DE ARCHIVOS****ARTÍCULO 10. - Estructura del Sistema Nacional de Archivos**

- a) *Nivel Nacional, representado por el Archivo General de la Nación (AGN);*
- b) *Nivel Regional, representado por los archivos regionales (AARR);*
- c) *Nivel Local, representado por los archivos municipales;*

ARTÍCULO 11. - Integración del SNA

El SNA está integrado por:

- a) *Los archivos que conservan documentos públicos;*
- b) *Los archivos privados que se adhieran.*

ARTÍCULO 12. - Conducción del SNA por el AGN y los AARR

El SNA es conducido y desarrollado de manera coordinada entre el AGN y los AARR, con la participación de todos los organismos que producen y conservan documentos públicos, asumiendo sus responsabilidades respecto de la protección de su acervo documental.

ARTÍCULO 13. - Objetivos del SNA

- a) *Lograr la unidad y uniformidad en el tratamiento técnico-archivístico de los documentos públicos;*
- b) *Promover la toma de conciencia sobre la importancia y la trascendencia de los documentos públicos para la gestión del Estado;*
- c) *Modernizar los procesos técnico-archivísticos y hacer eficiente el servicio que brindan los archivos públicos;*
- d) *Proteger los documentos públicos para garantizar la conservación del Patrimonio Documental de la Nación;*
- e) *Promover el desarrollo e implementación de sistemas de información sobre la base de los documentos de archivo, cualquiera sea el soporte en el que se encuentren;*
- f) *Lograr el desarrollo de la archivística nacional en coordinación permanente el AGN con los AARR;*

CAPÍTULO III

DEL ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN

ARTÍCULO 14. - Definición y ubicación del AGN

El AGN es un organismo público descentralizado de la Presidencia del Consejo de Ministros, goza de autonomía técnico-normativa, administrativa y económica. Constituye un pliego presupuestal y es dirigido por un Jefe Institucional que depende del Primer Ministro y presidente del Consejo de Ministros. Su estructura organizativa es aprobada por Decreto Supremo.

ARTÍCULO 15. - Designación del jefe del AGN

El Jefe del AGN es designado por Resolución Suprema, a propuesta del Primer Ministro, por un período de cuatro años renovables. Los requisitos para acceder al cargo se especifican en el Reglamento de la presente Ley.

ARTÍCULO 16. - Funciones del AGN

- a) *Emitir las normas de alcance nacional para la aplicación de los procesos técnico-archivísticos;*
- b) *Conducir, supervisar y asesorar las acciones que comprenden la atención de los archivos y documentos públicos desde su etapa de creación, tramitación y administración hasta su destino final;*
- c) *Establecer normas éticas para la protección de los documentos públicos como fuentes para el acceso a la información y prácticas de transparencia de la gestión pública;*
- d) *Normar la racionalización de la producción de documentos;*
- e) *Conducir y normar las acciones técnico-archivísticas para la aplicación de modernas tecnologías aplicadas a los archivos, cuidando la autenticidad, valor probatorio y permanencia de la información de los documentos públicos;*
- f) *Diseñar, aprobar y poner en ejecución el Programa Nacional de Gestión Documental;*
- g) *Mantener coordinaciones y realizar acciones conjuntas con la Contraloría General de la República para el uso de los archivos de acuerdo con las facultades señaladas en su propia Ley, y con los sistemas administrativos que incidan en el uso y conservación de los documentos, producto de la gestión pública;*
- h) *Diseñar y aprobar el Plan Nacional de Prevención para la protección de los documentos públicos;*
- i) *Definir y aprobar las políticas archivísticas en coordinación con los AARR, las mismas que formarán parte de las políticas nacionales;*
- j) *Certificar la idoneidad técnica de las empresas privadas que brinden servicio de administración de archivos en cualquier tipo de soporte. El reglamento aprobado por decreto supremo establecerá las exigencias técnicas que deberán cumplir, sin las cuales no podrán iniciar sus actividades.*

- k) *Declarar, proteger, conservar, promover y difundir el patrimonio documental de la Nación;*
- l) *Interponer las acciones legales para la recuperación de documentos integrantes del Patrimonio Documental de la Nación en manos de particulares y para la repatriación de los que se encuentren fuera del territorio nacional;*
- m) *Prohibir la salida de documentos públicos integrantes del Patrimonio Documental fuera del territorio nacional;*
- n) *Autorizar la salida de documentos públicos de sede nacional dentro del territorio de la República con fines de exhibición y restauración, previo dictamen favorable de la Comisión Técnica Nacional de Archivos;*
- o) *Promover e incentivar la investigación archivística en función del fortalecimiento del SNA;*
- p) *Desarrollar los procesos de profesionalización, capacitación y actualización del personal de los archivos, propendiendo a su especialización y reconocimiento profesional;*
- q) *Establecer los requisitos técnico-archivísticos para acceder a los cargos de archivos, cuidando de la idoneidad para su desempeño en los niveles de la ley de la materia;*
- r) *Mantener permanente coordinación interregional con los Comités Regionales de Archivos de las Zonas Norte, Centro, Sur y Oriente para la formulación y ejecución de proyectos, planes, programas y acciones conjuntas en materia de archivos, con el fin de su integración y desarrollo, dirigidos a la consolidación del SNA;*
- s) *Establecer una red de archivos en coordinación con los Comités Regionales de Archivos para la protección de los documentos públicos;*
- t) *Autorizar la eliminación de los documentos declarados innecesarios de acuerdo con el procedimiento aprobado por el AGN; previo dictamen favorable de la Comisión Técnica Nacional de Archivos, cuyos miembros y funciones se establecerán en el reglamento aprobado por el AGN;*

- u) *Inspeccionar y verificar el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias sobre archivos y documentos;*
- v) *Sancionar las faltas o infracciones contra los documentos integrantes del SNA y denunciar ante las autoridades competentes los delitos cometidos contra el patrimonio documental de la Nación.*

CAPÍTULO IV

DE LOS ARCHIVOS REGIONALES

ARTÍCULO 17 .- Definición y ubicación de los AARR

Los AARR son organismos descentralizados dependientes del Gobierno Regional correspondiente, gozan de las atribuciones comprendidas en la presente ley dentro de su ámbito geográfico, y ejercen autoridad técnico-archivística en los archivos públicos integrantes del SNA en su zona de competencia.

ARTÍCULO 18 .- Dependencia y designación de los directores de los AARR

Los directores de los AARR dependen del presidente del Gobierno Regional y cumplen los mismos requisitos que el Jefe del AGN para asumir el cargo.

ARTÍCULO 19.- Funciones de los AARR:

- a) *Aprobar las normas técnico-archivísticas de ámbito regional sobre la base de las normas nacionales emitidas por el AGN;*
- b) *Adecuar y aprobar el Programa Regional de Gestión Documental teniendo como marco el Programa Nacional de Gestión Documental aprobado por el AGN;*
- c) *Diseñar y aprobar el Plan Regional de Prevención para la protección de los documentos públicos de su ámbito geográfico;*

- d) *Promover la modernización de los AARR propiciando la aplicación de las tecnologías aplicadas a los archivos, salvaguardando la conservación, la integridad, la autenticidad y el valor probatorio de los documentos dentro de su ámbito de competencia;*
- e) *Aprobar las políticas regionales de archivos, las que se integrarán a las políticas del Gobierno Regional y Nacional;*
- f) *Los AARR cuentan con una Comisión Técnica Regional de Archivos, cuyo reglamento y atribuciones serán formulados en concordancia con el reglamento de la Comisión Técnica Nacional de Archivos del AGN y aprobado por el respectivo Archivo Regional;*
- g) *Autorizar la eliminación de los documentos declarados innecesarios, previo dictamen favorable de la Comisión Técnica Regional de Archivos;*
- h) *Autorizar la salida de documentos públicos de sede regional dentro del territorio de la República con fines de exhibición o restauración, previo dictamen favorable de la Comisión Técnica Regional de Archivos;*
- i) *Informar al AGN sobre la idoneidad técnica de las empresas privadas de administración de archivos para que extienda la certificación que las autorice a iniciar sus actividades.*
- j) *Declarar, proteger y difundir el patrimonio documental de la Región;*
- k) *Sancionar las faltas e infracciones contra los documentos públicos integrantes del patrimonio documental de su ámbito regional;*

CAPÍTULO V

DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

ARTÍCULO 20° . - Facultades para sancionar

El AGN y los AARR gozan de facultades para imponer las sanciones por el incumplimiento de las normas archivísticas y las disposiciones de la presente ley, cuyo carácter es obligatorio e imperativo. Les corresponde denunciar ante la

autoridad jurisdiccional por las responsabilidades civiles y penales que se deriven, asumiendo la titularidad del bien jurídico tutelado.

ARTÍCULO 21° . - Reglamento de sanciones

El AGN y los AARR formularán y aprobarán el Reglamento de sanciones administrativas por las infracciones contra los documentos de los diferentes archivos comprendidos en el SNA, estableciendo la escala de multas sobre la base de la UIT, de acuerdo con la magnitud de la falta.

ARTÍCULO 22° . - Sanciones no pecuniarias

Las sanciones no pecuniarias serán de aplicación por el titular del organismo infractor sobre la base del dictamen del AGN o de los AARR, según sea el caso, que incluirá la recomendación de la sanción a imponerse en concordancia con las normas sobre el régimen disciplinario de los funcionarios y servidores públicos. La sanción a aplicarse será comunicada al AGN o a los AARR para su respectivo registro.

ARTÍCULO 23° . - Dictamen de sanción

El dictamen señalado en el artículo precedente comprenderá por separado las responsabilidades individuales e institucionales a que hubiere lugar. Entiéndase por responsabilidad institucional la que corresponde al titular del pliego presupuestal y funcionarios con poder de decisión.

ARTÍCULO 24° . - Escala de multas

La aprobación y modificación de la escala de multas corresponde al AGN y a los AARR. Los montos que se recauden constituyen ingresos propios de dichos organismos.

CAPÍTULO VI

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS, TRANSITORIAS Y FINALES

PRIMERA. - Apoyo de los gobiernos locales

Los gobiernos locales promoverán difusión del Patrimonio Documental de la Nación y participan activamente en la protección y conservación integral de los archivos públicos y de los privados que se adhieran al Sistema Nacional de Archivos, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales archivísticos.

SEGUNDA. - Creación del Sistema de Archivo Institucional

Cada entidad pública constituirá su Sistema de Archivo Institucional (SAI) el mismo que formará parte del Sistema de Información de la respectiva entidad y del Sistema Nacional de Información.

TERCERA. - Normas éticas

Todos los funcionarios y servidores públicos observarán las normas éticas que correspondan en el tratamiento y puesta en servicio de los documentos públicos de acuerdo con las disposiciones de la presente ley, las normas técnicas que emita el AGN y el Código de Ética de la Función Pública que prevé la ley de la materia.

CUARTA. - Opinión del AGN sobre proyectos de ley

Toda norma de categoría de ley o dispositivo legal de alcance nacional que incida directa o indirectamente en los archivos o documentos públicos contará con la opinión técnico-archivística del AGN, previa a su aprobación.

QUINTA. - Protección jurídica de documentos públicos

Los documentos públicos son inalienables e inembargables. Asimismo, los delitos contra el Patrimonio Documental de la Nación tienen carácter de imprescriptibles.

SEXTA. - Base de datos nacional

El AGN y los AARR realizarán acciones conjuntas para la elaboración de una base de datos nacional, para la preparación del Registro Oficial del Patrimonio Documental de la Nación.

SÉTIMA. - Implementación de la ley

El Poder Ejecutivo dispondrá las acciones que fueran necesarias para la implementación de la presente ley.

OCTAVA. - Elaboración de Reglamento de la ley

El AGN elaborará y pondrá a consideración del Poder Ejecutivo el proyecto de Reglamento del Sistema Nacional de Archivos, para su aprobación por Decreto Supremo, en el plazo improrrogable de 120 días contados a partir de la vigencia de la presente ley.

NOVENA. - Derogatorias

Deróguense los artículos 4, 6, 12, 13, 15 del Decreto Ley 19414 de defensa, conservación e incremento del Patrimonio Documental de la Nación y sus correspondientes normas reglamentarias consignadas en el Decreto Supremo 022-75-ED; y la Ley 25323 del Sistema Nacional de Archivos y su reglamento el Decreto Supremo 008-92-JUS.

Comuníquese al presidente de la República para su promulgación. Casa del Congreso, en Lima, a los días del mes de del dos mil cuatro.

.....presidente del Congreso de la República del Perú

Al Señor Presidente Constitucional de la República.

Por tanto:

Mando se publique y cumpla

*Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los días del mes dedel dos mil
cuatro.*

.....Presidente Constitucional de la República

.....Primer Ministro y presidente del Consejo de Ministro

CONCLUSIONES

1. La falta de protección de los documentos públicos ocasiona que en muchos casos los actos de corrupción no sean precisados, denunciados y sancionados por falta de las pruebas documentales pertinentes, con lo cual no se está contribuyendo a combatirla, a fin de revertir la imagen negativa que tiene la sociedad respecto de sus autoridades, los funcionarios públicos y la justicia peruana.
2. La pérdida de las pruebas documentales de la gestión pública plantea una problemática que deriva en consecuencias, muchas veces irreversibles. Surge, entonces, una gran preocupación porque vemos con asombro cómo una serie de hechos delictivos no reciben la sanción que merecen, con lo que la población siente que no se hace justicia en nuestro país, que deriva en la ingobernabilidad y falta de legitimidad de los gobernantes.
3. El problema radica en la indiferencia por la protección de los documentos públicos desde los más altos niveles gubernamentales, por razones que van desde la intención de desaparecer las pruebas que comprometen una gestión, hasta la falta de conciencia cívica sobre la importancia de dichos documentos. Esto ocasiona que se pierdan sin que se tomen decisiones para evitarlo.
4. Si partimos de la premisa que en los casos de corrupción se comprometen ingentes cantidades de dinero que afecta directamente al erario, está claro que una de las formas de probar estos hechos es a través de los documentos de los archivos. Consecuentemente su protección es impostergable, de lo contrario los jueces no contarán con los instrumentos probatorios para declarar la responsabilidad penal correspondiente. Nos preguntamos ¿Qué están haciendo nuestras autoridades gubernamentales para evitar que esto siga sucediendo y qué actitud toma la ciudadanía para exigir que cambie la situación descrita? Por tanto, estamos ante un problema que merece serias reflexiones y más acciones para evitar que se sigan perdiendo importantes documentos públicos que pertenecen al Estado peruano.
5. La falta de medios probatorios en la lucha contra la corrupción, como ya lo hemos expresado, genera la imposibilidad en muchos casos, de determinar

de manera indubitable las responsabilidades de los agentes del delito. Existe, pues, un problema central que es la pérdida progresiva de muchos documentos públicos, por lo cual, no se podrán probar innumerables casos de corrupción. Además, esta pérdida colateralmente deriva en otros problemas vinculantes que podemos situar en un segundo plano de acuerdo con nuestra perspectiva, pero no menos importantes, lo que ocasiona:

- a. Que la legislación sobre Transparencia de las acciones de gobierno no se cumpla a cabalidad, entre otras razones, porque no se cuenta con los documentos para ponerlos a disposición del usuario que los requiera. De otro lado, las dificultades que las mismas autoridades ponen para lograr progresos en la accesibilidad – que lleva a clasificar documentos sin argumentos sólidos – impiden que la deseada transparencia se convierta en un derecho irrestricto.
 - b. Que la rendición de cuentas a la que están sujetos todos los funcionarios y servidores públicos sea objetiva al no ofrecerse debidamente documentada, por lo que ésta puede ser intencional o fortuitamente incompleta, con lo cual se priva a la población de exigir con absoluto derecho conocer cómo se invirtió el dinero producto de sus contribuciones, impidiéndose la fiscalización ciudadana respecto de las acciones realizadas por los funcionarios y autoridades que los representan.
 - c. Que la impunidad proteja al delincuente por la carencia de los instrumentos probatorios - los documentos públicos -, evitando las sanciones que se le deberían aplicar. Recordemos que todo delito para ser sancionado debe ser debidamente probado; por consiguiente, si no se tienen las pruebas, la autoridad judicial no podrá aplicar la sanción que el delincuente merece.
6. La protección de los archivos públicos exige dotar al AGN y a los archivos regionales de las condiciones que le permitan cumplir su rol asignado por las disposiciones legales sobre la materia, lo que incluye: un local que reúna las características y exigencias propias para la conservación del patrimonio

documental, preferentemente construido para tal fin; incrementar su presupuesto de acuerdo a las funciones que deberá desarrollar para hacer viable la implementación de las políticas definidas; reclutar personal especializado, profesional, competente e identificado con la labor archivística, con sólidos principios morales y valores en concordancia con las normas de ética para los funcionarios públicos, con la finalidad de formar cuadros capaces de desarrollar cada paso que se deba dar en la aplicación de las políticas de Estado sin tropiezo, demostrando en todo momento suficiencia profesional en el ejercicio de sus funciones.

7. La política de Estado propuesta y sus especificaciones, sugiere su implementación con el apoyo de todos los poderes del Estado y de la comunidad en general. La puesta en aplicación, evaluación y su seguimiento corresponde al AGN, con la participación de los Archivos Regionales y las autoridades de mayor nivel de decisión de todos los gobiernos que se sucedan a lo largo del tiempo fijado por el Acuerdo Nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Agrupación Pro-Calidad de Vida Gustavo Coronel, *Educando contra la corrupción, un esfuerzo desde la sociedad civil: el caso Venezolano, 1990-1997*, VIII Conferencia Internacional anti-corrupción, 7-11 de setiembre 1997, 9 pp.
- Alberch Fugueras, Ramón; Cruz Mundet, José Ramón, 1999, *¡Archívese! Los documentos del poder. El poder de los documentos*. Alianza Editorial, Madrid, 203 pp.
- Ames, Rolando; Bernaldes, Enrique y otros, 2001, *Situación de la Democracia en el Perú (2000-2001)* Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, Lima, 324 pp.
- Archivo General de la Nación, *Legislación Archivística*, 1999, Lima-Perú, Gráfica Horizonte, 2da. Edición, 1999, Lima-Perú. (Compendio que contiene los textos de los dispositivos legales sobre archivos mencionados, legislación complementaria y conexas). 284 pp.
- Archivo General de la Nación, Instituto Nacional de Estadística e Informática, (1999), *I Censo Nacional de Archivos 1997, entidades públicas, notarías y obispos*, Centro de Ediciones del INEI, Lima-Perú, 450 pp.
- Beladiez Rojo, Margarita, 1994, *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, España, 384 pp.
- Bocanegra Sierra, Raúl, 2002, *Lecciones sobre el acto administrativo*, Civitas, Madrid, España, 231 pp.
- Cook, Michael; Millas, Laura y otros, *Administración de documentos del Sector Público: principios y contextos*, Programa de Capacitación, Consejo Internacional

de Archivos, Internacional Records Management Trust. AGN México 1999, 144 pp.

- Cortés Alonso, Vicenta 1998, *La información y los archivos: los ciudadanos, la ciencia y la cultura*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Serie Temas de Bibliotecología e Información N° 4, 33 pp.
- Cruz Mundet, José Ramón, 2001 *Manual de Archivística*, Madrid-España, Fundación Germán Sánchez Ruipérez, Biblioteca del Libro, 4ta. edición, 413 p.
- Chumbita, Hugo, 2000, *Nuevas tecnologías de la información y transparencia del Estado*, Dirección Nacional de Estudios y Documentación, INAP, Buenos Aires, 23 pp.
- Davara Rodríguez, Miguel Ángel, 2001, *Manual de Derecho Informático*, , Editorial Aranzadi, Editorial Aranzadi, 2da. Edición, Navarra, España, 457 pp.
- Desantes Guanter, José María, 1987 *Teoría y Régimen de la Documentación*, Madrid-España, EUDEMA, 450 pp.
- Eigen, Peter. *Civil Society in the fight against corruption*, 8th International Anti-corruption Conference, september 7-11, 1997, Lima-Peru, 8 pp.
- Ferrater Mora, José, 1971, *Diccionario de Filosofía*, Editorial Sudamericana, Tomo I, Buenos Aires, 1,072 pp.
- Flores Polo, Pedro, *Diccionario de Términos Jurídicos*, Lima-Perú, Tomo II, Cultural Cuzco S.A., 1982, 708 pp.
- Fuster Ruiz, Francisco, 1995, *Política y planificación de archivos*, DM, Murcia, España, 191 pp.
- Gates, Bill 1999, *Los negocios en la era digital*, Barcelona, Plaza & Janés Editores S.A., Segunda edición, España, 527 pp.

- Gonzales Uribe, Héctor, 1995 *“Teoría Política”*. México, Editorial Porrúa, S.A, 696 pp.
- Hardt, Michael y Negri Antonio, 2002, *Imperio*, Piados Ibérica S.A., España, 432 pp
- Heredia Herrera, Antonia, *Archivística General Teoría y Práctica*, Sevilla-España, Diputación Provincial de Sevilla, 6ta. edición, Gráficas del Sur, 512 pp.
- Hobbes, Tomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, España, Sarpe 1984, V I., 1984, Capítulo XXVII De los delitos, eximentes y atenuantes, Tomo I 364 pp., Tomo II 324 pp.
- Kaufmann, Daniel. *Economic Corruption: Some Facts*, 8th International Anti-corruption Conference, september 7-11, 1997, Lima-Peru, 13 pp.
- Lahera Parada, Eugenio, 2002, *Introducción a las políticas públicas*, Fondo de Cultura Económica, Chile, 300 pp.
- Lohmann Villena, Guillermo, 2000, *Los Fondos del Archivo General de la Nación y su valor para la investigación*, en: Revista del Archivo General de la Nación, N° 21, Lima agosto 2000, publicación del AGN, p.137-156.
- Mata Castellón, José Manuel, “Las administraciones autónomas y la unidad de la profesión del archivero”, en: *Archivística: Estudios Básicos*, 2da. Edición, Sevilla 1983, publicación de la Diputación Provincial de Sevilla, p. 13-23.
- Mendo Carmona Concepción, *Los archivos y la archivística: evolución histórica y actualidad*, En: Manual de Archivística, Madrid-España, p.20-38, Madrid-España, Editorial Síntesis S.A., 1995, p.20-38

- Mendoza Navarro, Aída Luz, “La prueba documental y los archivos”, en: *Revista del Archivo General de la Nación* N° 21, Lima- Perú, Gráfica Horizonte, año 2000, AGN, p. 104 –113.
- Mendoza Navarro, Aída Luz, 2002 “*Legislación Archivística: lo que el archivero debe conocer*”, Lima-Perú, Perú Textos SAC, 238 pp.
- Ministerio de Justicia, 1998, *Constitución Política del Perú*, Edición oficial, Editora Perú, Lima, 178 pp.
- Mixán Más, Florencio, 1991, *La prueba en el procedimiento penal*, Lima-Perú, Ediciones Jurídicas, 245 pp.
- Morón Urbina, Juan Carlos, 2002, “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”, *Gaceta Jurídica*, Lima, Perú, 690 pp.
- Núñez Contreras, Luis, “Concepto de Documento”, en: *Archivística: Estudios Básicos*, publicación de la Diputación Provincial de Sevilla, 2da. Edición, Sevilla 1983, p. 25-44.
- Pareja Paz Soldán, José, 1980 *Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979*”, Tomos I y II, Editora Ital Perú S.A., 6ta. edición, Lima, 897 pp.
- PLAN TRANSPARENCIA, *Para volver a crear* [On line] <http://www.anticorrupcion.gov.co/paginas/que> [consulta: 20 de agosto de 2002].
- Quiroga Leos, Gustavo, 1988, *Organización y métodos en la Administración Pública*”, México, 2da. Edición, Editorial Trillas, 304 pp.
- Ritzer, George, 1993 *Teoría Sociológica Clásica*, McGraw-Hill, México, 522 pp.
- Rey de las Peñas, Remedios, 1983, “Problemática de los Archivos de Administración Local”, en: *Archivística. Estudios Básicos*, 2da. Edición, Sevilla, publicación de la Diputación Provincial de Sevilla, p. 178-191

- Romero Tallafigo, Manuel, 1997 *Archivística y archivos: soportes, edificio y organización*, Carmona-España, Colección Biblioteca Archivística, 3ra. Edición, 513 pp.
- Rousseau, Juan Jacobo, 1981, *El Contrato Social*. Prólogo y cronología de Mauro Armíño, Madrid 1981. Biblioteca EDHF, Distribuciones S.A., 223 pp.
- Saquel O, Mario, *Informática Jurídica Documental*, Chile, Infojuris, 2da Edición, noviembre de 2001, 216 p. <http://www.chile.cc/msaque>
- Sillera, María Elvira, 1995, “Archivos, ética y formación profesional”, editor: Antonio Ángel Ruiz Rodríguez, en: *Manual de Archivística*, Editorial Síntesis, S.A., Madrid, p. 325-343
- Stiglitz, Joseph E., 2002 “*El malestar en la Globalización*”, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara S.A., Madrid, 314 pp.
- Taramona Hernández, José, 1997, *Teoría General de la Prueba Civil*, Lima-Perú, Editorial GIRJLEY E.I.R.L. , 803 pp.
- Tanzi, Vitor. *Corruption in the public finances*, 8th International Anti-corruption Conference, september 7-11, 1997, Lima-Peru, 13 pp.
- Vaughn, Robert G., *Transparencia- Los mecanismos: Gobierno abierto y rendición de cuentas*, <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr> [Consulta 06.01.03] 7 pp.
- Weber, Max, *Economía y Sociedad*, 1964, Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición en Español, México 1,237 pp.
- Wolfensohn, James D. *The State and Civil Society in the Fight Against Corruption: Defining the Challenge*, 8th International Anti-corruption Conference, September 7-11, 1997, Lima-Peru, 14 pp.

- Yunlong, Li, 1995, *Thoughts on the modernization of anti-corruption and anti-bribery work in China*, 8th International Anti-corruption Conference, September 7-11, Lima, Perú, 10 pp.
- Zolezzi Ibárcena, Lorenzo, 1978, *Derecho y Desarrollo* (perspectivas de análisis), Lima-Perú, Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, 172 pp.

Referencias bibliográficas

¹ Mendo Carmona Concepción, *Los archivos y la archivística: evolución histórica y actualidad*, p.20-38

² Heredia Herrera, Antonia, *Archivística General Teoría y Práctica*, p.89

³ Lahera Parada, Eugenio, *Introducción a las políticas públicas*, p.14

⁴ Cortés Alonso, Vicenta, *La información y los archivos: los ciudadanos, la ciencia y la cultura*, p. 13

⁵ Saquel O, Mario, *Informática Jurídica Documental*, p 30

⁶ Ob. Cit. p.30

⁷ Ob. Cit. p.18

⁸ Desantes Guanter, José María, *Teoría y Régimen Jurídico de la Documentación*, p. 123

⁹ Ob. Cit. 29

¹⁰ Ministerio de Justicia, *Constitución Política del Perú*, p. 101

¹¹ Ob, Cit. p. 123

¹² Hobbes, Tomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, p. 308

¹³ Morón Urbina, Juan Carlos, *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, p. 62

¹⁴ Bocanegra Sierra, Raúl, *Lecciones sobre el acto administrativo*, p.76

¹⁵ La fórmula “*por orden de*”, puede ocasionar irregularidades por parte de funcionarios que podrían utilizarla argumentando realizar el acto de administración por orden de otra autoridad que desconoce el acto. La norma también señala que se usará para asuntos de mero trámite, pero nos preguntamos ¿Quién o cómo se define con exactitud un acto de administración de mero trámite?, ¿Será sólo aquel trámite que no requiere respuesta? Esta advertencia de la norma puede ser mal utilizada por funcionarios inescrupulosos que no dudarían en asumir actitudes no compartidas con sus superiores.

¹⁶ Ob. Cit., p.123.

¹⁷ Romero Tallafigo, Manuel, *Archivística y archivos, soportes, edificio y organización*, p. 128.

¹⁸ Cook, Michael; Millas, Laura y otros, *Administración de documentos del Sector Público: principios y contextos*, p. 16

¹⁹ Mendoza Navarro, Aída Luz, “*La prueba documental y los archivos*”, p. 104.

²⁰ Ob. cit. p. 48

-
- ²¹ Taramona Hernández, José, *Teoría General de la Prueba Civil*, p. 505
- ²² Ob. Cit. p. 161
- ²³ Beladiez Rojo, Margarita, *Validez y eficacia de los actos administrativos*, p. 29
- ²⁴ Ob. Cit. p. 184
- ²⁵ Archivo General de la Nación, *Legislación Archivística*, p. 48
- ²⁶ Mendoza Navarro, Aída Luz, *Legislación Archivística: lo que el archivero debe conocer*, p. 238
- ²⁷ Ob. Cit. p. 48
- ²⁸ La Ley 27444 de Procedimiento Administrativo General en su artículo 1° numeral 1.1. define el acto administrativo como las declaraciones de las entidades que, en el marco de las normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta. En el numeral 1.2.1 indica los actos que no son considerados administrativos, correspondiéndoles la denominación de actos de administración interna los que están destinados a organizar o hacer funcionar sus propias actividades o servicios. Estos actos son regulados por cada entidad, sujetándose al Título Preliminar de la Ley y de todas las normas que expresamente lo establezcan.
- ²⁹ Zolezzi Ibárcena, Lorenzo, *Derecho y Desarrollo (perspectivas de análisis)*, p. 69
- ³⁰ Rousseau, Juan Jacobo, *El Contrato Social*, p. 82
- ³¹ Ames, Rolando; Bernal, Enrique y otros, *Situación de la Democracia en el Perú*, p. 49
- ³² Ob. Cit. p. 32
- ³³ Los funcionarios de mayor nivel de decisión como ministros, jefes institucionales, jefes de organismos autónomos, etc., así como los funcionarios elegidos políticamente, juramentan ante las autoridades competentes antes de asumir el cargo. Esto no ocurre con los funcionarios de menor nivel; sin embargo el solo hecho de asumir la función pública los compromete por disposiciones legales expresas y por un elemental principio ético a cumplir con la función encomendada de manera proba, honesta y dedicada.
- ³⁴ Ob. Cit. p. 187
- ³⁵ Ob. Cit. p. 32
- ³⁶ Miró Quesada Rada, Francisco, <http://www.elcomercio.com.pe> [Consulta: 05.04.04]
- ³⁷ Weber, Max, *Economía y Sociedad*, p. 716.
- ³⁸ Plan Transparencia, "Para volver a creer"[en línea]: <http://www.anticorrupcion.gov.co/paginas/que> [Consulta: 20 de agosto del 2002]
- ³⁹ Hardt, Michael y Negri Antonio, *Imperio*, p. 353
- ⁴⁰ A lo largo de este trabajo venimos utilizando los términos funcionario y servidor público por ser ambos de uso común entre la Administración Pública y más entendibles para distinguir entre los diversos niveles jerárquicos del Sector Público Nacional. En algunos casos utilizamos el término trabajador del Estado para referirnos a ambos a la vez.

-
- ⁴¹ Convención Interamericana de Lucha Contra la Corrupción
<http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/b-58.html> [Consulta: 28.04.04]
- ⁴² Rodríguez Kauth, Ángel, *Corrupción e impunidad: dos estilos de cultura política latinoamericana*, <http://www.revistaprobidad.info/014/art10.html> [Consulta: 18.08.03]
- ⁴³ Flores Polo, Pedro, *Diccionario de Términos Jurídicos*, p. 68
- ⁴⁴ Agrupación Pro Calidad de Vida Gustavo Coronel, *Educando contra la corrupción, un esfuerzo desde la sociedad civil: el caso Venezolano, 1990-1997*, VIII Conferencia Internacional anti-corrupción, 7-11 de setiembre 1997, p. 8
- ⁴⁵ Cook, Michael, Ob. Cit. p. 53
- ⁴⁶ En el año 1991 se expidió el Decreto Legislativo 681 sobre aplicación de tecnologías avanzadas en los archivos otorgándole valor legal a los documentos en microformas. Posteriormente la Ley 26612 amplió sus alcances para su aplicación en las entidades financieras del Estado. Por el decreto legislativo 827 se extendió los alcances del Decreto Legislativo 681a toda la administración pública; luego vendrían otras normas reglamentarias de las indicadas leyes y los dispositivos legales correspondientes al uso de la firma digital.
- ⁴⁷ Vaughn, Robert G., *Transparencia- Los mecanismos: Gobierno abierto y rendición de cuentas*, <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr> [Consulta 06.01.03]
- ⁴⁸ Ferrater Mora, José, *Diccionario de Filosofía*, p 594.
- ⁴⁹ La Ley General de Amparo al Patrimonio Cultural de la Nación 24047, en su artículo 13, segundo párrafo indica que los bienes autorizados para salir fuera del territorio nacional con fines de exhibición o restauración especializada deberán contar con pólizas de seguro contra todo riesgo a favor del Estado.
Para tasar cualquier bien cultural, - entre otros, los documentos de valor histórico – se aplican determinados criterios que finalmente fijan un valor pecuniario referencial sobre el cual se contrata la póliza de seguro. De ningún modo la cifra establecida representa el valor en dinero del bien cultural, porque éstos son de valor incalculable para el Estado y toda la sociedad.
- ⁵⁰ En la administración Pública existe un procedimiento especial señalado por normas expresas para declarar un bien en desuso. Comúnmente se denomina “*dar de baja*”. El retiro definitivo del bien está asimismo señalado en las normas respectivas. El procedimiento para finalmente prescindir del bien puede llevar muchos meses y en ocasiones hasta años, de manera que todos los bienes se van almacenando en las entidades en diferentes lugares. No es extraño encontrarlos en los ambientes donde se encuentran los documentos.
- ⁵¹ González Uribe, Héctor, *Teoría Política*, p. 225
- ⁵² Chumbita, Hugo, *Nuevas tecnologías de la información y transparencia del Estado*, p. 6
- ⁵³ Ob. Cit. p. 38
- ⁵⁴ Oquist Kelly, Paul, “Transparencia y responsabilidad para fortalecer la gobernabilidad democrática”, Proyecto: Educación para la paz. La democracia y los derechos humanos en Nicaragua, ien@.ibw.com.ni
- ⁵⁵ Transparencia Internacional

http://www.transparency.org/tilac/indices/indices_percepcion/2002/ipc2002.html
25/08/2003]

[Consulta:

⁵⁶ Transparency International, <http://www.transparency.org> [Consulta 21.04.04]

⁵⁷ El 4 de marzo del 2004, durante la presentación del gabinete ante el Congreso de la República del Perú, el gobierno dio a conocer los ocho puntos de su llamada “*Hoja de Ruta*”. En el punto 3 señala su compromiso de realizar la Reforma del Estado; es de destacarse lo siguiente: “*Rediseñar el sistema de contrataciones-adquisiciones del Estado y promover la simplificación administrativa (...), y el numeral 4 que a dice: “Lucha contra la corrupción. Formulación del Plan Nacional Anticorrupción y reforzar 36 medidas para la lucha contra este flagelo”. (...) Reforma integral del Sistema Judicial del Estado. Delegación de facultades al Ejecutivo para aprobar nuevo Código Procesal Penal*”. Ambos puntos son de la mayor trascendencia en relación a la gestión documental; el primero porque en repetidas ocasiones hemos sostenido la importancia de realizar una verdadera reforma de los trámites administrativos con la participación de las entidades conductoras de los sistemas administrativos y el AGN, que conduzca a mejorar la transparencia en el proceso de contrataciones y adquisiciones del Estado. El segundo, la lucha contra la corrupción en la que la reforma del sistema judicial y la legislación penal no solo comprenda la revisión o perfeccionamiento de los procedimientos y de las penas - lo que es fundamental -, sino que además se entienda como una prioridad la protección de las pruebas documentales o instrumentales de la gestión judicial. El Poder Judicial debe empezar por trabajar un Sistema de Archivo Institucional que incluya en un Programa de Gestión Documental tanto la documentación administrativa como sustantiva (expedientes judiciales), lo que hasta el momento ha sido nulo o simplemente no se ha tocado a profundidad en cuanto reforma se ha emprendido. No basta con mantener un sistema de trámite documentario electrónico, éste sólo resolverá en un 5% el problema de la gestión documental del Poder Judicial. El sistema electrónico debe ser complementado con un Programa de Gestión Documental; en él se deberá considerar desde la creación de los documentos, la aplicación de los procesos técnico-archivísticos, lo que incluye la organización de los documentos, su descripción, la aplicación de plazos de retención para todas las series documentales, sin excepción, las medidas de prevención para proteger los archivos y el servicio al usuario.

⁵⁸ <http://www.oas.org/SP/PINFO/DOC/NVISION/nv4.htm> [Consulta: 16/08/2003]

⁵⁹ Archivo General de la Nación, Instituto Nacional de Estadística e Informática, *I Censo Nacional de Archivos 1997, entidades públicas, notarias y obispos*

⁶⁰ Ob. Cit. p. 39

⁶¹ Ob. Cit. p. 103

⁶² Ob. Cit. p. 147

⁶³ Es la última etapa del proceso de adjudicación, en la que se le comunica al postor que ha ganado la licitación o concurso de precios de un determinado bien, servicio u obra.

⁶⁴ *El Comercio*, “SIN quemó documentos” El 1 de setiembre de 1998, el otrora Servicio de Inteligencia Nacional dictó la directiva 01-98/SIN 03.05, mediante la cual ordenaba, entre otras cosas, la destrucción de su documentación, entre borradores o papeles comunes o clasificados. “Cada trimestre o semestre, entre el período del 20 al 30 ó 31, según convenga, se realizará la destrucción por incineración de los documentos clasificados. Se debe asegurar que los documentos sean completamente carbonizados y que las cenizas sean esparcidas. Antes de incinerar los documentos es necesario separar, romper o arrugar los libros o folios de los archivos, para tener la seguridad de que sean consumidos por el fuego”, reza el documento.

El congresista Daniel Estrada no salía de su asombro por esa medida, porque resultará difícil conseguir alguna prueba de las irregularidades.

Las resoluciones secretas son los únicos documentos que permitirían probar sus recursos. Jueves 30 de agosto del 2001

⁶⁵ *La República*, 2001, "Montesinos redactaba resoluciones judiciales", 03.10.2001, Política, p. 8

⁶⁶ *La República*, "Contralor solicita a Ferrero cautelar documentos secretos del CNI", <http://www.larepublica.com.pe/> [Consulta:25.3.04]

⁶⁷ *Diario Correo*, "Estarían retirando documentos del CNI", <http://www.correoperu.com.pe> [Consulta: 26.03.04]

⁶⁸ *Diario Correo*, "Pacheco denuncia pérdida de archivos de la Comisión de Justicia", 1 de abril del 2004

⁶⁹ Semblanza histórica, http://www.campus_oei.org/cultura/peru/08.html. [Consulta: 15.05.04]

⁷⁰ *Caretas*, Página principal, "Intrigas del Incendio" En: <http://www.caretas.com.pe/2000/1631/web/incendio/68-1.jpg> [Consulta: 16 de agosto del 2002]

⁷¹ *Banco de la Nación*, "Acerca del Banco de la Nación", en: http://www.bn.com.pe/acerca_bn/historia [Consulta: 29 de agosto del 2002].

⁷² *El Comercio*, 14 de marzo de 1993, A 01

⁷³ *El Comercio*, 14 de marzo de 1993, A15

⁷⁴ *El Comercio*, 28 de setiembre de 1993

⁷⁵ *La República*, "Uso y abuso de decretos secretos", 09 de setiembre de 2002

⁷⁶ Fernández, Estanislao De Kostka, http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/politicas_publicas_b.htm [Consulta: 12, febrero, 2003]

⁷⁷ Ob. Cit. p.14

⁷⁸ Ob. Cit. p. 14

⁷⁹ Fuster Ruiz, Francisco, *Política y planificación de archivos*, p. 5

⁸⁰ Moreno, Luis, *Evaluación y optimización de políticas públicas: el caso de la formación del profesorado*, Instituto de Estudios Sociales Avanzados, p. 2,] <http://www.iesam.csic.es/moreno.htm> [Consulta: 31.03.04]

⁸¹ Ob. Cit. p. 9

⁸² El artículo 4 de la Ley 27815 de Ética de la Función Pública considera como servidor público a todo funcionario, servidor o empleado de las entidades de la Administración Pública, de cualquier nivel jerárquico, modalidad de vínculo con el Estado, nombrado o contratado, designado, de confianza o electo, no importando el régimen jurídico de la entidad ni el régimen laboral o de contratación al que esté sujeto. De conformidad con el artículo I de la Ley 27444 de Procedimiento Administrativo General, la Administración Pública comprende los Poderes del Estado, los

organismos públicos descentralizados, los gobiernos regionales, los gobiernos locales, los organismos autónomos, las entidades y organismos que manejan proyectos y programas del Estado que gozan de potestades administrativas, las personas jurídicas bajo régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen la función administrativa.

⁸³ Mata Castellón, José Manuel, *“Las administraciones autónomas y la unidad de la profesión del archivero”* p. 19

⁸⁴ Núñez Contreras, Luis, *Concepto de Documento*, p. 37

⁸⁵ *El Comercio*, 08 de setiembre del 2002

⁸⁶ Ob. Cit.p. 40

⁸⁷ Ob. Cit. p. 20 El artículo 1° señala que son documentos integrantes del patrimonio documental de la Nación los existentes en los archivos de las reparticiones y organismos públicos del Sector Público Nacional; el artículo 2° establece que dichos documentos integran el Patrimonio Documental de la Nación sin necesidad de calificación expresa.

⁸⁸ La desaparición de diversas organizaciones públicas en la década pasada no solamente motivó la inacción o desatención de importantes sectores de actividad, sino que se frustraron una serie de proyectos y estudios realizados por organizaciones como el Instituto Nacional de Administración Pública o el Instituto Nacional de Planificación, porque ninguna organización del Estado asumió sus funciones con dedicación y compromiso técnico-administrativo.

⁸⁹ Rey de las Peñas, Remedios, *Problemática de los Archivos de Administración Local*, p. 183

⁹⁰ Alberch Fugueras, Ramón; Cruz Mundet, José Ramón, *¡Archívese! Los documentos del poder. El poder de los documentos*. p. 86

⁹¹ En el año 1989 se le asignó un terreno al AGN en el distrito de La Molina, de 5,100 m², para la construcción de su sede institucional; sin embargo hasta la fecha permanece sin obra alguna, debido a que nunca se le otorgó el presupuesto para iniciar la construcción, pese a los requerimientos de las diversas gestiones que se sucedieron. Actualmente la situación de los documentos más valiosos del país en las instalaciones del Palacio de Justicia, no ofrece ninguna seguridad.

⁹² El soporte en el que se formaliza el documento puede variar, tal como viene ocurriendo. Desde las tabletas de arcilla, el papiro, pergamino, papel hasta llegar en estos momentos al documento electrónico sin que podamos visualizar qué más nos deparará la ciencia y la tecnología a futuro.

⁹³ Ob. Cit. p. 175

⁹⁴ Lohmann Villena, Guillermo, 2000, *Los Fondos del Archivo General de la Nación y su valor para la investigación*, p.139.

⁹⁵ Ob. Cit. p. 507

⁹⁶ Ob. Cit.p. 51

⁹⁷ En nuestro trabajo: *“Legislación Archivística: lo que el archivero debe conocer”*, Lima 2002, Editorial Perú Textos SAC, p. 128, sostuvimos que la inhabilitación por un año para las autoridades administrativas, aduaneras, municipales y miembros de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional que faciliten la comisión de delitos contra el Patrimonio cultural, dentro del que se inscribe el patrimonio documental, contemplada en el artículo 229 del Código Penal, del Título VIII, Capítulo

Único, Delitos contra el Patrimonio Cultural, no guarda relación con la inhabilitación por destitución señalada en el Decreto Legislativo 276, y el artículo 159 de su Reglamento el D.S. 005-90-PCM para el caso de las autoridades administrativas comprendidas en dichos dispositivos, que exige una inhabilitación mayor de 5 años para el reingreso a la función pública.

⁹⁸ Ob. Cit. p. 77

⁹⁹ Ob. Cit. p. 124

¹⁰⁰ Por medio del Decreto Supremo 099-2002-PCM del 10.10.02, se creó la Comisión Multisectorial encargada de emitir el informe sobre los requerimientos técnicos y funcionales del SEACE, que estará a cargo del CONSUCODE.

¹⁰¹ Quiroga Leos, Gustavo, *Organización y métodos en la Administración Pública*, p. 67

¹⁰² Davara Rodríguez, Miguel Ángel, *Manual de Derecho Informático*, p. 23.

¹⁰³ Gates, Bill, *Los negocios en la era digital*, p. 404

¹⁰⁴ Ob. Cit. p. 39

¹⁰⁵ Yunlong, Li, *Thoughts on the modernization of anti-corruption and anti-bribery work in China*, p. 7

¹⁰⁶ Ob. Cit. p. 383

¹⁰⁷ Ob. Cit. p. 175

¹⁰⁸ Ob. Cit. p. 309

¹⁰⁹ Pareja Paz Soldán, José, *Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979*, 694

¹¹⁰ Ob. Cit., p.2

¹¹¹ Stiglitz, Joseph E., *El malestar en la Globalización*, p. 171

¹¹² Ob. Cit., p.12

¹¹³ Sillera, María Elvira, *Archivos, ética y formación profesional*, p.325

¹¹⁴ Ob. Cit. p. 3 , Fuster Ruiz, Francisco, comenta este pensamiento, aludiendo a la Ley del Patrimonio Histórico Español de 25 de junio de 1985, Preámbulo, párrafo 1, sobre el Patrimonio Histórico, del que forman parte esencial los documentos de los archivos, dice: *“Es el principal testigo de la contribución histórica de los españoles a la civilización universal y de su capacidad creativa contemporánea. La protección y el enriquecimiento de los bienes que lo integran constituyen obligaciones fundamentales que vinculan a todos los poderes públicos, según el mandato que a los mismos dirige el artículo 46 de la norma constitucional”*.

¹¹⁵ Ob. Cit., p. 281

¹¹⁶ La Ley 26612 regula el uso de tecnologías avanzadas en materia de archivo de documentos e información. La Ley, en su artículo 4º, sustituye el artículo 6º del Decreto Legislativo 681 con el siguiente tenor: *Sustitúyase el texto del Artículo 6º del Decreto Legislativo N° 681, por el siguiente: “Artículo 6º.- Para garantizar los procesos técnicos y los resultados de idoneidad y calidad referidos*

en el Artículo 5° de la presente Ley, debe cumplirse las normas técnicas internacionales que adopte o incorpore el INDECOPI, o las normas técnicas nacionales que apruebe el citado instituto. El INDECOPI otorga certificado de cumplimiento de estas normas y de idoneidad técnica a quien acredite contar con los medios técnicos adecuados...”