

Derecho de la Información, reflexiones contemporáneas

Perla Gómez Gallardo

Es el profesional de la comunicación quien, en el ejercicio de su profesión, lleva a la práctica la representación social del Derecho a la información y a libertad de expresión, no porque le sea de particular competencia, sino porque en su ejercicio, es la sociedad en su conjunto lo que él representa. Por ello resulta de tanta importancia la preservación de estos derechos para el profesional de la información y la sociedad así lo entiende. La autorregulación periodística es un mecanismo de regulación que protege y estimula la defensa de las libertades de expresión e información, en tanto valores intrínsecos para una democracia. Es ésta la base para una teoría de la responsabilidad social de los medios, señalada en su momento por Siebert, Peterson y Schramm, para quienes el poder y la posición hegemónica que hoy tienen, les obliga a ser socialmente responsables y de ver que todas las posibles voces tengan acceso y que el público pueda tener toda la información para poder tomar decisiones. De no asumir esta responsabilidad, los mismos teóricos sugieren la necesidad de que sea el Estado mediante alguna de sus dependencias la encargada de imponerla. La autorregulación es entonces una forma de regulación que nace de y para los medios de comunicación y para sus integrantes, periodistas, personal

Jus

ÍNDICE

Presentación	p. 11
La autorregulación de los medios y la libertad de expresión <i>Raúl A. Canseco Rojano</i>	p. 13
La diseminación de la información y la transparencia informativa <i>Raúl A. Canseco Rojano</i> <i>Perla Gómez Gallardo</i>	p. 51
Derecho a la información y educación a distancia (la experiencia del curso OEA) <i>Teresa Dolz Ramos</i>	p. 77
Los derechos personalísimos <i>Perla Gómez Gallardo</i>	p. 95
Derecho de acceso a la información pública municipal en el Estado de Michoacán: Alcances y retos <i>Montserrat Olivos Fuentes</i>	p.119
Archivo y derecho a la información <i>Mario Téllez González</i> <i>Perla Gómez Gallardo</i>	p.155
Indicadores de gestión en materia de transparencia y su impacto en el desarrollo económico <i>César Octavio Vargas Téllez</i>	p.187

ARCHIVO Y DERECHO A LA INFORMACIÓN

Mario Téllez González
Perla Gómez Gallardo

ARCHIVO Y DERECHO DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Mario Téllez González¹

Perla Gómez Gallardo²

SUMARIO: I. Introducción; II. Historia de los archivos; III. Definición; IV. Clasificación; V. Funciones; VI. Tipología; VII. Reflexiones sobre los archivos y el Derecho a la información; VIII. Bibliografía

I. INTRODUCCIÓN

En el incipiente desarrollo del derecho de acceso a la información pública se manifiesta una ausencia regulatoria que, a la par de la protección de los datos personales, debió integrarse como la triada necesaria para hacer realmente operativo este derecho. Nos referimos al archivo administrativo.

Destaca que, en la configuración teórica y conceptual, los archivos tienen el desarrollo más antiguo, sobre todo en lo referente a la parte histórica. La gestión administrativa no se concibe sin la generación de los archivos de esta naturaleza; no obstante, en la tradición latinoamericana, vemos que la visión patrimonialista de la información, por parte de los que detentan el poder, raya en el absurdo del caso recurrente de que las autoridades, al terminar sus funciones, se llevan consigo sus acervos documentales.

Ante este contexto, la eficacia del derecho de acceso a la información pública se vislumbra distante. La imposibilidad de conocer lo que no se conserva, sistematiza, actualiza y, sobre todo, resguarda acorde a las necesidades y características de la información que esas instituciones

¹ Profesor Investigador Titular C, Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Cuajimalpa.

² Profesora Investigadora Titular C, Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Cuajimalpa. Catedrática Facultad de Derecho UNAM.

poseen hace que pierda sentido solicitar aquello que, finalmente, se confirmará como inexistente.

Con la tentación de negar el acceso, ante la ausencia de archivos administrativos, se hace impostergable la reflexión sobre la función que cumplen los mismos para garantizar el derecho a la información. Hacer un repaso de la historia de los archivos, su definición, clasificación, funciones y tipología para determinar los alcances e importancia que los archivos tienen en la eficacia del derecho de acceso a la información pública. Más aun: como se señalará en las conclusiones, se valida la existencia de sistemas óptimos que pueden retomarse en el rescate, elaboración, resguardo y posterior eliminación de los archivos administrativos.

II. HISTORIA DE LOS ARCHIVOS³

De acuerdo con los estudiosos del tema, la historia de los archivos se puede dividir en cuatro grandes periodos (Alberch, 2003: 30):

- La época de los palacios en la Antigüedad.
- La época de los cartularios en la Edad Media.
- La época de los archivos como arsenales de la autoridad.
- La época de los archivos como laboratorios de la historia.

La época de los palacios en la Antigüedad

El concepto más antiguo que se tiene de la palabra “archivo” hace referencia al “lugar donde se conservan los documentos” (Ruiz, et al., 1985: 19). Antaño, los repositorios donde se almacenaba la documentación eran los templos y los palacios. Uno de los primeros archivos de esta clase se

³En este apartado se recoge buena parte de lo señalado en Ramírez, Téllez, y Valdez, 2004: 39 y ss.

localizó en el Antiguo Oriente, y data del año 4,000 a.C.; allí se encontraron tablillas de barro correspondientes a órdenes de gobierno, sentencias judiciales, cuentas y actos privados. Muchas de ellas han sido, recientemente, destruidas por las guerras, principalmente en Irak.

Desde tiempos remotos, el hombre ya comprendía la importancia de contar con lugares en donde se conservaran los documentos. Con la escritura surgió la necesidad de los diversos grupos sociales de preservar la memoria colectiva. Por ejemplo, en Nínive, en el palacio de Asurbanipal fueron encontradas 20,000 tablillas de arcilla con escritura cuneiforme que contenían órdenes de gobernadores, sentencias, contratos, etcétera. En China, se hallaron documentos que datan del siglo XVI a.C. En Grecia se habla de la existencia de archivos desde los siglos V y IV a.C. Los atenienses guardaban la documentación importante en el templo de la madre de los dioses, llamado Metrón. Allí se conservaban las leyes, las actas de las asambleas populares y otros documentos oficiales de gran relevancia (Schellenberg, 1987: 15).

Los templos de Gea y Palas, en Atenea, fueron repositorios en donde se guardaron leyes, decretos, plebiscitos, actas judiciales y cuentas públicas, entre otros. En Roma, por su parte, se establecieron los tabularios provinciales, archivos en los que se recogía la legislación, la jurisprudencia y la documentación de la administración provincial. En esa época, precisamente, comenzaron a existir los archivos claramente identificados como tales. Particularmente importante es el esfuerzo que hizo Justiniano, hacia el siglo IV, con su famosa recopilación el *Corpus Iuris Civilis*.

Es así como el mundo grecorromano adoptó el concepto de archivo público; sin embargo, más tarde, con la caída del imperio romano, se derrumbó la compleja administración que se había desarrollado y todo lo que con ella se había iniciado. En consecuencia, la idea del archivo público

desapareció temporalmente. Otra de las características que se observaron en las civilizaciones romana y griega fue el hecho de que sus archivos tenían responsables que se encargaban de su custodia; sus documentos fueron instrumentos jurídico-administrativos que establecieron valor probatorio.

La época de los cartularios en la Edad Media

Una nueva etapa, siglos después, se dio durante la Edad Media, cuando a los archivos se les dio un fuerte impulso. En esa época, hubo cambios fundamentales para la sociedad europea Occidental, tales como el surgimiento de núcleos comerciales, la sustitución paulatina del latín por las lenguas romances, la aparición de nuevas instituciones jurídicas —la construcción del famoso *ius commune*— y administrativas, entre otros. Hasta ese momento, los documentos se encontraban dispersos en manos de consejeros, diplomáticos, secretarios y demás individuos que ejercían funciones al lado del rey (Ruiz, *et. al.*, *op. cit.*: 22).

Al mismo tiempo, los archivos eclesiásticos fueron custodios de documentación, no sólo de la Iglesia, sino también de la que provenía de otras instituciones, con el principal objetivo de su conservación. La fuerza y riqueza con la que ya contaba en esta época, sumado al hecho de que todavía no iniciaba el proceso de secularización, hacía que, en muchas ocasiones, fuera la única institución capaz de preservar los archivos.

La práctica de la transcripción de los documentos originales de mayor importancia llevó a la creación de los cartularios por acumulación secuencial, todo ello por razones de seguridad.

En el siglo XIII, los libros donde se transcribían los documentos otorgados por una autoridad, denominados registros, comenzaron a cobrar especial importancia. Más

tarde, con el surgimiento de las chancillerías y sus órganos de gobierno (parlamentos, cámaras de cuentas, entre otros), se tuvo la costumbre de llevar un registro de los documentos que estas instancias elaboraban.

Uno de los primeros intentos que se conoce de organización de un archivo general, en una concepción cercana a la que hoy en día se maneja, tuvo lugar en España en 1545, al reunirse la documentación de la corona castellana en el archivo de Simancas, en Valladolid (Heredia, 1995: 74). Del conjunto documental del archivo se separó el correspondiente al fondo del Consejo de Indias, que dio origen al importante archivo del mismo nombre.

La época de los archivos como arsenales de la autoridad

Esta etapa, que abarca desde el siglo XVI hasta principios del XIX, se caracteriza por la convivencia de una trilogía compuesta por los archivos del poder, los archivos de la administración y los archivos de la historia; o bien, de una misma realidad en tres manifestaciones distintas.

Por otro lado, debido a la idea que existía en relación con los derechos del hombre y, en particular, con el concepto de la democracia, se establecieron las bases para asumir la concepción de archivo público. Desde entonces, los archivos comenzaron a cobrar vida en función de que sus puertas fueron abiertas por primera vez para ser consultados por el público en general. Así, por ejemplo, los historiadores comenzaron a reconstruir la historia de Francia, basándose en las evidencias documentales que en estos recintos se albergaban. Más tarde, la Asamblea Nacional creó los Archivos Nacionales Franceses y el Estado asumió la conservación de sus documentos y garantizó su consulta. En el caso mexicano las cosas se dieron de forma distinta; incluso, la preocupación por sus archivos fue anterior, como se verá más adelante.

La época de los archivos como laboratorios de la historia.

Este periodo se extiende desde principios del siglo XIX hasta mediados del XX: en 1810, un Comité del Congreso de los Estados Unidos encontró que los archivos de la nación estaban en un completo desorden, por lo que llevó a cabo intentos por mejorar sus condiciones de almacenamiento. Para 1884, la Asociación Americana de Historia comenzó a ejercer presión para que se instalaran los archivos nacionales, argumentando la importancia de un establecimiento archivístico para la investigación de la historia americana. Pero no fue sino hasta 1933 cuando se comenzó la construcción de un lugar con tales características.

Por otro lado, los británicos establecieron, en 1838, una institución archivística central: la Oficina del Registro Público Británico, así denominada, porque los derechos y privilegios que el pueblo inglés había ganado gradualmente a lo largo de muchos años de historia estaban concentrados en registros, mismos que era necesario conservar.

Con base en lo anterior, se puede apreciar que los archivos adquirieron, fundamentalmente, una doble dimensión: por un lado, fueron custodios de los deberes y derechos de la ciudadanía, y, por otro, constituyeron la memoria de los pueblos.

El caso mexicano.

Para hablar del origen de los archivos en México, es necesario remontarse al nacimiento de las instituciones novohispanas, mismas que, desde su implantación, generaron documentos para dar testimonio de los acontecimientos que se producían en esos momentos.

Antes de la llegada de los españoles, los indígenas elaboraban códices en los que representaban diversos aspectos de la vida política y cotidiana. Muy pocos lograron sobrevivir

hasta nuestros días, ya que, en su mayoría, fueron destruidos; otros, por el contrario, fueron saqueados y trasladados a otros países.

Con la dominación española, se impuso un complicado aparato burocrático que, durante trescientos años, generó una cantidad inmensa de documentación. Esta situación derivó en la creación de archivos en las distintas instituciones existentes en la época.

Algunos de los registros eran conservados en condiciones físicas desfavorables, dentro de las mismas oficinas que los creaban, razón por la que, en 1790, el conde de Revillagigedo sometió a consideración una propuesta para la construcción del Archivo General de la Nueva España, con la idea de concentrar allí toda la documentación generada por la Secretaría del Virreinato, institución que conducía todos los asuntos relacionados con el gobierno. De esta manera, México fue el primer país en América Latina en contar con un Archivo Nacional.

La Nueva España fue, en este sentido, una de las primeras entidades de Occidente en las que se dictaron las bases para el establecimiento de un Archivo General en donde se concentrara, no sólo la documentación generada en los órganos administrativos más importantes, sino también la que se encontraba dispersa en otras dependencias. En ese mismo periodo, se planteó la reorganización de la Secretaría de Cámara del Virreinato, con lo que se logró una mayor eficiencia en el despacho de los asuntos gubernamentales. La Iglesia, por su parte, también fue una institución que generó mucha información y se preocupó por conservarla. No hay que olvidar que, hasta antes de la Reforma, tuvo a su cargo el registro de los nacimientos y defunciones, así como la organización de cementerios, hospitales, escuelas y otras muchas instituciones más.

Por supuesto, las guerras de Independencia (1810-1821) y de Reforma (1856-1867) produjeron cambios

significativos en la vida social y política del país, situación que provocó serias depredaciones de la documentación que hasta entonces existía, no sólo en los archivos de la administración pública (que ya existían), sino también en los de la propia Iglesia.

En 1845, el Archivo Nacional cambió su nombre por el de Archivo General y Público de la Nación; al mismo tiempo, se logró modificar el reglamento en el que se habían establecido las bases para la custodia de los documentos. Para 1861, el presidente Benito Juárez dio un fuerte impulso al archivo al dictar nuevas reformas en la planta de empleados y en el aumento de sueldos y presupuesto. En esa época, tras una revisión de los documentos, se observó que estaban en un completo desorden, por lo que fue necesario organizarlos. En el marco de esa labor, se llevaron a cabo transcripciones de documentos deteriorados, trabajos de paleografía, renovación del reglamento, expedición de copias certificadas y recepción de materiales. El triunfo de los liberales, en 1867, trajo un periodo de estabilidad, durante el cual los archivos comenzaron a ser organizados. Cuarenta años más tarde, un nuevo desequilibrio para el país, la Revolución Mexicana, trajo, de nuevo, consecuencias negativas para los archivos.

Con el paso de los años, los organismos gubernamentales han tendido hacia una administración más compleja y diversificada; a ello se debe sumar la introducción de la fotocopidora, el perfeccionamiento de la máquina de escribir, el uso de recursos electrónicos, y el aumento sustancial de la población, entre otros factores que determinaron un crecimiento incesante de los documentos públicos; una verdadera explosión documental.

Por su parte, la insistencia hecha a las oficinas para que dejaran de enviar tanta documentación a los archivos centrales no se hizo esperar; sin embargo, la saturación de

los espacios ya era un problema de primer orden, lo que ocasionó, con el paso del tiempo, grandes obstáculos, no sólo por el hacinamiento de documentos en las oficinas, sino también por la lentitud con que comenzaron a ser atendidos los trámites administrativos.

Se manifiesta, de manera puntual, el desarrollo milenario de los archivos como vestigio de las culturas, incluso antes de las ordenanzas de mil setecientos, las cuales comenzaron a regular el derecho a saber, ya se conservaban los acervos y se daba cuenta de ese desarrollo.

III. DEFINICIÓN

Muchos autores han definido el concepto “archivo”. A continuación retomamos algunas definiciones destacadas en la actualidad.

A finales de los años cuarenta, sir Hilary Jenkinson dijo que el archivo es

el conjunto de documentos acumulados por un proceso natural en el curso de la tramitación de los asuntos de cualquier tipo, público o privado, en cualquier fecha, y conservados después para su consulta, bajo la custodia de las personas responsables de los asuntos en cuestión o por sus sucesores.

Dos décadas después, el canadiense Theodore Shel-
lenberg, uno de los pensadores más influyentes sobre el
tema, se refirió al archivo como

el conjunto de registros de cualquier institución pública o privada que hayan sido valorados para su conservación permanente con fines de investigación o para referencia y que han sido depositados o escogidos para guardarse en una institución archivística.

Más tarde, en los setentas, Elio Lodolini dio su propia definición:

[“archivo” es] el conjunto de documentos que se forman en el ámbito de una persona física o jurídica en el curso del desarrollo de su actividad y, por tanto, ligados por un vínculo necesario; los cuales, una vez perdido el interés para el desarrollo de la actividad misma, han sido seleccionados para la conservación permanente como bienes culturales.

Ya en los años ochentas, la Ley Francesa de Archivos lo definió como

el conjunto de documentos, sean cuales sean su fecha, su forma y su soporte material, producidos o recibidos por toda persona física, y por todo servicio u organismo público o privado en el ejercicio de su actividad.

Con Antonia Heredia, en los noventas, se comprueba, una vez más, que la definición de archivo no sufrió serias transformaciones a lo largo del siglo XX:

[“archivo” es] uno o más conjuntos de documentos, sea cual sea su fecha, su forma, su 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 lo produce, para los ciudadanos o para servir de fuentes de historia.

Por otro lado, el Consejo Internacional de Archivos lo define como

el conjunto de documentos, sea cual sea su fecha, su forma y el soporte material, producidos o recibidos por cualquier persona, física o moral, o por cualquier organismo público o privado en el ejercicio de su actividad, conservados por sus creadores o sucesores para sus propias necesidades o transmitidos a instituciones de archivos”. (Ruiz, *op. cit.*: 32)

Finalmente, no se puede omitir que el archivo también es el edificio o la institución donde se reúnen, conservan, ordenan y difunden los documentos.

Por otro lado, a pesar de la convivencia aún patente entre diversos soportes documentales (es decir, entre los documentos en papel y los documentos en soportes digitales) en los inicios del nuevo siglo XXI comienza a vislumbrarse una concepción renovada de la ideología tradicionalista del funcionamiento y misión de los archivos; más aún, su reto es asimilar y garantizar las necesidades que demanda la actual sociedad de la información en la que nos encontramos inmersos.

La transmisión de datos en tiempos reducidos, la generación racional y controlada de documentos (sobre todo a raíz del descontrol que sufrieron las organizaciones a partir de la década de los cuarentas, como consecuencia de la explosión documental), la formulación de programas de informatización de las funciones administrativas, el tratamiento de documentos electrónicos y la transformación del archivista tradicional en un nuevo profesional en el manejo de la información generada en las organizaciones son, en la actualidad, los elementos que deberán considerarse para renovar las añejas y polvorientas estructuras archivísticas.

La transición del archivista tradicional, en principio, suena fácil; sin embargo, en la práctica se ha enfrentado a serias controversias y ha tenido que atravesar por un largo y lento proceso de evolución, para lograr ese paso, de los postulados tradicionales que le conferían la autoridad plena y única para custodiar el tesoro documental de las instituciones, a la participación activa en el diseño e instrumentación de políticas de gestión de la información en las administraciones públicas y las empresas privadas.

En los últimos años, el archivo ha evolucionado de la concepción tradicional, como una fuente de estudio histórica con funciones eminentemente conservadoras, hacia una noción en la que no se limita a constituirse en un producto más de la actual industria de la información, sino que

su misión fundamental radica en ser en una fuente testimonial de transiciones organizacionales. Es, por lo tanto, una unidad administrativa que se suma al organigrama de cualquier institución, destinada a prestar un servicio de información a los usuarios que demanden dicho servicio con propósitos específicos (Martín, 2000: 84).

Justamente, la conservación de la información en los acervos que se generan es lo que permite el acceso a la referida información, contenida en los mismos. La naturaleza temporal de la información de tipo administrativo no debe ser óbice para descuidar su manejo y sistematización que permita su consulta para la toma de decisiones que mejoren la calidad de vida de las personas (fin último del ejercicio de este derecho)

IV. FUNCIONES

En los años ochentas, Vicenta Cortés mencionaba que dos de las funciones fundamentales de un archivo eran, en primer lugar, recoger los documentos procedentes de las distintas unidades orgánicas de una institución cualquiera, y, en segundo, conservar estos documentos en óptimas condiciones para satisfacer la última de sus funciones: la de ofrecer la documentación a quien quiera hacer uso de ella (Cortés, 1979: 11-32).

Para llevar a cabo la segunda función, es necesario realizar algunas tareas previas que involucran la organización y puesta en servicio de la documentación administrativa: asegurar la transferencia periódica de los documentos al archivo; aplicar los principios y técnicas modernas de valoración; clasificar los fondos; describir y, por tanto, elaborar los instrumentos de control, información e investigación necesarios para su recuperación; instalar adecuadamente los documentos, utilizando las herramientas de conservación, y, finalmente, asegurar que

estas funciones queden establecidas en un reglamento de servicios (Cruz, 1994: 95).

En el marco del derecho a saber, la función tradicional del archivo se optimiza, a la par de la necesidad de resguardar la memoria histórica. Además, el sentido que cobran con el tiempo ciertos documentos y resguardos que, de igual forma, pueden perderlo en otros momentos, hace que esta disciplina sea dinámica. No hay que olvidar que la totalidad de los ordenamientos en materia de acceso a la información pública establecen como causal de responsabilidad la destrucción de la información. La conservación de la información para su constante consulta y validación es el presupuesto indispensable para la existencia eficaz del derecho a saber, principalmente en su aspecto de acceso a la información pública gubernamental.

V. TIPOLOGÍA DE LOS ARCHIVOS

Desde que el hombre ha tenido la necesidad de guardar los testimonios escritos que dan cuenta de su actuación diaria, se ha creado una tipología de gran variedad con respecto a los archivos. De esta manera se tiene que los archivos se pueden clasificar en tres grandes grupos (Sastre, 1999: 38):

De acuerdo con la condición de su titular

Por su condición personal:

- Persona física.
- Persona jurídica: Pública o Privada.

Por su condición política:

- Civiles.
- Eclesiásticos.

Por su condición de vida:

- Vivos.

- Muertos.⁴

Por la condición jurídica de su titular:

- Públicos.
- Privados.

De acuerdo con su función

Por su servicio en el proceso del gobierno:

- Archivo administrativo.
- Archivo de oficina.
- Archivo central.
- Archivo intermedio.
- Archivo histórico.

Por el asunto de gobierno:

- Común.
- Secreto.

Por el territorio de jurisdicción:

- Nacionales.
- Estatales.
- Municipales.

Por la materia del gobierno:

- Legislativo.
- Ejecutivo.
- Judicial.

Por la actividad del gobierno:

- Archivo emisor.
- Archivo receptor.

De acuerdo con su memoria

Por su uso:

⁴Esta última división ha causado particular controversia, por el hecho de que los archivos no pueden considerarse muertos desde el momento en que son consultados. La condición de la información para la administración es la que cambia de acuerdo con su uso, considerándose activa, semiactiva e inactiva.

- Archivos administrativos.
- Archivos históricos.

Por su acceso:

- Libre: Archivo público administrativo o Archivo público histórico.
- Reservado: Archivo privado o Archivo secreto.

La clasificación archivística es tan diversa como la cantidad de funciones y organismos que estructuran un sistema social. Sin embargo, el objetivo de estas líneas se centra en el estudio de los archivos administrativos e históricos, por ser éstos los que conservan una mayor cantidad de documentos y porque, para una nación, representan la memoria escrita de sus instituciones y las actuaciones que han desarrollado los gobiernos a lo largo de la historia. De nueva cuenta, sólo bajo la premisa de acceso a información es cuando el derecho a saber cobra vida.

Archivos administrativos

En términos generales, se puede establecer que existen dos grandes tipos de archivos, producto de las actuaciones institucionales: los administrativos y los históricos. Los primeros pertenecen al grupo de la denominada gestión de documentos, debido a que, por contener valores administrativos de importancia para la continuidad de las gestiones administrativas, conservan aún su carácter activo. En este tipo de archivos, se incluyen el de oficina o de gestión, el archivo central y el archivo intermedio. A continuación, estos tipos son descritos:

A) Archivos de oficina

Los archivos de oficina, también llamados de gestión, constituyen uno de los órganos auxiliares de cualquier admi-

administración, al fungir como repositorios de los documentos que se generan o se reciben de las oficinas, como parte de sus actividades cotidianas. Es por esto que los documentos que se generan en cualquier administración se encuentran en la fase activa de su ciclo vital y sus valores primarios se conservan activos (Almeida, 1998: 54). Como parte de este proceso inicial, el archivo de oficina es un servicio que reúne la documentación en trámite, el cual es de consulta frecuente por parte de las oficinas productoras.

Una controvertida postura pone en duda la designación terminológica de estos recintos. Por un lado, se dice que el origen de los archivos está dado desde el mismo momento en que los documentos son creados y, por otro lado, hay quienes afirman que esta fase aún no constituye un archivo, y optan por el término de registratura corriente o protocolo corriente; es el caso de Italia o Alemania, en donde se les ha designado como chancillerías.⁵

Independientemente de las diferentes posturas vertidas por los autores, lo cierto es que, de la masa documental generada por las instituciones, una parte encontrará su destino final en los archivos históricos para ser conservada de manera permanente; otra parte, en cambio, no correrá esta misma suerte. No obstante, sin duda alguna, el archivo de gestión se constituye en el primer agente que comenzará a administrar la documentación producida, con lo cual se convierte en el iniciador de un sistema archivístico de administración de documentos.

Según advierten Juana Molina y Victoria Leyva, para que una oficina administrativa sea considerada sujeto productor de documentos susceptibles de ser conservados, debe reunir los siguientes requisitos (Núñez, 1999: 178):

⁵Se manifiesta en el desarrollo de las disciplinas las teorías no siempre coincidentes que evitan que las discusiones y pertinencia temática se estanque.

- Contar con una constancia, publicada formalmente, de su creación como unidad orgánica.
- Poseer una organización interna dentro del ámbito de la estructura jerárquica de la institución.
- Tener competencias concretas que determinen su actividad.
- Contar con un responsable.

Salvo determinadas excepciones, el archivo de oficina no puede contener documentos con una antigüedad superior a los cinco años, por ser éste el periodo promedio durante el cual se siguen consultando aún.

Por todas estas causas, es importante destacar la necesidad de establecer normas que rijan el tratamiento de los documentos activos, las cuales sean capaces de permitir el acceso a la información de manera expedita, mediante la creación de un sistema archivístico de administración de documentos que facilite, por un lado, tener un mayor control sobre éstos y, por otro, su traslado efectivo a los archivos subsecuentes, de acuerdo con su ciclo de vida.

Con ello, las ventajas serían muchas: la celeridad con que se llevaría a cabo la depuración de los documentos desde su origen y, con ello, la disminución de masas ingentes de papeles; la sistematización para clasificar los documentos; la optimación en cuanto a su recuperación; el incremento de la estabilidad en el propio sistema, la continuidad y la eficiencia administrativa de la organización; el aprovechamiento al máximo de los espacios, y la disminución de los costos en el tratamiento documental, entre otras (Couture y Rousseau, 1988, p. 96).

Si se parte del hecho de que las instituciones generan diariamente masas colosales de documentos, es lógico pensar que, con la planificación y producción racional de éstos, se reducirían de manera sorprendente los espacios que en la actualidad ocupan los documentos administrativos.

La normatividad en materia de acceso a la información es, desde que se gestó, el gran pendiente en la alternancia del

poder. Se olvidaron dos pilares fundamentales para cerrar la dimensión del ejercicio de este derecho: primero, la regulación de archivos administrativos y no sólo históricos (con el reconocimiento de los métodos y técnicas ya existentes) y, segundo, la protección de los datos personales en posesión de las autoridades. (Hay que recordar que lo que nos garantiza el derecho a saber es una respuesta, a diferencia del derecho de petición; asimismo, en la respuesta, lo que se debe contemplar es el tipo de información que se solicita, resguardando, en todo momento, aquélla que se refiera a datos personales —que sólo se entregarán al interesado vía mandato judicial— y la sensible, aplicando las reglas de restricción de acceso que se establecen de forma expresa en las leyes y ordenamientos respectivos).

A la fecha, en cuanto a datos personales, el escenario no es nada halagüeño, sobre todo ante la aprobación de leyes que no responden a los estándares de calidad de contenido mínimo que harían realmente funcional su uso.

B) Archivo central.

En España, los archivos centrales surgieron en el siglo XIX, como respuesta a la tendencia monopolizadora del Estado ante los asuntos que conducían a una paulatina acumulación de papeles y legajos en las oficinas. Esto imposibilita a los archivos históricos la labor de acoger las enormes cantidades de documentos. Los españoles han utilizado el término *Archivo central*, debido a que es el lugar en donde se concentran los documentos que, hasta ese momento, pertenecían a los archivos de oficina o de gestión (Núñez, *op. cit.*: 255).

En la segunda fase de su ciclo vital, se reúnen los documentos que son transferidos desde los archivos de oficina, una vez que su uso ha dejado de ser constante, pero que deben mantenerse cerca de las oficinas creadoras en

función de su uso aún potencial. En los archivos centrales, por un lado, se conserva la documentación que adquiere un carácter de semi-actividad, una vez finalizada su tramitación y su consulta se vuelva decreciente y, por el otro lado, se estudia y se hace una primera valoración de las series documentales. En principio, la vigencia de la documentación no debería superar los treinta años, por considerarse éste el tiempo promedio para que fenezca su plazo precaucional.

Las funciones que desempeña este archivo son múltiples y variadas; sin embargo, Ma. Luisa Conde las divide en dos grupos fundamentales: el primero corresponde a su *función principal*, la cual corresponde al control y tratamiento de las series documentales en la fase de producción, y, el segundo, a una serie de funciones *derivadas de la principal*, a saber: recepción de los documentos procedentes de los archivos de gestión, identificación, valoración, clasificación, ordenación, descripción, conservación, difusión, y transferencias hacia el archivo intermedio.

En lo que se refiere a la difusión, es poco posible pensar que el usuario acudirá a consultar directamente los documentos albergados en el archivo central; por el contrario, usualmente le debe ser remitida la información requerida por vía de terceros. Por lo tanto, y debido a que la documentación es susceptible de ser requerida para trámites administrativos y, en consecuencia, su consulta es limitada, resulta por demás innecesaria la puesta en marcha de programas de difusión (Pérez, 1997: 141)

Por su parte, Juana Molina y Victoria Leyva establecen que los archivos centrales tienen la misión de (Núñez, *op. cit.*: 277):

- Reclamar la documentación: enviar el impreso de previsión de transferencias a los archivos de gestión y elaborar el calendario de ingresos.

- Recoger y recibir los documentos procedentes del archivo de gestión: elaborar las normas para establecer el procedimiento de ingreso de documentación.

- Conservar: velar por la correcta conservación de los expedientes procedentes de los archivos de gestión y asegurar instalaciones adecuadas para el depósito de los documentos.

- Organizar: llevar a cabo las tareas de identificación, clasificación y ordenación de las series documentales incluidas dentro de la estructura del fondo.

- Valorar: analizar los testimonios administrativos, legales, jurídicos e informativos de cada serie documental, así como conocer los plazos de prescripción de los valores administrativos.

- Describir: elaborar los instrumentos de control, de información para la identificación y valoración de las series, así como de descripción.

- Difundir: asegurar el servicio de préstamo de documentos a los órganos productores y al ciudadano involucrado.

C) Archivos intermedios.

El fenómeno de la explosión documental que tuvo lugar en la sociedad occidental en la década de los cuarentas del siglo XX contribuyó a agudizar una serie de problemas que ya comenzaban a hacerse sentir con anterioridad. Por un lado, aumentaron las necesidades materiales (personal, equipos, edificios) para encarar la creciente masa documental producida, y, por el otro, se volvió urgente tomar medidas de carácter pragmático, ya que la introducción de documentos a los archivos históricos dejó de ser posible debido a la saturación de los depósitos; por último, el problema de la valoración y de las eliminaciones comenzó a ganar particular interés. Esta situación condujo al surgimiento de una nueva estructura archivística: el llamado prearchivo o archivo intermedio. Su actividad se centró en el tratamiento de los documentos durante el periodo que mediaba entre su

retirada de los servicios productores y su incorporación a los archivos históricos, y que consistía en la valoración, selección y eliminación de los documentos (Malhiero, 1998: 132).

Los archivos intermedios o prearchivos —o bien, denominados archivos de concentración en algunos países de América— se convirtieron entonces en los depósitos centrales de las administraciones, transformándose, en poco tiempo, en archivos mixtos, en los que se resguardaban documentos intermedios e históricos.

En la actualidad, estos recintos son concebidos como lugares a los que se transfieren los documentos de los archivos centrales y cuya vigencia administrativa ha prescrito. Sus principales funciones son: descongestionar los locales de los archivos centrales y evitar colapsos en los archivos históricos con documentos que aún no están preparados para su consulta; asegurar la selección de los documentos que van a ser conservados y separar los que serán eliminados; garantizar a las administraciones la plena disponibilidad de documentos; y, finalmente, ahorrar tiempo y costo en la búsqueda y localización de documentos. Sin embargo, circunstancias de orden espacial han provocado la saturación de los archivos históricos, por lo que, al verse impedidos los archivos intermedios para remitir su documentación a los históricos, se han convertido, paulatinamente, en extensiones de aquéllos (Cruz, *op. cit.*: 183).

Es de particular interés resaltar dos de las posturas más significativas, en cuanto a tradición se refiere, en materia de sistemas archivísticos. Por un lado, Estados Unidos establece que el archivo intermedio se constituye en un depósito *ex profeso* para el almacenamiento, a bajo costo y con un mínimo de inversión para el mantenimiento de los documentos semiactivos en tránsito hacia su última etapa: su plena consulta en los archivos históricos. En virtud de lo anterior, los norteamericanos han dado el nombre

de Record Centers a estos recintos documentales. Por otro lado, los franceses lo conciben como:

el conjunto de documentos que, habiendo dejado de ser considerados archivos corrientes, no pueden todavía, en razón de su interés administrativo, ser objeto de selección y eliminación, y son generalmente conservados en un centro de prearchivage (Núñez, *op. cit.*: 288).

En Hispanoamérica, por su parte, a los archivos intermedios se les ha definido como la sección de una institución o de un sistema integrado de archivos, que se encarga de la asignación del valor primario de los documentos, además de constituirse en la sede de la comisión evaluadora, siendo este sitio el lugar en el que se reúnen los documentos que tienen largo plazo precaucional y poco uso.

Algunos autores, en cambio, consideran como archivo intermedio lo que anteriormente se ha definido como archivo central, considerándolo como el lugar en el que se concentra la documentación generada por las administraciones: dado el escaso espacio en las oficinas gestoras, los documentos son guardados en sitios cercanos a éstas, debido a que su consulta es todavía frecuente. Además, se tienen a los archivos intermedios, propiamente dichos: como lugares en los que permanece la documentación cuya utilidad es esporádica, pero que aún tiene posibilidades de ser requerida por la institución productora.

Explicado de forma esquemática, se puede decir que existen diferentes modelos de archivos intermedios, aunque los más reconocidos son los siguientes (Molina, 1996: 130):

- El modelo norteamericano: se inserta en el sistema del *records management* y están representados por los record centers. Tienen como objetivos fundamentales:

el almacenamiento económico de los documentos producidos por las oficinas federales, la eliminación de aquellos que carecen de valor administrativo y legal, la elaboración de programas para

almacenamiento y uso de la documentación a través de sistemas de ordenación y clasificación, así como el establecimiento de normas que regulen los plazos de transferencias.

- El modelo canadiense: las funciones de este tipo de archivo las ejerce el llamado Centro de Documentos Semiactivos, y la selección y eliminación de documentos se realizan con base en los calendarios de conservación elaborados por cada departamento ministerial.

- El modelo británico: a partir de la explosión documental después de la Segunda Guerra Mundial, se crearon en Inglaterra depósitos intermedios llamados limbos, bajo el control de la Public Record Office, siendo las oficinas administrativas las encargadas de suministrar los recursos humanos para la gestión de la actividad archivística.

- El modelo italiano: en Italia, esta clase de archivos es conocida como Archivo di depósito; en ellos, la documentación es conservada por un periodo de cuarenta años y se realiza el traslado al archivo histórico de aquélla que ha adquirido valores secundarios.

- El modelo francés: en Francia, se ha adoptado la idea de dos archivos intermedios: en el primero, se conservan los documentos que tienen un valor primario reducido; en el segundo, los documentos que tienen un valor secundario potencial. Se debe señalar que sus actividades deben girar en torno a una segunda valoración y selección, estableciendo una distinción entre los documentos que se eliminarán y aquéllos que se conservarán para garantizar su utilidad para el uso por parte de los investigadores.

Archivos históricos

Para Michel Duchein, existe diferencia entre los archivos definitivos y los archivos históricos. A los primeros los define como el lugar donde se almacenan los documentos

que han superado los procesos de selección y los de eliminación, y que, por lo tanto, se han de conservar sin límite de tiempo. Por otro lado, a los segundos los concibe como “archivos privados que han sido objeto de una medida de organización por decreto”. En este sentido, la archivística francesa utiliza el término de Archivos históricos para referirse a conjuntos de documentos privados que han adquirido un valor histórico y que, por ello, podrían remitirse a una institución archivística para su organización y custodia.

En la tradición archivística, el término francés de Archivo definitivo es equiparable a las definiciones que de archivo histórico adoptan la mayoría de los países y se refiere

a aquel al que se transfiera o ha transferido desde el archivo intermedio la documentación que deba conservarse permanentemente, por no haber sido objeto de dictamen de eliminación por parte de una Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos (Núñez, *op.cit.*: 325).

Por su parte, en España, la ley establece que un archivo histórico será:

aquel conjunto de documentos de cualquier época, generados, conservados o reunidos en el ejercicio de la función de cualquier organismo o entidad de carácter público, por las personas jurídicas en cuyo capital participe, mayoritariamente, el estado u otras entidades públicas y por las personas privadas o jurídicas, gestoras de servicios públicos en lo relacionado con la gestión de dichos servicios (*Idem*: 314).

- En resumen, el archivo histórico es aquella entidad que recibe la documentación que se encontraba en el archivo intermedio, con la única finalidad de conservarla de manera permanente y brindar acceso a ella a investigadores y al público en general.

Para autores como Antonia Heredia y Elio Lodolini, entre otros, los tres primeros tipos de archivo (es decir, de oficina o gestión, central e intermedio), corresponden a

una categoría *prearchivística*, en tanto que el histórico es considerado propiamente como de *archivación* (Heredia, 1995: 173). Otros autores, en cambio, consideran que la etapa pre-archivística corresponde exclusivamente a los archivos de gestión, mientras que el resto son considerados como parte de la etapa archivística.

Eduardo Núñez (*op. cit.*: 326) establece una tipología de archivos históricos, de acuerdo con dos maneras de analizarlos, conformada de la siguiente manera:

- Desde la óptica del fondo documental, el archivo histórico es la fase o estadio final del ciclo vital del documento que está inserto en un sistema archivístico vigente o activo y que, por tanto, ha superado los procesos establecidos por el tratamiento archivístico de la documentación. Por esta razón ha adquirido la condición de fondo susceptible de conservarse de manera permanente. A este lugar se destina también el conjunto orgánico de los documentos que fueron generados por una institución u organización extinguida o desaparecida.

- Desde la óptica de centro archivístico, el archivo histórico es el centro archivístico que recibe, custodia, organiza y gestiona esa fase o estado final del ciclo vital del documento dentro de un sistema archivístico vigente o activo. Es también el centro archivístico que recibe, custodia, organiza y gestiona fondos históricos de instituciones y organizaciones que han desaparecido y cuya documentación no está relacionada con aquél, pero que, sin embargo, forma parte de un sistema archivístico concreto.

Finalmente, el archivo histórico es el centro archivístico que cumple las condiciones anteriores: por un lado, recibe transferencias de un archivo intermedio dentro de un sistema archivístico y, por el otro, recibe, custodia, organiza y gestiona fondos de instituciones, organizaciones, sociedades, etcétera, desaparecidas o que han cedido, con diferentes fórmulas legales, su archivo.

Es evidente que las funciones que tienen encomendadas los archivos históricos están eminentemente dirigidas a la investigación. Sin embargo, no se limitan a ésta. Se debe recordar que el archivo histórico conserva la documentación producida por las administraciones en el ejercicio de sus funciones y, por lo tanto, garantiza también la custodia de la historia institucional. Todo ello redundará en una función de tipo cultural, en sentido estricto, que se ve materializada en las siguientes acciones:

- Transferencias de fondos procedentes de los archivos intermedios.

- Elaboración de los instrumentos descriptivos.

- Recepción, organización, conservación y servicio de fondos históricos no institucionales, recibidos por cesión de depósito, donación, adquisición y expropiación, entre otros.

- Gestión de salidas temporales de los fondos.

- Protección y conservación del patrimonio histórico documental.

- Consulta interna y externa.

- Fomento de la acción cultural por medio de mecanismos de difusión y divulgación de los fondos existentes.

- Elaboración del marco normativo en materia de archivos.

- Establecimiento de nexos de cooperación con los componentes del sistema archivístico.

- Propiciar condiciones físicas adecuadas para la mejor conservación de los documentos.

- Planificar las necesidades espaciales para prever el crecimiento del fondo.

- Aplicación de la tecnología para una mejor organización y gestión documental.

- Evaluación constante de los componentes del sistema archivístico.

- Mantenimiento de relaciones estrechas con instituciones afines.

- Participar en la elaboración de proyectos o programas de información histórica con la finalidad de impulsar la investigación.

- Administración, estrictamente, del archivo histórico.

Para comprender mejor lo que hasta aquí se ha dicho, a continuación se muestra un esquema que refleja las actividades que deben desarrollarse en cada uno de los archivos administrativos e históricos:

Archivos de oficina	Archivo central	Archivo intermedio	Archivo histórico
Iniciación del expediente	Recepción	Recepción	Recepción
Clasificación	Identificación	Identificación	Descripción
Ordenación	Valoración	Valoración	Conservación
Instalación	Clasificación	Selección	Difusión
Disposición	Ordenación	Expurgación	
	Descripción	Clasificación	
	Conservación	Ordenación	
	Transferencia	Descripción	
		Conservación	
		Transferencia	

Gestión de documentos

Administración de archivos

Como se esquematiza en la figura anterior, la forma de generación de los archivos es un camino recorrido en cientos de años; es ocioso, por tanto, descartar este bagaje de experiencia en la materia en beneficio de la ágil implementación de mecanismos en materia de archivos administrativos. No se trata de descubrir el hilo negro de la disciplina cuando ya se cuenta con importantes avances, que,

simplemente, hay que permitir que concurren con el ejercicio del derecho de acceso a la información.

VII. REFLEXIONES SOBRE LOS ARCHIVOS Y EL DERECHO A LA INFORMACIÓN

Se deja clara la intención de mostrar, en el desarrollo de los archivos, su genealogía, funciones y clasificación, así como de hacer referencia particular a los administrativos e históricos y a la urgente necesidad de acercarse, en los estudios multidisciplinarios, a los expertos de esta disciplina, para conocer lo que ellos manejan y manejan bien, ahora enfocado a la relación de los archivos administrativos con el derecho de a la información, principalmente en su vertiente de acceso a la información pública gubernamental.

Es imperiosa la necesidad de revisar el marco normativo en materia de archivos y diferenciar los alcances del mismo al momento de delimitar la naturaleza administrativa de cierta información que, acorde a las técnicas desarrolladas milenariamente, no necesariamente serán históricos.

El derecho a la información es de los que se conocen como derechos instrumentales y transversales; finalmente, lo que se logra con su ejercicio no es el fin sino la intención y resultados para el cual se usa. La fuerza de este derecho reside en la posibilidad que ofrece de optimizar otros derechos. No hay que perder de perspectiva que los archivos administrativos, si son soslayados, terminarán escribiendo el epitafio de las buenas intenciones cuando se entierre el incipientemente conquistado derecho a la información, ya que éste perdería sentido si ese objeto llamado información, al que se desea acceder, no existiera.

Así, se cierra este modesto ejercicio de aproximación temática y teórica que nos obliga a generar escenarios viables para concretizar el derecho a saber en esta deuda, ya de una década. No extraña que su desarrollo sea aún incipiente,

lo que no debe evitarse es la confrontación plural de ideas, en donde los profesionales de la archivística tienen y tendrán un papel protagónico en el desarrollo del derecho a la información.

VIII. BIBLIOHEMEROGRAFÍA

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

-Almeida Camarg. Ana María de (1998). "Um sistema de gestão documental para o estado de São Paulo (Brasil)", en *Boletín de la ANABAD* (julio-diciembre), XLVIII, núms. 3-4. pp. 23-27

-Couture, Carol y Jean-Yves Rousseau (1988). *Los archivos en el siglo XX*, México: Archivo General de la Nación.

-Cortés Alonso, Vicenta (1979). *Archivos de España y América: materiales para un manual*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

-Cruz Mundet, José Ramón (1994). *Manual de archivística*. Madrid: Fundación Germán Sánchez Ruipérez.

-Escobar de la Serna, Luis (2004). *Derecho de la Información*. 3ª ed. Madrid: Dykinson.

-Heredia Herrera, Antonia (1995). *Archivística general. Teoría y práctica*, Sevilla: Diputación provincial de Sevilla.

-Malhiero da Silva, Armando, et al. (1998). *Arquivística: teoría e prática de uma ciencia da informacao*. Porto: Afrontamento.

-Martín Fuentes, José Antonio (2000). "La evolución de la archivística como disciplina en España (años 1975-2000)", en *Primer congreso universitario de ciencias de la documentación. Teoría, historia y metodología de la documentación en España (1975-2000)*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, pp. 75-85.

-Molina Nortes, Juana y Victoria Leyva Palma (1996). *Técnicas de archivo y tratamiento de la documentación administrativa*. Guadalajara: ANABAD.

-Núñez Fernández, Eduardo (1999). *Organización y gestión de archivos*, España.

-Pérez Herrero, Enrique (1997). *El archivo y el archivero: sus técnicas y utilidad para el patrimonio documental canario*. Islas Canarias: Archivo Histórico Provincial de Las Palmas “Joaquín Blanco”.

-Ramírez, Merizanda, Mario Téllez y Marco Antonio Valadez (2004). *Sistemas archivísticos*. México: Poder Judicial de la Federación.

-Ruíz Rodríguez, Antonio Ángel, et al. (1995). *Manual de archivística*. Madrid: Síntesis.

-Sastre Santos, Eutimio (1999). *Manual de archivos: el sistema archivístico diocesano: archivos de la curia y archivos parroquiales*. Madrid: ANABAD. 1999.

-Shellenberg, Theodore (1987). *Archivos modernos: principios y técnicas*. México: Archivo General de la Nación.

Derecho de la Información, reflexiones contemporáneas

Como disciplina el Derecho de la Información es la categoría que agrupa temas de Libertad de Expresión, Derecho de Acceso a la Información, Deontología Informativa, solo por referir algunos rubros. Cada eje temático ofrece una pluralidad de temas que necesitan del estudio y propuesta previos para anticipar escenarios que ofrece el ejercicio de este derecho. Así, con el mosaico de reflexiones la disciplina se fortalece como generadora de nuevos conocimientos y supuestos que permiten estar preparados para esas posibilidades.

En esta obra exploramos algunas vertientes en donde el Maestro Canseco de manera gráfica refiere los mecanismos que propician esa forma de dignificación de los medios. La educación a distancia y la experiencia que reseña la Maestra Dolz sobre su participación como tutora en el curso de Introducción al derecho de acceso a la información permite explorar la forma de enseñanza con los mecanismos que ofrece el desarrollo tecnológico; la Maestra Olivos presenta los alcances y retos del derecho de acceso a la información pública municipal en el Estado de Michoacán; con la participación del Doctor Mario Téllez, se plantea la relación de los archivos y el derecho de acceso a la información como supuesto indispensable para lograr acceder a la información y finalmente el Doctor Vargas nos expone la importancia de los indicadores de gestión en materia de transparencia y su impacto en el desarrollo económico.

Con este ejercicio de investigación temática se expone el potencial que ofrece como objeto de estudio el derecho de la información. La invitación a seguir desarrollando esta rama que requiere de más investigación y propuestas de acercamientos sigue abierta.

ISBN: 978-607-477-735-2



9 786074 777352

Jus

CUAJIMALPA



CONACYT
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología