

## **La conceptualización de información, documento o documento de archivo, en leyes sobre acceso a la información y transparencia**

Alicia Barnard Amozorrutia\*

### **Resumen**

La información publicada en plataformas de nube,<sup>1</sup> por disposición de leyes sobre transparencia y acceso a la información o como mecanismo gubernamental para informar y gestionar trámites con sus gobernados, según otros estudios, tiene escasa o nula vinculación con su tratamiento archivístico. Se percibe que esto puede tener relación con la forma en la que se usan y definen los conceptos de información, documento o documento de archivo. A fin de identificar estos conceptos, así como la posible existencia de disposiciones relativas a la archivística o la gestión documental, se revisaron leyes nacionales sobre transparencia y acceso a la información de seis países. Se comentan resultados y hacen conclusiones.

**Palabras clave:** documentos, documentos de archivo, leyes de transparencia y acceso a la información, tratamiento archivístico.

---

\* Consultora independiente de archivos; email: [Barnard.alicia2@gmail.com](mailto:Barnard.alicia2@gmail.com)

1 Para efectos de este trabajo se entenderá plataforma como un servicio de nube de medio nivel con recursos de infraestructura básica, acompañada de un sistema operativo y por lo general con recursos comunes, tales como soporte para servicios de web, bases de datos y lenguajes de programación que son manejados por el proveedor, permitiendo al usuario desplegar aplicaciones de forma rápida y conveniente. Para los fines de este artículo se interpretará portal como equivalente a plataforma

## Abstract

The information published in cloud platforms either for regulations related with access of information or as means of government information, or those devoted citizen or business services, as reported in other case studies, has null or scarce archival treatment. It is perceived that this situation might be related with the information, document or records concepts and its use in regulatory dispositions. Thus, to identify if such concepts have any relationship as well as to look for any regulatory disposition related with records management or archival issues, national regulations on transparency and freedom of information of six countries were reviewed. Finally, reflections on findings obtained are made.

**Key words:** documents, records, transparency and access of information acts, records management.

Recibido 21/12/2020

Aceptado 03/03/2021

## Introducción

Los portales de transparencia son producto de disposiciones jurídicas o estrategias de gobiernos para ejercer el derecho de acceso a la información y la publicación de información gubernamental para la rendición de cuentas. Por su parte, las plataformas de gobierno buscan establecer una relación con sus gobernados, tanto para informar de sus acciones, como para proporcionar un medio para gestión y trámites, así como para promover el ejercicio democrático a través de la participación de la ciudadanía en las decisiones de gobierno. Éstas también pueden formar parte de las estrategias de los países vinculadas a una Alianza para un Gobierno Abierto.<sup>2</sup> Aunados a estos portales se encuentran, mucho más desarrollados por cada dependencia u organismo gubernamental según el orden o nivel de gobierno, así como por su calidad autonómica, algunos vinculados o no al portal del gobierno de un país. Sin duda, estas nuevas formas de interacción gobierno-sociedad brindan opciones novedosas de comunicación a distancia de gran utilidad, sobre todo en situaciones como las que ahora se viven con la pandemia mundial. En esta

---

2 Para más información sobre la Alianza de Gobierno Abierto consultar el sitio <<https://www.opengovpartnership.org/es/>> [Fecha de consulta: 23/01/2021]

época, portales y plataformas cobran mayor relevancia como medio para la educación y atención de la salud durante el confinamiento. Con seguridad, se gestionan más asuntos a través de las plataformas y se acude a ellas para obtener información.

No obstante, se advierten ciertos riesgos respecto de la autenticidad, fiabilidad, precisión y uso de la información que se publica en los portales y plataformas en cuanto a obligaciones de transparencia. Se observa que esas informaciones, principalmente digitales, tienen nula o poca relación con la normatividad y tratamiento archivístico a pesar de que se trata de informaciones con características de un documento de archivo que no existen en el entorno de los archivos físicos. Esto puede tener como consecuencia la falta de procesos y controles que brinden confianza a la sociedad sobre información que se publica y los trámites que se llevan a cabo en portales o plataformas como las señaladas.

Dos estudios en América Latina han demostrado ya esa falta de vinculación entre prácticas archivísticas y estrategias de gobierno abierto respecto de las disposiciones jurídicas y los portales de transparencia que se derivan de éstas. Uno se realizó con el propósito de conocer el tratamiento archivístico de las informaciones que se publican en plataformas gubernamentales y de transparencia. Consistió en el análisis regulatorio comparado de legislación sobre transparencia y gobierno abierto, así como el análisis de contexto gerencial y operación de los portales derivados de esas disposiciones regulatorias en Chile, México y Perú.<sup>3</sup> En el mismo se evidenció la existencia de regulaciones de primer rango en cuanto a transparencia y acceso a la información y una ausencia o mínima relación con aspectos o disposiciones relativas a archivos y gestión documental. Además, mostró importantes esfuerzos y recursos destinados a la transparencia, el acceso a la información, el gobierno abierto y los datos abiertos no equivalentes a los dedicados al tratamiento archivístico, tanto en ambientes físicos como digitales. Otro estudio fue realizado para analizar la participación de México y Brasil en la estrategia Alianza para un Gobierno Abierto. Éste también reportó la falta de vinculación con respecto al tratamiento archivístico donde las instituciones de los archivos

---

3 Alicia, BARNARD AMOZORRUTIA, Aída Luz MENDOZA NAVARRO y Gabriela, ANDAUR: “Gobierno, abierto, datos abiertos y gestión documental en Chile, México y Perú 2016-2018,” en: Alicia Barnard (coordinadora), *El proyecto InterPARES en América Latina y el Caribe. Apuntes sobre archivos digitales, transparencia, acceso a la información y protección de datos Personales*. México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2020, pp. 109-119.

nacionales tienen nula o prácticamente nula participación en los planes de acción presentados a la Alianza para un Gobierno Abierto.<sup>4</sup>

Respecto del estudio de Barnard y cols., en el análisis comparado de las legislaciones sobre transparencia y acceso a la información de los países estudiados se determinó que el término información era equivalente al de documento o documento de archivo. Sin embargo, se percibe que los conceptos documento o documento de archivo digital se aplican con semejanza a su equivalente analógico cuando existen nuevos documentos de archivo en el entorno digital. Así, se ha considerado conveniente analizar, en particular, los conceptos de información,<sup>5</sup> documento<sup>6</sup> y documento de archivo<sup>7</sup> con independencia del medio de producción en esas leyes. Esto, a fin de complementar o ajustar la equivalencia de información con documento y documento de archivo e identificar posibles disposiciones en cuanto a archivos y gestión documental o referencia vinculatoria a las organizaciones equivalentes en materia archivística. Lo anterior, debido a que la definición de conceptos que se incluyen en las citadas leyes brinda elementos orientadores sobre el manejo y tratamiento archivístico de solicitudes de información y la información que se publica en portales o plataformas.

Conforme a lo anterior, se revisaron las leyes de primer nivel y los portales de transparencia y acceso a la información, así como los de gobierno de carácter nacional o federal de Australia, Canadá, Chile, Colombia, España y México. En esta ocasión se seleccionaron, además de países en la Región de América Latina, los de otras regiones con el propósito de contar con una

---

4 Nelson Albreto SALOMÃO NETO RUMO, “A um Governo aberto: licoes arquivísticas da Open Government Partnerchisp para Brasil e México” en *Legajos Boletín del Archivo General de la Nación*, 13,2017, pp. 83-110. Disponible en: <https://bagn.archivos.gob.mx/index.php/legajos/article/view/55/48>. [Fecha de consulta: 01/10/2021]

5 Se entenderá información como: conjunto organizado de datos para transmitir una unidad compleja provista de significado. En: International Council on Archives (ICA), *Multilingual Archival Terminology*. Disponible en: <http://www.ciscra.org/mat/mat/term/3408> [Fecha de consulta 01/03/2021]

6 Se entenderá documento como: unidad indivisible de información constituida por un mensaje fijado a un medio de manera sintácticamente estable. Un documento tiene por tanto siempre una forma fija y un contenido estable. En: International Council on Archives (ICA), *Multilingual Archival Terminology*. Disponible en: <http://www.ciscra.org/mat/mat/term/1676> [Fecha de consulta 01/03/2021].

7 Se entenderá documento de archivo como: Documento elaborado o recibido durante el curso de una actividad práctica –ya sea como instrumento o derivado de esa actividad– y que es separado (apartado, guardado) para acción posterior o como referencia (también se le conoce documento archivístico). International Council on Archives (ICA), *Multilingual Archival Terminology*.. Disponible en: <http://www.ciscra.org/mat/mat/term/1678> [Fecha de consulta: 01/03/2021]

perspectiva sobre los conceptos mencionados y su aplicación. Las leyes contempladas fueron de nivel gobierno central o federal indistintamente y no se pretendió llevar a cabo un análisis jurídico comparado de las leyes revisadas.

Cabe señalar que la definición de conceptos en leyes fue primordial debido al impacto que tienen en la instrumentación de acciones en materia de archivos. La revisión de portales obedeció, principalmente, para conocer las formas y mecanismos de publicación y divulgación de forma general a la gestión y divulgación de la transparencia, el acceso a la información y la gestión de trámites.

## Australia

La Ley de Libertad de Información de Australia<sup>8</sup> establece disposiciones relativas al acceso a la información, la transparencia y la reserva de información de la Mancomunidad. Según la Ley del Comisionado de Información<sup>9</sup> esas funciones recaen en éste y tiene independencia como regulador nacional. Su Oficina forma parte de la administración de la Mancomunidad y reporta sus actividades al Ministro de Australia. El sitio de transparencia y acceso a la información se encuentra en la plataforma del gobierno de Australia, específicamente en el de la oficina del Comisionado de la Información, donde brindan servicios para acceso a la información. En cuanto a la información sujeta a transparencia cada agencia es la responsable de su publicación, sin estar vinculada al sitio de la Oficina.<sup>10</sup>

Además, el gobierno de Australia tiene un portal de transparencia donde se publica información de cada agencia en forma de reportes periódicos, repositorio que se espera se convierta en la fuente definitiva de información gubernamental para dar cumplimiento a la Ley de Gobernanza, Desempeño y Rendición de Cuentas.<sup>11</sup>

En cuanto a la citada Ley de Información, con relación al acceso a la información se establece que esta información se refiere a la que se mantiene

---

8 Freedom of Information Act (Ley de Libertad de Información) Australia. Federal Register of Legislation. Disponible en: <<https://www.oaic.gov.au/freedom-of-information/>> [Fecha de consulta: 27/12/2020]

9 Australian Information Commissioner Act (Ley del Comisionado de la Información de Australia. Federal Register Legislation. Disponible en:< <https://www.legislation.gov.au/Details/C2010A00052>> [Fecha de consultas: 27/12/2020]

10 Sitio del Comisionado de la Información. Disponible en: <<https://www.oaic.gov.au/>> [Fecha de consulta:27/12/2020]

11 Transparency Portal. (Sitio de transparencia del Gobierno de Australia). Disponible en: <<https://www.oaic.gov.au/>> [Fecha de Consulta: 27/12/2020]

en forma de documento, que puede estar en papel o en otros materiales, tales como escritos, mapas, planos, dibujos o fotografías u otro artículo en el cual se ha almacenado o registrado información, ya sea mecánica o electrónica. Por lo que hace a la información para la transparencia, la Ley establece que las agencias deben publicar la información en un sitio web como la estructura de la agencia, reportes anuales, información operativa entre otros, aunque en este caso no se hace referencia a documentos.

## Canadá

La Ley de Libertad de información de Canadá establece disposiciones para el acceso a la información y las referentes a la publicación de la información gubernamental (transparencia) así como un boletín semestral que proporciona información relativa a la implementación de la Ley.<sup>12</sup> Asimismo, la Ley establece la designación del comisionado de la información por el Gobernador del Consejo de Ministros, quién estará dedicado exclusivamente a la oficina citada.

La Ley define al documento de archivo o documento (record/document) como cualquier material documental, sin importar su medio o forma, que se encuentra bajo control de cualquier institución de gobierno y puede estar sujeto a solicitudes de acceso a la información. De hecho, la sección relativa al derecho de acceso a la información se titula derecho al acceso a documentos de archivo.

En cuanto a la información que se debe publicar con fines de transparencia, la misma se describe en forma general y se incluye la descripción y clasificación de los documentos de archivo para facilitar el acceso a la información. Esta información se localiza en los portales de cada sujeto obligado. Además, se dispone la publicación de boletines semestrales con información útil relativa a las acciones y funciones de cada agencia. El sitio se ubica en el Portal del Gobierno de Canadá.

## Chile

La Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública se orienta a la transparencia activa y al derecho de acceso a la información, en ésta se establece la creación del Consejo para la Transparencia como una corporación

---

12 Freedom of Information Act of Canada (Ley de libertad de información de Canadá). Disponible en <<https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/A-1/page-1.html#h-243>> [Fecha de Consulta 17/12/2020]

autónoma de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio.<sup>13</sup>

En cuanto al principio de transparencia, esta ley dispone que se deberán mantener a disposición permanente antecedentes sobre diferentes tipos de información que son identificados en ella, pero sin vinculación al concepto documento o documento de archivo. Éstos deberán estar disponibles en medios electrónicos. También determina que el acceso a la información comprende el derecho de acceder a las informaciones contenidas en una serie de tipos documentales, tales como resoluciones, actas, expedientes, contratos y acuerdos, entre otros.

Sobre transparencia, la Ley dispone que los órganos del estado deberán mantener a disposición permanente en sus sitios electrónicos actualizados mensualmente obligaciones sobre diferentes tipos de información que será publicada en un sitio del sujeto obligado y vinculado al portal de Transparencia, a cargo del Consejo.<sup>14</sup>

El sitio del Gobierno de Chile está dedicado al acceso de manera simple y rápida, con informaciones relativas a actos y actividades de éste, así como trámites, beneficios y noticias del citado Gobierno. En el mismo se encuentran vínculos dedicados a solicitudes de acceso a la información y al mencionado portal de transparencia.<sup>15</sup>

## Colombia

La Ley 1712 de Transparencia y Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional de Colombia dispone que es el Ministerio Público el encargado de velar por el cumplimiento de ésta y promover la transparencia y el acceso a la información.<sup>16</sup>

En cuanto a transparencia la Ley dispone la obligatoriedad de poner a disposición diferentes tipos información mediante medios físicos, remotos o locales de comunicación, dentro de los cuales se obliga a publicar los cuadros de clasificación documental que faciliten la consulta de los documentos pú-

---

13 Ley 20.285 sobre acceso a la información pública de Chile. Disponible en: <<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=276363>> [Fecha de consulta: 20/01/2021]

14 Portal de Transparencia Chile <https://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/>

15 Portal del Gobierno de Chile. Disponible en < <https://www.gob.cl/>> [Fecha de Consulta: 20/01/2021]

16 La Ley 1712 de Transparencia y Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional de Colombia. Disponible en <<http://suin.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1687091>> [Fecha de Consulta 20/01/2021]

blicos conservados por el sujeto obligado conforme a la reglamentación del Archivo General de la Nación. También establece que se deberán mantener actualizados los Registros de Activos de Información según estándares que establezcan el Ministerio Público y el Archivo General de la Nación respecto de las tablas de retención y los inventarios documentales

En cuanto a las definiciones, en la Ley 1712 se encuentran los siguientes conceptos: se define a la información como un “conjunto organizado de datos contenido en cualquier documento que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o controlen”. Este concepto se vincula con el que define al documento de archivo como: “información producida o recibida por una entidad pública o privada debido a sus actividades o funciones”. A la vez, se complementa con la definición de archivo: “conjunto de documentos, que, sin importar su fecha, forma o soporte, son acumulados en un proceso natural por una persona o entidad pública en el transcurso de su gestión, los cuales se conservan respetando aquel orden para servir como testimonio e información a la persona o institución que los produce y a los ciudadanos, como fuentes de la historia”. También se define al archivo como la institución que está al servicio de la gestión administrativa, la información, la investigación y la cultura. Además, se incluye la definición de gestión documental como “conjunto de actividades administrativas y técnicas orientadas a la planificación, procesamiento, manejo y organización de la documentación producida y recibida, desde su origen hasta su destino final, con el objeto de facilitar su utilización y conservación”.

La Ley dispone que los sujetos obligados cuenten con un programa de gestión documental con procedimientos relativos a la producción, distribución, organización, consulta y conservación de los documentos públicos conforme a los lineamientos y recomendaciones del Archivo General de la Nación. También reconoce a los archivos como centros de información institucional destinados al servicio ciudadano y a la promoción activa del acceso a la información. Dispone, además, que los sistemas de información, para funcionar como una efectiva herramienta de acceso a la información pública deberán asegurar que estén alineados a los lineamientos establecidos en el Programa de Gestión Documental.

No se localiza un sitio único para solicitudes de acceso a la información y la transparencia; cada sujeto obligado tiene en su portal un espacio dedicado a establecer los mecanismos de atención al ciudadano donde se encuentra la sede electrónica de quejas, denuncias, consultas y otras solicitudes. En cuanto a la transparencia, en el mismo espacio los sujetos obligados cuentan

también con el esquema de información que publican y actualizan periódicamente. Lo anterior de acuerdo con las directrices que para ello ha emitido la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, dependencia responsable de la Política de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Lucha contra la Corrupción.<sup>17</sup> En cuanto al sitio del Gobierno de Colombia también es posible acceder a sitios de datos abiertos, ventanillas útiles digitales, portales de programas transversales relativos a la información.

## España

Conforme a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de España se dispone que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno es un organismo público independiente, adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, con autonomía y plena independencia en el cumplimiento de sus fines. Éstos comprenden promover la transparencia y velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad de información, así como salvaguardar el ejercicio al derecho a la información y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno.<sup>18</sup>

En cuanto al acceso a la información pública, la Ley señala que se entiende como información pública a los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte en poder de los sujetos obligados, ya sea que han sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. No se localizó una definición para el concepto información.

Para garantizar la transparencia y el acceso a la información la Ley señala que los sujetos obligados deberán difundir de forma periódica y actualizada información relevante, ésta será publicada en las sedes electrónicas o páginas web de los sujetos obligados. También se cuenta con el portal de transparencia dependiente del Ministerio de la Presidencia del Gobierno del Reino de España, donde se puede acceder a información gubernamental por materias, así como a la sección para solicitudes de acceso a la información.<sup>19</sup>

---

17 Secretaría de Transparencia, Colombia. Disponible en: <<http://www.secretariatransparencia.gov.co/>> [Fecha de consulta: 20/01/2021]

18 Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información y buen gobierno de España. Disponible en: <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>> [Fecha de consulta: 10/01/2021].

19 Portal de transparencia de España. Disponible en: <<https://transparencia.gob.es/>> [Fecha de consulta 10/01/2021]

## México

El Instituto Nacional de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales por disposición constitucional es el organismo autónomo de la Federación, con personalidad jurídica y patrimonio propio, responsable de asegurar el cumplimiento del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales. Además, la Ley General de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales establece la creación de organismos garantes del derecho a la información especializados, con personalidad jurídica y patrimonio propios en cada entidad federativa. Éstos, junto con otras dependencias u organismos, constituyen el Sistema Nacional de Transparencia el cual para su coordinación se integra en el Consejo Nacional de Transparencia, donde se encuentra como miembro el titular el Archivo General de la Nación.<sup>20</sup>

La Ley define al documento por “tipo documental en cualquier soporte, sin importar su fuente o fecha, que documente el ejercicio de facultades, funciones y competencias de los sujetos obligados”. También define al expediente como la “unidad documental constituida por uno o varios documentos de archivo, ordenados y relacionados por un mismo asunto, actividad o trámite de los sujetos obligados”. En este concepto se hace referencia al documento de archivo, aunque este término no se define. No se encuentra en la definición de la Ley el término información.

La Plataforma Nacional de Transparencia es el medio de divulgación y acceso a diferentes sitios relativos al acceso a la información y a la transparencia para la cual establece un sistema de portales de transparencia. Al respecto, la Ley dispone la publicación de 35 a 45 temas, documentos y políticas comunes o específicas según los niveles de gobierno o características de ciertos sujetos obligados quienes publicarán en sus sitios la información que les compete y se vincularán a través del sitio de sistemas de portales de transparencia. Dentro de las informaciones comunes a publicar la Ley dispone la obligatoriedad de publicar el catálogo de disposición y la guía de archivo documental.<sup>21</sup>

---

20 Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de México. Disponible en: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP\\_130820.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_130820.pdf)> Fecha de Consulta [10/01/2021]

21 Plataforma Nacional de Transparencia/Información Pública. México. Disponible en: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/inicio> [Fecha de consulta: 01/03/2021]

En materia de archivos la Ley dispone que para lograr sus objetivos los sujetos obligados deberán constituir y mantener actualizados sus sistemas de archivos y gestión documental conforme a la normatividad aplicable. También establece funciones en materia de archivos para el Sistema Nacional de Transparencia:

Coadyuvar en la elaboración, fomento y difusión entre los sujetos obligados, de los criterios para la sistematización y conservación de archivos que permitan localizar eficientemente la información pública de acuerdo con la normatividad en la materia.

Diseñar e implementar políticas en materia de generación, actualización, organización, clasificación, publicación, difusión, conservación y accesibilidad de la información pública de conformidad con la normatividad aplicable.

El portal de Gobierno de México cuenta con sitios sobre trámites, información gubernamental, datos abiertos y participación ciudadana. Ambos -la Plataforma de Transparencia y el de gobierno- se vinculan el uno al otro.

## **Algunos resultados**

Con independencia de la adscripción o autonomía de los órganos reguladores del derecho al acceso a la información y la transparencia, éstos tienen libertad, así como capacidad operativa y técnica para atender el cumplimiento de las leyes correspondientes. México y Chile tienen, además, autonomía presupuestal y recursos propios. En Colombia el Ministerio Público tiene funciones para vigilar el cumplimiento de las disposiciones relativas al acceso a la información y la transparencia. En general las regulaciones especializadas tienen dos atribuciones básicas: regular el derecho de las personas a ejercer el derecho al acceso a la información y la obligación de la transparencia que implica informar periódicamente bajo diferentes esquemas y formas. Algunas, además, regulan el combate contra la corrupción o la protección de datos personales. Cuando el órgano regulador tiene adscripción al gobierno del país, el portal de transparencia forma parte del sitio de gobierno de éste, mientras que Chile y México, debido a su autonomía, cuentan con portales independientes al gobierno, aunque en ambos casos son referenciados entre sí.

Se confirma la equivalencia del término información con el de documento de archivo o documento respecto de las disposiciones en materia de acceso y de transparencia, como lo señalaron Barnard y cols. en su estudio.

Sin embargo, se han encontrado otros factores que impactan en las informaciones y su tratamiento archivístico:

En Colombia, la contextualización establecida en la Ley, información-documento de archivo-archivos es la excepción en cuanto a que el término documento de archivo, conforme a la terminología de la Archivística, se define como tipo o grupo documental producido, obtenido, transformado y conservado por el sujeto obligado con independencia a su medio de producción. Así esta interrelación de conceptos permite reconocer al documento de archivo como la fuente básica de información para atender las disposiciones de la Ley. Esta Ley incorpora, además, disposiciones importantes relativas a los programas de gestión documental, reconoce la calidad de los archivos como centros de información y manda la alineación de los sistemas de información a las disposiciones relativas de gestión documental, siempre bajo las prescripciones que al efecto emita el Archivo General de la Nación de ese país.<sup>22</sup>

Como parte de las obligaciones de transparencia, Canadá obliga la publicación de series documentales, Colombia dispone la publicación de los cuadros de clasificación archivística y México de la guía de archivo documental con el propósito de facilitar el acceso a la información.

Cuando otras leyes hacen mención información, éstas se refieren a documentos, documentos de archivo, tipos o grupos documentales. Por lo general estas leyes definen al documento como la información producida, recibida, transformada y resguardada por el sujeto obligado conforme a sus funciones o atribuciones con independencia al soporte donde se encuentren. Canadá hace referencia al documento de archivo, mientras que Australia y España se refieren al documento; en México se alude al documento de archivo cuando se define el concepto expediente, en Chile no aparece una definición en este sentido, aunque el término documento se menciona en las disposiciones de acceso a información y transparencia.

Además de Colombia, en México se incluyen disposiciones para que los sujetos obligados mantengan actualizados sus sistemas de archivo y de gestión conforme a la normatividad aplicable. También le atribuye al Sistema Nacional de Transparencia la función de coadyuvar en la elaboración, fomento y difusión para la conformación de archivos, así como diseñar e implementar políticas en materia de información pública (archivos) de conformidad con la normatividad aplicable. No se hace referencia al órgano responsable

---

22 Lo anterior fue logro de director del Archivo General de la Nación y su equipo en ese entonces: el doctor Carlos Alberto Zapata.

de emitir esa normatividad; se percibe que estas disposiciones en materia de archivos, incluidas en la Ley de Transparencia obedecen a que, al momento de su publicación en 2015 no se contaba con su equivalente, a nivel nacional, en materia de archivos. En efecto, la Ley General de Archivos fue publicada en 2018.

Respecto de los portales de gobierno de cada país, se observa que sus propósitos de servir como un sitio único de información, trámites y servicios, así como de promoción de la participación ciudadana tienen una estrecha relación con las estrategias de Gobierno Abierto, estén o no vinculados en sus sitios a esta estrategia internacional. En ellos se encuentran los sitios de transparencia o se vinculan según corresponda.

Es probable que los portales de transparencia o de gobierno aún no sean el medio ideal de los ciudadanos para el acceso a la información o para consultar y estar en contacto con sus gobernantes. Un ejemplo de ello es la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID) 2019 en México. Esta ENAIID, entre otros datos, reportó que el 35.7% de la población utilizó el sitio de internet de los gobiernos para obtener información, el 25.7% lo hizo a través de los portales de transparencia en internet y el 46.2% de la población tenía conocimiento sobre el INAI. En cuanto a consulta de sitios de gobierno por la población, ésta fue del 16.1%; además, respecto del nivel de satisfacción con la información de una consulta a una página internet de gobierno, el 50% manifestó estar algo satisfecha, el 66.6% no encontró la información deseada o no tenía las características deseables. Por lo que hace a la información que ofrece el gobierno sobre diversos temas el 45% señaló que es confiable, el 22.5% indicó que está completa, el 35.8 % que ésta es verificable y el 15.0% señaló que la misma es imparcial.<sup>23</sup>

En cuanto al uso de los conceptos estudiados, los portales de transparencia y acceso a la información adoptan los mismos que establece la ley respectiva, mientras que en otros sitios gubernamentales sobre temas de transparencia, rendición de cuentas y trámites ciudadanos no se observaron definiciones de los conceptos en estudio.

---

23 Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Datos Personales 2019. Principales resultados Instituto Nacional de Geografía y Estadística. México. Disponible en: <<https://www.inegi.org.mx/programas/enaid/2019/>> [Fecha de consulta: 10/02/2021]

## Conclusiones

En las leyes revisadas la equivalencia entre el término información y documento de archivo se entiende con claridad con independencia a su soporte, pero con tendencia a equipararlo con el documento de archivo analógico, debido a que éste es el medio para que las personas hagan efectivo el derecho al acceso a la información.

Las informaciones que los sujetos obligados publican para la cumplir con las disposiciones de transparencia, como se ha mencionado, se refieren a documentos, tipos documentales o grupos (series), con independencia a su soporte, términos que son fácilmente identificados por los profesionales de la archivística y la gestión documental. Sin embargo, al parecer, la aplicación de estos términos a la información digital, aún no es comprendida por otros involucrados. Lo anterior tiene como consecuencia que al no entenderse o comprenderse términos, como los arriba señalados, también aplicables a informaciones producidas en formato digital se prescinde de su tratamiento archivístico.

Uno de los factores de la cultura organizacional que impacta en la práctica de la archivística y la gestión documental es el lenguaje debido a que los términos que se utilizan no son comprendidos por otros profesionales o funcionarios no familiarizados con la terminología archivística.<sup>24</sup> Es así que la comunicación efectiva entre profesionales de diferentes áreas del conocimiento es factor clave para que los documentos de archivo digitales y analógicos cuenten con un tratamiento archivístico que aseguren la confianza de la información que se publica en los portales de transparencia o en los correspondientes a los de gobierno.

En este sentido, en otro estudio realizado para determinar la responsabilidad del tratamiento archivístico en cuanto a la información que se publicaba en el anterior Portal de Transparencia de México, regulado por la entonces Ley Federal de Transparencia,<sup>25</sup> se encontró que no había responsabilidad alguna del productor o del proveedor del servicio de nube en cuanto a la

---

24 Archivo General de la Nación: *Cultura organizacional y sus efectos en la administración de archivos 3. Cuadernos digitales de Archivística. Serie temas fundamentales de la preservación digital*. (traductores Alicia Barnard, Alejandro Delgado y Juan Voutssas). México, 2016. p 68. Disponible en: <[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/228989/InterPARES\\_3\\_020617.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/228989/InterPARES_3_020617.pdf)> [Fecha de consulta: 05/02/2021]

25 Alicia BARNARD: “La transparencia y los archivos en servicios comunitarios de nube”. En: *Memoria de las Jornadas Internacionales de Acceso a la Información y Archivos. Del Derecho a la Memoria. Del Derecho a la Verdad*. Ed. Instituto Nacional de la Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. México, 2016.

conservación y vigencia de las informaciones que se publicaban en el mismo. Además, debido a que esas informaciones se actualizaban periódicamente, según lineamientos establecidos, el proveedor sobrescribía la información que se actualizaba. Por otra parte, no se encontraron entre los sujetos obligados, archivos relativos a la información publicada en el citado portal. Estos resultados sirvieron al actual Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) establecer el siguiente lineamiento:

La información pública derivada de las obligaciones de transparencia forma parte de los sistemas de archivos y gestión documental que los Sujetos Obligados construyen y mantienen conforme a la normatividad aplicable; por tanto, los Sujetos Obligados deberán asegurarse de que lo publicado en el portal de Internet y en la Plataforma Nacional guarde estricta correspondencia y coherencia plena con los documentos y expedientes en los que se documenta el ejercicio de las facultades, funciones y competencias de los Sujetos Obligados, sus servidores(as) públicos(as), integrantes, miembros o toda persona que desempeñe un empleo, cargo, comisión y/o ejerzan actos de autoridad.<sup>26</sup>

Otro factor que impacta cuando las informaciones o trámites publicados en portales de transparencia o de gobierno está relacionado con la conceptualización del documento de archivo electrónico/digital, debido a que se ha querido adjudicar a éste las mismas características del documento de archivo analógico cuando éstos se expresan mediante medios mecánicos que se fijan en medios físicos tales como el papel, mientras que los documentos digitales son el producto de un lenguaje binario que requieren de equipos electrónicos de software y hardware para su procesamiento y acceso. En este sentido, los documentos de archivo digitales tienen, además de las conocidas, nuevas formas que no existen en el entorno analógico.

Duranti y Thibodeau en estudios realizados encontraron otros documentos de archivo,<sup>27</sup> tales como:

---

pp. 82-92. Disponible en: <<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/MemoriasJIAI2016.pdf>> [Fecha de consulta: 10/02/2021].

26 CONAIP/SNT/ACUERDO/EXT13/04/2016-06. *Acuerdo del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, por el que se aprueban los Lineamientos para la implementación y operación de la Plataforma Nacional de Transparencia.* <Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5436059&fecha=04/05/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5436059&fecha=04/05/2016)> [Fecha de consulta: 10/02/2021]

27 Luciana DURANTI y Kenneth THIBODEAU: "Appendix 2: The concept of record, in interactive, experiential environments: The view of InterPARES", en Luciana Duranti y

Documentos de archivo interactivos: su contenido o forma es variable y dependen de una de la entrada (input) de un usuario, por lo general se sustenta en un contenido anterior. Ejemplo: trámites por internet.

Documentos de archivo dinámicos. Aquellos cuyo contenido depende de los datos que pueden tener instancias (congelamientos) y que son mantenidos en bases de datos o hojas de cálculo internas o externa al sistema en el cual el documento de archivo fue generado.<sup>28</sup>

Documentos de archivo digitales como los señalados forman parte de las *informaciones* que se publican de forma masiva en portales de transparencia, de gobierno o de otros y se percibe que su tratamiento archivístico todavía requiere mayor atención. Posiblemente, compete a los profesionales de la archivística y la gestión documental impulsar un concepto que incorpore a los documentos de archivo digitales que no se encuentran en el entorno analógico, a fin de que pueda ser mejor comprendido por otros profesionales e involucrados en la producción y publicación de información digital en portales. La terminología de la archivística y la gestión documental es necesaria en la interacción de los profesionales de este campo, puede o no ser integrada al vocabulario de otros profesionales o involucrados, pero se considera factible ofrecer un concepto que acerque de la mejor manera para fortalecer la interacción y comunicación efectiva.

Al respecto, el concepto de información archivística para hacer referencia a esos otros materiales digitales ya se ha sugerido en otras ocasiones con el fin de identificar a esos documentos de archivo no existentes en el entorno analógico. Esto debido a que esos materiales reúnen características de un documento de archivo: son únicos, seriados, producidos con base en una gestión o atribución y son útiles como evidencia de actos y acciones de sus productores, así como para averiguaciones. Además, son susceptibles de conservarse como referencia para acciones futuras o para la historia de las instituciones y de la sociedad. El concepto información archivística también ya ha sido propuesto por José Ramón Cruz Mundet con semejanzas a lo arriba señalado, quien además aporta más información sobre sus características:

---

Randy Preston (Eds. *International Research on Permanent Authentic, Interactive and Dynamic Records*. 2008. Disponible en: <[http://www.interpares.org/ip2/display\\_file.cfm?doc=ip2\\_book\\_appendix\\_02.pdf](http://www.interpares.org/ip2/display_file.cfm?doc=ip2_book_appendix_02.pdf)> [Fecha de Consulta 10/01/2021]

28 Glosario. Proyecto InterPARES 2. Actualización al 10 de febrero del 2021. Disponible en: <[http://www.interpares.org/ip2/display\\_file.cfm?doc=ip2\\_glossary.pdf&CFID=23924641&CFTOKEN=72142567](http://www.interpares.org/ip2/display_file.cfm?doc=ip2_glossary.pdf&CFID=23924641&CFTOKEN=72142567)> [Fecha de consulta: 10/02/2021]

Información interna producida por personas físicas o jurídicas en el desarrollo de sus actividades.

Información previsible por cuanto es fruto de procesos establecidos, sean los procedimientos administrativos, los procesos, la gestión de actividades, donde no interviene la voluntad creativa.

Información regulada en su producción, uso y conservación por normas legales o disposiciones internas.

Su uso también está regulado y sancionado por normas legales dentro de las que se encuentran las relativas a los datos personales y privacidad de las personas.<sup>29</sup>

Así, el concepto de información archivística podría zanjar situaciones como las que ahora se presentan al trasladar el concepto documento de archivo analógico a un ambiente digital. Con seguridad, las informaciones que se publican en los portales de transparencia o de gobierno cuentan con procesos y controles para su tratamiento tecnológico y de seguridad informática, así como normas que especifican su contenido. Sin embargo, la posibilidad de que carezcan de procesos y controles archivísticos, de gestión documental, así como de seguridad de la información es muy probable. Por ejemplo, la falta de vigencias y destino final de éstos, pueden dar lugar a la eliminación indiscriminada de información por falta de espacio en los servidores o costos elevados de conservación en los servicios de nube; en otro caso puede darse la acumulación y conservación indiscriminada que además también implica costos. En ambas situaciones la eliminación o conservación sin reglas pueden acarrear situaciones jurídico-normativas para los sujetos obligados, además, la confianza en la autenticidad, fiabilidad, precisión y acceso a la información de los materiales puede cuestionarse y poner en riesgo la credibilidad de los gobernantes acompañada de costos políticos y sociales. En los portales de gobierno, en particular, preocupa también el tratamiento que se da a los trámites que los ciudadanos realizan a través de ventanillas digitales, los cuales, sin duda, constituyen un conjunto de informaciones archivísticas o expediente. Lo anterior, sin menoscabo de que puedan existir ciertos lineamientos secundarios.

Para concluir, se considera necesario adoptar un concepto útil que facilite la mejor comprensión del documento de archivo digital no equivalente al análogo entre los involucrados y la sociedad. La propuesta del término

---

29 José Ramón CRUZ MUNDET: *Diccionario de Archivística*. Madrid, Alianza Editorial, Madrid, 2011, p. 363.

información archivística para definir esos materiales digitales que requieren también del tratamiento archivístico, puede ser una opción; sin embargo, su conformidad es necesaria. Esto sin limitar el análisis para proponer otras opciones que aseguren la confianza en los materiales que se publican en portales de transparencia y otros.

Respecto del uso de portales de transparencia y de gobierno, la información de ENAID en México ofrece una oportunidad para la investigación sobre acceso y uso vs. costo-beneficio de portales que conduzcan a su optimización, así como estudios conducentes a promover la alfabetización informacional con el fin de que la sociedad cuente con las habilidades y capacidades necesarias para el acceso a la información y gestión de trámites que se ofrecen a través de la internet, servicios que, sin duda, se constituyen, ahora y en el futuro, como el medio ineludible de comunicación entre gobernantes y gobernados. Siempre bajo la premisa de que la información que en estos portales se publica y difunde cuente con un mínimo de requisitos en cuanto a su tratamiento archivístico que brinden certeza jurídica.