

Estudios de Transparencia



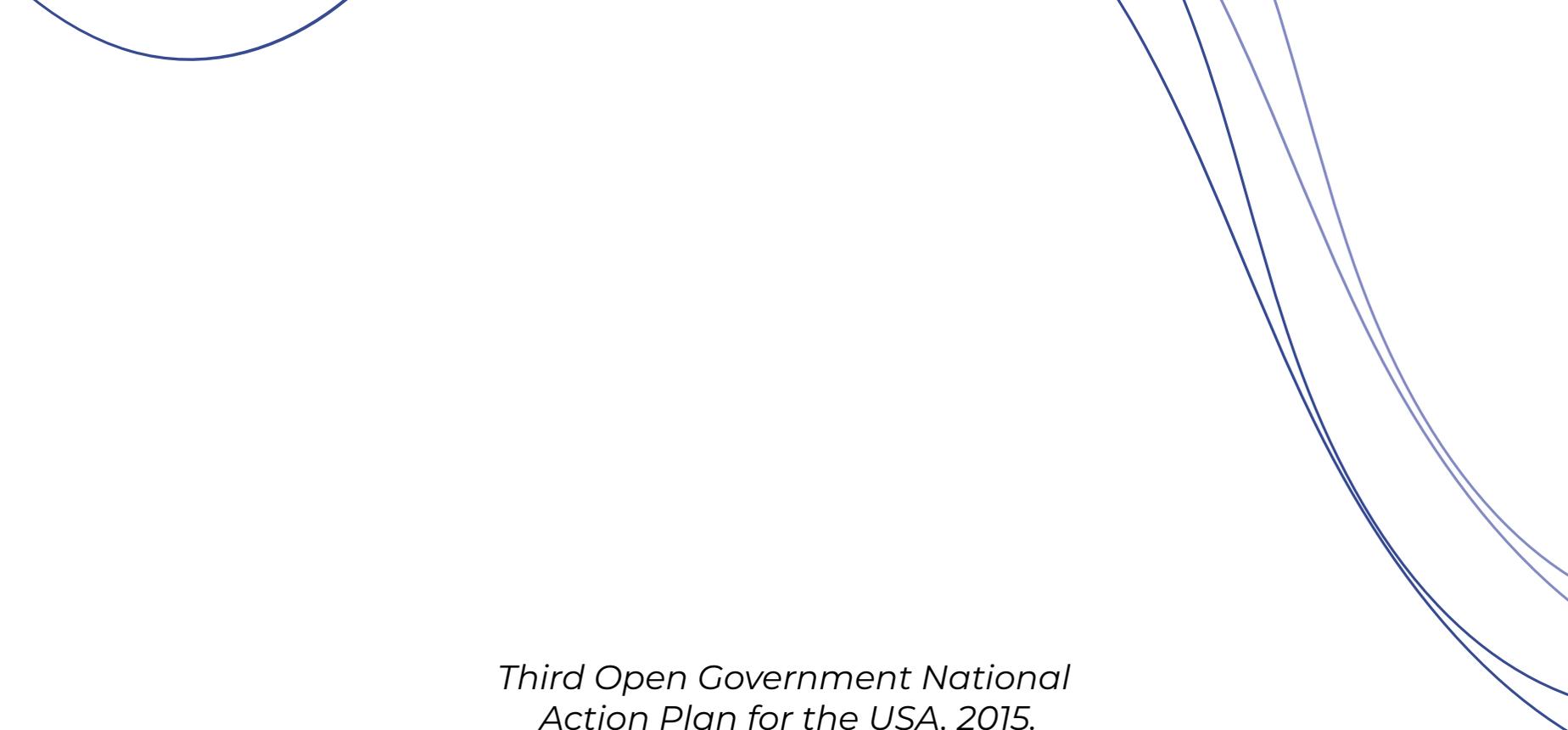
consejo para la
Transparencia

Gestión Documental como instrumento al servicio de la Transparencia Pública

Dirección de Estudios / Dirección Jurídica



“ El pilar en el que se sostiene un gobierno transparente y abierto a rendir cuentas es una sólida gestión de registros ”



*Third Open Government National
Action Plan for the USA, 2015.*

Contenidos

	PAG
Presentación	6
Capítulo 1: Introducción	10
¿Qué es la Gestión Documental?	13
Capítulo 2: Gestión Documental y Derecho de Acceso a la Información. Análisis de la situación en el Chile de hoy	20
Acceso a la información, Transparencia y Gestión Documental	
1. Análisis General	26
2. Análisis de Casos	36
3. Principales Hallazgos	40
Capítulo 3: Legislación Nacional Sobre Gestión Documental	48
Análisis normativo en materia de gestión documental	
1. Decreto con fuerza de ley N°5.200 (1929)	49
2. Ley N°21.180. Transformación Digital del Estado (2019)	52
Comentarios generales respecto a las normas sobre gestión documental	56

	PAG
Capítulo 4: Marcos normativos, estándares y experiencias internacionales sobre Gestión Documental	60
Legislación extranjera	
1. España	61
2. Ecuador. Ley Nacional de Archivos (2009)	62
3. México. Ley General de Archivos (2018)	66
4. Canadá. Leyes Provinciales	68
Normas y Modelos	
1. Ley Modelo Interamericana sobre Gestión Documental. OEA. 2020	72
2. Norma Internacional ISO 15489-1. 2001	73
3. Modelo de la RTA	76
Capítulo 5: Recomendaciones en Materia de Gestión Documental	80
Bibliografía utilizada	86



Presentación

No hay duda de que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información en Chile, se ha desarrollado, en términos generales, de manera exitosa y en algunas de sus aristas ha significado un cambio sustancial en la Administración del Estado y ha propiciado con robustez la instalación del Derecho al Acceso a la información, en lo sucesivo e indistintamente “DAI”, de los ciudadanos. No obstante, aún existen ámbitos relacionados a la transparencia pública y al acceso a la información que requieren de una mejora importante para facilitar, fortalecer y consolidar un óptimo andamiaje del sistema de transparencia y acceso a la información. Uno de estos ámbitos es la Gestión Documental.

El DAI solo se puede ejercer de manera pertinente y oportuna, si es que existe la disponibilidad de información de calidad. La experiencia de estos diez años de aplicación de la Ley de Transparencia ha mostrado como en muchos casos, barreras para el ejercicio del DAI aparecen a razón de los déficits en el manejo de la documentación por parte de los organismos que deben generarla, guardarla, categorizarla y facilitarla para promover la transparencia. Dado que la normativa sobre transparencia y acceso a la información en Chile no integra en su corpus requerimientos o lineamientos respecto del apropiado manejo de la información que habría de llevarse para apoyar el cumplimiento de la ley (como sí existe en otros marcos legales de otros países), es necesario impulsar normas en materia de gestión documental que establezcan las condiciones necesarias para un correcto manejo y gestión de la información por parte de los organismos públicos, lo cual además debe ir acompañando de la implementación de diversas herramientas y buenas prácticas, basadas en modelos y experiencias nacionales e internacionales, las que se ha evidenciado como sumamente útiles y efectivas para optimizar y facilitar los procesos de gestión documental.

Este documento busca relevar cómo la gestión documental que llevan los organismos públicos influye en el efectivo derecho de acceso a la información y por ende cómo esto afecta sus niveles de transparencia.

Lo anterior, se realiza en primer lugar mediante un trabajo de revisión bibliográfica en el que se demarca la relación existente entre la gestión documental y el DAI. Posteriormente, a modo de contexto, se analizan las principales estadísticas de casos recibidos en el CPLT, para luego profundizar en el contenido de éstos, mediante un análisis de casos, de modo de evidenciar la manera en que los déficits en la gestión documental afectan en el efectivo acceso a la información por parte de los solicitantes de ésta.

Consiguientemente, para identificar estándares adecuados y experiencias exitosas sobre gestión documental y cómo éstas coadyuvan el desarrollo de las políticas de transparencia y acceso a la información, se expone una revisión respecto de la legislación nacional e internacional sobre la temática, destacando algunas normativas que integran y/o complementan las políticas y obligaciones de transparencia con las de gestión documental. En complemento de la revisión de marcos legales, se presentan una serie de herramientas, buenas prácticas y modelos existentes en materia de gestión documental, que podrían apoyar en el encausamiento de un manejo documental de mayor calidad en los organismos públicos.

Finalmente, a partir de todos los antecedentes revisados y analizados, se proponen una serie de recomendaciones para mejorar los estándares de gestión documental en el país.

Como Consejo para la Transparencia, creemos que la manera en cómo organizan y gestionan la información que generan las instituciones públicas es fundamental para asegurar la calidad y la oportunidad en el acceso a la información y por consiguiente en el efectivo ejercicio del DAI. A partir de lo analizado en el presente documento, podemos señalar que tanto desde los fundamentos teóricos que vinculan la transparencia y el acceso a la información con la gestión documental, como en el análisis de impacto que tienen los déficits de gestión documental en el correcto andamiaje del DAI, es urgente y necesario avanzar de manera importante en una mejor gestión documental del sector público en el país. En estas páginas encontrarán diversos ejemplos, tanto en el ámbito normativo como de experiencias y buenas prácticas que pueden ayudar sustancialmente a alcanzar buenos estándares en la materia.

Esperamos que éste sea un insumo que ayude impulsar una mejora sustantiva en materia de gestión documental y así, ir construyendo y cimentado las bases de un ecosistema de transparencia más moderno y robusto en todos sus ámbitos y en todas sus aristas.

The background features a blurred image of a bookshelf with several books. The books are arranged in a row, and their spines are visible. The text 'Capítulo 1: Introducción' is overlaid on the image. There are also decorative white and yellow lines on the left side of the page.

Capítulo 1: **Introducción**

El Derecho al Acceso a la Información consagrado en la Ley N°20.285, sobre acceso a la información pública, se posiciona como un mecanismo fortalecedor de la democracia en cuanto sus objetivos primordiales apuntan a: eliminar la opacidad en la actuación de los órganos del Estado; modernizar la gestión pública, prevenir la corrupción, fomentar la participación ciudadana y el control social, y mejorar la confianza en el Estado.

Para que estos objetivos sean posibles, un ciudadano debe poder acceder a dicha información pública, y para esto, ella debe existir y subsistir; sea, haberse en un primer término generado, y luego, haberse conservado y no destruido, borrado o desechado. También, queda por delante el acceso mismo: la pieza de información ya generada y conservada debe poder llegar a manos del solicitante y para eso debe ser guardada bajo un orden y supeditada a estándares de conservación que admitan que, ante una solicitud, pueda ser encontrada con premura y permanezca en buen estado (legible y manipulable para el caso de los documentos en formato papel, reproducibles para el caso de información digital).

Sin que esta cadena se cumpla, el DAI no puede hacerse efectivo y solo sobrevive como un mero cumplimiento formal y administrativo sin impacto ciudadano, mermándose así su potencial y su utilidad.

Es aquí donde entra en juego la gestión documental como un proceso de suma importancia para la articulación de un marco legislativo que de facto asegure la implementación del derecho que busca promover, generando las mejoras en el aparato democrático que apunta a potenciar. Como lo expresa A. Ríos:

“ *Cómo organizan y gestionan las instituciones públicas la información que generan es crucial para asegurar la calidad y precisión de la información que ofrecen a la ciudadanía. En específico: toda política institucional de transparencia debe acompañarse de una política de gestión documental que incida en cómo las instituciones sistematizan datos, resguardan información y valoran documentación.* ”
(Ríos, 2015).

¿Qué es la Gestión Documental?

La gestión documental (GD en adelante), refiere a un conjunto de normas técnicas y prácticas usadas para la administración de documentos, archivos, expedientes y todo tipo de información generada por un organismo (público o privado), en cualquier soporte en el que haya sido creado, y durante todo su ciclo de vida. (Nievas, 1923; Ríos, 2015).

Se entiende por ciclo de vida de un documento a las siguientes tres fases -desarrolladas en la teoría de las fases o edades de los documentos expuesta por Alberch (2003)-, las que se vinculan al valor de uso asociado a cada documento:

1. Fase activa: Que va desde la planificación que hace de la creación de un documento parte del respaldo de un proceso, pasando por su creación y su posterior uso cotidiano.

2. Fase semiactiva: Que refiere al espacio de tiempo en que un documento o pieza de información alcanzó el objetivo que originó su creación y su consulta o uso pasa a ser ocasional.

3. Fase inactiva: Donde se.

“consolida la reducción de la utilidad administrativa y jurídica de un documento, y la posibilidad de una conservación permanente del mismo”
(Alberch, 2003)

y por tanto entran en consideración procedimientos de valoración a fin de justificar su desecho.

La gestión correcta de documentos no consiste simplemente en almacenarlos con fines históricos o de investigación. Ésta toma relevancia desde su generación y comporta varias etapas y procedimientos que deben llevarse a cabo asegurando una serie de estándares técnicos, imposición de criterios archivísticos y trabajo en equipo con un componente intersectorial.

El objetivo de la gestión documental apunta a la implementación de una estructura compleja, donde a partir de la **1) organización, 2) validación, 3) transferencia y 4) acceso y difusión de los archivos**, estos se generen con pertinencia, se categoricen y ordenen, se conserven (o no), y puedan hacerse disponibles para cumplir con sus fines de preservación histórica o aseguramiento del derecho de acceso a la información y probidad estatal.

7. **Por organización** nos referimos a la planificación y creación de un documento, asociándosele a un proceso y finalidad específica que no se ha suplido con otra pieza documental y considerando que su estructura suple los requerimientos de fundamentación y respaldo del proceso del que será parte; este proceso integra además su inserción en una estructura organizacional y socialización de uso y utilidad entre quienes se relacionarán con él. El vincular la transparencia a la puesta en importancia de un documento desde su gestación, refiere al concepto de Transparencia por Diseño, la que.

“ exige que la transparencia y el acceso a la información pública se tengan en cuenta no a partir de la finalización de un trámite o procedimiento sino desde su inicio, es decir, desde el momento en que la información se genera. La transparencia por diseño requiere saber, en el momento en que se inicia un trámite, si la información y los documentos que generará deberán ser publicados en los portales de transparencia o si van a poder ser objeto del acceso público, cuándo y durante cuánto tiempo

(Cerrillo y Casadesús, 2018). ”

- 2.** **El proceso de validación** refiere a la clasificación y carga de meta data que permitirá la ubicación del documento en una estructura de búsqueda, y a la conexión con otras piezas documentales atingentes a ella.

“ La descripción acuciosa de un conjunto de documentos es una tarea central de la gestión documental, pues es con base en este ejercicio que se posibilita la identificación y, por tanto, la recuperación y consulta posterior de los datos e información que contienen. (Ríos, 2015). ”

- 3.** **La transferencia** comporta el proceso de valoración de uso y utilidad que determina si, y cuándo, una pieza de información pasa de una fase a otra, adosándosele a su vez criterios de mantención o de eliminación.

- 4.** **La gestión documental** a su vez se encarga de establecer y asegurar parámetros para el ordenamiento, guardado y para la conservación de la documentación y su consiguiente puesta en acceso y difusión entre quienes soliciten acceso a su información.

Solo de este modo, y asegurando estos procedimientos,

“ un sistema de gestión de documentos se convierte en una fuente de información sobre las actividades de la organización que puede servir de apoyo a posteriores actividades y toma de decisiones, al tiempo que garantiza la rendición de cuentas frente a las partes interesadas presentes y futuras. (ISO 15489-1: 2001, 9). ”

En un contexto en el que el aparato público se encuentra en sostenido crecimiento, atendiendo a más personas, proveyendo de más servicios y por tanto ejecutando más acciones, es que los caudales de información generada no paran de crecer, y las organizaciones pueden verse superadas por la cantidad de rastros que su trabajo va dejando. Sin una apropiada GD, varios escenarios pueden darse, todos contraproducentes al ejercicio del DAI.

- 1.** Dada la no existencia de un proceso de organización bien definido, se genera documentación excedente a los fines de la institución. El exceso de documentación no puede ser debidamente clasificado ni guardado por lo que se generan un stock de información desordenada y por tanto inaccesible.

- 2.** La falta de validación a las piezas documentales, al no permitir su clasificación e inserción en compendios y buscadores, dificulta el acceso a ellas mientras se encuentran en uso, y lo vuelve prácticamente imposible una vez que han pasado a su fase semiactiva. Los documentos son guardados y su rastro solo lo puede seguir, en el mejor de los casos, la única persona que maneja el archivo y ubicó los documentos en su lugar.
- 3.** Procesos de transferencia inexistentes o mal implementados hacen que documentos relevantes sean desechados, desapareciendo información que debería mantenerse pública; o, por el contrario, que aquellos que ya no presentan una importancia de uso o consulta se continúen guardando, aumentando el acervo documental que debe explorarse ante cada solicitud y dificultando el acceso a otra documentación requerida.
- 4.** El descuido de los documentos una vez que se encuentran en la fase semiactiva de consulta, pone en riesgo su conservación. Así, una pieza de información que se generó con pertinencia, luego, se transfirió con criterio y, posteriormente, se validó, por lo que puede ser encontrada en los laberintos del archivo, si no es conservada en éste mismo, respetando las limitaciones de su soporte (necesidad de protección ante la humedad, temperatura, polilla, hongos; necesidad de actualización, etc.) ha de degradarse y tampoco podrá ser accesible y utilizable por la ciudadanía consultante.

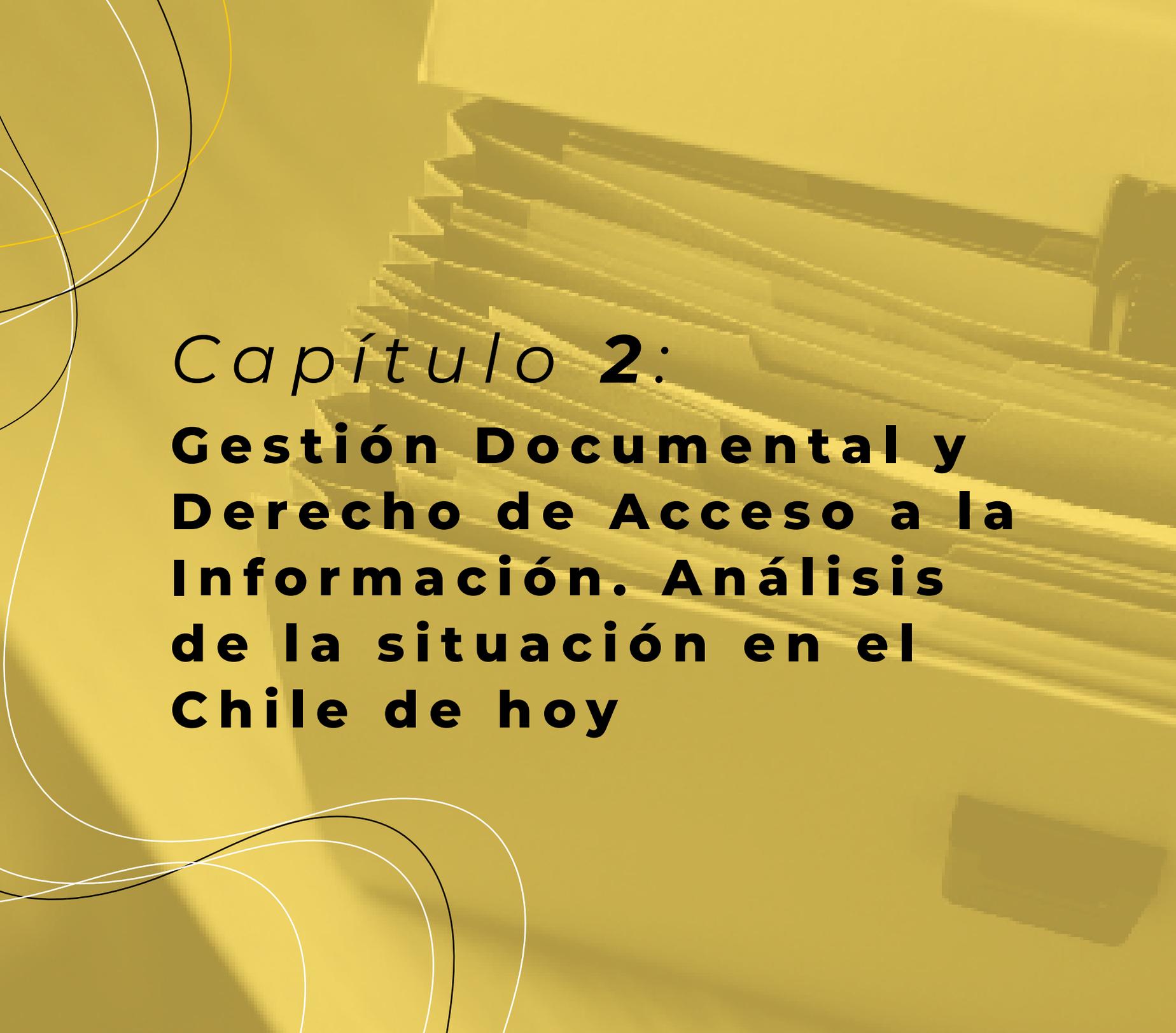
Sobre todo en lo referente al manejo y actualización de información apostada en formatos digitales:

“ Los formatos que permiten la reutilización de la información convierten la transparencia y el acceso a la información en algo más que un acto contemplativo o meramente informativo, permitiendo fomentar la participación ciudadana, el compromiso social (...) Estos formatos deben contemplar la compatibilidad con el máximo número posible de sistemas de recuperación de información o de lectura de ficheros. Por otro lado, es importante que sean conocidos, que su uso sea popular, prestando especial atención a los formatos abiertos y libres. ”
(Soler et al., 2016, 23).

La GD cubre así, por medio de una serie de mecanismos, el respaldo, cuidado y aseguramiento de accesibilidad de los documentos públicos, los que presentan un valor fundamental al ejercicio de una buena gobernanza y funcionan como sustento de la confianza de los ciudadanos con sus instituciones públicas, en cuanto se posicionan como los respaldos de las acciones que el Estado ejecuta por y para ellos (Ríos, 2015). Como lo expresa el International Council of Archives.

“ Los documentos constituyen herramientas a través de las cuales los gobiernos pueden rendir cuentas a los ciudadanos y demostrar su capacidad para promover valores democráticos. Una adecuada gestión documental es lo que permite que un país comprenda quién, cuándo, dónde, cómo y el porqué de las acciones de su gobierno, garantizando además el respeto de los Derechos Humanos y permitiendo que los representantes del pueblo puedan explicar y rendir cuentas a la ciudadanía del porqué de las acciones que llevan a cabo. El archivar adecuadamente también contribuye a una gobernanza más eficaz y eficiente. (ICA, 2012). ”

De este modo, la falta de un programa de gestión documental pudiese afectar el derecho de los solicitantes de información, en cuanto la inexistencia de información o el desorden en el manejo de ésta, afectan la posibilidad de responder a las solicitudes de la ciudadanía, viéndose por consiguiente, mermada la transparencia y los impactos y potenciales que ésta debiese tener, y corriéndose el riesgo de que el cumplimiento de las normas de transparencia se transformen en una cuestión meramente formal y administrativa.



Capítulo 2:
**Gestión Documental y
Derecho de Acceso a la
Información. Análisis
de la situación en el
Chile de hoy**

El acceso a la información refiere al derecho de todo ciudadano de acceder a la información generada y controlada por órganos del Estado; así como al deber de aquel, de poner a disposición de sus ciudadanos toda información generada por y para su funcionamiento. Es la Comisión Internacional de Derechos Humanos, en su Declaración de Principios sobre la libertad de expresión del año 2000, quien define esto en cuanto expresa que

**“ El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho”.
(CIDH, 2000). ”**

Del mismo modo, en Chile, la Ley N°20.285, sobre acceso a la información pública, consigna este derecho ciudadano y la consiguiente responsabilidad del Estado de hacerlo efectivo. Es en el mismo texto de la ley donde se enuncia la relación de este derecho con el principio de transparencia:

**“ Artículo 1°.- La presente ley regula el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información.
(Ley N°20.285, 2008). ”**

La transparencia, por su parte, refiere a los

“ procesos de creación y gestión de información; los criterios de clasificación de la información; y los procedimientos de acceso a la misma que crean e implementan las organizaciones públicas o gubernamentales. (Cejudo et al., 2012b). ”

La gestión documental, en cuanto se encarga de los dos primeros elementos de esta definición de transparencia (“procesos de creación y gestión de información; los criterios de clasificación de la información”) se posiciona como un elemento clave para asegurar la viabilidad de la misma; y aunque si bien la Ley de Transparencia se enfoca primordialmente en definir y normar los procedimientos de acceso a la información y que busca asegurar el derecho de acceso de información de los ciudadanos, promoviendo instituciones transparentes que provean de acceso al acervo documental que generan, no necesariamente asegura la existencia de las herramientas para asegurar el orden, clasificación, mantención y puesta a disposición de dicha información a la ciudadanía consultante. Elementos que se establecen como la base para el ejercicio del DAI, como bien lo declara Moyano Collado:

“ La transparencia requiere sistemas de gestión documental que hagan posible el control de documentos y, por extensión, de contenidos y otros recursos de información desde el mismo momento de su creación y durante todo su ciclo de vida” y “El control de la totalidad de los documentos mediante la implantación de sistemas de gestión documental es la fase básica y de ello va a depender el buen uso de los documentos, el acceso, el control y la explotación posterior en portales y servicios de transparencia o reutilización. (Moyano Collado, 2015). ”

En este sentido, se debe destacar que, conforme lo dispone el artículo 5° de la Ley de Transparencia, es pública

“ toda otra información que obre en poder de los órganos de la Administración, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento. ”

En consecuencia, la gestión documental se torna fundamental como una herramienta indispensable para garantizar de manera efectiva el ejercicio del derecho de acceso a la información. Sin una adecuada gestión de los documentos y de la información que debe obrar en poder de un órgano de la Administración del Estado, el acceso a la misma se puede dificultar, constituyéndose en un obstáculo al ejercicio del derecho.

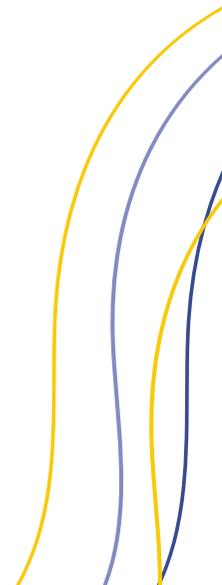
Un apropiado modelo de GD con todo lo que comporta, contribuye tanto a potenciar la Transparencia Activa (en adelante e indistintamente TA), entendido como el deber de los organismos del Estado de informar proactivamente ciertos aspectos de su funcionamiento señalados en el artículo 7° de la Ley de Transparencia; como también el acceso a información pública por medio de solicitudes a través de portales y canales que la ley establece y habilita:

“ El sistema de gestión documental no sólo permite la sistematización de la publicación de la información objeto de la transparencia activa sino que facilita enormemente la garantía del derecho de acceso a la información pública a las personas que así lo soliciten. Esto es así debido a que resultará mucho más sencilla la recuperación de la información pertinente, permitiendo cumplir los plazos que marca la ley sin demoras innecesarias. ”
(Cerrillo y Casadesús, 2018).

En la medida que los aspectos a hacer disponibles mediante TA se encuentran establecidos y normados, es que las instituciones públicas saben a priori qué información deben por ley generar, guardar y hacer pública. Es cuando nos referimos al DAI que una apropiada gestión documental toma mayor importancia, y la falta de ésta, genera mayores implicancias.

Una serie de amparos llegan al Consejo para la Transparencia (CPLT en adelante) todos los años en los que se informa que las instituciones sobre las que recaen los reclamos no entregan la información solicitada bajo la causal de que no cuentan con ésta, que está desagregada o mal ingresada en las bases de datos por lo que la construcción o validación de lo solicitado tomaría mucho tiempo, o directamente que no la encuentran.

Si bien estas primeras dos causales son válidas para el caso de información y documentación que no amerita ser guardada o para requerimientos muy específicos, muchas veces es la no existencia de procesos de organización, de transferencia o de conservación la causa de que información pertinente no se genere, no se guarde, se guarde incompleta o bajo categorías muy agregadas, se descarte, o se haya degradado y perdido. Finalmente, el hecho de no entregar la información pudiese hacer referencia directa a un déficit de gestión por falta de validaciones que permitan la búsqueda de información archivada, porque la información no se encuentra disponible,



porque se encuentra en uso o porque no existe. En esos casos, cabe consignar que existen fallos del CPLT donde se acoge el reclamo, certificándose de esta manera que la información debería haberse generado o guardado, o que compete construirla.

Es dado esto que se presenta a continuación un análisis indagatorio en el cual se explora el uso de estas causales entre los amparos que se han hecho históricamente al Consejo para la Transparencia, y un análisis de casos en los que se revisa el contenido de los expedientes de los mismos, a fin de establecer una noción del impacto que la falta de mecanismos de gestión documental puede estar ejerciendo en el real DAI de los requirentes de información gubernamental en Chile.

1. Análisis General

Se reportan a continuación, datos sobre amparos o reclamos tramitados por el CPLT y recopilados por el Sistema de Gestión de Casos de dicho organismo para el periodo enero 2009 – abril 2021.

Ante una solicitud de información por Ley de Transparencia, los organismos consultados deben entregar dicha información a la ciudadanía. No obstante, ante una denegación de información, insatisfacción con la respuesta o al considerar que la información no está completa, los requirentes de información pueden presentar su reclamo ante el CPLT.

Estos amparos o reclamos también pueden nacer a razón de que las instituciones han respondido que no pueden hacer entrega de los documentos. Cuando esto último ocurre, las mismas deben explicar su accionar invocando alguna causal -definidas en la Ley de Transparencia-que justifique la no entrega de la información; así, en el CPLT se clasifican estas causales bajo las siguientes categorías, que, en relación con lo informado por el organismo, son completadas por el reclamante a la hora de ingresar su amparo¹:

¹ Cabe destacar que las categorías de respuesta propuestas por el CPLT para que los solicitantes clasifiquen la respuesta del organismo que ha denegado la información, no guardan total consonancia con las causales dispuestas en la Ley 20.285. Las que son:

Artículo 21.- Las únicas causales de secreto o reserva en cuya virtud se podrá denegar total o parcialmente el acceso a la información, son las siguientes:

1. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido, particularmente:

a) Si es en desmedro de la prevención, investigación y persecución de un crimen o simple delito o se trate de antecedentes necesarios a defensas jurídicas y judiciales.

b) Tratándose de antecedentes o deliberaciones previas a la adopción de una resolución, medida o política, sin perjuicio que los fundamentos de aquéllas sean públicos una vez que sean adoptadas.

c) Tratándose de requerimientos de carácter genérico, referidos a un elevado número de actos administrativos o sus antecedentes o cuya atención requiera distraer indebidamente a los funcionarios del cumplimiento regular de sus labores habituales.

2. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte los derechos de las personas, particularmente tratándose de su seguridad, su salud, la esfera de su vida privada o derechos de carácter comercial o económico.
3. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte la seguridad de la Nación, particularmente si se refiere a la defensa nacional o la mantención del orden público o la seguridad pública.
4. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el interés nacional, en especial si se refieren a la salud pública o las relaciones internacionales y los intereses económicos o comerciales del país.
5. Cuando se trate de documentos, datos o informaciones que una ley de quórum calificado haya declarado reservados o secretos, de acuerdo a las causales señaladas en el artículo 8° de la Constitución Política.

- 1.** **La información no existe:** A razón de que ésta nunca se ha generado, o bien se ha descartado o degradado de manera que no hay posibilidad de entrega.
- 2.** **No se encuentra la información:** El órgano ha buscado la información en sus registros y no ha sido capaz de encontrarla para poder hacer entrega al solicitante.
- 3.** **La información solicitada está en posesión de otro órgano o servicio:** La información, o se encuentra temporalmente en uso por parte de otro organismo, o bien refiere a información que si bien es generada por la institución a quien se le ha hecho la solicitud, ésta luego es usada y archivada por otro órgano.
- 4.** **Debido funcionamiento del órgano/servicio:** Esta causal se utiliza cuando la obtención de la información comprende una carga de trabajo para la que no existen recursos humanos en la institución, viéndose afectado su funcionamiento en caso de asignar esta labor a alguien. Suele argüirse para solicitudes que requieren del depuramiento de grandes acervos de información o la construcción de datos específicos, como Bases de Datos, compilaciones, etc.

- 5. Interés nacional:** La información, de hacerse pública, podría interferir con la adecuada gestión de “la salud pública, o con las relaciones internacionales y los intereses económicos o comerciales del país” (Ley N°20.285. Art. 21 N°1.).
- 6. Seguridad nacional:** La información, de hacerse pública, podría interferir con “la defensa nacional o la mantención del orden público o la seguridad pública” (Ley N°20.285. Art. 21 N°3.).
- 7. Oposición de un tercero:** La información solicitada contiene información personal, o propia a un ciudadano, y éste, luego de consultársele respecto de la publicidad de su información, la ha denegado.
- 8. Otras:** Esta categoría comprende las excusas que no hacen referencia a ninguna de las anteriormente especificadas.

Del total de amparos recibidos por el CPLT en los más de 12 años que comprende el análisis (92.864), se revisaron aquellos que hacen razón a las causales de “No se encuentra la información”, “La información no existe” y “Debido funcionamiento del órgano”, para los casos que han sido acogidos por el CPLT, en tanto muchas veces los ciudadanos requieren de información que los organismos no generan o no están obligados a guardar, pero en esta línea, un amparo acogido del CPLT confirmaría que la información no entregada (por no encontrarse, no existir o por no estar ordenada y categorizada según lo solicitado por el requirente) debe facilitarse y por lo tanto ésta tendría que haberse generado y/o guardado para su futuro acceso, o validado y categorizado de manera de poder trabajarla y construir información desagregada sin comportarle una mayor carga de trabajo asociada.

Se entiende así que estas tres causales son las que podrían generarse a causa de una gestión documental inexistente o deficiente.

La muestra final de análisis por tanto comprende la siguiente distribución:

- ◆ Periodo de análisis: Enero 2019 – Abril 2021
- ◆ Total de amparos del periodo: 92.864
- ◆ Amparos con causal “No se encuentra la información” sumado a que el reclamo ha sido acogido parcial o totalmente por el CPLT: 545 casos
- ◆ Amparos con causal “La información no existe” sumado a que el reclamo ha sido acogido parcial o totalmente por el CPLT: 367 casos
- ◆ Amparos con causal “Debido funcionamiento del órgano” sumado a que el reclamo ha sido acogido parcial o totalmente por el CPLT: 1.137 casos

Suelen ser las instituciones que más amparos generan las que a su vez más utilizan las causales que estamos analizando en este trabajo (el top 5 para las tres causales están entre las 12 instituciones con más amparos totales). La ciudadanía estaría requiriendo mucha información de parte de estas instituciones y entre el 1% y 6% de estos requerimientos no se estarían pudiendo solventar a causa de probables problemas en la administración documental.

i. No se encuentra información (NEI)

**Tabla 1:** Top 15 instituciones con más reclamos NEI

N	Institución	No Encuentra Información	% casos NEI	Total Amparos	Ranking Total
1	Ejército de Chile	22	1,5%	1502	3
2	Carabineros de Chile	15	0,6%	2622	1
3	PDI	12	0,9%	1292	5
4	Gendarmería de Chile	10	0,8%	1248	6
5	Ministerio de Educación	10	1,3%	776	12
6	Fuerza Aérea de Chile	9	2,4%	376	38
7	Municipalidad de Curicó	8	3,4%	238	82
7	Subsecretaría de Salud Pública	8	0,5%	1497	4
7	SENAME	8	2,1%	389	35
7	CONAF	8	2,7%	299	61
7	ANID	8	4,4%	181	117
12	SII	7	0,6%	1131	7
12	Subsecretaría del Interior	7	0,7%	1050	8
14	ISP	6	1,5%	408	34
14	Subsecretaría de Redes Asistenciales	6	0,9%	655	14

Para el caso de la causal “No se encuentra información” (NEI, en adelante), las instituciones más reclamadas son el Ejército, Carabineros, la Policía de Investigaciones (PDI), Gendarmería y el Ministerio de Educación (Mineduc). Cabe destacar que, de estas 5 instituciones, 4 refieren a organismos encargados del mantenimiento del orden y la seguridad de Estado o de las Fuerzas Armadas (FFAA). Si tomamos en cuenta la lista completa de las 15 instituciones más reclamadas, entran otras 2 instituciones que operan en este ámbito (Fuerza Aérea y la Subsecretaría del Interior).

En el ámbito del gobierno local, solo figura la Municipalidad de Curicó, con 8 amparos de causal NEI, equivalente al 3,4% de sus negaciones de solicitudes de acceso a la información (SAI en adelante). Resulta de esta manera ser la segunda institución con la mayor proporción de amparos de los impuestos sobre ellas que excusan a razón de no encontrar la información solicitada, detrás de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo -ANID- (4,4%), y por delante de la CONAF, Fuerza Aérea y el Servicio Nacional de Menores -SENAME- (con entre 2,1% y 2,7%).

Se genera además una categoría temática de interés: instituciones del ámbito de la salud pública, como las Subsecretarías de Salud Pública y de Redes Asistenciales, y el Instituto de Salud Pública (ISP).

ii. Información no existe (INE)

**Tabla 2:** Top 15 instituciones con más reclamos INE

N	Institución	Información No Existe	% casos INE	Total Amparos	Ranking Total
1	SII	23	2,0%	1131	7
2	Carabineros de Chile	18	0,7%	2622	1
3	Ejército de Chile	13	0,9%	1502	3
4	Superintendencia de Pensiones	8	0,8%	946	9
5	Subsecretaría de Salud Pública	7	0,5%	1497	4
5	PDI	7	0,5%	1292	5
7	Min. del Interior y Seguridad Pública	6	0,7%	896	10
7	Ministerio de Educación	6	0,8%	776	12
7	Municipalidad de Las Condes	6	0,9%	655	14
7	SENAME	6	1,5%	389	35
7	Dirección de Vialidad del MOP	6	1,8%	340	46
12	Gendarmería de Chile	5	0,4%	1248	6
12	Municipalidad de Valparaíso	5	1,0%	524	24
12	Armada de Chile	5	1,0%	504	25
12	Servicio de Salud Araucanía Sur	5	3,4%	145	157

Para el caso de la causal “La información no existe”, pero donde el CPLT al aceptar el reclamo total o parcialmente ha corroborado que ésta sí debería existir y, por tanto, hay una falta en la no entrega de la misma (INE en adelante), nuevamente vuelven a aparecer varias de aquellas instituciones del listado anterior (8 de las 15 antes citadas) y casi todas las del top 5: el Servicio de impuestos internos (SII) es la institución más reclamada, le siguen Carabineros, el Ejército, la Superintendencia de Pensiones y la Subsecretaría de Salud Pública y PDI, ambas en quinto lugar.

Las instituciones encargadas del mantenimiento del orden y seguridad pública y las FFAA, nuevamente tienen una alta aparición y toman agencia en los lugares 2º, 3º, 5º, 7º, 12º para dos organismos. La Subsecretaría del Interior y la Fuerza Aérea desaparecen esta vez del top 15, pero entran la Armada de Chile y el Ministerio del Interior antes faltantes, para un total de 6 instituciones del ámbito en este listado.

En el ámbito del gobierno local, aparecen las Municipalidades de Valparaíso y Las Condes.

Los organismos con una alta proporción de amparos de causal INE son el Servicio de Salud Araucanía Sur (3,4%), el SII (2%), y la Dirección de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas y SENAME (con sobre el 1,5%).

Destaca en este listado la alta variabilidad en el tipo de organismos que estarían no generando respaldos pertinentes a su quehacer o bien a razón de prácticas deficientes en los procesos de valoración, descartando documentos relevantes a la transparencia del aparato público.

iii. Debido funcionamiento del órgano (DFO)

En el uso de esta causal podemos observar nuevamente una alta aparición de organismos encargados del mantenimiento del orden y la seguridad de Estado y las FFAA. Estos ocupan 5 de los 15 puestos, ubicándose Carabineros, Gendarmería y la PDI en los lugares 1º, 2º y 5º; y el Ejército y la Armada en los lugares 6º y 13º. La Superintendencia de Pensiones y el SII son las otras dos instituciones que entran en el top 5 de más solicitudes no contestadas a razón de que la compilación de ella distraería al organismo de sus debidas funciones.

Cabe destacar nuevamente, que las 6 instituciones que más utilizan la causal DFO se encuentran entre las 10 instituciones más reclamadas por la ciudadanía en general.

Aparecen, así como en los listados de causal NEI y INE, también el Mineduc, SENAME y ANID. Esta última institución es la que presenta la mayor proporción de uso de causal DFO, usándola como razón para un 6,6% de las solicitudes que se niegan a responder; le siguen en esta línea, la Universidad de Chile y la Comisión para el Mercado Financiero, con alrededor de un 5%.

Resalta una mayor aparición de instituciones asociadas al área de la educación entre los organismos que hacen uso de la causal DFO que respecto de las otras causales: Ministerio y Superintendencia de Educación, Universidad de Chile y ANID.

Destaca por su parte que organismos del área de la salud (con 2 y 3 apariciones en los tops 15 de las causales NEI e INE) no hacen parte de esta lista.

Del mundo municipal, solo entra en este top 15, la municipalidad de Maipú.



Tabla 3: Top 15 instituciones con más reclamos DFO

N	Institución	Afecta el debido funcionamiento del órgano	% casos DFO	Total Amparos	Ranking Total
1	Carabineros de Chile	54	2,1%	2622	1
2	Gendarmería de Chile	35	2,8%	1248	6
3	Superintendencia de Pensiones	31	3,3%	946	9
4	SII	30	2,7%	1131	7
5	PDI	22	1,7%	1292	5
6	Ejército de Chile	20	1,3%	1502	3
7	Ministerio de Educación	19	2,4%	776	12
8	SENAME	18	4,6%	389	35
8	Superintendencia de Educación	18	3,8%	471	27
10	Municipalidad de Maipú	14	2,3%	610	18
11	SAG	12	2,2%	541	23
12	Universidad de Chile	12	5,0%	238	82
13	ANID	12	6,6%	181	117
13	Armada de Chile	12	2,4%	504	25
13	Comisión para el Mercado Financiero	12	5,1%	237	83
13	SUSESO	12	1,9%	628	16

2. Análisis de Casos

i. Metodología y ajustes

Se ha revisado además el expediente y contenido de algunos de estos amparos, a fin de entender con mayor profundidad las razones que existen detrás de estos argumentos y sopesar en qué medida se relacionan con las implicancias de una Gestión Documental nula, defectuosa o incompleta.

Se revisó de manera aleatoria el 10% redondeado al entero de los casos de las 15 instituciones que remiten más a cada causal NEI e INE. De este modo, para Ejército de Chile, en su causal NEI se revisarán 2 casos (10% de 22), y en su causal INE, 1 caso (10% de 13) etc. Con esto se revisaron 17 amparos NEI y 17 amparos INE, de 23 instituciones distintas.

Para el caso de la causal DFO, en cuanto esta es la razón más aludida a la hora de rechazar la entrega de información (30% de los amparos que declaran alguna razón de denegación de la información la utilizan), y en vistas de que su justificación puede, pero no necesariamente ha de estar relacionada a una deficiente gestión documental, sumado a que el amparo del CPLT tampoco corrobora esta noción, es que la elección de casos para el análisis usará otra metodología.

Se observa que esta causal se puede utilizar en 3 escenarios: gasto desmedido de tiempo en la búsqueda y recopilación de información; gasto desmedido de tiempo en la construcción de información muy específica a los intereses del solicitante (desagregación, cruces, compilaciones); y gasto desmedido de tiempo en la validación de informaciones mal registradas en bases de datos descuidadas. Son solo la primera y tercera de estas razones las que podrían relacionarse con la GD como tal, y existe la teoría de que éstas serían más comunes en instituciones más pequeñas que no cuentan con áreas abocadas a la compilación y tratamiento de data. Es por eso por lo que, para esta causal en particular, se ha tomado la decisión metodológica de revisar el espacio de la administración municipal, estudiando un amparo por municipalidad, de las Top 15 Municipalidades que más utilizan este recurso, revisándose así 19 amparos DFO.



ii. Debido funcionamiento del órgano (DFO) - Municipalidades

Tabla 4: Top 15 Municipalidades con más reclamos DFO

N	Institución	Afecta el debido funcionamiento del órgano	% casos DFO	Total Amparos	Ranking Total
1	Municipalidad de Maipú	16	2,6%	610	18
2	Municipalidad de Valparaíso	9	1,7%	524	24
3	Municipalidad de Santiago	7	0,9%	814	11
4	Municipalidad de Independencia	6	2,6%	227	89
4	Municipalidad de Lo Barnechea	6	4,3%	140	164
4	Municipalidad de Quilicura	6	1,4%	418	32
4	Municipalidad de Rancagua	6	2,4%	255	73
4	Municipalidad de San Pedro	6	1,9%	311	58
9	Municipalidad de Antofagasta	5	1,7%	300	60
9	Municipalidad de Concepción	5	1,4%	357	41
9	Municipalidad de La Reina	5	2,5%	202	98
9	Municipalidad de Macul	5	2,6%	190	106
9	Municipalidad de Nogales	5	2,8%	176	120
9	Municipalidad de Talagante	5	3,9%	127	184

15	Municipalidad de Colina	4	2,7%	148	152
15	Municipalidad de Ñuñoa	4	1,2%	344	44
15	Municipalidad de Recoleta	4	0,9%	453	28
15	Municipalidad de San Fernando	4	1,6%	255	73
15	Municipalidad de Temuco	4	2,7%	149	151

Respecto de las municipalidades más reclamadas, 12 de las 19 del listado pertenecen a la Región Metropolitana (RM en adelante), y más en específico, 9 a la Provincia de Santiago. Seis otras comunas refieren a municipios de ciudades que son capitales provinciales o regionales, y solo una de las comunas (Nogales, en la Provincia de Quillota, Región de Valparaíso) corresponde a una municipalidad pequeña y de corte más rural.

El top 5 integra a 6 Comunas de la RM y a las capitales regionales de sus regiones vecinas: Rancagua y Valparaíso.

La proporción de solicitudes de acceso a la información denegadas bajo causal DFO se posiciona entre el 0,9% y el 4,3% de los requerimientos hechos a dichas Municipalidades y no entregados, siendo Lo Barnechea y Talagante quienes presentan los niveles más altos de uso de esta excusa.

3. Principales hallazgos

i. Metodología y ajustes

Los hallazgos del análisis de casos se presentan a continuación:

En primer lugar, fueron revisados 53 amparos para determinar si, y de qué forma, las causales aludidas se relacionaban a una gestión documental deficiente en los organismos que denegaban información.

Institución	N NEI	N revisado	N NEI	N revisado	N DFOM	N revisado
Ejército de Chile	22	2	13	1		
Carabineros de Chile	15	2	18	2		
PDI	12	1	7	1		
Gendarmería de Chile	10	1	5	1		
Ministerio de Educación	10	1	6	1		
Subsecretaría de Salud Pública	8	1	7	1		
SENAME	8	1	6	1		
SII	7	1	23	2		
Fuerza Aérea de Chile	9	1				
Municipalidad de Curicó	8	1				

Institución	N NEI	N revisado	N NEI	N revisado	N DFOM	N revisado
CONAF	8	1				
ANID	8	1				
Subsecretaría del Interior	7	1				
ISP	6	1				
Subsecretaría de Redes Asistenciales	6	1				
Superintendencia de Pensiones			8	1		
Min. del Interior y Seguridad Pública			6	1		
Municipalidad de Las Condes			6	1		
Dirección de Vialidad del MOP			6	1		
Armada de Chile			5	1		
Servicio de Salud Araucanía Sur			5	1		
Municipalidad de Valparaíso			5	1	9	1
Municipalidad de Maipú					16	1
Municipalidad de Santiago					7	1
Municipalidad de Independencia					6	1

Institución	N NEI	N revisado	N NEI	N revisado	N DFOM	N revisado
Municipalidad de Lo Barnechea					6	1
Municipalidad de Quilicura					6	1
Municipalidad de Rancagua					6	1
Municipalidad de San Pedro Melipilla					6	1
Municipalidad de Antofagasta					5	1
Municipalidad de Concepción					5	1
Municipalidad de La Reina					5	1
Municipalidad de Macul					5	1
Municipalidad de Nogales					5	1
Municipalidad de Talagante					5	1
Municipalidad de Colina					4	1
Municipalidad de Ñuñoa					4	1
Municipalidad de Recoleta					4	1
Municipalidad de San Fernando					4	1
Municipalidad de Temuco					4	1

A modo general, de los 53 reclamos revisados, 21 (40%) corresponden a situaciones en las que la gestión documental no tendría injerencia, en cuanto se trata de solicitudes respecto de información que ha sido generada y guardada por los organismos, y por tanto se encuentra disponible y accesible; sin embargo, las instituciones se estarían negando a dar entrega de ellas a razón de problemas en la interpretación del alcance de las causales de reserva establecidas por la ley, y es por eso que el CPLT ha obligado en todos estos casos a facilitarlas total o parcialmente en último término. A su vez, 3 amparos de causal DFO refieren a información que las instituciones poseen, pero no en el nivel de desglose solicitado, y por tanto la construcción de la data es lo que afectaría su debido funcionamiento.

Otros 13 casos (25%), que solo se dan en el ámbito municipal y en uno de los casos de Gendarmería, y siempre para amparos de causal DFO, refieren a solicitudes de información de muy baja complejidad, donde las instituciones declaran contar con la documentación requerida y saber dónde se encuentra, pero aluden a la interferencia del debido funcionamiento del órgano en la medida en que desarchivar, compilar y/o tarjar datos personales de éstas les tomaría demasiado tiempo. Esta situación puede darse por un mal entendimiento del apropiado uso de la causal (algunos organismos estarían aduciendo a ella porque el compilar la información requerida les tomaría uno o dos días de trabajo); sin embargo, también existiría la posibilidad de que la alta dificultad reportada para acceder a información ya levantada (pues en ninguno de estos casos se pide construcción o elaboración de información específica), podría asociarse a carencias en los procesos de validación y archivo de documentos que harían de una tarea en otras circunstancias, muy simple, una labor inconmensurable.

Diecinueve casos (35%) refieren directamente a situaciones generadas a raíz de un mal manejo documental.

En cinco Municipalidades distintas se dan las siguientes situaciones: información reciente que se admite acopiada en una bodega sin orden o directamente perdida; información histórica que solo está ordenada desde fecha reciente; informaciones que por pertenecer a direcciones distintas de la municipalidad están recopiladas, validadas y ordenadas a su manera; y entrega de información completa y compleja, pero con vacíos temporales.²

Notamos, por tanto, deficiencias en los procesos de organización -a fin de establecer estándares de compilación y archivo comunes en la organización- y de transferencia, en cuanto informaciones recientes estarían siendo guardadas antes de tiempo o algunas serían perdidas o descartadas inconsistentemente. Esto apoyado de una manifiesta falta de validaciones que ayudarían a ubicar a los archivos perdidos o compilar los disgregados.

² Para mejor entendimiento, se presenta a continuación el cariz de algunas de las tareas que para estas Municipalidades no son completables en 20 días hábiles (plazo legal para dar respuesta a las solicitudes): documentos de solicitud y aprobación de patentes para juegos electrónicos de habilidades o destreza -120 en total-; contratos de 50 funcionarios municipales tipificados; carpeta digitalizada del título de una propiedad individualizada por rol; facturas recibidas en un mes específico por la municipalidad; resúmenes de movimientos de cuentas -8, tipificadas- gestionadas por la municipalidad; estatutos de una junta de vecinos determinada; entre otros.

En uno de los casos se aprecia una intención de orden, pero la GD no solo se encarga de manejar la gestión diaria de una organización, también respecta a su historia, por lo que una vez inserta en una institución, debe -además- hacerse cargo de su pasado. En el caso de la municipalidad que solo cuenta con información ordenada de hace 2 años, podemos inferir problemas de GD solo en cuanto no estuvieran en proceso de ordenar sus registros históricos. No obstante, es una manifestación de cómo la gestión documental arrastra mucho peso cuando no se implementa de manera orgánica y pronta.

Respecto a los órganos de la administración central y los servicios públicos analizados, en la mayoría de estos casos, la causal se escuda en la no existencia de información, pero resulta ser data que debería haberse compilado dada su relevancia a la gestión y accountability de las instituciones apeladas (N=5), o informes cuya entrega debería haberse solicitado (N=2), lo que refiere a una falla en el proceso de organización. Los problemas en la recopilación de la información suelen ir además acompañados de bases de datos incompletas y con datos inconsistentes que imposibilitan la reconstrucción de información asociada a los ítems que no estarían levantándose apropiadamente (N=3).

En cuatro amparos nos encontramos con información perdida o mal ubicada, por lo que no se encuentra donde debería estar, y en una ocasión con una información descartada antes del tiempo establecido por el manual de manejo de información del organismo, denotándose fallas en el proceso de transferencia.

Se observó, además, casos sobre solicitudes de información histórica, que se ha perdido debido a déficits en el manejo de la información (caso de información quemada en un incendio en 1989), información no generada o que se ha descartado sin que correspondiera, ante lo cual, dada su relevancia, recae en la institución el reconstruir dicha información. También se contaría con mucha información compilada y guardada, pero sin un trabajo de validación que permita su categorización y búsqueda.

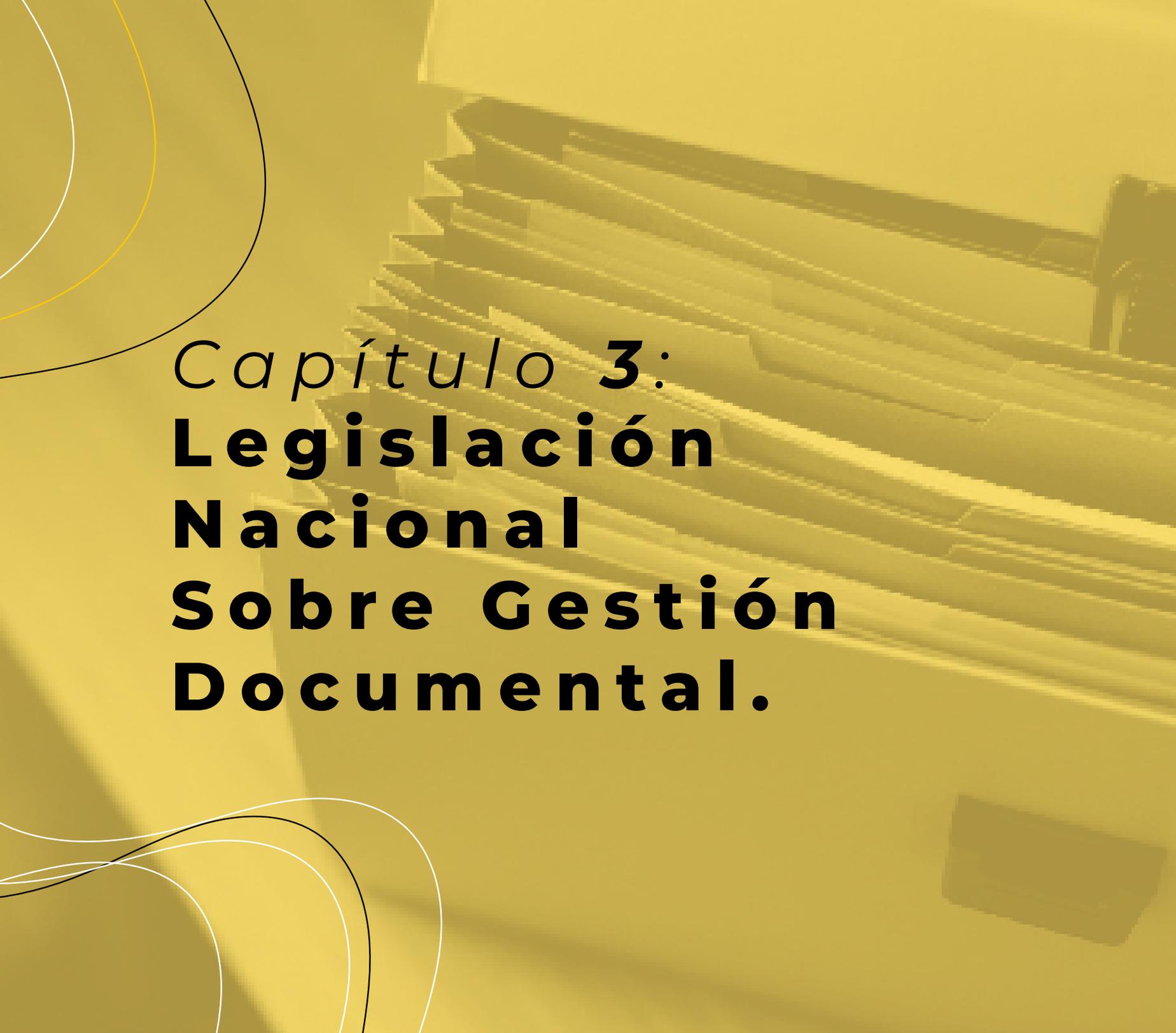
A modo de conclusión general, en un tercio de los casos revisados se puede observar una directa interferencia ejercida por el mal manejo documental con el efectivo derecho de acceso a la información.

En estos casos, los elementos más preminentes refieren a un descuido o una inexistencia de la etapa de organización, en la que los organismos han de definir qué información es relevante e imprescindible de generarse y conservarse para el funcionamiento y posterior rendición de cuentas de la institución, lo que estaría llevando a los organismos a no levantar la información que su funcionamiento y responsabilidades ante la ciudadanía requieren. Asimismo, se levanta la existencia de bases de datos defectuosas y poco actualizadas y un bajo seguimiento procedimental que habilita que informaciones no se registren o documentos no sean solicitados.



Existen también situaciones en las que informaciones generadas se han perdido o descartado sin justificación.

Para las Municipalidades, se presenta un fenómeno a relevar: 12 de los 19 casos revisados (63%) refieren a información generada y guardada, pero respecto de la cual la institución declara verse sobrepasada en las posibilidades de gestionarla. Este déficit de capacidades institucionales para realizar este tipo de gestión termina por restar el valor a la documentación que ha sido pertinentemente generada y a gran costo guardada, sin que pueda usarse para las finalidades de la transparencia pública, cuestión que un adecuado proceso de gestión documental, sin duda, ayudaría a remediar.

The background features a stack of papers or documents, slightly blurred, with a warm yellow and orange color palette. In the top-left corner, there are several overlapping circles of varying colors (white, yellow, black). In the bottom-left corner, there are several overlapping, flowing lines in white and black.

Capítulo 3:
**Legislación
Nacional
Sobre Gestión
Documental.**

Análisis normativo en materia de gestión documental

1. Decreto con fuerza de ley N°5.200 Sobre instituciones nacionales patrimoniales dependientes del Servicio Nacional del Patrimonio Cultural. Ministerio de Educación Pública (1929).

El DFL N°5.200, de 1929, del Ministerio de Educación Pública, es el primer instrumento normativo que regula, de manera general, el tipo de documentación y los requisitos y condiciones en que ésta ingresa al Archivo Nacional. Sin perjuicio de ello, es el marco normativo que sigue actualmente vigente en materia de gestión documental y, dada su antigüedad, está diseñado solamente para la gestión de documentos en soporte papel y físico.

Como indica su nombre, el DFL N°5.200 es una norma que no trata exclusivamente sobre gestión documental, sino también contiene ciertas normas sobre instituciones culturales. En los considerandos iniciales de este decreto se aprecia que el núcleo del mismo y que las ideas que lo informan están relacionadas con el conocimiento y su aplicación a la educación, y este DFL está circunscrito a bibliotecas, archivos y museos. El Decreto en cuestión aún no contemplaba dentro de su finalidad la transparencia de la información, primeramente, porque su ámbito son documentos más bien propios del quehacer del conocimiento. También es un elemento que considerar que la discusión e importancia de la transparencia como elemento propio de una democracia robusta se inició con posterioridad a la década de génesis de esta regulación.

No obstante, su carácter académico, el DFL N°5.200 contiene una norma sobre información de la Administración del Estado. Es así como en su artículo 14 se enumeran aquellos documentos que, anualmente, ingresarán al Archivo Nacional, y en el momento en que éstos deberán ingresar. Así, por ejemplo, se señala que ingresarán al Archivo Nacional los documentos de los distintos Ministerios que hayan cumplido cinco años de antigüedad; los documentos de las Intendencias y Gobernaciones que hayan cumplido sesenta años de antigüedad; los libros de actas de las municipalidades que tengan más de sesenta años de antigüedad. Los demás literales apuntan a información que no emana de la Administración del Estado, como lo serían protocolos notariales o registros de conservadores.

Expresamente, el inciso final del artículo 14, excluye de esta regulación a la documentación del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, y de los demás órganos dependientes del Ministerio de Defensa Nacional, o que se relacionen con el gobierno por su intermedio. El archivo y la eliminación de esta documentación se realizarán conforme a lo que disponga la reglamentación ministerial e institucional respectiva, para lo cual cada una de las instituciones han dictado su propia reglamentación respecto de esta materia, destacándose los siguientes:

- ◆ Reglamento de Operación de Aeronaves, aprobado por Decreto Supremo N°52, de 15 de abril de 2002 (Fuerza Aérea).

- ◆ Reglamento de Documentación N°22, aprobado por el decreto N°3.612, de 1961 (Carabineros de Chile).
- ◆ Manual de manejo, uso y tramitación de la documentación del Estado Mayor de la Defensa Nacional, aprobado por Resolución N°13, de 15 de febrero de 2008, del Ministerio de Defensa Nacional.

Se hace presente que el mencionado inciso final del artículo 14 fue incorporado mediante la Ley N°18.771, del año 1989, cuyo único artículo consistió en disponer la exclusión de la reglamentación general, el archivo y eliminación de la documentación que obra en poder tanto del Ministerio de Defensa, como de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe destacar que en el año 2015 ingresó a tramitación el proyecto de ley que modifica el DFL N°5.200, de 1929, del Ministerio de Educación Pública, para suprimir la eliminación de archivos y antecedentes por parte del Ministerio de Defensa Nacional, y de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública (Boletín N°9.958-17). Este proyecto, que dispone la eliminación del inciso final de artículo 14 del DFL N°5.200, se encuentra en segundo trámite constitucional, y faculta archivar y eliminar documentación perteneciente al Ministerio de Defensa Nacional, Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, y de los demás organismos dependientes de dicha Secretaría de Estado, o que se relacionen con el gobierno por su intermedio.

2. Ley N°21.180. Transformación Digital del Estado (2019):

La tecnología comenzó a utilizarse en la gestión documental a medida que ésta irrumpió en el escenario global, especialmente a partir de los años 70, con el uso de la computadora y, posteriormente hacia fines de la década de los 90, comenzó lentamente la masificación del uso de internet. Blessings (2020) observa que la tecnología computacional supuso un apoyo a la gestión de documentos, mediante el uso del documento y el expediente digital, permitiendo la creación y mantención de documentos y expedientes duraderos, portátiles, flexibles y transferibles. Igualmente, el soporte digital es más longevo y se preserva con mayor facilidad que su símil analógico.

Relacionado al proceso descrito, en Chile, en pos de la actualización de sus procedimientos, se dictó la Ley N°21.180, también conocida como “Ley de Transformación Digital”. Ésta es la legislación de más reciente data relacionada a la gestión documental en Chile, cuya publicación es de noviembre de 2019, y que tiene contemplada su entrada en vigor plena para el año 2024. Sobre los orígenes de esta norma, en el mensaje de la ley se indica que se definió como eje fundamental la modernización del Estado

“con el objeto de fortalecer el acceso y el servicio a los ciudadanos.”

De este modo, la Ley de Transformación Digital está llamada a servir a la ciudadanía a través del uso de herramientas tecnológicas que permitan transformar el Estado en uno más cercano, eficiente y transparente.

Si bien uno de los principales elementos de la Ley de Transformación Digital es regular el procedimiento administrativo por medios electrónicos y la comunicación entre órganos de la Administración del Estado, se contemplan también disposiciones relacionadas a la gestión documental. Sobre este punto, la ley lo expresa en su mensaje, además de contener disposiciones que introducen cambios a la normativa de esta materia. Al hacer una revisión del mensaje de la Ley N°21.180, este se refiere expresamente a la gestión documental en los siguientes términos:

“ De forma que el Estado pueda desenvolverse sin necesidad de emitir documentos impresos, el ciclo que empieza con la producción de documentos debe también poder cerrarse mediante el archivo de ellos en forma electrónica. Por ello, se busca que la obligación del Estado en relación a la conservación de documentos se deba cumplir mediante el envío de archivos digitales. Asimismo, para que lo anterior sea posible, resulta fundamental reconocer la validez de documentos digitalizados originalmente emitidos en papel, razón por la cual se efectúan las modificaciones legales correspondientes. ”

Como se expuso, la Ley de Transformación Digital introduce modificaciones a la normativa vigente. De acuerdo con esto y con relación al DFL N°5.200, el mensaje de la Ley de Transformación digital señala que se

“ propone crear un sistema digital para fines de envío, recepción, conservación y disponibilidad de documentos por parte del Archivo Nacional. ”

Esto se plasma en el artículo 3 de la Ley de Transformación Digital, el cual añade un inciso final al artículo 14 del DFL N°5.200, disponiendo que “Los documentos generados electrónicamente, así como los documentos creados en soporte electrónico a partir de originales digitalizados, de acuerdo a lo establecido en la ley N°18.845, deberán ser enviados por los órganos señalados en este artículo y almacenados por el Archivo Nacional, en formato electrónico, lo cual podrá ser realizado incluso con anterioridad a los plazos establecidos en el inciso primero, esto último previa autorización del Archivo Nacional.”. Así, se extiende el espectro del soporte papel a los formatos digitales.

De ser aprobado el proyecto de ley que modifica al DFL N°5.200, de 1929 la documentación del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, y de los demás organismos dependientes de esa Secretaría de Estado, se archivarían de acuerdo con las normas generales del archivo.

Por su parte, en lo referente a los expedientes electrónicos la Ley de Transformación Digital señala que la conservación de los expedientes electrónicos estará a cargo del órgano respectivo, el cual será el responsable de su integridad, disponibilidad y autenticidad.

La ley, asimismo, incluye una modificación a la Ley N°18.845, que establece sistemas de microcopia o micro grabación de documentos, reemplazando su artículo primero, por un nuevo artículo que establece que

“ una microforma es una imagen compactada o digitalizada de un documento original a través de una tecnología idónea para su almacenamiento, conservación, uso y recuperación posterior. La microforma será el soporte que dé sustento al documento original en términos tales que éste pueda ser visto y leído con la ayuda de equipos visores o métodos análogos, digitales o similares; y pueda ser reproducido en copias impresas, esencialmente iguales al documento original. En la generación de microformas se utilizarán los medios y procedimientos técnicos y administrativos definidos por un reglamento sobre la materia dictado en conjunto por el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el que tendrá por propósito normar el proceso que permite capturar, grabar y almacenar en forma compactada la imagen de un documento original, en términos tales que contenga una copia idéntica del mismo, que sea susceptible de ser almacenado y que permita el uso de la imagen compactada o grabada, tal y como si se tratara del documento original. ”

Comentarios generales respecto a las normas sobre gestión documental.

Si bien con posterioridad se efectuará una revisión de legislación comparada, existen ciertos elementos a considerar al momento de analizar las disposiciones de nuestro sistema jurídico ya expuestas.

En primer lugar, se debe destacar la falta de una ley que regule íntegramente la gestión documental. Como vimos, existen reglas dispersas en diferentes cuerpos normativos, las cuales, a su vez, son accesorias y no pertenecen a una regulación orgánica sobre la materia. Otros sistemas jurídicos tales como el español o ecuatoriano, incluso a nivel internacional (Organización de Estados Americanos), contemplan la existencia de proyectos destinados a la gestión documental propiamente tal o a una ley de archivos.

La regulación comparada anteriormente sobre archivos y gestión documental contempla una serie de elementos que no están presentes en la legislación chilena. Por ejemplo, se contemplan disposiciones que regulan al Sistema de Archivos. A su vez, se definen los tipos de archivos, ciclo de vida de estos, procedimientos de acceso a los archivos, conservación de los mismos, entre otros.

Las reglas aplicables en Chile designan al Archivo Nacional como depositario de los documentos estipulados en el artículo 14 del DFL N°5.200. No obstante, no define sus competencias y no clasifica a la información en categorías,

indicando solamente, de qué institución emanan. Sin embargo, el artículo 14 da pautas de un procedimiento, las cuales son generales, no estableciendo un mayor nivel de detalle. El mencionado artículo 14, además de lo añadido a esta disposición mediante el artículo 3 de la Ley de Transformación Digital, sólo enuncian un listado de documentos, determina plazos para el envío al Archivo Nacional de la documentación que les corresponda, establecen sanciones, regímenes de excepción y el archivo digital de la documentación, pero carece de una regulación que conciba a la gestión documental de una manera más integral.

Así como en la actualidad se exponen las ventajas de la gestión documental electrónica, este proceso también tiene un impacto en la transparencia del funcionamiento de la Administración del Estado, lo cual se manifiesta en el derecho de acceso a la información pública. Como presupuesto básico, es preciso tener a disposición la información solicitada para que ésta pueda ser entregada. La debida conservación de la información es un elemento clave, sobre todo en caso de tratarse de documentos antiguos. Otro elemento que considerar es uno práctico, al solicitarse un elevado número de actos administrativos o documentos en general es muy complejo tener que entregar copia de una alta cantidad de páginas, por ejemplo, las cuales obstaculizarían de manera física el acceso a documentos. La misma digitalización permiten clasificar los archivos de manera eficiente. Tanto la conservación, la capacidad de búsqueda en expedientes electrónicos como la entrega de documentos electrónicos salvan ambos problemas y causan un impacto en el derecho de acceso a la información pública, para que éste pueda ser ejercido de mejor manera.

Por otra parte, se debe considerar que el DFL N°5.200 (1929) es previo a la tendencia global sobre dictación de leyes de transparencia. Fernández (2018) expone que desde los inicios del constitucionalismo se veló por la transparencia de los poderes judicial y legislativo, más la actuación del poder ejecutivo mantuvo mayor ámbito de opacidad en tanto se entendía que su actuar estaba mayormente normado en virtud del principio de legalidad. Así, su actuar debía atenerse a las disposiciones del sistema jurídico. No obstante, esta concepción no cubrió la realidad en tanto en la Administración del Estado era posible encontrar ámbitos de ambigüedad en su actuar. En el último tercio del siglo XX, indica el autor, se dio comienzo a la elaboración de leyes de transparencia, tendencia iniciada a partir de los años 70.

La gestión documental electrónica tiene un vínculo con la mayor transparencia en la Administración del Estado. Cerrillo i Martínez y Casadesús de Mingo (2018) exponen que:

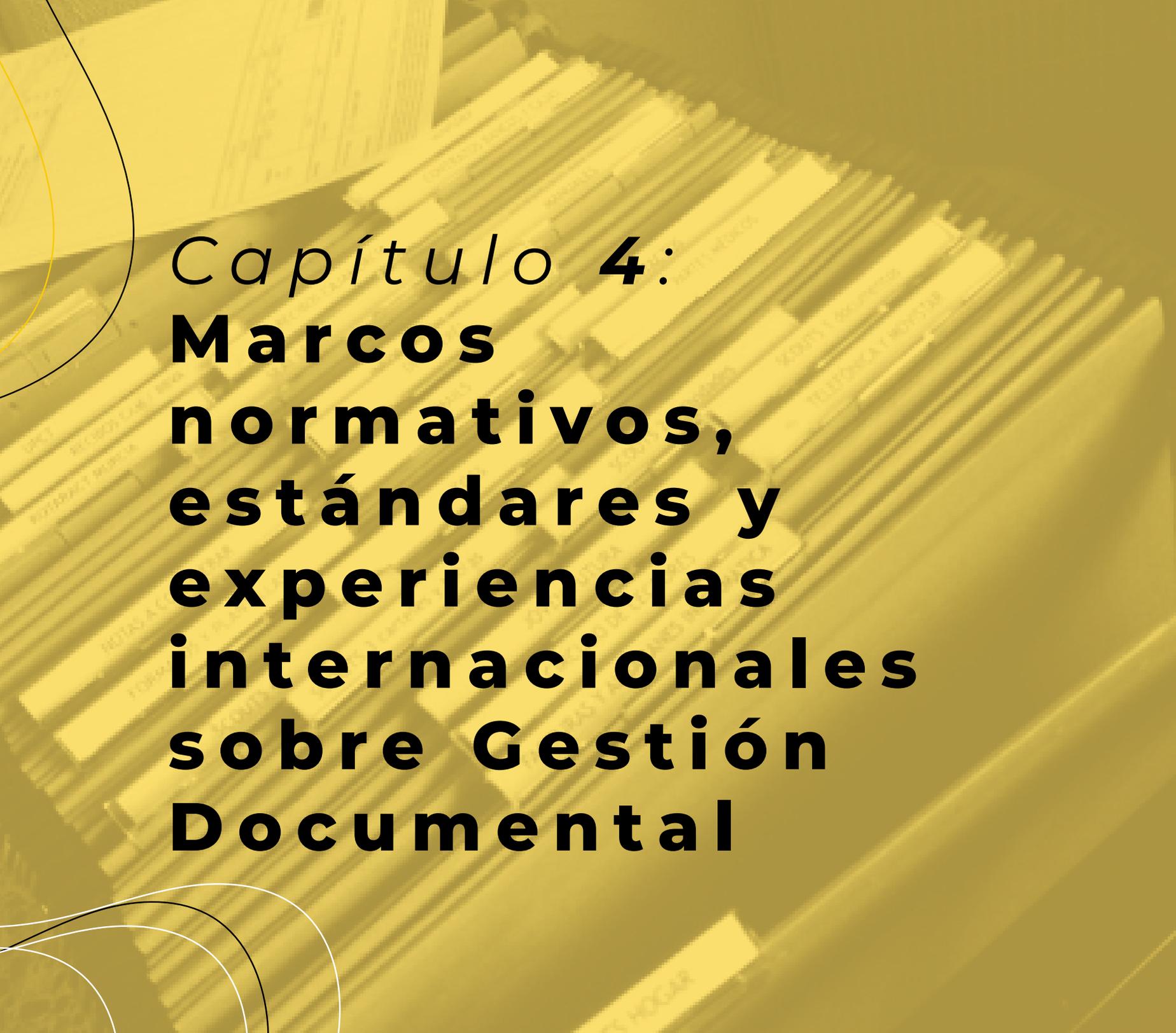
“ Sin embargo, en la actualidad, para dar respuesta a las obligaciones de transparencia que establecen las normas, los sistemas de gestión documental deben entenderse más allá de la gestión interna para poder garantizar que la información pública pueda ser puesta a disposición de la ciudadanía garantizando su autenticidad, integridad, trazabilidad y reutilización. De hecho, el cumplimiento de las obligaciones de transparencia pública exige que la transparencia se incorpore en el propio diseño de los sistemas de gestión documental para, más allá de permitir gestionar la creación o la generación de información y documentos, se facilite también su difusión y permita la reutilización, plasmándose estas dimensiones en las diferentes fases de su ciclo de vida. ”

La transparencia es un concepto que se encuentra presente dentro de la discusión general de la Ley de Transformación Digital, cuando esta era aún un proyecto de ley. El ex Ministro Secretario General de la Presidencia, Gonzalo Blumel, destacó la cantidad de abogados requerida para cumplir con solicitudes de transparencia, ámbito en el cual esta ley asistiría. Además, señaló que

“ (...) objeto que sea más eficiente ya que ello genera ahorro de tiempo para sus usuarios, sean personas o empresas, y los funcionarios, produciendo una mejora sustancial en los niveles de transparencia del Estado, la disminución de los costos de operación de la administración del sector público e incrementa la gestión del conocimiento. ”

También cabe resaltar la intervención de la Senadora Luz Ebersperger, quien intervino indicando que la Ley de Transformación Digital

“ Nos pondrá a la vanguardia en materia de transparencia y acceso a la información pública, de relación con la ciudadanía y de control de la labor de la Administración, y permitirá dar un paso importante hacia un Estado digital. ”

The background features a perspective view of a bookshelf filled with books, rendered in a monochromatic yellow-green color scheme. The books are slightly blurred, creating a sense of depth. In the top-left and bottom-left corners, there are decorative white and black curved lines that resemble stylized orbits or abstract shapes.

Capítulo 4:
**Marcos
normativos,
estándares y
experiencias
internacionales
sobre Gestión
Documental**

Legislación extranjera

1. España.

Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso.

La ley española sobre gestión documental se divide en cuatro capítulos: **(i) disposiciones generales; (ii) Sistema Español de Archivos; (iii) Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos, y (iv) procedimiento de acceso a documentos y archivos.**

De este modo, es posible observar que, en España, la normativa sobre gestión documental trata conceptos generales tales como definiciones, regula la institucionalidad sobre gestión documental y, finalmente, establece un procedimiento de acceso. Esto último da cuenta de la importancia de la gestión documental para una debida transparencia y para facilitar el acceso a la información pública.

Está presente la idea rectora de coordinar los criterios archivísticos dentro de la organización española. Además, respecto del acceso, el mensaje introductorio de esta ley indica que

“Esta norma pretende, asimismo, facilitar el ejercicio del derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y documentos administrativos, mediante la clarificación de los criterios fijados en la muy diversa legislación aplicable y con la introducción de un procedimiento común, muy simplificado, de solicitud de acceso.”

Adicionalmente, la ley define un sistema de archivos centralizado, dentro de éste, cómo se compone, las clases de archivos, la coordinación archivística, el ciclo de vida de los archivos y contiene disposiciones específicas sobre archivos históricos y patrimonio documental.

Asimismo, destaca la adecuación tecnológica de la ley. Se destina una sección íntegramente dedica a los documentos electrónicos y preservación digital. Dentro de esto, se establecen las condiciones para la recuperación y conservación de este tipo de documentos y la aplicación de las tecnologías en su gestión y tratamiento. Cabe destacar que entre las definiciones del capítulo inicial se define metadato, con relación al documento digital.

2. Ecuador. Ley Nacional de Archivos (2009).

La ley ecuatoriana comienza en su sección considerativa estableciendo que:

“ los archivos y documentos que encierran son patrimonio del Estado. ”

Adicionalmente, también expone que:

“ es obligación del Estado velar por la conservación de las fuentes históricas y sociológicas del país, así como modernizar y tecnificar la organización y administración de los archivos. ”

Esta normativa comienza señalando el valor patrimonial y destacando la necesidad de modernización del sistema archivístico. Luego, en su primer artículo, dispone que información constituye patrimonio del Estado. Esta es

“ la documentación básica que actualmente existe o que en adelante se produjere en los archivos de todas las instituciones de los sectores públicos y privado, así como la de personas particulares, que sean calificadas como tal patrimonio, por el comité ejecutivo previsto en el Art. 9 de esta Ley, y que sirva de fuente para estudios históricos, económicos, sociales, jurídicos y de cualquier índole. Dicha documentación básica estará constituida por los siguientes instrumentos:

- a) Escritos manuscritos, dactilográficos o impresos, ya sean originales o copias;**
- b) Mapas, planos, croquis y dibujos;**
- c) Reproducciones fotográficas y cinematográficas, sean negativos, placas, películas y clisés;**
- d) Material sonoro, contenido en cualquier forma;**
- e) Material cibernético; y,**
- f) Otros materiales no especificados. ”**

El contenido de esta ley principalmente aborda la institucionalidad ecuatoriana en materia de archivos, estableciéndose el Sistema Nacional de Archivos, el que comprende: el Consejo Nacional de Archivos, el Comité Ejecutivo de Archivos, la Inspectoría General de Archivos y los archivos públicos y privados (artículo 3 de la Ley Nacional de Archivos). Sin embargo, no recoge disposiciones destinadas a la gestión de documentos electrónicos, ciclo de vida, ni establece procedimientos. Sin perjuicio de lo anterior, en el año 2019 se dictó la Regla Técnica Nacional para la organización y mantenimiento de los archivos públicos.

Es precisamente la Regla Técnica la que regula la organización y mantenimiento de los archivos públicos, en cada una de las fases del ciclo vital del documento, a fin de asegurar en el corto, mediano y largo plazo, el cumplimiento de los requisitos de autenticidad, fiabilidad, integridad y disponibilidad de los documentos de archivo.

Es de suma importancia que la Regla Técnica explicita la importancia de la gestión documental respecto de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública. En este sentido, los artículos 3 y 4 se refieren a los fines de los archivos y la importancia de estos, señalando que su objetivo es

“ disponer de la documentación organizada, garantizando que la información institucional sea recuperable en forma ágil y oportuna para el uso de la administración o del ciudadano, además, como fuente de consulta de la historia. ”

A su vez, se señala que estos

“son importantes porque custodian y respaldan las decisiones, actuaciones y memoria, que sirven como fuentes fiables para garantizar la transparencia de la Administración Pública.”

También, destaca que, dentro de los principios generales que rigen la función archivística se contempla expresamente al principio de modernización, de acuerdo con el cual

“El Estado garantiza el fortalecimiento de la infraestructura y la organización de sus sistemas de información, estableciendo programas eficientes y actualizados de administración de documentos y archivos.”

Esta norma categoriza los archivos, trata el ciclo vital de los documentos, regula los procesos relativos a la gestión documental y archivo, disponiendo de un capítulo íntegramente abocado a la gestión documental. Igualmente, se refiere expresamente a los procesos de digitalización de documentos. Finalmente, cierra con un glosario archivístico.

3. México. Ley General de Archivos (2018).

La ley mexicana, tempranamente, da cuenta de la importancia de la tecnología en materia de archivos y gestión documental. El artículo 2 contiene los objetivos de la ley, entre los cuales se indican

**“ IV. Promover el uso y aprovechamiento de tecnologías de la información para mejorar la administración de los archivos por los sujetos obligados;”
y “V. Sentar las bases para el desarrollo y la implementación de un sistema integral de gestión de documentos electrónicos encaminado al establecimiento de gobiernos digitales y abiertos en el ámbito federal, estatal y municipal que beneficien con sus servicios a la ciudadanía.”**

De manera similar a otras legislaciones, contempla un extenso catálogo de definiciones, donde se definen conceptos tales como gestión documental, datos abiertos, ciclo vital, entre otros. Continúa estipulando los principios que informan a la ley (conservación, procedencia, integridad, disponibilidad y accesibilidad).

El título segundo regula en extenso la gestión documental y la administración de archivos. Destaca el artículo 6 que indica que

“ Toda la información contenida en archivos producidos, obtenidos, adquiridos o en posesión de los sujetos obligados, será pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que establece la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública y de protección de datos personales.”

A su vez, introduce obligaciones para los sujetos obligados.

Asimismo, la ley mexicana contempla un capítulo dedicado a los archivos históricos y sus documentos y otro que trata los documentos de archivo electrónicos.

Se refiere también a la valoración y conservación de los archivos y regula el Sistema Nacional de Archivos, tanto en su organización y funcionamiento. Luego, se refiere a los Sistemas Locales de Archivos, los cuales estarán en cada entidad federativa.

El capítulo IV regula la coordinación con el Sistema Nacional de Transparencia, acceso a la información y protección de datos personales y en Sistema Nacional Anticorrupción. Allí, se indica que el Sistema Nacional de Archivos estará coordinado con éstos y se establecen deberes, tales como fomentar, capacitar y profesionalización del personal encargado de la organización y coordinación de sistemas de archivo, celebrar acuerdos interinstitucionales para el intercambio de conocimientos técnicos en materias archivísticas, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, entre otros.

Se refiere esta ley también a los fondos de apoyo económico para los archivos, trata la protección del patrimonio documental de la Nación y contiene normas sobre el patrimonio documental de la Nación en posesión de particulares.

Regula el Archivo General de la Nación, entidad especializada en materias de archivos. Finalmente, contempla infracciones y delitos.

4. Canadá. Leyes Provinciales.

i. Loi sur les Archives (Ley de Archivos de Quebec). Provincia de Quebec (1983).

La provincia de Quebec contempla una ley de archivos que data de 1983. Esta presenta varios elementos comunes con las normas ya revisadas.

Primeramente, esta ley inicia con un catálogo de definiciones, sección que se puede encontrar en diversas leyes comparadas de archivos. Posteriormente, regula los archivos públicos, dividiendo su regulación en archivos activos e inactivos (documentos que se utilizan o ya no se utilizan con fines administrativos y/o legales), respecto de éstos, la biblioteca de archivos nacionales de Quebec establecerá políticas sobre estos tipos de archivos.

Con relación a los archivos inactivos, el artículo 19 dispone que

“ Los documentos inactivos que se pretenda conservar de forma permanente y a los que se apliquen restricciones al derecho de acceso en virtud de la Ley de Acceso a los documentos en poder de los organismos públicos y de Protección de la información personal (capítulo A-2.1) son comunicables, a pesar de esta ley, a los últimos 100 años después de su fecha o 30 años después de la fecha del fallecimiento del interesado. Sin embargo, a menos que el interesado dé su consentimiento, no se podrá comunicar ninguna información relacionada con la salud de una persona antes de que transcurran 100 años desde la fecha del documento. ”

Adicionalmente, regula los archivos privados y contempla normas sobre administración, donde entrega la gestión de archivos a la biblioteca de archivos nacionales de Quebec (donde señala, por ejemplo, sus atribuciones). Permite la dictación de reglamentación por parte del gobierno y, finalmente, establece sanciones penales.

ii. Archives and Recordkeeping Act (Ley de Archivos y Mantención de Registros). Provincia de Ontario (2006).

Esta ley inicia enunciando sus propósitos donde, cabe destacar, que el segundo se refiere al fortalecimiento de la rendición de cuentas y transparencia del gobierno. De este modo, hace explícita la relevancia de la gestión documental respecto a la transparencia. También hace patente el nexo de la gestión documental también con relación al ejercicio del derecho de acceso a la información pública, así, el artículo 3 dispone que

“ nada en esta ley limita la operación de cualquier ley o privilegio que gobierne la protección a la privacidad o el acceso a la información respecto a los registros en poder de los cuerpos públicos y legislativo. ”

Si bien no contempla un catálogo de definiciones, sí contiene uno de interpretación de los conceptos utilizados en el cuerpo normativo.

Contiene normas sobre los Archivos de Ontario y su objetivo, incorporando un artículo sobre el acceso a archivos. Según esta disposición, el archivista tendrá acceso a cualquier registro con el propósito de ejecutar sus poderes o deberes y ciertas leyes, dentro de ellas la Freedom of Information and Protection of Privacy Act, pueden prevenir tal acceso.

En su tercera parte, esta ley regula la retención, transferencia y disposición de archivos. Dentro de esta parte, se contiene una norma sobre prohibiciones de destrucción. Luego, se regulan los archivos privados.

Finalmente, se norman los registros con valor archivístico.

Normas y Modelos

Aunque pocas leyes de transparencia hayan integrado efectivamente una estructura para la implementación de la GD en el aparato gubernamental sobre el que aplican, esto no quiere decir que recomendaciones, lineamientos, marcos normativos, planes, e incluso modelos construidos y validados internacionalmente no se hayan generado.

Existen leyes, normas y un modelo hecho contemplando el camino avanzado por Chile en la promoción de la transparencia, así como sus particularidades en lo que refiere a la estructura de su aparato estatal y a los actuales sistemas de manejo documental con los que se cuenta.

1. Ley Modelo Interamericana sobre Gestión Documental. OEA. 2020:

Esta reciente ley está compuesta de ocho capítulos, los cuales se describen a continuación:

- 1.** Política de gestión de documentos: En este capítulo, entre otros, se definen tanto documento y archivo. Además, se señala la implementación de una política de gestión de documentos y se refiere a los procesos de gestión documental.
- 2.** Identificación, clasificación y descripción de documentos: En este capítulo, entre otros, se definen identificación archivística, clasificación documental y se indica el objetivo principal de la descripción de documentos.
- 3.** Valoración, transferencia y eliminación de documentos: En este capítulo se definen y caracterizan estos tres conceptos.
- 4.** Acceso y seguridad de la información: En este capítulo, primeramente, se indica que “El acceso a la información pública es el derecho fundamental de las personas a consultar la información en posesión, custodia o control de los sujetos obligados en el ejercicio de sus funciones.”. Posteriormente, se tratan con detalle el acceso a documentos públicos, el análisis de accesibilidad legal a los documentos, la gestión de las solicitudes de acceso a documentos, las restricciones y controles de acceso, las medidas mínimas de seguridad para documentación con datos personales, el ejercicio de los derechos acceso, rectificación y cancelación, la seguridad de la información y la reutilización de información del sector público.

- 5.** Conservación de documentos y gestión de contingencias: Este capítulo se refiere a la conservación de los documentos, custodia y control de las instalaciones, control ambiental, gestión de contingencias y evaluación de riesgos.
- 6.** Difusión y servicios de atención a los usuarios: En este capítulo se tratan temáticas tales como la difusión y política de género, servicios de archivo y atención al público.
- 7.** Administración electrónica: En este capítulo se tratan la interoperabilidad, metadatos y digitalización.
- 8.** Perfiles y capacitación del personal con relación a la gestión de documentos: Se establece la organización del personal, el plan de comunicación, la concienciación del grupo de trabajo y el plan de capacitación continuación.

2. Norma Internacional ISO 15489-1. Información y documentación -Gestión de documentos. Parte 1: Generalidades. Primera edición 15 de septiembre de 2001:

Esta norma técnica es la principal norma internacional sobre gestión documental y tuvo como antecedente ser una

“ respuesta al consenso expresado por los países miembros de ISO de normalizar las mejores prácticas internacionales en materia de gestión de documentos de archivo. ”

Esta aplica a

“ la gestión de documentos, en todos los formatos o soportes, creados o recibidos por cualquier organización pública o privada en el ejercicio de sus actividades o por cualquier individuo responsable de crear o mantener documentos de archivo. ”

Ella regula el diseño y la implementación de un sistema de gestión documental, mas no la gestión en el seno de las instituciones archivísticas.

De manera similar a las legislaciones comparadas revisadas, inicia con una sección de términos y definiciones, dentro de las cuales está responsabilidad (accountability)/rendición de cuentas, autoridad archivística, conversión, destrucción, disposición, metadatos, gestión documental, entre otros conceptos.

Respecto de las políticas y responsabilidades, se señala que una organización que desee cumplir con esta norma técnica debería

“ establecer, documentar, mantener y promulgar políticas, procedimientos y prácticas de gestión de documentos de archivo que aseguren que cubre sus necesidades de información, evidencia y de rendición de cuentas”. Sobre la política, se indica que su objetivo debería “consistir en la creación y gestión de documentos de archivo auténticos, fiables y utilizables, capaces de dar soporte a las funciones y actividades de la organización durante todo el tiempo que se precise.”

En esta norma se estipulan las características de un sistema de gestión de documentos de archivo, los cuales son: fiabilidad, integridad, conformidad, exhaustividad y carácter sistemático. Además, se definen las etapas del diseño e implementación de un sistema de gestión de archivos. Estas son las siguientes:

- ◆ Documentación de las operaciones relacionadas con los documentos de archivo.
- ◆ Soporte físico de almacenamiento y protección.
- ◆ Gestión distribuida.
- ◆ Conversión y migración.
- ◆ Acceso, recuperación y uso.
- ◆ Conservación y disposición.

Se refiere también a los procesos y controles de la gestión de documentos de archivo, primeramente, a la determinación de los documentos que deben incorporarse al sistema, establecimiento de los plazos de conservación, incorporación de documentos y registro.

Contempla un apartado de clasificación y, adicionalmente, disposiciones sobre almacenamiento y manipulación, acceso, trazabilidad, de documentación de los procesos de gestión de documentos de archivo, supervisión y auditoría y formación.

3. Modelo de la RTA

Chile se ha hecho parte de la definición del Modelo de Gestión Documental de la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA) y durante todo el año 2015 participó como agente en su modelación y en un piloto de implementación en siete instituciones gubernamentales y de administración local: Consejo para la Transparencia, Presidencia de la República, Ministerio de Salud, Dirección General de Aguas, Gobierno Regional de Santiago y las Municipalidades de Calera de Tango y de La Pintana.

Los avances en la implementación a nivel nacional de este modelo, no obstante, se han visto relentecidos en cuanto el foco y los recursos que a nivel central se han asignado al proceso de Modernización del Estado, han migrado hacia el ideal de la digitalización de trámites y procedimientos, sin mayor énfasis en la catalogación y conservación de los documentos e informaciones generadas en este proceso.

El Modelo de la RTA, sin embargo, continua vigente y disponible para quienes deseen promover un sistema de GD interno. Entre sus objetivos, apunta a convertirse en un soporte y apoyo para la gestión documental dentro de las organizaciones, al relevar su importancia, facilitar la comprensión de sus implicancias y apoyar en la inserción de buenas prácticas en GD y en la implementación de procesos archivísticos normalizados. Con esto, se asegura la generación de información pertinente, su conservación y la disponibilidad de los documentos como soportes básicos de las leyes de transparencia y acceso a la información pública.

Este modelo, en su rol de apoyo a la GD, se caracteriza por ser:

Modular: Se articula a través de una serie de compromisos agrupados en torno a líneas de actuación temática plasmadas en guías; y por otro lado contiene directrices que facilitan la adopción de estos compromisos.

Gradual: Cada línea de actuación contempla tres niveles de mejora para la consecución de los compromisos, así como mecanismos de autoevaluación para determinar qué se quiere llevar a cabo y cuándo seguir al nivel siguiente.

Flexible: El modelo supone un esquema teórico ideal basado en compromisos generales, pero acepta y contempla en cada caso, espacios de flexibilización que permiten adaptar su implementación a la diversidad de cada organización, a su legislación y reglamentos vigentes a nivel local, etc.

En ese sentido, la propuesta de la RTA resulta ser comprensiva de los mecanismos que se encuentran en acción dentro de las instituciones, soportándose en lo existente a fin de entregar herramientas para la exploración y levantamiento de espacios de mejora, generando cambios organizacionales desde el interior y en conjunto con quienes los integran.

El Modelo en sí, se compone de un documento marco que explica la estructura y mecanismo de acción del modelo completo, y de 8 guías de implementación y sus directrices asociadas, en donde se establece todo lo que se necesita para una exitosa gestión documental, cómo llevarla a cabo técnicamente, y de qué manera implementarlo en estructuras que ya cuentan con sus propios procedimientos. Las temáticas expuestas en cada guía se establecen a continuación:

Guías Gerenciales (3): Ofrecen líneas generales de actuación para la alta dirección y para aquellos responsables de la coordinación e implementación de cambios que apunten a un mejoramiento de la GD en una organización.

- 1. Política de gestión de documentos y archivos:** con directrices en Planes estratégicos; Normalización y análisis de procesos; Roles, responsabilidades y competencias; Requisitos para un sistema de Gestión Documental; e Indicadores de evaluación.
- 2. Gobierno abierto y Transparencia:** con directrices para la promoción del Acceso a los documentos públicos; la Transparencia activa y datos abiertos; la Reutilización de la información; y la Participación pública y colaboración.
- 3. Administración electrónica:** con directrices para la efectiva Interoperabilidad; Seguridad de la información; y Administración de documentos electrónicos.

Guías Operacionales (5): Ofrecen a las coordinaciones técnicas, líneas de actuación y compromisos necesarios para implementar procesos y controles técnicos en GD.

- 1. Control intelectual y representación:** donde se ofrecen herramientas para la Identificación y clasificación de documentos; y su posterior Descripción.
- 2. Valoración:** con directrices para la creación de Instrumentos para la valoración; y para la pertinente Transferencia de documentos; y su Eliminación.
- 3. Control de Acceso:** donde se presentan mecanismos para un Análisis de accesibilidad legal; y la Gestión de solicitudes de acceso; y Restricciones y controles de acceso.
- 4. Control físico y conservación:** la que establece un Plan integrado de conservación y guías para la Custodia y control de instalaciones; y Gestión de contingencias.
- 5. Guía de servicios de archivo:** con directrices para manejar la Atención a la administración; la Atención al público; y los procesos de Difusión.

Resulta destacable cómo el Modelo de la RTA integra en una de sus tres guías gerenciales, una especialmente abocada a la relación que existe entre la Transparencia y la Gestión Documental, estableciendo estrategias que apunten directamente a la promoción de buenas prácticas administrativas, como promotoras del acceso a un derecho clave para la confianza y gobernabilidad.



Capítulo 5:
**Recomendaciones
en Materia
de Gestión
Documental.**

La manera en cómo organizan y gestionan las instituciones públicas la información que generan es crucial para asegurar la calidad y precisión de la información que ofrecen a la ciudadanía. De acuerdo con lo revisado y analizado en los distintos apartados del presente documento, tanto desde los fundamentos teóricos que vinculan la transparencia y el acceso a la información con la gestión documental, como en el análisis de impacto que tienen los déficits de gestión documental en el correcto andamiaje del DAI a partir de la revisión de casos que llegan al CPLT y de la revisión de marcos normativos nacionales e internacionales y de estándares, modelos y experiencias de gestión documental, emergen diversas recomendaciones, que ya sea en el marco de las buenas prácticas e implementación de modelos y herramientas de gestión documental como en la adopción de marcos normativos y acciones administrativas, generarían las condiciones necesarias para avanzar de manera importante en una mejor gestión documental del sector público en el país.

- Vincular de manera explícita la legislación, políticas y procedimientos de transparencia y acceso a la información pública con prácticas concretas de gestión documental: La Ley de Transparencia se enfoca primordialmente en definir y normar los procedimientos de acceso a la información y busca asegurar el derecho de acceso de información de los ciudadanos, pero no necesariamente asegura la existencia de las herramientas para asegurar el orden, clasificación, mantención y puesta a disposición de dicha información a la ciudadanía consultante, por tanto, toda política institucional de transparencia debe acompañarse de una política de gestión documental que incida en cómo las instituciones sistematizan datos, resguardan información y valoran documentación.

- Potenciar la Transparencia Activa y el Derecho de Acceso a Información con medidas y herramientas de gestión documental: Un sistema de gestión documental no sólo permite una mejor gestión de la publicación de la información objeto de la transparencia activa, sino que facilita enormemente la garantía del derecho de acceso a la información pública a las personas, fortaleciendo procedimientos internos de las instituciones. La implementación de modelos y herramientas prácticas hace más sencilla y eficiente la recuperación de la información pertinente, permitiendo cumplir los plazos y obligaciones que establece la propia Ley de Transparencia.

- Transparencia por diseño en el ciclo de la gestión de documentos:

La transparencia se debe tener en cuenta desde el momento en que la información se genera y ser un criterio primordial en la organización, validación, transferencia y acceso y difusión de los archivos y documentos, de modo que éstos puedan hacerse disponibles para cumplir con sus fines de preservación histórica o aseguramiento del derecho de acceso a la información y probidad estatal.

- Un marco normativo adecuado y pertinente: Chile debería contar con una ley de archivos o gestión documental. Evitar que existan disposiciones dispersas a través de diferentes leyes y contar con una ley íntegramente dedicada a esta materia.

- Una Ley de Archivos moderna y acorde a los tiempos: Para comprender el sentido y alcance de los conceptos propios de la archivística y gestión documental y aplicar de mejor forma la ley, la legislación de gestión documental debería contener un catálogo de definiciones, que especifique los términos en los que se debe realizar la organización, validación, transferencia y acceso y difusión de los archivos y documentos.

- **Existencia de reglamento y normas técnicas:** es importante que exista la posibilidad de dictar reglamentos y normas técnicas que complementen o profundicen en los contenidos de las normas de rango legal, en donde se defina por ejemplo los procedimientos para la clasificación y carga de meta data que permitirá la ubicación del documento en una estructura de búsqueda, y a la conexión con otras piezas documentales atinentes a ella, criterios de mantención o de eliminación y de esta manera asegurar parámetros para el ordenamiento, guardado y para la conservación de la documentación y su consiguiente puesta en acceso y difusión entre quienes soliciten acceso a su información.

- **Buenas prácticas y certificaciones:** es recomendable que las instituciones públicas adopten estándares y buenas prácticas sobre gestión documental, como por ejemplo las que se definen en la norma ISO sobre esta materia.

- **Creación de un sistema que vele por el cumplimiento de las obligaciones y estándares que se definan:** se recomienda la creación de una institucionalidad sobre gestión documental con competencias definidas y que, además, se norme sobre sanciones y se establezcan responsabilidades en materia de gestión documental.

- Atención a la Protección de Datos Personales y seguridad de la información: Se recomienda que las leyes sobre gestión documental contemplen disposiciones sobre las posibles intersecciones entre gestión documental y protección de datos personales y en base a la norma de la OEA, es recomendable que se incorporen normas sobre seguridad de la información.

- Promover la implementación de Modelos de Gestión Documental disponibles: En cuanto existen guías comprensivas para la implementación gradual y local de buenas prácticas en Gestión Documental, se recomienda el vincular las disposiciones y mandatos que nazcan, con la difusión de alternativas que han de funcionar como apoyos efectivos a los desafíos que la implementación de la GD ha de traer consigo.

The background features a stack of books, rendered in a monochromatic yellow color, creating a sense of depth and texture. The books are stacked in a slightly irregular manner, with some pages visible. In the top-left corner, there are thin, curved lines in black and yellow. In the bottom-left corner, there are several thin, curved lines in black and white, resembling abstract calligraphy or decorative flourishes.

Bibliografía

- 1.** Alberch, R. 2003. “Los archivos, entre la memoria histórica y la sociedad del conocimiento” Editorial UOC. España.
- 2.** Blessings, Akporhonor. 2020. Innovative Tools for Records Management in Electronic Era. University of Nebraska – Lincoln. Library Philosophy and Practice (e-journal).
- 3.** Canadá. 1983. Provincia de Quebec. Loi sur les Archives.
- 4.** Canadá. 2006. Provincia de Ontario. Archives and Recordkeeping Act.
- 5.** Cejudo, G. et al., 2012. “La política de transparencia en México. Instituciones, logros y desafíos”. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). México.
- 6.** Cerrillo, A. y Casadesús, A. 2018. “El impacto de la gestión documental en la transparencia de las Administraciones públicas: la transparencia por diseño”. Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas, N° 19. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). España.
- 7.** Chile. Biblioteca del Congreso Nacional. Historia de la Ley N°21.180.
- 8.** Chile. 1929. Ministerio de Educación Pública. Decreto con fuerza de ley N°5.200 Sobre instituciones nacionales patrimoniales dependientes del Servicio Nacional del Patrimonio Cultural.
- 9.** Chile. 2008. Ley N°20.285, Sobre acceso a la información pública.
- 10.** Chile. 2019. Ley N°21.180, Transformación Digital del Estado.
- 11.** Consejo Internacional de Archivos. 2012. “Principios de Acceso a los Archivos” Documento aprobado por la Asamblea General el 24 de agosto de 2012.

- 12.** Consejo para la Transparencia. 2018. “El Derecho de Acceso a la Información Pública como Derecho Llave para el Acceso a otros derechos fundamentales. Experiencias levantadas a partir de reclamos ante el Consejo para la Transparencia”. Chile. Disponible en: https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2019/01/derecho-llave_actualizado-2018.pdf
- 13.** Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). 2000. “Declaración de principios sobre la libertad de expresión”.
- 14.** Ecuador. 2009. Ley del Sistema Nacional de Archivos.
- 15.** Ecuador. 2019. Acuerdo No. SGPR-2019-0197.
- 16.** España. 2011. Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso.
- 17.** Fernández, Severiano. 2018. La Transparencia Pública: Pasado, Presente y Futuro. Revista Aragonesa de Administración Pública, número 51.
- 18.** International Standard Organization. 2001. “ISO 15489, Información y documentación. Gestión de documentos. Parte 1: Generalidades”.
- 19.** México. 2018. Ley General de Archivos.
- 20.** Ministerio de Hacienda. 2016. “Requerimientos de un Sistema de Gestión Documental para el Estado. Informe Final”. Programa de Modernización del Sector Público. Chile.

- 21.** Moyano Collado, J. 2015. Gestión documental en un marco de transparencia y reutilización de la Información. Lligall, Revista Catalana d'arxivística N° 38. AAC Associació d'Arxiviers – Gestors de Documents de Catalunya. España.
- 22.** Norma Internacional ISO 15489-1. Información y documentación -Gestión de documentos. Parte 1: Generalidades. 2001.
- 23.** Organización de los Estados Americanos. 2020. Ley Modelo Interamericana sobre Gestión Documental.
- 24.** Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA). 2014. “Modelo de Gestión de Documentos y Administración de Archivos para la Red de Transparencia y Acceso a la Información”.
- 25.** Ríos, Alejandra. 2015. “Gestión Documental, Archivos Gubernamentales y Transparencia en México”. Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública. N° 26, pp. 97 – 136. División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). México.
- 26.** Soler, J. et al. 2016. Model de maduresa en gestió documental per a la transparència i la publicitat activa”. AAC Associació d'Arxiviers – Gestors de Documents de Catalunya pp. 52. España.
- 27.** The Open Government Partnership. 2015. “Third Open Government National Action Plan for the USA”. Estados Unidos.



consejo para la
Transparencia