



## Primer Taller: Ley Modelo de Acceso a la Información Pública 2.0

### Segundo Módulo: Gestión Documental y Archivos

#### DOCUMENTOS DE TRABAJO

#### CONTENIDO

- I. Presentación.
- II. Resumen de los principales aspectos identificados durante el proceso de consulta pública sobre gestión documental y archivos.
- III. Proyecto de Ley Modelo Interamericana sobre Gestión Documental. Documento de trabajo elaborado con el auspicio de EUROsociAL por Ricardo Pérez Alcázar y Beatriz Franco Espiño.
- IV. Textos de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública y Guía de Interpretación sobre gestión documental y archivos.

## I. PRESENTACIÓN

La Ley Modelo y su Guía de Implementación establecen que las leyes y políticas sobre archivos públicos deberán concordar con las leyes de acceso a la información pública. Nos recuerdan que las políticas de gestión de archivos establecen un régimen especial de protección, períodos de clasificación y el acceso a archivos históricos por lo que es importante procurar una interacción y una estrecha coordinación entre las autoridades encargadas del mantenimiento de archivos y el derecho de acceso a la información, a fin de definir claramente las competencias entre la información y los archivos del gobierno.

El acceso adecuado a la información empieza por el establecimiento de una política eficaz de gestión de la información. Este derecho pierde valor si no se cuenta con documentos fiables. Por ello, es necesario formular y madurar normas para establecer registros; acabar con la preconcepción de que los funcionarios públicos son dueños de la información; a su vez, establecer pautas que sirvan de guía para identificar y discriminar aquellos documentos que en la gestión pública son importantes de los que no lo son; abordar temas tales como la digitalización de documentos, firma electrónica y despapelización, etc.

Se ha entendido que la revolución digital es uno de los mayores cambios de paradigma a nivel global que impacta fuerte y transversalmente en las actividades de nuestras sociedades. Asistimos al crecimiento exponencial del volumen y del tipo de datos existentes; somos testigos asombrados de cómo estos son generados a gran velocidad y en forma continua por las personas, las instituciones públicas y privadas, las máquinas y los sensores, en transacciones electrónicas y mediante el uso de dispositivos electrónicos, entre otros. En contrapartida, vemos también la emergencia de una mayor demanda de información cada vez más desagregada, actualizada y oportuna.

Hay varias soluciones metodológicas disponibles que pueden ayudar a manejar y automatizar la información y en este sentido, los países de la región han avanzado por ejemplo, mediante la creación del Modelo de Gestión Documental creado por la RTA que tiene por objetivo crear un modelo común que sirva de referencia para aquellos países que requieran la creación de un sistema eficaz de gestión documental, respetando la diversidad de políticas archivísticas nacionales y regionales.

Los países también han evolucionado en la implementación de acuerdos asociativos en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto en los cuales la promoción y adopción de políticas públicas que fomentan el derecho de acceso a la información pública y gobierno electrónico forman parte integrante.

Teniendo en consideración estos desarrollos, se sugiere realizar una pauta y analizar si para continuar avanzando en esa dirección es necesario crear algunos eslabones normativos que los impulsen, potencialicen y den una base jurídica a este novedoso andamiaje que sirva a su vez de marco para dar una visión integral a los distintos ámbitos de la gestión documental, facilitando la toma de decisiones en torno a la conservación y disponibilidad de los documentos y en general durante el ciclo de vida de los mismos.

## II. RESUMEN DE LOS PRINCIPALES ASPECTOS IDENTIFICADOS DURANTE EL PROCESO DE CONSULTA PÚBLICA SOBRE GESTIÓN DOCUMENTAL Y ARCHIVOS

FICHA: GESTION DOCUMENTAL Y ARCHIVOS	
<b>Registros de información</b>	<p>Los sujetos obligados deben llevar un adecuado registro de la información que obra en su poder.</p> <p>Dicha obligación comprende las obligaciones de registrar, ordenar y disponer los documentos en su poder, permitiendo que, ante un requerimiento, se puede acceder fácilmente a lo solicitado.</p> <p>Es importante desarrollar en la <i>Ley Modelo 2</i>, un apartado sobre este punto, ya que en la actualidad este comprende uno de los mayores desafíos para garantizar el derecho al acceso a la información pública.</p>
<b>Identificación de documentos</b>	Se debe establecer con claridad cuáles documentos deben archivarse, de qué manera, y cómo puede localizarse la información archivada de forma eficiente y oportuna.
<b>Fiabilidad de los documentos</b>	El derecho de acceso a la información no tiene valor si no se cuenta con documentos fiables. Es necesario también formular y madurar normas para establecer registros.
<b>Identificación de información relevante</b>	Este ejercicio debe tomar en cuenta que las entidades públicas generan y acumulan un volumen incalculable de información que en su mayoría no tiene utilidad desde la perspectiva de la eficacia, eficiencia y economía de sus operaciones. Es necesario establecer pautas que permitan identificar y discriminar esos documentos.
<b>Preservación de documentos</b>	Deben determinarse los formatos idóneos de conservación para los documentos digitales, tanto los nacidos en este formato como los que son producto de la digitalización.
<b>Preconcepciones del funcionario público</b>	Es necesario acabar con la perjudicial concepción de que los archivos pertenecen al funcionario público por lo que éste al dejar su cargo o retirarse llevan los sus archivos a su casa o los destruyen de manera tal que no ingresan al sistema de archivo.
<b>Lenguaje claro e inclusivo</b>	<p>La información sólo será útil en la medida que se utilice un lenguaje claro y de fácil comprensión. Para esto se debe evitar el exceso en el uso de tecnicismos y, siempre que sea posible, traducir la información que se entrega, en un lenguaje inclusivo y que permita ser entendido por cualquier persona. Ello con el objetivo de que el usuario no deba emplear un tiempo excesivo en comprender la información que se le entrega.</p> <p>Elevar los estándares de entrega de la información, a información en lenguaje claro.</p>
<b>Inter-relación con leyes de archivos</b>	<p>Conveniencia o no de incluir en una ley principios de una buena administración de registros y de gestión de documentos y como estos interactuarían con las leyes de archivos en los países que las tienen.</p> <p>En algunos países, lamentablemente, las leyes archivísticas no concuerdan con los sistemas modernos de administración de registros (sobre todo en relación con los registros electrónicos) o están reñidas con las leyes de acceso a la información.</p> <p>La gestión de la información debe involucrar a archivistas y personal informático; el establecimiento de una metodología para el diseño e implementación del sistema, y una auditoría para el seguimiento de su buen funcionamiento.</p>
<b>Digitalización de documentos,</b>	Debería abordarse el tema de la digitalización de los documentos, firma electrónica y despapelización.

<b>despapelización y firma electrónica</b>	Se le considera un tema prioritario porque no hay estándares y está muy poco trabajado en la región, por lo que incorporarlo en la Ley Modelo 2.0 sería un gran avance para América Latina.
<b>Plazos máximos para la publicación</b>	Obligación de publicar dentro de un plazo máximo la información sujeta a disseminación proactiva.
<b>Creación de mapas de ruta</b>	Parte de este proceso de organizar e identificar registros supone la creación de “mapas de ruta” de los documentos existentes, algo que es tan importante para quienes controlan la información como para los posibles solicitantes. Si no se sabe qué registros hay y dónde están ubicados, es poco probable que un régimen de implementación sea algo más que una fuente de frustración para unos y otros. Seis meses después de que la ley jamaquina entrara en vigor, algunos funcionarios públicos de alto rango manifestaban que una de las mayores ventajas de la ley, hasta ese momento, era el conocimiento que habían adquirido del gobierno y los registros en manos de diversas agencias. Por esta razón, muchas leyes de acceso a la información como las de Sudáfrica, México, Trinidad y Jamaica contemplan disposiciones que exigen la creación de esos “mapas de ruta”.
<b>Información electrónica</b>	Respecto a la información electrónica, debe tenerse en consideración los siguientes principios: 1- la información electrónica tiene que ser gestionada de forma activa y conservada de modo fiable como evidencia auténtica de la actividad, 2- la información de la organización tiene que estar vinculada a su contexto mediante el uso de metadatos, 3- la información de la organización tiene que ser conservada y debe seguir siendo accesible a los usuarios autorizados durante el tiempo que sea necesario, y 4- debe ser posible disponer de la información de la organización de forma controlada, sistemática y auditable.
<b>Archiveros, depositarios o servidores</b>	Debe considerarse el establecimiento de normas que establezcan estándares mínimos y regulen los depósitos electrónicos o sitio donde se depositan los documentos electrónicos.
<b>Recuperabilidad de documentos originales</b>	Uno de los retos más importantes en la gestión de los documentos electrónicos ha sido el de la conservación de la información auténtica basada en documentos. Ignorar este aspecto podría provocar la irrecuperabilidad de la información contenida en los documentos. Por esto se debe desarrollar y aplicar una estrategia que garantice la conservación de la información que posibilite que esa información sea legible, inteligible, identificable, recuperable, comprensible y auténtica. Estos documentos deben ser resguardados especialmente durante la renovación de los soportes y las migraciones.
<b>Correos electrónicos: archivo y destrucción</b>	Normas que regulen el archivo y destrucción sistemática de correos electrónicos y de protocolos centrales sobre cómo almacenarlos. La administración de archivos debe responder a la tendencia moderna de utilizar la comunicación electrónica y la documentación digital.
<b>Decisiones tomadas por vías no tradicionales (teléfonos y otros dispositivos)</b>	<p>En la medida en que la práctica del uso de teléfonos celulares u otros dispositivos se vuelva más común, las leyes de acceso a la información pública tendrán que responder con disposiciones más detalladas sobre el establecimiento de registros. Debe restringirse los efectos nocivos del gobierno por celular, quienes formulan políticas deben estar obligados a mantener registros que, como mínimo, indiquen quién tomo una decisión, cuándo y por qué, y describan las fuentes pertinentes utilizadas.</p> <p>Se toman importantes decisiones de política en almuerzos, por teléfono o simplemente no se registran. Un tribunal de apelaciones del Estado de Arkansas dictaminó recientemente que el Consejo de Administración y los administradores de la ciudad de Fort Smith habían violado la ley de libertad de información y las disposiciones sobre cabildos cuando por teléfono tomaron la decisión de adquirir una propiedad. El tribunal determinó que las conversaciones</p>

	<p>telefónicas constituyen una “reunión” según los términos de la ley y sostuvo: “es obvio que las acciones [del Consejo] derivaron en un consenso sobre determinada cuestión, lo que convirtió la reunión formal celebrada ante el público en una simple farsa... De ninguna manera se puede interpretar que la Ley de Libertad de Información permite hacer tratos secretos a los funcionarios de gobierno que toman decisiones.”</p>
<b>Datos abiertos</b>	<p>Se propone consagrar el necesario vínculo que existe entre la transparencia, la adecuada gestión documental y los datos abiertos en la ley modelo 2.0 a efectos de privilegiar y facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información.</p> <p>Una adecuada gestión de documentos debe avanzar a un registro y formato que permita la descarga y reutilización de la información, bajo los estándares de datos abiertos. Por tanto, se propone consagrar el necesario vínculo que existe entre la transparencia, la adecuada gestión documental y los datos abiertos con miras a facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.</p> <p>Parece importante la inclusión obligatoria de mecanismos de datos abiertos, pues aunque existen avances en cuanto al acceso a la información pública los datos siguen siendo publicados en forma confusa o de difícil ubicación, existe el reto de trabajar dichos datos en realidades por lo que el mecanismo de datos abiertos y estándares de publicación realmente accesibles.</p>
<b>Información presupuestaria</b>	<p>Relevar la importancia del acceso a la información presupuestaria desagregada, lo que es clave para el monitoreo y evaluación de las decisiones que toma el Estado.</p>
	<p>Normas relacionadas con la transparencia y migración de documentos electrónicos bien sea para el traslado de una custodia de documentos, migraciones para cambios de formato en la misma entidad, o para su incorporación en el sistema de información más genérico.</p>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	
	<p>Experiencias brasileñas con los datos abiertos (Ley Brasileña y Decreto):  <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm</a>  <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm</a>  <a href="http://www.npes.org/programs/standardsworkroom/toolsbestpractices/pdfa.aspx">http://www.npes.org/programs/standardsworkroom/toolsbestpractices/pdfa.aspx</a>.</p> <p>Modelo de gestión de archivos de la RTA:  <a href="http://mgd.redrta.org/mgd/site/edic/base/port/inicio.html">http://mgd.redrta.org/mgd/site/edic/base/port/inicio.html</a>.</p> <p><u>Normas ISO:</u>  ISO 15489-1:2001 Gestión de documentos - Parte 1: Generalidades, y la ISO / TR 15489-2:2001 Gestión de documentos - Parte 2: Directrices, traducidas al español por AENOR en 2006 (AENOR, 2006a,b).  ISO 15489.  ISO 16175 Principios y requisitos funcionales para documentos en entornos de oficina electrónica.  ISO 23081.  ISO 30300, conocidas como normas MSR (Management System for Records).  ISO 30301.</p>

**III. PROYECTO DE LEY MODELO INTERAMERICANA SOBRE GESTIÓN DOCUMENTAL. DOCUMENTO DE TRABAJO ELABORADO CON EL AUSPICIO DE EUROSOCIAL POR RICARDO PÉREZ ALCÁZAR Y BEATRIZ FRANCO ESPINO**

**(VER ARCHIVO ADJUNTO)**

## IV. TEXTOS DE LA LEY MODELO INTERAMERICANA SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y GUÍA DE IMPLEMENTACIÓN SOBRE GESTIÓN DOCUMENTAL Y ARCHIVOS

Ley Modelo de Acceso a la Información Pública	Guía de Implementación
	<p>Capítulo I</p> <p>...</p> <p><b>C. Derogación de las leyes y políticas que contravengan el régimen de acceso a la información</b></p> <p>...</p> <p>5. Las leyes y políticas sobre archivos públicos deberán concordar con las leyes de acceso a la información. Las políticas de gestión de archivos establecen un régimen especial de protección, períodos de clasificación y el acceso a archivos históricos. Es importante procurar una interacción y una estrecha coordinación entre las autoridades encargadas del mantenimiento de archivos y el derecho de acceso a la información, a fin de definir claramente las competencias entre la información y los archivos del gobierno.</p> <p>...</p> <p><b>D. Promulgación de leyes complementarias que promuevan la apertura</b></p> <p>...</p> <p>3. Las leyes de archivos públicos deberán estandarizar la gestión de los archivos públicos.</p>
<p><b>Mantenimiento de Documentos</b></p> <p>32. El/la [autoridad responsable de archivos] deberá elaborar, en coordinación con la Comisión de Información, un sistema de mantenimiento de documentos que será vinculante para toda Autoridad Pública.</p>	
<p><b>Información Extraviada</b></p> <p>33. Cuando una Autoridad Pública no esté en posibilidades de localizar la información que dé respuesta a una solicitud y se establezca que la información debería existir en sus archivos, se requerirá que se haga un esfuerzo razonable para obtener la información extraviada a fin de entregarle una respuesta al solicitante.</p>	
	<p>Capítulo I</p> <p>...</p> <p><b>E. Cronograma de implementación</b></p>

Ley Modelo de Acceso a la Información Pública	Guía de Implementación
	<p>...</p> <p>A partir de las experiencias de Estados Unidos, Chile y México, se recomienda que todo el proceso de implementación se lleve a cabo en un período de dos años. Durante este período de tiempo, la primera etapa de seis meses podría ser, por ejemplo, para cumplir con la publicación proactiva de información en los sitios Web oficiales. Le seguiría la instalación de oficiales de información, la capacitación de funcionarios públicos y el establecimiento de una estrategia para la administración de los archivos públicos. Teniendo en cuenta los niveles de pobreza en muchos países de la región, la implementación a los niveles municipales de gobierno es la que normalmente llevará más tiempo, cuando los recursos presupuestarios y de infraestructura son escasos. Por lo tanto, desde el primer día del cronograma de implementación, deben realizarse esfuerzos a nivel muy local.</p> <p>Se recomienda la adopción de un plan de implementación escalonado con el fin de: a) otorgar a los gobiernos municipales y de nivel local plazos más largos para sistematizar archivos y organizar su administración; b) otorgar a los gobiernos suficiente tiempo para examinar y enmendar leyes que contravengan el derecho de acceso a la información; c) otorgar a los gobiernos el tiempo necesario para aplicar las disposiciones administrativas e institucionales a fin de evitar conflictos de intereses, partidas presupuestarias secretas o cualquier práctica de administración fraudulenta.</p>
	<p><b>Capítulo III</b></p> <p>...</p> <p><b>F. Sanciones</b></p> <p>...</p> <p>Con miras a garantizar el pleno funcionamiento y cumplimiento de la ley, la mejor legislación de acceso a la información cuenta con una sección integral sobre sanciones por incumplimiento de las responsabilidades de procedimiento o por acciones afirmativas para perjudicar el funcionamiento de la ley. ...</p> <p>Adicionalmente, también se impondrán sanciones por acciones que impidan la divulgación de información – desde la obstrucción y ocultamiento de información hasta la destrucción de documentos. En general, las</p>



Ley Modelo de Acceso a la Información Pública	Guía de Implementación
	<p>sanciones administrativas funcionan mejor, ya que es más probable que sean aplicadas.</p> <p>No obstante, debería contemplarse la imposición de sanciones penales cuando la acción llega al nivel de obstruccionismo intencional. Cuando un servidor público, ante una solicitud de información, destruye o altera deliberadamente los archivos objeto de dicha solicitud, es importante que exista la posibilidad de aplicar sanciones penales más severas...</p>
	<p>En términos generales, un programa de capacitación para los proveedores de información debe incluir la razón por la cual la información es importante, las leyes y su marco correspondiente, los procedimientos para presentar y responder a las solicitudes de información y los procedimientos y políticas para el mantenimiento y acceso a los archivos.</p>
	<p><b>Capítulo IV</b></p> <p>...</p> <p><b>A. Factores que han de considerarse para establecer un presupuesto realista.</b></p> <p>...</p> <p>4. Gestión de la información, mantenimiento de registros y uso de la tecnología.</p> <p>Una gestión eficiente de la información es un requisito fundamental para tener un acceso eficiente a un programa de información. Las prácticas inadecuadas de manejo de la información darán lugar a un proceso oneroso y prolongado, en los casos en que las autoridades públicas deban buscar información desorganizada y examinar un gran volumen de páginas. Para obtener más información sobre la gestión de la información véase el Capítulo 5: Adopción de políticas y sistemas eficaces de gestión de la información para la creación, mantenimiento y acceso a la información pública. Antes de la adopción de una ley de acceso a la información debería realizarse una evaluación de los actuales sistemas de manejo de la información, para tener la certeza de que serán suficientes a los efectos de la ley de acceso a la información. La adopción de eficaces políticas y sistemas de manejo de la información es un componente clave para respaldar el programa de acceso a la información y requiere recursos suficientes, tanto humanos como financieros. Con el tiempo ello dará lugar a economías de costos.</p>
	<p><b>Capítulo V</b></p> <p>El acceso adecuado a la información empieza por el</p>

Ley Modelo de Acceso a la Información Pública	Guía de Implementación
	<p>establecimiento de una política eficaz de gestión de la información. Uno de los principales fundamentos de esta política es proteger la información designada y hacerla accesible al público. Mientras que los componentes subyacentes de toda política de gestión de la información pueden ser similares de un organismo público al otro, el aspecto final de una política particular dependerá de la función, necesidades de negocio y requisitos legales del organismo público. La política deberá adecuarse a las necesidades y objetivos del organismo público y deberá formularse manteniendo el equilibrio entre los intereses opuestos de proporcionar un acceso rápido y fácil a la información y de controlar la cantidad cada vez mayor de información que se crea dentro del organismo público. Hay varias soluciones de tecnología disponibles que pueden ayudar a manejar y automatizar estas cuestiones. Sin embargo, ninguna herramienta podrá realizar todas las funciones necesarias para desarrollar e implementar un sistema de gestión de información. Para cumplir satisfactoriamente con esta tarea, los organismos públicos necesitarán utilizar recursos humanos internos para definir las metas, formular la política y lograr el consenso. Una vez ello se haya logrado, podrán utilizarse las soluciones de tecnología apropiadas según el tamaño y los recursos del organismo público para implementar y mantener las políticas de gestión de la información.</p> <p>A. Gestión de la información.</p> <p>...</p> <p>Gran parte de la información que se crea puede guardarse en lugares fuera de la red del organismo público (por ejemplo, un dispositivo para guardar un archivo personal o una cuenta personal de correo electrónico), incrementando el riesgo de pérdida y la complejidad del proceso para procurar recuperar estos datos.</p> <p>La adopción de un nuevo enfoque para la gestión de la información puede llevar tiempo, ser costosa y requerir la modificación de los procesos y sistemas existentes. Sin embargo, no puede subestimarse la importancia y los beneficios de establecer una base de gestión de la información. La instauración de prácticas organizadas y sistemáticas de gestión de la información garantiza que la información histórica será preservada y fácilmente disponible en el futuro. Además, la implementación de un sistema por medio del cual se gestiona y preserva la información fomentará la facilidad de acceso y recuperación, de manera que la información pueda ser,</p>

Ley Modelo de Acceso a la Información Pública	Guía de Implementación
	<p>en última instancia, divulgada para el bien público.</p> <p>A pesar de que la inversión inicial para crear o mejorar un proceso de gestión de la información puede parecer onerosa, los beneficios a largo plazo sobrepasan por un gran margen los desafíos iniciales. Uno de los elementos fundacionales de toda política de gestión de la información es la identificación, administración y conservación de documentos de archivo.</p> <p>En términos generales, un documento de archivo es una pieza de información que tiene cierto valor funcional, fiscal, legal o histórico<sup>1</sup>. Ciertas categorías de información pueden considerarse “documentos de archivo” de un organismo de conformidad con la ley, un reglamento o política pública. En contraposición, puede ser beneficioso conservar durante un período de tiempo la información que no se considera un documento de archivo, pero es muy probable que dicha información no esté sujeta a los requisitos de conservación específicos que normalmente se aplican a los documentos de archivo según su valor intrínseco. Para apoyar una ley de acceso a la información es imprescindible contar con un sistema eficaz para la creación, gestión y archivo de información (incluyendo los documentos de archivo). La ausencia de este sistema, dificultará y prolongará la identificación de información, así como su entrega dentro de los plazos establecidos por la ley. Además, la ausencia de un sistema eficaz puede crear sospechas en cuanto a la transparencia y legitimidad de los funcionarios públicos y sus actos. “Toda ley de acceso a la información es tan buena como la calidad de los archivos a los que proporciona acceso. Tales derechos son de poca utilidad si no se crean documentos confiables en primer lugar, si estos no pueden encontrarse cuando se necesitan, o si los arreglos para su eventual archivo o destrucción son inadecuados”.</p>
	<p><b>Capítulo VI</b></p> <p>...</p> <p><b>A. Fase 1: Fomento de la capacidad inicial.</b></p> <p>...</p> <p>Los Oficiales de Información deberán capacitar a otros funcionarios públicos sobre las cuestiones de archivo y gestión de la información existente así como sobre las políticas y procedimientos para el manejo de la información en el futuro. La capacitación sobre gestión de archivos deberá basarse en el sistema desarrollado por el órgano responsable de los archivos y la Comisión</p>

<sup>1</sup> Modelo de Referencia para el Descubrimiento Electrónico, [http://edrm.net/wiki/index.php/Records\\_Management\\_-\\_Record\\_Definition\\_62](http://edrm.net/wiki/index.php/Records_Management_-_Record_Definition_62)

Ley Modelo de Acceso a la Información Pública	Guía de Implementación
	de Información, de conformidad con el Artículo 33 de la Ley Modelo. ...