

EL ESTADO COMO USUARIO DE FUENTES ARCHIVÍSTICAS

*Virginia Chacón Arias*¹

Recibido: 26/7/2012 - Aprobado: 18/10/2012

RESUMEN

Se destaca la importancia que revisten los archivos de las instituciones públicas debidamente organizados y conservados, para que un Estado Moderno pueda cumplir responsablemente sus competencias, tales como la lucha contra la corrupción pública y la promoción de un verdadero control y fiscalización de la hacienda pública, así como para utilizar pruebas documentales en los diversos procesos judiciales. Se concluye con algunas reflexiones en torno a la responsabilidad del Estado de contar con archivos integrales dirigidos por profesionales en la especialidad.

Palabras clave: Estado. Documentos. Archivos. Corrupción. Control. Pruebas

ABSTRACT

The importance of well organized and well conserved archives belonging to public institutions is emphasized, so that a Modern State can fulfill its obligations responsibly, such as the fight against public corruption and the promotion of a real control and survey of the public funds, also to use documentary evidence in judicial processes. Concludes with some insights regarding the States's responsibility to have archives managed by professionals of the field.

keywords: State. Documents. Files. Corruption. Control. Proof.

1. INTRODUCCIÓN

De previo a comentar el tema central que nos ocupa, consideramos que es importante recordar a qué nos referimos cuando hablamos del “Estado”. En las palabras más sencillas podríamos decir que el concepto de Estado, tal y como lo conocemos hoy aparece en el Renacimiento en Europa, y se

1. Directora General del Archivo Nacional. Profesora de la Sección de Archivística de la Escuela de Historia, Universidad de Costa Rica. Correo electrónico: ancost@ice.co.cr
Revista del Archivo Nacional - ISSN 1409-0279 - Vol. 76 (1-12): 33-40, 2012

refiere a un ente social o persona jurídica que se forma cuando en determinado territorio, se organiza jurídicamente un pueblo, que se somete a la autoridad de un Gobierno.

Este Gobierno, que tiene la autoridad para vincular obligatoriamente a los ciudadanos al pueblo que habita en ese territorio, está constituido por un conjunto de instituciones u órganos que rigen el Estado. El Gobierno se ejerce a través de los tres Poderes: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial.

Estos tres Poderes, y los cientos de órganos que dependen de ellos ejecutan las competencias y funciones que le corresponden al Estado, es decir:

-la función legislativa: crear normas que conforman el ordenamiento jurídico a cargo de los órganos parlamentarios respectivos.

-la función ejecutiva: administrar, satisfacer los intereses públicos, en áreas como la seguridad y el orden público; prestación de bienes y servicios para la sociedad, tales como salud, educación, telecomunicaciones, etc, a través de la Presidencia, Ministros, Administración Pública centralizada y descentralizada.

-la función jurisdiccional: establecer y hacer valer en los casos particulares el ordenamiento jurídico vigente, así como controlar la constitucionalidad de las leyes y la legalidad de la actuación de los órganos estatales, a cargo de los diversos tribunales.

Como todos sabemos, mientras el Estado ejecuta sus funciones y competencias produce y recibe una enorme cantidad de documentos en diversos soportes.

Desde el punto de vista legal, un documento se puede definir como información registrada cualquiera que sea su forma o el medio utilizado que tenga carácter representativo o declarativo, es decir, que represente alguna cosa y pueda esclarecer un hecho o que deje constancia de una declaración de voluntad que produce efectos jurídicos.

Para el Estado y para el ciudadano, es fundamental que estos documentos tengan valor legal y probatorio, lo cual se puede alcanzar, si se cumplen por lo menos los requisitos de autenticidad, es decir, capacidad de precisar y verificar la identidad del emisor sin lugar a dudas, y en algunos casos, del receptor del mensaje, así como de integridad, que se refiere a la forma y medios que garanticen que la información contenida en el documento no haya sido alterada.

2. LOS USUARIOS DE LOS ARCHIVOS

Tradicionalmente hemos afirmado que todos estos documentos, en

cualquier soporte, que se producen o reciben, y que son conservados organizados y facilitados por los diferentes archivos de las instituciones estatales, son fundamentales para el Estado y para los individuos y por esta razón no deben quedar a simples iniciativas personales, y por ello el Estado interviene para establecer normas jurídicas para la debida gestión, organización, conservación y servicio de los documentos.

Para el Estado son vitales documentos tales como leyes promulgadas y vigentes; Tratados internacionales, documentos tributarios, de policía y seguridad, así como, los expedientes judiciales, entre muchos otros y, más adelante algunos de ellos se conservarán para fines culturales, para documentar investigaciones, que entre otros objetivos fortalezcan la identidad nacional.

Los archivos del Estado conservan documentos que le son necesarios para su funcionamiento, y que a su vez son reflejo y prueba de su gestión, y continúan siendo útiles por varios años.

Justificamos frecuentemente la existencia de los archivos, indicando que son indispensables para garantizar el libre acceso a la información pública por parte de los ciudadanos, para promover una administración del Estado moderna y transparente, y para una verdadera rendición de cuentas de los gobernantes.

Sin embargo, pocas veces reflexionamos acerca de la invaluable necesidad que tienen los propios Estados de contar con excelentes archivos, y, resulta contradictorio e inexplicable comprobar el descuido y la falta de apoyo político y presupuestario de parte de los gobiernos de nuestros países en esta materia.

3. EL ESTADO COMO USUARIO DE LOS ARCHIVOS

En este aparte quisiéramos reflexionar y consultar solamente tres ejemplos, porque es imposible extendernos más, en los cuales por su importancia y relevancia resulta indispensable en un Estado Moderno o que se precie de serlo, contar con archivos profesionalmente organizados.

Una primera consideración del uso que un Estado debe o puede hacer de sus archivos en la actualidad es la lucha contra la corrupción, que tiene como requisito indispensable que sus instituciones archivísticas realicen una gestión y control profesional de los documentos del Estado.

Para ello todo Estado debe asumir con claridad determinadas tareas, si realmente será usuario de los archivos para luchar contra la corrupción y promover el desarrollo.

La corrupción en la función pública, es decir el funcionario público que desvía recursos estatales en beneficio de la sociedad, hacia intereses perso-

nales propios o de sus allegados o cómplices, que afecta a la mayor parte de nuestros países, y que lamentablemente hasta la fecha no se ha logrado superar, por desgracia, al ser desatendida y al carecer los gobiernos de las pruebas necesarias para imponer las sanciones respectivas, favorece la impunidad de los infractores, y con ello los ciudadanos cada vez desconfían más de sus gobernantes.

Aída Luz Mendoza Navarro en artículo “Archivos vs Corrupción” identifica algunas medidas necesarias para luchar contra la corrupción, tales como el establecimiento de políticas de protección de los documentos y los archivos de los órganos públicos; la asignación de recursos presupuestarios suficientes para atender los archivos estatales, así como dotarlos de las instalaciones y personal profesional idóneos.

Somos conscientes que en nuestros países, a pesar de que diversos gobiernos han aplicado políticas, estrategias y otras medidas para combatir la corrupción, esta no desaparece ni se reduce sensiblemente. Sin embargo, como se dijo, los documentos públicos, son fundamentales para demostrar y probar hechos delictivos cometidos por funcionarios públicos.

Si estos se encuentran debidamente conservados y organizados por profesionales y en archivos debidamente normados y con los recursos necesarios, estos ofrecerán un aporte invaluable a la sociedad por cuanto se utilizarán en las instancias administrativas o jurisdiccionales donde se requiera probar hechos de corrupción.

En síntesis, cualquier Estado de Derecho en la actualidad que promueva una administración eficiente y transparente deben enlazar la óptima conservación y organización de sus documentos como elementos que nos permitirán demostrar los hechos delictivos cometidos por los funcionarios en el ejercicio de sus funciones, los archivos serán el vínculo que nos lleve a partir de ellos, a ofrecer un aporte a la sociedad para la lucha contra la corrupción, en tanto se les reconozca como parte importante de la atención de un problema tan controvertido y actual que aqueja a casi todos o la mayoría de los países del mundo (Mendoza, 2008, p. 60).

Otro aspecto estrechamente relacionado con el anterior y que nos interesa destacar sobre la relevancia de los archivos para el cumplimiento de las competencias del Estado es el relacionado con la obligación de fiscalización de la Hacienda Pública y las muy comunes leyes de control interno en nuestros países. Por lo general esta competencia del Estado es ejercida por la Contraloría General de la República, auxiliada por las Auditorías internas.

Marta Acosta Zúñiga, Subcontralora General de la República de Costa Rica en el artículo titulado “La importancia de los archivos para el cumplimiento de los objetivos de la Contraloría General de la República y de las Auditorías Internas” resalta la importancia intrínseca de los archivos

para el control e indica que para efectos del control y fiscalización de la Hacienda Pública es igualmente importante el “continente” o soporte del documento, como el contenido (la información, los datos, etc) por cuanto se requieren datos e informaciones en un estado que merezcan credibilidad y confianza por varios, a veces, muchos años. Las decisiones, operaciones y transacciones de interés para el control interno, tienen que estar documentadas. Agrega que la gestión adecuada de los archivos es un control, más aún, es un proceso de control, indispensable para cualquier agente o actor que tenga por objetivo informar sobre el estado de una organización o de aspectos relacionados con esta (Acosta, 2009, p. 166).

El objetivo de una adecuada fiscalización y control por parte del Estado, es dar una garantía razonable de que se está logrando una buena gestión pública. Para ello, considera Acosta que los archivos, al gestionar los documentos, que son insumos clave para el control de una eficiente y eficaz gestión pública, son garantía de la ética en la función pública y el buen gobierno. Insiste en que, en consecuencia los documentos públicos que registran las decisiones, transacciones y operaciones, son de interés fundamental para el control de una gestión efectiva y eficiente con el objetivo de que el Estado cuente con un patrimonio protegido con denuedo, con un ordenamiento jurídico y técnico respetado y con información confiable y oportuna para la toma de decisiones, la evaluación y la rendición de cuentas, en aras del bienestar común y del desarrollo integral y sostenido.

El tercer aspecto que queremos destacar del Estado como usuario de sus archivos, es precisamente cuando debe utilizar los documentos que custodian y organizan sus archivos, como pruebas en procesos judiciales.

Es de todos conocido que uno de los efectos más importantes de los documentos es su valor como prueba. La fuerza probatoria de un documento se refiere al grado de certeza que inspira como pieza jurídica, y la posibilidad de ser usado en procesos judiciales para comprobar la realización de determinados hechos, en tribunales civiles, mercantiles, penales, contencioso administrativo, etc.

Es común que de acuerdo con el marco jurídico vigente en nuestros países, la fuerza probatoria de los documentos públicos es mayor que en los documentos privados, precisamente por las seguridades y formalidades que se exigen para su otorgamiento, y por la fe pública que tiene el productor que lo emite.

En particular, nos interesa destacar que en la actualidad ha sido muy común que en nuestros países se aprueben leyes contra el crimen organizado o contra la delincuencia organizada. En este caso nos referimos a delitos como fraudes, corrupción en la función pública, “lavado de dinero” o acumulación o blanqueamiento de capitales, narcotráfico, etc. Para la investigación y comprobación de estos delitos son fundamentales las prue-

bas documentales que testimonien operaciones bancarias y transferencias de dinero sospechosas; movimientos extraños en bolsas de valores, razón por la cual los documentos que las respaldan deben ser conservados adecuadamente.

Durante el XXI Congreso Archivístico Nacional de Costa Rica, efectuado en 2009, el Fiscal General de la República y Jefe del Ministerio Público, señor Francisco Dall'anesse Ruiz, en su conferencia sobre "La importancia de la conservación de los documentos con valor administrativo como prueba y para la transparencia en la gestión de las instituciones" afirma que:

Cuando los documentos no son preservados, las investigaciones no caminan, no se reconstruye la historia, no se puede determinar qué fue lo que pasó, ni quién lo cometió, ni cuáles fueron los móviles y entonces nos quedamos sin caso. Nos quedamos con el daño, pero no nos quedamos con la justicia, y, esta es la importancia que tiene para el derecho penal la preservación de los documentos (Dall'anesse, 2009, p 21).

Agrega el señor Dall'anesse que la publicación de estas leyes contra la delincuencia organizada, comúnmente establecen plazos más largos para la prescripción de los delitos vinculados a la criminalidad organizada. Lo anterior implica necesariamente que los plazos de conservación de los documentos relacionados también necesariamente deben ampliarse.

Enfatiza el Fiscal General en que:

"la disciplina de preservar la información, es una disciplina importantísima en lo que se refiere a la administración de justicia" (Dall'anesse, 2009, p. 21). En la administración de la Justicia en la vía penal el papel del documento es lo que genéricamente se conoce en la prueba penal, como evidencia física, es decir, "el testigo que no miente".

El documento sea en soporte tradicional o electrónico, textual o audiovisual, según el criterio de Dall'anesse, es la prueba que no miente porque si se mantiene inalterado, suministra información de lo que sucedió al momento de producirse y también da las evidencias cuando ha sido alterado. Al igual que otras pruebas propias de la investigación criminalística como huellas dactilares y pruebas de balística, el documento es evidencia física a la que los jueces valoran y creen lo que dice si es evidente su autenticidad y su integridad. Para ello es indispensable, agrega Dall'anesse, que los documentos de los diferentes órganos del Estado estén bien custodiados, organizados y resguardados por todos los

años que sea necesario, por cuanto tienen un valor extraordinario para la administración de justicia en general, y en particular para la administración de la justicia penal, ya que “a los documentos nadie los amenaza, nadie les paga, ni les amenazan a los hijos, ni los amenazan con depedirlos” (Dall’Anesse, 2009, p. 24).

Para concluir y luego de comentar estos tres ejemplos la importancia que tiene para el propio Estado como usuario de sus archivos es innegable. Sin embargo, todos nos preguntamos ¿cómo es posible que en muchos de nuestros países subsista el abandono y la falta de apoyo por parte de los mismos Estados, y sus Gobiernos, hacia sus propios archivos? La cruda realidad es que, con contadas excepciones, en muchos de nuestros países no se cuenta siquiera con una legislación apropiada que dicte normas para la debida gestión, organización y servicio de sus documentos y sus archivos; no se cuenta con centros de formación profesional para los archivistas; los presupuestos dedicados a los archivos son ridículos, no existen políticas públicas que regulen esta situación ¡sólo para citar unas cuántas realidades!

La tarea que tenemos por delante es titánica, por cuanto debemos convencer a las autoridades de mayor nivel y con verdadero poder de decisión sobre la necesidad de mantener archivos integrales, y al mismo tiempo educar a la ciudadanía para que exija el cumplimiento de su derecho a tener un adecuado acceso a la información pública del Estado y a fiscalizar la gestión de los órganos públicos.

Son innumerables las acciones que deben tomarse y mucho se ha hablado al respecto, tales como la necesidad de contar con profesionales en el campo, un extraordinario liderazgo por parte del Archivo Nacional o General de cada país; la coordinación con aliados estratégicos tales como la Contraloría General de la República, las auditorías internas, la Defensoría de los Habitantes, los organismos que luchan por la transparencia y contra la corrupción; contar con políticas públicas, normas y un marco jurídico adecuado, etc, etc.

Esperamos que, los ejemplos brindados sobre el Estado como usuario de los archivos, resulten de utilidad para quienes se encuentren en esta tarea de lucha y convencimiento.

4. BIBLIOGRAFIA

Acosta Zúñiga, Marta. *La importancia de los archivos para el cumplimiento de los objetivos en la Contraloría General de la República y de las auditorías internas*. En: **Memoria del XX Congreso Archivístico Nacional. Cuadernillo del Archivo Nacional N°22**, San José, Costa Rica. 2009.

Dall'anesse Ruiz, Francisco. **Importancia de la conservación de los documentos de valor administrativo como prueba y para la transparencia en la gestión de los documentos**. En: **Memoria del XXI Congreso Archivístico Nacional. Cuadernillo del Archivo Nacional N°24**, San José, Costa Rica, 2009.

Mendoza Navarro, Aída Luz. *Archivos organizados vs Corrupción*, En: **Memoria del V Seminario Internacional de Archivos de Tradición Ibérica de la Asociación Latinoamericana de Archivos N°19**, San José, Costa Rica, 2008.