



La adecuada gestión de archivos como mecanismo para transparentar los actos de la Administración Pública en el Perú¹

Heidi Soraya Cárdenas Arce²

Resumen

La adecuada gestión de los archivos en las entidades de la administración pública es clave para garantizar la transparencia de los actos de gobierno y por ende para la protección del derecho de acceso a la información pública reconocido en el Perú como un derecho fundamental que se encuentra regulado en el inciso 5° del artículo 2° de la Constitución Política del Perú.

Al respecto, existe un significativo número de casos en los que no se entrega la información solicitada por el ciudadano, argumentando que en virtud del artículo 13° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806 no existe obligación de las entidades de crear o producir información con la que no se cuenta al momento de efectuarse el pedido. Sin embargo, existe la obligación de las entidades de cumplir los procedimientos técnicos archivísticos a fin de contar con archivos debidamente organizados que permitan la rápida ubicación de la información solicitada, evitando que la misma sea deteriorada o destruida sin el correspondiente procedimiento establecido para tal efecto. Lo contrario constituye una grave afectación a este derecho fundamental.

Palabras clave: Archivos, transparencia y acceso a la información pública; Archivo General de la Nación; gestión documental.

¹ El presente artículo forma parte de la tesis para optar el grado de doctora en Derecho y Ciencias Políticas en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos: «Deficiencias y limitaciones normativas al derecho de acceso a la información pública en el Perú». Disponible en: <https://cybertesis.unmsm.edu.pe/handle/20.500.12672/15612?show=full>

² Abogada por la Universidad Femenina del Sagrado Corazón – Unifé, Magister en Administración y Doctora en Derecho por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Correo electrónico: heidisoraya22@gmail.com. Código ORCID: 0000-0002-5683-0412
Recibido: 30/03/2022. Aprobado: 23/05/2022. En línea: 22/08/2022.
Citar como: Cárdenas Arce, H. S. (2022). La adecuada gestión de archivos como mecanismo para transparentar los actos de la Administración Pública en el Perú. *Revista del Archivo General de la Nación*, 37: 161-173. doi: <https://doi.org/10.37840/ragn.v37i1.142>

Recibido: 30/03/2022. Aprobado: 23/05/2022. En línea: 22/08/2022.

Proper archive management as a guarantee of the protection of the fundamental right to access public information

Abstract

The proper management of files in public administration entities is important to guarantee the transparency of government acts and therefore for the protection of the right of access to public information recognized in Peru as a fundamental right that is regulated in paragraph 5 of article 2 of the Political Constitution of Peru.

In this regard, there are a significant number of cases in which the information requested by the citizen is not provided, arguing that under article 13 of Law No. 27806, there is no obligation to create or produce information. However, there is an obligation for the entities to comply with the technical archival procedures in order to have duly organized files that allow the rapid location of the requested information, preventing it from being damaged or destroyed without the corresponding procedure established for this purpose, otherwise it constitutes a serious violation of this fundamental right.

Keywords: Archives, Transparency and access to public information; Archivo General de la Nación; documental management.

Del Sistema Nacional de Archivos en el Perú

En el Perú, mediante la Ley N° 25323, publicada el 11 de junio de 1991 en el *Diario Oficial El Peruano*, se creó el Sistema Nacional de Archivos con la finalidad de integrar estructural, normativa y funcionalmente los archivos de las entidades públicas existentes en el ámbito nacional y garantizar la defensa, conservación, organización y servicio del Patrimonio Documental de la Nación.

Dicha norma señala en su artículo 4° que el Archivo General de la Nación, es el órgano rector del Sistema Nacional de Archivos³ que goza de autonomía técnica y administrativa y tiene entre sus funciones principalmente proponer la política nacional en materia archivística así como supervisar y evaluar su cumplimiento, normar y racionalizar la producción administrativa y eliminación de documentos en la Administración Pública a nivel nacional y velar por el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias sobre archivos y documentos, imponiendo sanciones de acuerdo a ley en los casos de violación y denunciándolos ante las autoridades competentes.

³ Según Heredia, el término 'archivo' se define como «no sólo la reunión o conjunto de papeles, documentos, libros y registros de una oficina, corporación o casa particular cuando están metódicamente ordenados, sino el lugar en que se conservan y custodian para que sirvan de consulta». Según Cortés, en su *Manual de Archivos Municipales*, el archivo es el «conjunto de documentos acumulados en un proceso natural por una persona o institución, pública o privada, en el transcurso de la gestión de asuntos de cualquier índole, los producidos y los recibidos, de cualquier fecha, los cuales se conservan y custodian para servir de referencia, como testimonio e información, por las personas responsables de tales asuntos y sus sucesores».

La normativa archivística gira en torno a los procesos técnicos archivísticos que son el núcleo del quehacer en materia archivística y cuya normativa ha sido actualizada por el Archivo General de la Nación. Estos procesos técnicos al ejecutarse correctamente aseguran una adecuada gestión de la información y reducen al máximo el riesgo de pérdida o extravío de información, pero son poco conocidos por los altos funcionarios de la Administración Pública a pesar de ser de obligatorio cumplimiento según se repasa a continuación:

Administración de archivos: Mediante Resolución Jefatural N° 179-2019-AGN/SG, se aprobó la Directiva N° 0009-2019-AGN/DDPA «Normas para la Administración de Archivos en la Entidad Pública». Este es un proceso técnico archivístico que versa en torno a la elaboración de un marco normativo al interior de la entidad de aplicación y obligatorio cumplimiento en todos los órganos y unidades orgánicas al interior de la misma que permita reconocer el ámbito de competencia, mejoramiento, implementación y administración del sistema de archivos en cada entidad pública. Su finalidad es establecer las directrices que deberán aplicarse para la estructura de un sistema de archivos idóneo y adecuado a las normas de obligatorio cumplimiento del Sistema Nacional de Archivos (Archivo General de la Nación, 2019, 20 de setiembre).

Organización de documentos: Mediante Resolución Jefatural N° 180-2019-AGN/SG, se aprobó la Directiva N° 010-2019-AGN/DDPA «Normas para la Organización de Documentos Archivísticos en la Entidad Pública» a fin de establecer las pautas y recomendaciones para la correcta organización de documentos archivísticos en las entidades públicas, de acuerdo a las normas de obligatorio cumplimiento del Sistema Nacional de Archivos. Este es un proceso técnico archivístico que consiste en desarrollar actividades para la organización de documentos archivísticos en las entidades públicas teniendo en cuenta dos principios archivísticos: el principio de procedencia y el principio de orden original, así como las características del documento archivístico y las etapas de organización contempladas en la directiva anteriormente mencionada (Archivo General de la Nación, 2019, 20 de setiembre).

Descripción archivística: Mediante Resolución Jefatural N° 213-2019-AGN/J, se aprobó la Directiva N° 0011-2019-AGN/DDPA «Norma para la Descripción Archivística en la Entidad Pública» a través de la cual se regula y brindan pautas y recomendaciones para que la descripción archivística permita el acceso, recuperación y control adecuado de los documentos archivísticos y la información contenida en ellos, de acuerdo con las normas emitidas por el Archivo General de la Nación para el obligatorio cumplimiento en la entidad.

Este es un proceso técnico archivístico que consiste en representar en forma objetiva y estructurada la información contenida en cada pieza documental o sus agrupaciones documentales para su localización, accesibilidad, recuperación y control. Se realiza de lo general a lo particular, en forma estructurada, en cuatro niveles: fondo, sección, serie y pieza documental, y a cada nivel de descripción le corresponde un determinado instrumento descripción que puede ser la guía para el caso del fondo, el inventario para el caso de sección y series documentales y el catálogo para el caso de piezas documentales (Archivo General de la Nación, 2019, 8 de noviembre).

Valoración documental: Mediante Resolución Jefatural N° 214-2019-AGN/J, se aprobó la Directiva N° 0012-2019-AGN/DDPA «Norma para la Valoración Documental en la Entidad Pública» cuya finalidad es disponer de una norma que oriente y regule la valoración documental para la elaboración del Programa de Control de Documentos Archivísticos en las entidades públicas. Este es un procedimiento archivístico que consiste en identificar y establecer el valor (temporal o permanente) y el periodo de retención de toda serie documental y permite seleccionar aquellos documentos archivísticos que por su importancia ameriten conservarse adecuadamente en cada archivo, pero solo se valoran documentos archivísticos organizados (clasificados, ordenados y signados).

Para la valoración documental se deben considerar los siguientes factores: marco legal y normativa interna que permita determinar el periodo de retención, el contexto de producción que da origen a la serie documental dado que la serie es generada en razón de un proceso, procedimiento o función establecida, la importancia de la unidad de organización productora de documentos como es el caso de las unidades de organización de la alta dirección, la frecuencia de consultas de cada serie, las características de los documentos, la opinión técnica del Archivo Central, el crecimiento o volumen de la serie en el Archivo de Gestión y Archivo Central y la migración o sustitución de soportes (Archivo General de la Nación, 2019, 6 de noviembre).

Conservación de documentos: Mediante Resolución Jefatural N° 304-2019-AGN/J, se aprobó la Directiva N° 01-2019-AGN/DC «Norma para la Conservación de Documentos Archivísticos en la Entidad Pública», cuya finalidad es establecer las normas y recomendaciones para disponer de acciones preventivas y correctivas para la conservación del documento archivístico de cada entidad pública.

Este es un proceso técnico archivístico que consiste en ejecutar acciones preventivas y correctivas para mantener la integridad física del soporte y texto de los documentos de cada entidad a través de la implementación de medidas de preservación y restauración. Las acciones a tener en cuenta son las condiciones de los locales de archivo y sus instalaciones, la aplicación de la normativa para la adecuada conservación y el estado de protección y conservación de los documentos que se encuentran en el archivo. Este proceso permite alargar la vida de los documentos en cualquier soporte, a través del control de las condiciones medioambientales (temperatura, humedad, luminosidad, contaminación), control biológico (microorganismos, insectos, animales menores), control físico mecánico (edificio, mobiliario, unidades de conservación) y control de riesgos por siniestro (incendio, inundación, sismos y vandalismo) (Archivo General de la Nación, 2019, 31 de diciembre).

Servicio archivístico: Mediante Resolución N° 10-2020-AGN/J se aprobó la Directiva N° 01-2020-AGN/DDPA «Norma para Servicios Archivísticos en la Entidad Pública», cuya finalidad es establecer las normas y pautas generales que permitan el acceso, préstamo, consulta y reproducción del documento archivístico y así una eficiente atención al ciudadano. Este es un proceso técnico archivístico que consiste en poner a disposición de los usuarios los documentos de la institución con fines de información y consulta, de forma transparente, oportuna y efectiva teniendo presente las restricciones por confidencialidad, restricción de información de datos persona-

les y el grado de deterioro del documento solicitado (Archivo General de la Nación, 2020, 21 de enero).

La ejecución de estos procesos técnicos conlleva a generar los siguientes instrumentos de gestión que coadyuvan a que el trabajo archivístico se desarrolle de forma eficiente:

- Plan Anual de Trabajo Archivístico de la entidad
- Manual de Procedimientos de Archivos
- Programa de Control de Documentos
- Cuadro de Clasificación de Documentos
- Guía de organización de documentos
- Cronograma anual de transferencia de documentos
- Cronograma anual de eliminación de documentos
- Inventarios, guías y catálogos de documentos
- Tabla general de retención de documentos
- Registro de transferencia de documentos
- Registro de eliminación de documentos
- Registro de atención de servicio archivístico
- Manual de Prevención y Desastres

Por ejemplo, es importante que las entidades cuenten con su Programa de Control de Documentos Archivísticos – PCDA, instrumento de gestión documental que establece las series documentales generadas por las unidades de organización de una entidad e identifica si dichas series documentales tienen valor permanente o temporal, así como el periodo de retención en los archivos de gestión y el archivo central. Esta herramienta nos permite garantizar la adecuada custodia y conservación de los documentos archivísticos. Sin embargo, solo 38 entidades cuentan con esta herramienta⁴.

⁴ El Banco Central de Reserva del Perú, Central de Compras Públicas - PERÚ COMPRAS, Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida Sin Drogas – DEVIDA, Despacho Presidencial – DP, Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social – FONCODES, Gobierno Regional de Ayacucho – GORE AYACUCHO, Gobierno Regional de Huánuco – GORE HUANUCO, Instituto Geológico Minero y Metalúrgico – INGEMMET, Jurado Nacional de Elecciones, Ministerio de Educación, Seguro Social de Salud, Sistema Metropolitano de la Solidaridad - Sede central (SISOL), Sistema Metropolitano de la Solidaridad – San Juan de Lurigancho, Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones – SBS, Superintendencia Nacional de Bienes Estatales – SBN, Zona Registral Nro. IX – Sede Lima, Contraloría General de la República del Perú, Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo, Municipalidad de Santiago de Surco, Ministerio de Economía y Finanzas, Municipalidad de Lince, Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, Superintendencia Nacional de Migraciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público, Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías – SUTRAN, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN y Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.

Sobre la gestión de los archivos y su impacto en la protección del derecho de acceso a la información pública

Los procesos técnicos archivísticos forman parte del proceso de gestión documental que abarca todas las funciones, actividades y procesos que en una organización se aplican a los documentos a lo largo de su vida para garantizar su producción, su autenticidad, su integridad, su conservación, su fiabilidad y su disponibilidad, para su mayor uso y mejor servicio (Herrera, 2011). Por ello, es relevante asegurar su adecuada organización, conservación y puesta a disposición con eficacia, responsabilidad y transparencia acorde con la Política Nacional de Gobierno Electrónico y la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, las cuales se encuentran orientadas a un Estado al servicio del ciudadano, eficiente, inclusivo y abierto. En ese orden de ideas, es importante la incorporación de tecnologías de la información a los archivos a fin de contar con sistemas de gestión de archivos que hagan posible la rápida ubicación y accesibilidad de la información.

En este contexto, cobra vital importancia el rol que cumplen los archivos para el correcto funcionamiento y la adecuada gestión de las entidades de la Administración Pública al ser fuentes de información y contribuir a transparentar los actos de gobierno. Los archivos custodian la memoria de la institución en los documentos, los cuales son fuente primordial para brindar servicios al ciudadano a través del ejercicio del derecho fundamental y constitucional de acceso a la información pública.

Así pues, se puede decir que el incumplimiento de los procesos técnicos archivísticos contemplados en la norma genera desorganización, hacinamiento y pérdida de información. La Defensoría del Pueblo, en su Informe Defensorial 96 del año 2004, identificó que el incumplimiento del plazo legal previsto para la entrega de la información requerida se ha debido, principalmente, a «la inexistencia de archivos profesionalizados que permitan la ubicación rápida de la información solicitada» (Defensoría del Pueblo, 2004: 87). Asimismo, en el Informe Defensorial 14 del año 2010 también se mencionó que la «falta de adecuación de los sistemas de archivos de las entidades públicas trae como consecuencia la demora en la atención de las solicitudes de acceso a la información pública». Por eso, la Defensoría del Pueblo resaltó la importancia de que las entidades de la administración pública cuenten con archivos organizados y profesionalizados (Defensoría del Pueblo, 2010: 273).

En el año 2012, la Defensoría del Pueblo publicó un diagnóstico sobre el cumplimiento de las obligaciones en materia de acceso a la información pública en seis gobiernos regionales: Ayacucho, Ancash, Apurímac, Lambayeque, San Martín y Tacna, en el que se determinó que en dichos gobiernos regionales no se contaba con directivas archivísticas ni procedimientos que regulen sus archivos, lo que genera deficiencias en la adecuada organización y conservación de la información que incide negativamente en la atención de solicitudes de acceso a la información (Defensoría del Pueblo, 2012).

Por su parte, en el Informe Defensorial 17 del año 2013 también se menciona que los procesos técnicos archivísticos que efectúan las entidades de la administración pública son aspectos que deben ser regulados de la manera más idónea por parte del

ente rector a fin de generar una adecuada atención de las solicitudes de acceso a la información (Defensoría del Pueblo, 2013: 74).

En el periodo comprendido entre el 2010 y el 2016, la Presidencia del Consejo de Ministros en sus informes anuales⁵ sobre acceso a la información pública, ha señalado reiteradamente que «el no encontrar la información» constituye uno de los factores por los cuales no se cumple con atender las solicitudes de acceso a la información pública. Esto también ha sido mencionado en el último informe anual sobre solicitudes de acceso a la información pública del periodo 2018, emitido por la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información.

Aquí se evidencia que la inadecuada gestión de archivos genera un impacto significativo en la protección del derecho de acceso a la información pública toda vez que si la información no puede ser encontrada puede ser por dos razones:

i) porque existe hacinamiento y desorganización, es decir, no se cumplen los procesos técnicos archivísticos de organización y descripción que permiten contar con inventarios guías y catálogos que facilitan una rápida ubicación de los documentos, así como tampoco se ha ejecutado su cronograma anual de eliminación de documentos que permita contar con la autorización del ente rector para disponer de los documentos de valor temporal declarados innecesarios.

ii) porque ha sido destruida o extraviada sin haber observado el procedimiento de eliminación de documentos contemplado en la norma o debido a la ocurrencia de alguna contingencia que ocasionó la pérdida de la información.

Sobre este último punto, en los últimos años se dieron a conocer en los medios de comunicación masivos noticias sobre pérdida de información debido a siniestros ocurridos en algunos archivos de la Administración pública o empresas privadas que custodiaban documentos pertenecientes a la administración pública, como los siguientes:

- En el año 2009, los medios de comunicación daban cuenta de la sospechosa desaparición de 822 cajas con cerca de 41 mil expedientes del Archivo Central del Ministerio de Salud (Minsa) en el Cercado de Lima, durante el feriado largo del Año Nuevo, entre el 31 de diciembre y el 4 de enero. Este hecho ocurrió cuando se investigaba la construcción de hospitales en la gestión de Hernán Garrido Lecca y las supuestas gestiones de Rómulo León Alegría y Fortunato Canaán con estas licitaciones (Diario *Peru21*, 2009).
- En diciembre del año 2009, se registró un incendio a un almacén de la Empresa Ransa, donde se quemaron archivos y documentos públicos, de diferentes instituciones, los cuales eran administrados por Ransa Archivo (Andina Perú, 2009).
- En agosto de 2011, se denunció la pérdida de cinco mil carpetas de crédito en el Banco de Materiales (Banmat) pero luego de las investigaciones se concluyó que

⁵ Antes de la creación de esta autoridad la Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Secretaría de Gestión Pública era la entidad responsable de la coordinación, consolidación y supervisión de los consolidados anuales de la atención de las solicitudes de acceso a la información de las entidades.

se trataba de la pérdida de 18 392 carpetas de crédito y de 1017 expedientes de la cartera inmobiliaria y de créditos.

William Pabón Ruiz (ex jefe de la Oficina de Lima Sur del Banco de Materiales) habría retirado ilícitamente de la citada oficina carpetas de créditos otorgadas por la entidad. Dichos documentos, sin contar con ninguna guía de remisión, habrían salido de dicha sede el 3 de junio de 2011 con destino a la sucursal de Villa El Salvador; sin embargo, terminaron en el relleno sanitario de las pampas en San Juan de Lurigancho. Dicho funcionario fue denunciado ante la Fiscalía Anticorrupción por los delitos de peculado, abuso de autoridad y cohecho pasivo impropio. El Segundo Juzgado Unipersonal del Distrito Judicial de Lima Sur condenó a William Pabón Ruiz a 8 años de privativa de libertad. Además, fijó en S/ 50 mil nuevos soles el monto de la reparación civil (Castillo, 2012).

- El incendio ocurrido en marzo del 2012 en el almacén del Ministerio de Educación, donde, además de material educativo, se perdieron legajos y archivos (Diario *El Comercio*, 2012).

En esa línea, el artículo 21 del TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública ha dispuesto que «[...] En ningún caso la entidad de la Administración Pública podrá destruir la información que posea [...]».

Concordante con ello, el artículo 6 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública señala que «[...] el funcionario o servidor que haya creado, obtenido, tenga posesión o control de la información solicitada, es responsable de [...] mantener permanentemente actualizado un archivo sistematizado de la información de acceso público que obre en su poder [...]».

En consecuencia, es indudable la obligación que tienen las entidades de brindar información que deben tener en sus archivos. Al respecto, la sentencia del Exp. 07440-2005-PHD/TC hace mención a un caso en el que la ONP no otorgó la información requerida, aun cuando ella se encuentre efectivamente en los archivos de Orcinea, bajo el argumento de que esta ya no obra en poder de la demandada. Entonces, el Tribunal Constitucional señaló que en caso de que la información solicitada hubiese sido entregada por la demandada a un tercero, es razonable entender que una copia de dicha información obre en sus archivos, pues se trata de información que, por su propia naturaleza y las funciones que cumple, tiene el deber de conservar y por ende, de entregar (Levaggi, 2009).

Para el caso en concreto⁶, el Tribunal Constitucional señaló que si la ONP no tiene la información, debió tenerla pues para haber emitido la Resolución 0000051120-2004/DC/DL19990, que reconoce el derecho del demandante, tuvo que contar con los datos necesarios para que un derecho fundamental sea plenamente respetado.

El Tribunal ha desestimado el argumento de la inexistencia de la información para denegar la solicitud de acceso a la información pública teniendo en cuenta que el penúltimo párrafo del artículo 13 de la ley de transparencia señala que en

⁶ En este caso, el demandante interpuso demanda de hábeas data contra la ONP ya que se le negó acceso a información acerca del estado del cobro de las aportaciones efectuadas por sus anteriores empleadoras.

el caso de que una entidad de la administración pública no localice información que está obligada a poseer o custodiar, deberá acreditar que ha agotado la acciones necesarias para obtenerla a fin de brindar una respuesta la solicitante tal como lo ha establecido en el en el fundamento 12 de la sentencia recaída en el Exp. 07675-2013-PHD/TC:

[...] En consideración de este Tribunal, esta fundamentación resulta insuficiente a efectos de denegar el requerimiento de información. El artículo 13 del TUO de la Ley 27806, señala que ante la inexistencia de datos, la entidad debe comunicar por escrito tal hecho; sin embargo, esto no implica apelar a la “no existencia” de dicha información para eludir responsabilidad. En el mismo sentido, el máximo intérprete de la Constitución ha señalado que no basta con agotar la búsqueda de la información, sino que la entidad debe reconstruirla ante su destrucción o extravío a fin de garantizar este derecho fundamental [...].

Asimismo, el Fundamento 8 la sentencia recaída en el Expediente N° 01410-2011-PHD/TC, señala:

[...] Es necesario agotar las diligencias necesarias a efectos de localizar la documentación requerida. En su defecto y de quedar comprobado el extravío de la misma, disponer la reconstrucción del expediente administrativo correspondiente, para luego de ello cumplir con su entrega en copias a los interesados. Sobre el particular, el artículo 27° del Reglamento de la Ley de Transparencia señala en caso se extravíe información en poder de las entidades, se deberán agotar las acciones necesarias para recuperar dicha información; asimismo, que en dicho supuesto, corresponde a la entidad comunicar al solicitante dicha situación, así como los avances o resultados de las acciones orientadas a recuperar la información o la imposibilidad de brindarla por no haberse recuperado, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles y penales [...].

En esta misma línea, el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información ha venido emitiendo pronunciamientos en torno a que no basta agotar la búsqueda de la información, sino que la entidad debe reconstruirla ante su destrucción o extravío a fin de garantizar este derecho fundamental. Tal es el caso de una apelación frente a la denegatoria de la solicitud de un ciudadano por parte de la Municipalidad Distrital de El Agustino alegando que la misma no obra en sus archivos. La apelación fue declarada fundada por considerar que la entidad no ha cuestionado el carácter público de la información requerida así como tampoco ha señalado que dicha información no se haya encontrado bajo su posesión sino que ha precisado que la información «no se encuentra en sus archivos» por lo que, a decir del Tribunal de Transparencia, no basta con agotar la búsqueda de la información sino que la entidad debe reconstruirla a fin de garantizar este derecho fundamental y comunicar al solicitante dicha situación, sin perjuicio de las acciones administrativas, civiles y penales que correspondan⁷.

⁷ Caso Alejandro Silvino Acosta Martínez, extraído de Exp. 00147-2019-JUS/TTAIP. Disponible en: <https://www.minjus.gob.pe/resoluciones-ttaip/>

En otro caso, el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información pública en el Exp. N° 00001-2017-JUS/TTAIP declaró fundado un recurso de apelación presentado por haberse denegado una solicitud de acceso a la información por la que se requería el costo total de la reconstrucción del Puente Bella Unión. Dicha apelación fue formulada contra la Municipalidad Metropolitana de Lima y además de haber sido declarado fundado el recurso de apelación, se ordenó la reconstrucción del expediente por considerar que el máximo intérprete de la Constitución ha señalado que en caso de que una entidad pública no localice una información que está obligada a poseer o custodiar deberá acreditar que ha agotado las acciones necesarias para obtenerla a fin de brindar una respuesta al solicitante tal como lo ha establecido en el fundamento 12 de su sentencia recaída en el Expediente N° 07675-2013-PHD/TC que indicó que no basta con apelar a la «inexistencia de datos» para eludir responsabilidad, sino que se debe agotar la búsqueda de la información y reconstruirla ante su destrucción o extravío a fin de garantizar este derecho fundamental.

Estos son algunos casos de vulneración al derecho de acceso a la información pública, puesto que la entidad se encuentra obligada a entregar información que debería encontrarse debidamente custodiada y organizada, salvo que la misma haya sido declarada innecesaria con una resolución emitida por el Archivo General de la Nación.

Existe vulneración al derecho de acceso a la información pública cuando la información ha sido producida por la entidad pero esta no la pone a disposición porque «no se ubica» o «no se encuentra» debido a la inadecuada administración de los archivos que manejan las entidades.

En consecuencia, cuando se habla de administración y gestión pública se piensa en «información» y se vincula este término con conceptos como democracia y buen gobierno. Empero, vemos archivos en situación precaria y descuidados, lo que es contradictorio toda vez que, si no se adoptan acciones para la adecuada administración y conservación de los documentos, no se tendrá información accesible y a disposición de los usuarios que lo requieran. Las entidades deben contar con sistemas de gestión de documentos que hagan posible la recuperación y búsqueda rápida de la misma a través de la creación de potentes bases de datos que permitan optimizar las guías, inventarios y catálogos que se elaboran en los archivos; asimismo, es importante que las entidades desarrollen y ejecuten sus procesos técnicos archivísticos de forma responsable a fin de que, por ejemplo, el proceso de selección y eliminación de documentos se dé a través de una evaluación consciente de valoración documental a fin de reducir toda posibilidad de pérdida de información.

Como mencionábamos inicialmente en el presente artículo, la administración pública cuenta con una normativa específica al respecto que garantiza que los documentos que contienen información cumplan un ciclo y sean custodiados de manera adecuada para que al finalizar su periodo de retención (pérdida de valor administrativo, tributario, fiscal, etc.) puedan —a través de un procedimiento ya establecido por el ente rector— ser declarados innecesarios y se eliminen, previa valoración documental sustentada técnicamente. Por ello, es fundamental el rol que desempeña el Archivo General de la Nación como ente rector encargado de supervisar y evaluar el cumplimiento de las normas en esta materia.

En suma, es importante la adecuada e idónea administración de los archivos como centros de conservación de documentos (como lo hace por ejemplo la legislación del Ecuador⁸ y México⁹) teniendo en cuenta que los archivos son fuente de información y representan la memoria de una institución. A fin de reducir toda posibilidad de pérdida de información, se debe contar con archivos debidamente organizados y que en su manejo se apliquen sistemas de gestión de documentos que hagan posible su recuperación y búsqueda rápida, así como se desarrollen y ejecuten sus procesos técnicos archivísticos de forma responsable y eficiente.

Conclusiones

La adecuada gestión de los archivos en las entidades de la administración pública es clave para garantizar la transparencia de los actos de gobierno toda vez que el cumplimiento de los procedimientos técnicos archivísticos permite contar con archivos debidamente organizados que permitan la rápida ubicación de la información solicitada evitando que la misma sea deteriorada o destruida sin el correspondiente procedimiento establecido para tal efecto. Por ende, su adecuada organización y conservación contribuye a la rápida ubicación de la información solicitada y a reducir toda posibilidad de pérdida de información lo que incide en garantizar la protección del derecho de acceso a la información pública reconocido en el Perú como un derecho fundamental que se encuentra regulado en el inciso 5° del artículo 2° de la Constitución Política del Perú.

En esa línea, los archivos cumplen un rol importante para el funcionamiento y la adecuada gestión de las entidades de la Administración Pública porque son fuente de información y la memoria de las instituciones, siendo primordial el rol que cumple el Archivo General de la Nación como ente rector para supervisar y evaluar el cumplimiento de la política nacional archivística y velar por el cumplimiento de las normas en materia archivística.

⁸ La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información de Ecuador señala en su artículo 10° que es responsabilidad de las instituciones públicas y personas jurídicas de derecho público crear y mantener registros públicos de manera profesional para que el derecho a la información se pueda ejercer a plenitud, por lo que en ningún caso se justificará la ausencia de normas técnicas en el manejo y archivo de la información y documentación para impedir u obstaculizar el ejercicio de acceso a la información pública, peor aún su destrucción. Quienes administren, manejen, archiven o conserven información pública, serán personalmente responsables, solidariamente con la autoridad de la dependencia a la que pertenece dicha información y/o documentación, por las consecuencias civiles, administrativas o penales a que pudiera haber lugar, por sus acciones u omisiones, en la ocultación, alteración, pérdida y/o desmembración de documentación e información pública. Los documentos originales deberán permanecer en las dependencias a las que pertenezcan hasta que sean transferidas a los archivos generales o Archivo Nacional. El tiempo de conservación de los documentos públicos lo determinará la Ley del Sistema de Archivo Nacional y las disposiciones que regulen la conservación de la información pública confidencial.

⁹ En México, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública dispone que las entidades son responsables del adecuado funcionamiento de sus archivos y de elaborar y poner a disposición de los ciudadanos una guía de sus sistemas de catalogación y clasificación, así como de la organización del archivo.

Referencias

- Andina Perú. (2009, 03 de diciembre). Incendio en almacenes Ransa del Callao destruyó parte del hangar y documentación de archivo. Obtenido de <https://andina.pe/agencia/noticia-incendio-almacenes-ransa-del-callao-destruyo-parte-hangar-y-documentacion-archivo-267656.aspx>
- Archivo General de la Nación (2019, 20 de setiembre). Aprobar la Directiva N° 009-2019-AGN/DDPA “Norma para la Administración de Archivos en la Entidad Pública”. Resolución Jefatural N° 179-2019-AGN/SG. Obtenido de <https://www.gob.pe/institucion/pnsr/normas-legales/345957-179-2019-agn-sg>
- (2019, 20 de setiembre). Aprobar la Directiva N° 010-2019-AGN/DDPA “Norma para la Organización de Documentos Archivísticos en la Entidad Pública”. Resolución Jefatural N° 180-2019-AGN/SG. Obtenido de <https://www.gob.pe/institucion/pnsr/normas-legales/345950-180-2019-agn-sg>
- (2019, 6 de noviembre). Aprobar la Directiva N° 012-2019-AGN/DDPA “Norma para la Valoración Documental en la Entidad Pública”. Resolución Jefatural N° 214-2019-AGN/J. Obtenido de <https://www.gob.pe/institucion/agn/normas-legales/1114278-214-2019-agn-j>
- (2019, 8 de noviembre). Aprobar la Directiva N° 011-2019-AGN/DDPA “Norma para la Descripción Archivística en la Entidad Pública” Resolución Jefatural N° 213-2019-AGN/J. Obtenido de <https://www.gob.pe/institucion/agn/normas-legales/1114277-213-2019-agn-j>
- (2019, 31 de diciembre). Aprobar la Directiva N° 001-2019-AGN/DC “Norma para la Conservación de Documentos Archivísticos en la Entidad Pública”. Resolución Jefatural N° 304-2019-AGN/J. Obtenido de <http://www.gob.pe/institucion/agn/normas-legales/1114365-304-2019-agn-j>
- (2020, 21 de enero). Aprueban Directiva N° 01-2020-AGN/DDPA “Norma para Servicios Archivísticos en la Entidad Pública”. Resolución jefatural N° 010-2020-AGN/J. *Diario Oficial El Peruano*. Obtenido de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-directiva-n-01-2020-agnddpa-norma-para-servicio-resolucion-jefatural-no-010-2020-agnj-1847711-1/>
- Castillo, C. (2012, 07 de mayo). Banco de Materiales perdió casi 20 mil expedientes de crédito. *Diario Perú21*. Obtenido de <https://peru21.pe/lima/banco-materiales-perdio-20-mil-expedientes-credito-27268-noticia/>
- Defensoría del Pueblo. (2004). *Informe Defensorial 96*. Lima.
- (2010). *Decimocuarto Informe Anual*. Lima: Ediciones Nova Print.
- (2012). *Diagnóstico sobre el cumplimiento de las obligaciones en materia de acceso a la información pública en seis gobiernos regionales*. Lima: WR impresiones.
- (2013). *Decimoséptimo Informe Defensorial*. Lima: Ediciones Nova Print.
- Diario *El Comercio*. (2012, 09 de marzo). Incendio en almacén del Minedu dejó pérdidas por S/. 280 millones. *El Comercio*. Obtenido de <https://archivo.elcomercio.pe/sociedad/lima/minedu-brinda-conferencia-sobre-incendio-su-local-noticia-1384946>
- Diario *Peru21*. (2009, 10 de enero). La Fiscalía investiga el robo de 822 cajas con documentos del Ministerio de Salud. *Diario Perú21*. Obtenido de <http://archivo.>

peru21.pe/noticia/232696/fiscalia-investiga-robo-822-cajas-documentos-ministerio-salud

Herrera, A. H. (2011). *Lenguaje y vocabulario archivístico*. Andalucía: Consejería de Cultura.

Levaggi Tapia, R. (2009). El derecho de acceso a la información pública en jurisprudencia del Tribunal Constitucional. *Actualidad Jurídica*, 199-201.