

RELACIÓN ENTRE LA GESTIÓN DOCUMENTAL Y LA CORRUPCIÓN

Las sociedades que no disponen de archivos son sociedades sin memoria. Sin ellos, en la práctica, no existiría organización estatal.

Corte constitucional
(Sentencia T-443/94)

Por: Carlos Alberto Zapata
Presidente Sociedad Colombiana de Archivistas

LA CORRUPCIÓN EN EL MARCO DE LA GESTIÓN DOCUMENTAL

Como prefacio al presente ensayo, por su alcance y riqueza conceptual, deseo iniciar con una cita de la sentencia T443/94 de la Corte Constitucional, cuyo texto se explica por si mismo:

“Los archivos son el reflejo de una actividad práctica, jurídica o administrativa de una institución,.....Un archivo no es la simple recopilación o colección de documentos,.....es un conjunto orgánico de documentos unidos por un vínculo originario o de procedencia, que sirven para recuperar con agilidad y en tiempo oportuno toda la información almacenada por una oficina o institución en el curso de su actividad.....y los cuales se organizan y conservan según el orden natural de funcionamiento de la entidad”

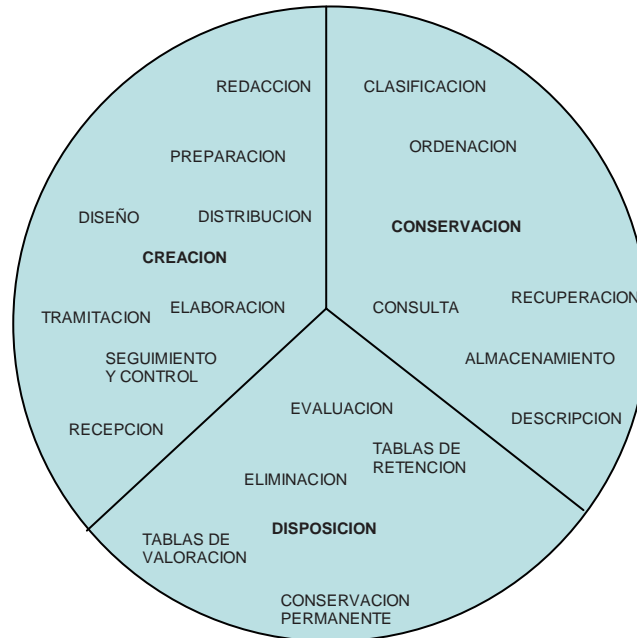
En la medida en que el lector se vaya introduciendo en el presente documento podrá ver como la carencia acerca de una política de archivos seria y técnicamente diseñada ha llevado a muchas instituciones del estado a perder en demandas o fraudes miles de millones de pesos, sin que se hayan tomado medidas que permitan disminuir este flagelo que poco a poco empobrece mas al país., convirtiéndose en un factor más de injusticia social y subdesarrollo y que según las Naciones Unidas *“amenaza a la estabilidad y seguridad de la sociedad, al socavar las instituciones, los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley”*.

Para analizar y comprender este fenómeno desde una perspectiva documental resulta indispensable enmarcarlo dentro del concepto de Gestión Documental, el cual ha sufrido variaciones desde su introducción a la teoría archivística a mediados del siglo XX. Desde el punto de vista de la archivística, la gestión de documentos se puede definir como "el conjunto de las operaciones y de las técnicas relativas a la concepción, el desarrollo, la implantación y la evaluación de los sistemas administrativos necesarios, desde la creación de los documentos hasta su destrucción o su transferencia al archivo permanente (Robergé: 2002), y cuyo objetivo es lograr mejores niveles de eficiencia administrativa y reducir los costos derivados del excesivo "papeleo" en una organización.

Como se mencionó anteriormente, la gestión de documentos es relativamente nueva en la literatura técnica, pese a que sus antecedentes se remontan al concepto de *records management*, acuñado en la teoría administrativa anglosajona de mediados del siglo XX. Sin embargo, la incorporación del concepto en la tradición archivística de América Latina se da gracias a la publicación de los estudios RAMP (Records and Information Management Program) de la UNESCO en la década de los 80s y cuya enseñanza en las escuelas de Bibliotecología y Archivística se comienza a impartir a principios de los años 90. Desafortunadamente, solo hasta ese momento se comenzaron a corregir fallas estructurales arraigadas en la administración pública colombiana de principios del siglo XX, pese a que ya se habían comenzado a tomar acciones conducentes a mejorar la calidad de los documentos de la administración, como se evidencia en la Ley 43 de 1913 que "establecía que todo documento oficial destinado a reposar en los archivos públicos debe escribirse con tinta indeleble o que resista a la acción del tiempo" (CELIS RICO: 1998: 104), disposición que demuestra una clara preocupación por la conservación de los documentos y la cual sin embargo no fue totalmente aplicada en la gestión pública documental de manera extendida.

La gestión de documentos basa sus planteamientos en el control sobre la producción, uso y disposición del documento a lo largo de todo el ciclo de vida

(ver grafico), entendida como la sucesión de etapas o fases por las que atraviesa un documento desde su creación hasta su disposición final, con el fin de mejorar la eficiencia y la economía administrativas, y a su vez contribuir al nivel de desempeño de las instituciones.



CICLO DE VIDA DEL DOCUMENTO

En todo sistema de Gestión documental confluyen tres componentes que interactúan de manera permanente: la gestión administrativa, que se puede definir como el conjunto de acciones que una organización desarrolla para cumplir con su misión y los objetivos y metas del negocio; la gestión de información entendida como las acciones que una organización emprende para garantizar el adecuado flujo de la información necesaria para el desarrollo del negocio, incluyendo aspectos como su producción, registro, acceso, uso, distribución y conservación, así como la integración de los diferentes *núcleos de información* a partir de las nuevas tecnologías de la información; y, la gestión documental como “el área de la gestión administrativa general dirigida a conseguir eficiencia y economía en la creación, mantenimiento, uso y disposición de los documentos” (Dictionnary of Archival Terminology). De acuerdo con tratadistas como Michel Robergé y Blanca Martínez, la gestión de

documentos tiene su acción en la etapa activa de los documentos (también denominada fase pre-archivística), pues es en esta fase en donde se presentan los mayores problemas documentales de una organización, y los que en ultimas suelen convertirse en problemas cuya solución implica un alto costo para cualquier empresa.



Lo anterior pone de manifiesto la necesidad de diseñar e implementar Sistemas de Gestión de Documentos (SGD) que respondan a las necesidades de las empresas de hoy y que contribuyan a resolver los problemas asociados al manejo de los documentos. Un Sistema de Gestión de Documentos se define como el conjunto de elementos relacionados con la gestión documental que interactúan de manera sincronizada y controlada en la creación, conservación, uso y disposición de los documentos de una organización a partir de la aplicación de técnicas administrativas modernas dirigidas a aumentar la eficiencia administrativa, reducir costos y facilitar la gestión administrativa general, a partir de la integración de las diferentes tecnologías de la información y la comunicación, los sistemas de información y la aplicación de los principios básicos de la archivística.[¶]

[¶] Los principios archivísticos universalmente aceptados son: el principio de procedencia (o respeto de los fondos), el principio de orden original y la descripción colectiva.

Para que un SGD sea eficaz, se requiere del cumplimiento de ciertos requisitos:

- Integrar los diferentes componentes asociados a la producción de los documentos (las tecnologías, las operaciones administrativas que dan origen a los documentos, la normatividad, las redes de información, las personas y la cultura corporativa)
- El sistema debe ser diseñado o concebido como un **sistema redondo**, en donde los circuitos documentales y de información este articulado entre sí, con el fin de determinar los vínculos existentes entre los diferentes documentos que produce y/o recibe una organización en función de sus actividades.

Un sistema así diseñado posibilitará que cualquier acción de la administración que se concrete en un documento se pueda **vincular** a través de las relaciones orgánico-administrativas y funcionales que existen en el giro normal de los negocios (asuntos) de una organización.

Funciones	Órganos	Procesos	Procedimientos	Documentos
Designan lo que la organización hace para desarrollar el negocio	Son unidades administrativas encargadas de desarrollar las funciones del negocio.	Corresponden al cause a través de las cuales los órganos cumplen las funciones	Forman los procesos. Conjunto de operaciones realizadas de manera secuencial, sistemática y ordenada dirigida a producir una acción administrativa. Los procedimientos son los responsables de la producción documental	Son el resultado de las diversas actuaciones de la administración. En ellos se concretan las determinaciones de una organización.

De esta forma, cada vez que se cree un documento cuya tramitación este previamente establecida de acuerdo con los procesos y procedimientos de la organización, el sistema podrá identificar todos los elementos constitutivos del mismo, asociando su creación a un tramite determinado y a su vez

manteniendo el vínculo de unión entre todos y cada uno de los documentos que se produjeron durante dicho trámite; de esta forma se garantiza no solo que los documentos son el resultado de acciones administrativas reguladas y ordenadas, sino que en la formación de los archivos (desde la apertura de un expediente en las oficinas que originan el trámite hasta el cierre del expediente una vez cumplido el último trámite a que haya lugar y su transferencia al archivo administrativo) será posible identificar claramente las relaciones internas y externas existentes entre los documentos., evitando que se generen documentos que no son necesarios o cuyo trámite solo ocasiona altos costos y aumenta la ineficiencia administrativa.



Operaciones habituales en la etapa activa de los documentos

A partir de los anteriores planteamientos, se presentan algunos de los elementos más significativos y característicos de la relación entre gestión de documentos (mas bien la ausencia de este concepto en el sector público) y la corrupción administrativa, señalando en cada uno de los casos expuestos cual

de los elementos de la Gestión Documental fue afectado y como se hubiera podido evitar, siguiendo la secuencia del ciclo vital del documento, sugerida por la UNESCO en los estudios RAMP:

- Creación de los documentos
- Utilización y conservación
- Evaluación y disposición

CREACIÓN DE DOCUMENTOS

- **Procedimiento administrativo y producción documental.**

Existe una evidente relación entre la forma como las instituciones organizan los asuntos de su negocios a través de los procedimientos y la gestión documental; en general se acepta la tesis de que los documentos son el resultado de la gestión de la administración, la cual es posible a través de los procesos y procedimientos. De acuerdo con Aurelio Tanodi (TANODI ; 1976,16), los documentos son un producto involuntario de la administración, por cuanto su producción esta precedida de una disposición o de un procedimiento en cuya ejecución tiene origen. Un analista de crédito de un banco, esta obligado a solicitar los documentos que respalden la solicitud, y los cuales han sido previamente establecidos por la misma organización para recabar la información que le permita tomar una adecuada decisión.

Esta relación por su parte no ha sido ajena para los organismos interesados en luchar contra la corrupción; citaré algunos ejemplos: en la Convención de las Naciones Unidas, se hace referencia a la necesidad que todos los Estados deben tener presentes los principios de la debida gestión de los asuntos (el subrayado es mío), como una mecanismo para evitar la ocurrencia de hechos de corrupción; una forma de interpretar este cita es asumiendo que cuando se habla de la debida gestión de los asuntos se hace referencia ,entre otras cosas, a los procedimientos que faciliten no

sólo la eficacia y desarrollo de los trámites de una organización sino la forma como dichos trámites deben realizarse.

De manera similar, en el foro sobre *Gobernabilidad, desempeño e institucionalidad* realizado en Colombia en el 2001, el Procurador General de la Nación, doctor Edgardo Maya Villazón, señalaba la relación existente entre la transparencia de los procedimientos y la vida pública de las instituciones; esta expresión se puede interpretar como la relación existente entre los procedimientos que una organización establezca para desarrollar los diferentes asuntos de su negocio y su impacto sobre la transparencia de los funcionarios; De manera similar, el *artículo 10°* de la Convención de la Naciones Unidas ya citada, determina la necesidad de que los Estados establezcan una adecuada organización de los procesos, procedimientos y la adopción de las decisiones con el fin de facilitar la transparencia de la administración pública, además de enfatizar en la necesidad, cuando proceda, de simplificar los procedimientos y los trámites administrativos.

En el estudio realizado por el Banco Mundial en el año 2001 sobre contratación estatal, un 62% de los empresarios encuestados mencionaron que dejaron de contratar con entidades del estado debido a la ausencia de un marco de competencia imparcial y un 36% se abstuvo de hacerlo debido a la complejidad del proceso, de contratación (excesiva tramitación o procedimientos engorrosos); de igual forma un porcentaje significativo de empresarios consideraron que las invitaciones se hacen por cumplir el número de ofertas requeridas puesto que los pliegos o el mismo proceso favorece los intereses de una sola entidad.

La administración pública fija el desarrollo de sus asuntos mediante el establecimiento de procedimientos administrativos, los cuales son la expresión formal de todas las informaciones e instrucciones necesarias para operar en un determinado sector de la organización. Sin procedimientos sería imposible que una empresa funcionara pues son el cauce o camino a través del cual se cumplen los objetivos de ésta y se desarrollan las funciones que le han sido encomendadas a sus diferentes

órganos y que han de conducir a una decisión administrativa. En la definición de este complejo tejido de instrucciones, reglas y actuaciones, se presenta uno de los mayores focos de corrupción administrativa. Si analizamos muchos de los casos de corrupción presentados en la última década en los países de América Latina podremos ver como la mayoría hubieran podido evitarse con un adecuado diseño de los procedimientos que debían conducir a una determinada actuación administrativa.

Siguiendo con este tema, al revisar las diferentes normas anti-trámites expedidas por el gobierno de Colombia en diferentes épocas, se observa que en general las instituciones con mayores investigaciones por corrupción han sido sometidas a procesos de reestructuración de sus procedimientos (STT, ISS, etc.) con el fin de mejorar su desempeño, así como la confianza del público, sin contar con la erradicación de los conocidos tramitadores. Sólo por citar un ejemplo basta con mencionar apartes del Decreto 2150 de 1995 que suprimió algunos trámites ante la administración pública, como es el caso de la supresión de sellos, cuya práctica no aseguraba de manera alguna la autenticidad del documento y si favorecía un sinnúmero de fraudes; o la supresión de la exigencia de copias o fotocopias de documentos que la administración u oficina pública posea, lo cual sólo ocasionaba gastos innecesarios y dio origen a los célebres tramitadores, sin contar con que aumentaban el volumen de documentos allegados y por consiguiente incrementaba los costos de archivo.

Como refuerzo a lo expuesto anteriormente, en uno de los apartes del informe de Transparencia Colombia del 2003, se puede ver como los resultados acerca del factor de Institucionalidad y Eficiencia, son negativos (muy alto riesgo) por cuanto se evidenció la no observancia de los procedimientos establecidos para cumplir la misión de la entidad¹, la falta de autonomía en la toma de decisiones, presiones internas a funcionarios

¹ Transparencia Colombia. El índice de integridad de las entidades públicas. En línea: <http://www.transparenciacolombia.org.co/src/client/files/indiceparteuno.pdf> [consultado el 12 de agosto de 2004]

de menor rango y el pago de sentencias y conciliaciones por la pérdida de juicios o demandas.

Un tema adicional relacionado con la gestión documental y la gestión administrativa, es el que presentó la revista Cambio en febrero de 2001 acerca de una operación ilegal del puerto carbonífero de Barranquilla por parte de una firma perteneciente a un ex ministro de Estado. Al margen de los hechos narrados en el artículo, en relación con los argumentos de las partes para sustentar la autorización para operar el puerto, este caso es de especial interés por la forma como se da un manejo a la información documental asociada al mismo; según el artículo, la firma privada Atlantic Coal de Colombia venía operando sin permiso el muelle por el cual sale el 70% del carbón coquizable que produce el país, pues hacia varios meses se había vencido la concesión otorgada por la Superintendencia de Puertos (del 2 de marzo del 1993 al 16 de junio del 2000). Pese a que la concesión se había vencido, el muelle siguió en manos de la mencionada firma, gracias a una nueva autorización que le dio la Superintendencia General de Puertos a esta compañía en agosto de 1998, mediante Resolución 0978.

En este caso resulta importante analizar como, mediante la aplicación de procedimientos permitidos legalmente y la presentación de documentos en desarrollo de dichos procedimientos, se puede inducir a error a la administración pública; otra vez se evidencia una ruptura en los procesos administrativos que originan los documentos y los circuitos documentales, dado que por un lado la terminación del contrato de concesión se ha debido informar por canales formales, pero por otro la misma Superintendencia da una nueva autorización para operar el muelle por 30 años más; aunque este caso puede tratarse de un error o de una autorización provisional sujeta a un proceso de aprobación definitiva posterior, como aduce el mismo Director General de Transporte Marítimo del Ministerio de Transporte, queda claro que la forma como operan las organizaciones,

como estructuran sus procesos, los mecanismos de recepción y trámite, la falta de información sobre decisiones administrativas y la ausencia de un sistema de gestión de documentos pueden llevar al estado o a cualquier organización a perder cuantiosas sumas de dinero o a propiciar actuaciones poco transparentes de funcionarios y empleados.

- **Control sobre el ingreso y creación de documentos:**

Uno de los aspectos sobre los cuales se hace mayor énfasis en las convenciones y declaraciones de diversos organismos sobre la lucha contra la corrupción es el relativo a la información financiera y contable; en este aspecto son abundantes los enunciados acerca de la necesidad de llevar un adecuado registro de todas las transacciones financieras, definiendo la necesidad de establecer reglamentos o normas para el mantenimiento de libros y registros y la divulgación de los estados financieros de las instituciones. Sin embargo, la información financiera no es la única que debe ser controlada a su ingreso; todo documento que ingrese a una organización debe ser identificado por el Sistema de Gestión Documental, a través de las aplicaciones de correspondencia; en este caso no debe importar si existe un centro de recibo único o si por el contrario los documentos ingresan por diferentes oficinas; lo verdaderamente importante es que el sistema debe identificar cualquier documento que se reciba (o genere) en desarrollo de una actuación regular de la administración.

Un ejemplo que muestra las consecuencias de no contar con sistemas de registro adecuados para los documentos de una organización se encuentra en un artículo publicado en la revista Cambio de septiembre 18 de 2000, señala un caso de corrupción en la Armada Nacional, en 1998; según el documento periodístico, 1.100 millones de pesos del presupuesto de la Armada que no fueron comprometidos los cuales no fueron devueltos al Tesoro Nacional como lo establece la Ley de Presupuesto; al revisar el artículo se hace evidente un divorcio entre los sistemas de información de presupuesto (puesto que la Armada manifestó tener déficit fiscal), los

procedimientos de contratación, ya que no se cumplieron los requisitos para asignar los contratos y los procedimientos de pago, toda vez que aparecen “actas en la cuales se hace constar que se habían recibido las obras y los bienes contratados a satisfacción”.

Otro caso interesante desde el punto de vista archivístico es el referido a la defraudación por vía judicial de que fue objeto Cajanal a finales de la década de los 80, de acuerdo con una investigación periodística adelantada por la revista Cambio y publicado en agosto 7 de 2000. En ese entonces abogados demandaban el pago de pensiones que luego eran falladas por jueces en diferentes ciudades; varios de los fallos se hacían mediante el aporte de documentos falsos en los procesos. Según la revista, una vez descubierta la modalidad de fraude se detectaron más de “555 expedientes con inconsistencias y más de 710 con probadas falsedades”. Este caso resulta de especial interés para el estudio de la corrupción y la gestión documental por varias razones:

- La carencia de sistemas archivísticos modernos como los que establece hoy en día la Ley 594 de 2000, facilitó la acción de los funcionarios involucrados, quienes amparados en la falta de organización técnica de la documentación lograron la defraudación multimillonaria.
- De igual forma, se hace evidente la ruptura que hay entre procesos y procedimientos de diferentes áreas y la falta de procedimientos de validación de los documentos que se aportaban en los procesos para acelerar los pagos de las pensiones, o para dar una visión de legalidad a los mismos, lo cual se refleja en los documentos falsos aportados por los abogados y aceptados por algunos jueces. Los sistemas de gestión documental se dirigen precisamente a implementar mejores prácticas en el manejo de los documentos mediante su control a lo largo de todo su ciclo de vida.
- No había un adecuado sistema de información en lo que se refiere a la información de los beneficiarios; el pago de los derechos de pensión se logró con la anuencia de los propios aspirantes a obtener

la pensión, quienes mentían acerca de su edad o tiempo de servicios, incluso mediante documentos falsos (certificaciones, partidas de bautismo, etc.); en ambos casos esta información se hubiera podido corroborar de existir mecanismos de información apropiados y archivos debidamente formados y constituidos.

- Lo procedimientos judiciales por su parte no facilitan que este tipo de atentados contra la fe pública y los dineros del estado se detengan; cuando se detecta un eventual fraude, los procesos son excesivamente largos y en no pocas ocasiones quienes atentan contra la fe pública pueden disfrutar de beneficios pensionales a los que no tienen derecho.

De lo anterior se concluye que la ausencia de sistemas de información y de gestión documental, favorecen las prácticas de corrupción. A través de sistemas de gestión documental diseñados apropiadamente se busca que los documentos se puedan asociar a procedimientos más simples y expeditos, se garantice la seguridad y fiabilidad de la información y se mejoren los niveles de eficiencia.

- **Corrupción y trámites administrativos**

Un elemento que favorece la corrupción es sin lugar a dudas el trámite al que se deben someter los documentos para su resolución. Conforme mayor cantidad de trámites y actuaciones se requieran, mayor será la posibilidad de encontrar fisuras en el procedimiento que propicien la corrupción.

Siguiendo con el caso de Cajanal, la complejidad de los procedimientos para tramitar una pensión, facilitó este fraude; debido a que para tramitar una solicitud de pensión se debían allegar demasiados documentos, muchos de ellos de procedencia externa y de variadas fuentes lo que facilitó esta defraudación millonaria. Los trámites no solo favorecen la acción de funcionarios inescrupulosos, sino que también afectan al ciudadano de bien; de acuerdo con el presidente de la Caja

para esa época, “la ineficiencia de los trámites estaban inhibiendo los procedimientos para el reconocimiento de las pensiones de personas que sí tenían derecho legítimos. Este mismo funcionario mencionaba la necesidad de contar con información veraz que facilitara el manejo de 24 regímenes diferentes que tenía a su cargo Cajanal.

La ausencia de mecanismos que favorezcan la clasificación y control de los documentos que producen las diferentes instituciones conlleva a su vez una serie de efectos sobre el trámite mismo del documento, su acceso y recuperación. Bajo esta concepción se puede afirmar que todo sistema de gestión de documentos se puede definir como redondo, es decir que cualquier documento que se genere en un organismo tiene una relación por vínculos procedimentales o funcionales con otros documentos que se generen posteriormente y que sólo termina cuando la acción que los origina se haya perfeccionado. Este tipo de situaciones sin embargo, no es nueva; una sentencia del Consejo de Estado de 1972, a propósito de un juicio de sucesión para el cual diferentes beneficiarios presentaron en la misma fecha pero en oficinas diferentes las denuncias de vocación hereditarias de una persona fallecida en 1970, uno de cuyos documentos aparentemente no presentaba impostados los sellos de correspondencia respectivos, aunque en los registros de radicación de la correspondencia si figuraba el ingreso de una de las denuncias; este simple hecho permitió que las dos partes pudieran realizar sus respectivas reclamaciones ante el ICBF; este tipo de operaciones hacen parte en la práctica moderna de archivos, de un Programa de Gestión de Correo y Telecomunicaciones, cuyo propósito es definir mecanismos que contribuyan a hacer más segura y eficiente la tramitación de los documentos que recibe una organización.

La falta de un programa de gestión de documentos le ha ocasionado a las instituciones del estado que no sea posible detectar de manera oportuna problemas con el trámite de los documentos, tales como documentos que debían ser tramitados por una instancia pero fueron entregados en otra, recepción de documentos que no cumplían con los

requisitos para ser tramitados, duplicidad de información, fuga de información etc. De haber existido un adecuado flujo de información y de documentos, el Banco del Pacífico no habría captado de varias entidades del sector público 43 mil millones de pesos en impuestos aún después de haber sido cancelada por parte del Ministerio de Hacienda la autorización para recibir impuestos². Este ejemplo sirve para ilustrar como si las entidades del estado hubieran tenido buenos sistemas de gestión de documentos, la información acerca de las medidas adoptadas por el Gobierno se habrían recibido oportunamente en las entidades que tenían alguna relación financiera con el citado Banco.

Siguiendo con este planteamiento, el diario El Espectador en su edición del 29 de julio de 2001, señala que por un error en el trámite de un documento, la DIAN certificó que el Banco del Pacífico se encontraba al día en la consignación de impuestos, cuando en realidad estaba en mora con este organismo por 73 mil millones. Al revisar el artículo se concluye que este error se debió a una falla en el trámite de la correspondencia saliente, ya que la certificación se demoró en su envío; de igual forma evidencia un problema de ruptura de los circuitos documentales, pues dos documentos del mismo tema se estaban tramitando por canales distintos lo que influyó en la ocurrencia del error. Esto demuestra cómo la demora en responder un oficio, o cómo la fecha que un sistema de correspondencia expide a un documento puede afectar los intereses de una institución.

Un caso similar aparece registrado en la revista Cambio del 18 de septiembre de 2000, en relación con el pago de una multa por incumplimiento en un contrato entre la Armada y dos firmas alemanas; pese a que las compañías pagaron más de 21 millones de marcos, “por concepto de multas en aspectos técnicos no alcanzados”, los dineros no ingresaron a las arcas del Estado. Es claro que al margen del componente de corrupción mismo, este tipo de información ha debido

² Castillo Fabio. Ni tan Banco ni tan Pacífico. Publicado en El Espectador (julio 21 de 2001. En línea. http://www.elespectador.com/periodismo_inv/2001/julio/nota1.htm [consultado el 14 de agosto de 2004]

quedar consignada en documentos administrativos procedentes tanto de las empresas extranjeras como de la misma Armada Nacional, todos relativos a la exigencia del pago de las multas como al pago propiamente dicho. Aquí resulta clara la ruptura de los circuitos documentales en una organización, cuando por un lado se producen documentos como resultado de un determinado proceso (en este caso una reclamación por incumplimiento de un contrato), los procesos operativos de correspondencia (asumiendo que se hubieran generado comunicaciones formales), los procesos de contratación, los procedimientos de pago y el debido control acerca de operaciones financieras con recursos de la nación. Este divorcio facilita que a pesar de existir un registro de los documentos en el proceso, la incorporación de los mismos a diferentes procesos administrativos favorezca los casos de fraude como el expuesto en el mencionado artículo.

Estos dos ejemplos sirven para apoyar las acciones del gobierno nacional al definir como una de las estrategias para mejorar los niveles de transparencia, la adopción de los principios de la Ley 594 en cuanto a gestión de documentos se refiere.

CONSERVACION Y UTILIZACION DE DOCUMENTOS

- **El Acceso a la información como instrumento de lucha contra la corrupción**

Una de las principales tesis que se debaten en el marco de la lucha contra la corrupción es que esta no se puede combatir si no se dispone de instrumentos eficaces para prevenirla; de otro lado, también se ha sostenido que la corrupción tiene una correlación entre la transparencia, la ética civil y los instrumentos políticos y jurídicos para combatirla; en la extensa documentación que se ha publicado sobre este tema en América Latina, es interesante ver como los acápites de información y documentación no son suficientemente explícitos en los textos

publicados. La alusión al manejo de la información y los documentos es escasa y sólo se infiere por que la lógica supone que ambos elementos deben estar presentes.

Por ejemplo, en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, sólo en muy pocos artículos hacen relación al tema señalado; el primer texto se encuentra en el *literal c del artículo 1 de la convención* en el cual se determina que uno de los fines de la Convención es el de “*promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos*” la misma convención en *literal b del artículo 2°* le da categoría de *bien público* a los activos intangibles (como la información) y los documentos. Otras menciones a documentos e información se encuentran en el *artículo 9°* que señala que los Estados deben adoptar políticas de difusión pública de la información, aunque referida en este caso sólo a la contratación y al gasto público. El *artículo 10°* se dedica exclusivamente al tema de la información pública, en cuanto a la publicación y acceso a la misma por parte del ciudadano, pero sin especificaciones mayores.

En algunos países, como por ejemplo en la Argentina, el gobierno del Presidente Kirchner promulgó el Decreto 1172/03 que buscaba reducir los niveles de corrupción mediante la aplicación de diferentes estrategias como las audiencias públicas, la gestión de intereses y el acceso a la información pública, todo dentro del marco de lucha anticorrupción; no obstante la existencia de este elemento jurídico, el mismo no se viene cumpliendo por parte de varios ministerios y organismos públicos, de acuerdo con lo expresado en un informe publicado por la Fundación Poder Ciudadano, de ese país.³

³ Fundación Poder Ciudadano. Monitoreo del registro de audiencias según el decreto 1172/03. Julio de 2004. En línea: <http://www.poderciudadano.org.ar/contenido.asp?id=418>. [consultado el 9 de agosto de 2004]

De la misma forma, de acuerdo con un artículo publicado en el periódico El Tiempo del 15 de octubre de 2002⁴, a propósito de un estudio adelantado por Transparencia Colombia, el Ministerio de Defensa, el MEN, Cajanal, Caprecom, Incora y Ecosalud presentan los niveles más bajos en cuanto a calidad, dispersión y disponibilidad de la información pública. Esa misma entidad en el año 2003 realizó un nuevo estudio sobre 146 instituciones estatales⁵ cuyas cifras son desalentadoras: de las 146 entidades evaluadas, sólo cuatro presentaron niveles óptimos (Bancoldex, Hospital Militar, Banco de la República y la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones) y más de 68 presentaron alto riesgo de corrupción (Fondo de Previsión Social del Congreso, las Corporaciones Autónomas, el ISS, ETESA y el Senado de la República y las Superintendencias, entre otras). No obstante las cifras, se nota una mejoría en la acción de las entidades en cuanto a transparencia, pues el nivel promedio de riesgo en este factor pasó de alto a medio entre el 2002 y el 2003.

Llama la atención igualmente que entre los factores analizados en relación con el tema la información pública, las preguntas se refieren a la publicación de los actos administrativos, la contratación, la información sobre trámites y los sistemas de atención de quejas y reclamos, pero no se hace ninguna referencia al manejo de los archivos o al control sobre el trámite de los documentos. Lo anterior sin embargo contrasta con algunas acciones que se han acordado por parte del gobierno para mejorar los niveles de transparencia, entre las estrategias regionales (pacto por transparencia) se determinó “adoptar la metodología de la Ley 594 de 2000 de gestión documental para el control y consulta de documentos, la rendición pública de cuentas, la defensa de los recursos públicos y la medición de riesgos de corrupción”⁶

⁴ Velez Venegas Carlos Alberto. Transparencia o Corrupción. El Tiempo (Edición Boyacá 7 días). Pág. 21.

⁵Transparencia Colombia. El índice de integridad de las entidades públicas. En línea: <http://www.transparenciacolombia.org.co/src/client/files/indiceparteuno.pdf> [consultado el 12 de agosto de 2004]

⁶ En línea. http://www.anticorrupcion.gov.co/estrategia_reg/mapa/pactos.htm

El Observatorio de Integridad de Transparencia por Colombia, señala dentro las conclusiones del estudio de integridad del 2003, que persisten “problemas de calidad, dispersión y disponibilidad de la información solicitada a las entidades del estado”, situación que en muchos casos tiene una explicación en la escasa importancia dada tanto a los procesos de gestión de la información, como a la gestión documental y la administración de los archivos, sin descontar la negligencia y ocultamiento premeditado de información como parte de una practica muy común en algunas instituciones, punto sobre el cual se profundizará más adelante.

- **Gestión de Archivos y corrupción.**

De acuerdo con las directrices de la UNESCO para el establecimiento de la segunda fase del programa de gestión documental (Utilización y Conservación de Documentos), se establece como uno de los subprogramas de éste, el establecimiento de un sistema de archivo entendido globalmente; este programa recibe el nombre de *gestión de archivos* y comprende en general todo lo relativo al funcionamiento del servicio de archivo de una entidad.

El estudio de transparencia Colombia citado precedentemente, muestra una correlación entre los indicadores de las entidades definidas como de alto riesgo, la gestión de documentos y gestión de archivos; en efecto, de las 11 empresas señaladas en el mismo estudio, todas presentan dos elementos comunes: no han implementado programas de gestión de documentos y/o no cuentan con archivos técnicamente organizados o estos se encuentran en condiciones lamentables de organización e infraestructura; algunas de estas entidades son: Fondo de Previsión Social del Congreso, ETESA, ISS, Corporación Autónoma Regional de

Santander, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y Cajanal.

En el polo opuesto, es decir entre las entidades ubicadas en el nivel medio y bajo de riesgo en cuanto integridad se refiere, pero analizando únicamente los resultados del factor de institucionalidad y eficiencia, de las entidades ubicadas en los 10 primeros lugares en cuanto a integridad, 7 de ellas han implementado o están implementando programas de gestión de documentos y cuentan con archivos técnicamente establecidos; estas entidades son: Banco de la República, Bancoldex, Comisión de Regulación de Telecomunicaciones y Hospital Militar Central, Fogafin, Supervalores y Superbancaria.

Uno de los elementos que con mayor frecuencia aducen los organismos de control y que inhiben el desarrollo de su función tiene que ver con la ausencia de políticas claras de conservación de los documentos en las diferentes etapas del ciclo de vida y las interfases de los documentos en otros procesos. De hecho la mayor dificultad cuando se presentan investigaciones, es relativa a la integridad de la información que se ha acumulado dentro de una determinada actividad administrativa. El tema de la conservación de los documentos sólo interesa cuando existe alguna necesidad de la información, pero nunca se maneja con un criterio de preservación y de prevención. Debido a un inadecuado manejo de los documentos y transacciones electrónicas, se perdieron pruebas documentales contra quienes defraudaron a los clientes del Banco Andino. Similar situación se presentó con la liquidación de la Caja Agraria, de cuyos sistemas de crédito y cartera fueron eliminadas obligaciones millonarias de acreedores que tenían algún tipo de vínculo con funcionarios de la entidad.

En este tema conviene señalar como buena parte de los fraudes al Seguro y al Ministerio de Hacienda, por cuenta de bonos pensionales se daban en operaciones de clonación de las resoluciones de pensión o en los registros fraudulentos de cotización de semanas al Seguro Social, los

cuales hubieran podido evitarse de existir sistemas de gestión de documentos debidamente establecidos. Finalmente, no son pocas las veces que las pruebas documentales que soportan las prácticas fraudulentas y corruptas de funcionarios del Estado son imposibles de recuperar, pues se pierden mezcladas dentro de miles de documentos que se acumularon sin ningún criterio, lo que dificulta cualquier trabajo de recuperación y consulta.

Un caso que puede mostrar una relación entre la ausencia de archivos bien organizados con información completa y el divorcio existente en los sistemas de información es el ocurrido entre el 2000 y el 2001; por orden de un juez un abogado logró el pago de más de 11.000 millones de pesos a supuestos pensionados del magisterio; la revista Semana en un artículo que salió publicado en mayo 12 de 2003 puso al descubierto este caso, en el cual varios de los pensionados manifestaron no haber dado ningún poder al abogado y mucho menos haber recibido dineros del departamento de Bolívar. Según el artículo, en sólo este caso se detectaron 8 personas que no eran pensionadas del magisterio y quienes recibieron pagos millonarios dentro de este proceso contra el departamento. Este ejemplo sirve para ratificar la necesidad de contar no sólo con archivos bien organizados y en manos de personal calificado, sino la necesidad de que las empresas del Estado cuenten con sistemas de información y procedimientos documentales avanzados que faciliten el cruce de información entre las diferentes instituciones, lo cual sin duda reduce de manera radical los casos de corrupción.

En lo que respecta al apoyo que los archivos le prestan a la transparencia, basta con mirar un ejemplo: Foncolpuertos. En esta institución se cobraron pensiones y liquidaciones por mas de 2.3 billones, la mayoría de cuyos dineros se obtuvieron de manera fraudulenta mediante artimañas de toda clase; lo más crítico fue que en este desfalco a la nación participaron abogados, ex empleados, jueces y políticos. Según una investigación realizada por periodistas de la revista Semana (cuyo artículo fue publicado en abril de 2003), una vez expuesta

la multimillonaria estafa a la nación el gobierno se dio a la tarea de recuperar la mayor parte de lo que fue desfalcado; señala la fuente periodística que el proceso de reconstrucción no fue fácil debido al “despelote en el que se encontraban los archivos de las demandas, formados por montañas de documentos”, y califica la recuperación de la información como “una labor titánica”. En este desorden han aparecido documentos falsos, adulteración de cifras y valores obtenidos incluso, luego de sumar “el número de las cédulas como un valor más para cobrar”.

A pesar de todo este carrusel de casos de corrupción, a pesar de los miles de millones que se han defraudado, a pesar de que la corrupción sigue consumiendo al país, hay algo que definitivamente mantiene la esperanza de poder derrotarla: en todos los casos señalados en este documento así como en muchos otros que no se incluyeron en este texto, los archivos han jugado un papel decisivo en la lucha contra la corrupción y se han convertido en un instrumento eficaz de organismos de control como la Procuraduría, Contraloría, Fiscalía y del sistema judicial. Sin la recuperación de la información en la cual se registraban los ilícitos, sin la aportación de pruebas documentales provenientes de los archivos de las mismas instituciones involucradas en unos casos, o de documentos entregados por particulares en otros, no hubiera sido posible judicializar a los responsables, lograr condenas consistentes en privación de la libertad, obtener indemnizaciones por perjuicios a la nación y en otros casos la devolución de los dineros defraudados, etc.

Empero, queda demostrado que en la mayoría de los casos de corrupción hay un elemento que pese a estar presente en todos y cada uno de ellos, no ha sido analizado de manera adecuada y a profundidad: la gestión del documento. La débil estructura documental de las organizaciones del estado es uno de los factores que más inciden (al favorecerla) en la corrupción; quienes de manera directa o indirecta, bien como autores intelectuales o materiales de los hechos de corrupción, conocen muy bien las fisuras de los procedimientos administrativos así

como los puntos débiles de cada procedimiento, y en no pocos casos han debido estudiar con detenimiento cada operación y documento involucrado para poder identificar donde hay fallas que posibiliten la realización de los fraudes.

En una sentencia del Consejo de Estado en la cual se resolvió un recurso presentado por un ciudadano al cual la Universidad de Antioquia, aduciendo inconsistencias en dos de las materias cursadas, pese a que se habían surtido los trámites de rigor para expedir el título, le negó el derecho a obtener su título profesional, se encuentran dos hechos significativos frente a la gestión documental: el primero es que según el texto de la sentencia “se encontraron serias irregularidades con respecto a la manera de administrar el archivo y el seguimiento que se hacía a las hojas de vida de los estudiantes”, lo cual impide demostrar el aparente dolo en que incurrió el estudiante; por otro lado, el libro de resoluciones correspondiente al año 1972 (en el cual se encontraba la resolución de suspensión del grado del estudiante), no parece en los archivos de la Universidad ni tampoco en los de la dependencia. Este caso muestra, (aunque la sentencia no permite aseverarlo) como de una u otra forma funcionarios o empleados de la Universidad pudieron estar involucrados en la desaparición de los documentos para favorecer a una de las dos partes.

En un caso publicado en la revista Semana del 11 de junio de 2001, relacionado con Termo Río, los investigadores de la Fiscalía que capturaron a uno de los funcionarios que fueron involucrados suministró información vital para recuperar documentos que posteriormente fueron incluidos como parte de las pruebas contra funcionarios del estado implicados en el caso de Termo Río, en especial en cuanto a la simulación de negocios entre diferentes firmas, con el objetivo de obtener pagos millonarios de la Nación; en esta caso los archivos estaban en una bodega perteneciente a un funcionario capturado, quien no tuvo tiempo de ocultar los documentos; sin embargo, cita el artículo,

los documentos hallados no eran suficientes para lograr cargos contra otros funcionarios.

De este caso resulta significativo que quienes cometen delitos saben perfectamente el valor de los archivos y el peligro que conllevan las huellas y rastros que dejan en cientos de registros documentales; los corruptos saben perfectamente que sin archivos sus ilícitos estarían a buen resguardo; por eso no es extraño ver como los archivos son también un objetivo criminal. La desaparición de documentos vitales en procesos judiciales, las catástrofes (a veces no tan naturales o fortuitas) de que han sido objeto archivos municipales, judiciales, policiales, etc., no son simples coincidencias o malas jugadas del destino; en muchos de estos archivos se encontraban las pruebas que podían enviar a la cárcel a funcionarios corruptos o a ciudadanos que prestaron su concurso en hechos como los que cada día seguimos presenciando en noticieros de televisión.

NECESIDAD DE DEFINIR POLITICAS GUBERNAMENTALES SOBRE DOCUMENTO ELECTRÓNICO

Como un apartado final resulta conveniente y necesario incluir un tema que con el tiempo y el acelerado desarrollo de la tecnología se está convirtiendo en un problema en materia documental para la administración pública: el documento electrónico. Sin dejar de lado los innumerables casos que diariamente se presentan de corrupción dentro de la estructura del Estado, muchos de los cuales están asociados al manejo tradicional del documento, nada se ha dicho aún acerca de los riesgos de las nuevas tecnologías y que puede atentar contra la intimidad, el patrimonio económico, la fe publica, etc., y que hoy en día se encuentra inscrita en una nueva forma de delito, conocido como *delito informático*.

Para ilustrar esta última parte del ensayo, me apoyaré en un caso que seguramente aún se recuerda por su espectacularidad y el cual se conoció

como el *Fraude de los 13.5 Millones de Dólares*. El fraude se realizó a partir de un desembolso de un empréstito efectuado a la Nación por 47.2 Millones de dólares con el Chase Manhattan Bank de Nueva York. El empréstito se realizó en varios desembolsos, el último de los cuales, por 13.7 Millones de dólares, se efectuó el 10 de mayo de 1982. De acuerdo con Carlos Holguín, (Holguín: 1991: 29) “el fraude se realizó mediante tres télex falsificados que usaron (suplantaron) el número de respuesta *answerback 45407* correspondiente a una máquina de télex del Banco de la República y la orden fue comunicada con el nombre del Director General de Crédito Público del Ministerio. La respuesta del Chase fue remitida en un día festivo al Banco de la República, contraviniendo los sistemas de control que se habían establecido para este tipo de transacciones, a una línea intervenida por los defraudadores”.

Una vez descubierto el ilícito, se revisaron copias de los télex falsificados y se encontraron serias inconsistencias en el idioma, la forma como se redactaron, la ausencia de claves, etc., en comparación con los télex que usualmente se generan para este tipo de transacciones; por su parte el Banco de la República realizó una completa investigación, se verificaron todos los archivos, los télex enviados y recibidos, las cuentas de Telecom y las informaciones dadas por funcionarios del Departamento Internacional y de Comunicaciones del Banco, “y se llegó a la conclusión técnica de que los tres télex falsificados no habían sido generados por el Banco y que éste no había recibido el télex de respuesta del Chase de Londres”.

A partir de aquí el Gobierno de Colombia inicia un proceso ante la Corte Inglesa para obtener el pago de la cifra que fue defraudada, debido a la negativa del Banco a aceptar el error en la transacción, apoyado en el hecho de que el Chase Manhattan no tuvo en cuenta los procedimientos de seguridad que debían efectuarse antes de desembolsar el dinero; al final del proceso, el Chase Manhattan aceptó pagar a la República de Colombia los dineros defraudados junto con las costas judiciales e intereses respectivos; hasta aquí este relato puede resultar anecdótico, pero lo que resulta destacable es el hecho que los abogados del Chase debieron reconocer que efectivamente en los archivos del Banco de la República no existía evidencia alguna de que los

documentos falsificados se hubieran enviado desde equipos del Banco así como tampoco que el télex enviado por el banco Inglés se hubiera recibido en los equipos del Banco de la República.

Este caso es interesante desde otros aspectos: primero que el Banco de la República ha mantenido una tradición de manejo técnico de sus archivos lo que facilitó la inspección realizada por los abogados de las partes, los jueces y los organismos de seguridad que realizaron la investigación; el segundo hecho es que como resultado del proceso el Banco mejoró aún más su sistema archivístico, siendo hoy en día reconocido como modelo en el país y en el exterior; tercero que el Banco figura como una de las cinco entidades con mejor imagen de transparencia del País, lo cual tiene una relación directa con la organización de sus documentos, una adecuada gestión documental y una cultura de respeto por la información como base para una adecuada gestión administrativa; que pese al éxito del fraude, la Nación no perdió los recursos que le fueron defraudados, mucho de lo cual se debe al apoyo en las fuentes de información y a que los archivos del Banco no estaban al alcance de las personas que cometieron el ilícito; y finalmente que las tecnologías de la información y la comunicación plantean para el país desde hace más de 20 años serios problemas en cuanto al riesgo inherente a las mismas por la facilidad de eliminar pruebas, interferir las comunicaciones, y borrar los rastros sobre hechos que comprometen el patrimonio del Estado.

En este mismo sentido debe señalarse que una de las directrices del Archivo General de la Nación en materia de Gestión de Documentos, es precisamente la de ampliar el alcance de la ley al uso de otros medios y tecnologías para la creación, distribución, registro, utilización, conservación y archivo de documentos en soportes electrónicos; sin embargo de suyo hay un riesgo que se debe controlar y es precisamente que esas mismas tecnologías hoy en día están generando un problema más serio que el que enfrentan actualmente, por ejemplo, varias entidades del estado con sus fondos acumulados; el advenimiento de la tecnología cambió la fisonomía de las organizaciones, transformó su cultura, y rediseñó los flujos de información, hechos estos que son positivos en sí mismos; sin embargo, hubo un efecto inesperado y es que

el PC y su uso extendido en las empresas del Estado, cambió el entorno de la información en las organizaciones al trasladar el control sobre los procesos asociados a la gestión de información de áreas especializadas, como por ejemplo los archivos y centros de información, hacia las personas; en otras palabras el entorno de la información es ahora la oficina, avance para el cual las organizaciones no estaban preparadas.

Hemos puesto una poderosa herramienta en manos de los empleados, pero muchos de ellos ni siquiera comprenden el verdadero valor de la información en unos casos, y en otros no tiene las habilidades para una apropiada gestión del documento.

Los entornos virtuales, así como los sistemas de gestión de documentos electrónicos requieren mayor atención por parte del Estado y de los administradores públicos; allí hay enormes posibilidades para mejorar la gestión de la administración y reducir costos, pero también hay enormes riesgos, en especial si el documento electrónico se continua manejando de la forma como hasta ahora se está haciendo; se requiere que los sistemas de gestión documental y los archivos, amplíen su alcance a todo tipo de formas y formatos de registro de la información administrativa; es menester que el Programa de Gestión Documental de que trata la Ley 594 de 2000 sea uno sólo, que abarque el concepto de archivo total y que además involucre un concepto amplio del documento; es preciso que las Tablas de Retención Documental cubran también al documento electrónico y que los archivos y expedientes electrónicos no se constituyan en una isla en relación con el manejo integral del documento.

Sólo para ver la dimensión del problema veamos algunas cifras: en el mundo se producen hoy en día más de 400 millones de mensajes instantáneos*, la mayoría producto de actividades formales de negocios; anualmente se

* Un estudio de la firma Osterman Research (www.ostermanresearch.com) dice que durante el 2002 el 84 por ciento de las empresas grandes de Estados Unidos usaron aplicaciones de mensajería instantánea, y la cifra subió a 91 por ciento en el 2003. Esta compañía calcula que prácticamente todas las empresas del mundo usarán estas aplicaciones en el 2007.

producen entre 1 y 2 exabytes de información en el mundo (1 exabyte es igual a 1 billón de gigabytes), cifra que se espera aumente geométricamente cada año, además de los 610 billones de correos electrónicos que circularon al año a nivel mundial; aunque la pregunta obvia es si estamos en condiciones de conservar (almacenar) toda esta información) lo que presumiblemente sea posible debido al aumento en la capacidad cada vez mayor de los dispositivos de almacenamiento (servidores, discos duros, etc.); Sin embargo, lo que realmente nos debe interesar, es si estamos en condiciones de gestionar toda esa información electrónica?. Este es el reto.

CONCLUSIONES

Con el riesgo de cometer algún error de apreciación en el análisis expuesto, considero que frente a un tema tan delicado como lo es el de la corrupción, cuya esencia no sólo ha perneado la estructura política y moral de la sociedad, sino que se ha asentado como una cultura dentro de la administración pública a continuación se exponen algunas conclusiones, que más bien son puntos de partida hacia una reformulación del papel del estado, los archivos, los archivistas y la sociedad frente a este flagelo. Si analizamos, así sea superficialmente todo lo señalado hasta aquí tendríamos que concluir:

1. La gobernabilidad y la democracia son dos componentes esenciales en el camino hacia el desarrollo; la aparición de la corrupción ha estado presente en la sociedad colombiana aún antes del nacimiento de la república y por consiguiente ha configurado una fisonomía que no es fácil identificar. En este sentido, el valor que tienen los archivos y los sistemas nacionales, departamentales y distritales de archivos es fundamental en la erradicación de este fenómeno.
2. Las innumerables declaraciones y acciones que se han formulado por parte de las Naciones Unidas, la OEA, la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción, La oficina del Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción no incluyen a los archivos dentro de las

estrategias para prevenir este fenómeno mundial y no consideran dentro de sus medidas ninguna que de manera explícita esté directamente relacionada con la promoción y protección de los archivos.

3. Los procedimientos administrativos deben ser diseñados bajo los principios de la Gestión Documental, de conformidad con los lineamientos de la Ley 594 de 2000 y requieren de la participación de profesionales archivistas que trabajen en coordinación con ingenieros industriales, especialistas en organización y métodos, informáticos y planificadores.
4. La Gestión de Documentos es proporcionalmente directa a los resultados en la lucha contra la corrupción; la implementación de Programas de Gestión de Documentos en las instituciones del Estado es no sólo necesaria sino urgente si se quieren mejorar los niveles de transparencia e integridad de nuestras instituciones.
5. El diseño e implementación de programas de gestión de documentos, la modernización de los sistemas de archivos públicos y la organización de los archivos, requieren profesionales especializados en archivística que actúen bajo principios técnicos y éticos que garanticen la efectividad de los programas formulados por el gobierno y las diferentes instancias del estado.
6. Un elemento que llama mucho la atención en cuanto al manejo técnico del documento, tiene que ver con la relación que existe entre los factores de corrupción presentes en las entidades del Estado y la implementación de sistemas modernos de archivo y gestión de documentos. Si se revisan bien las instituciones con mayores niveles de transparencia y menores brotes de corrupción, se evidencia algo que resulta imposible ocultar: en la mayoría de estas instituciones los programas de archivos son liderados por profesionales en archivística o en ciencias afines como la bibliotecología. Esta relación sería tal vez ingenua en países más desarrollados para quienes el valor de la información resulta vital, pero

en países como Colombia significa que los archivistas están no sólo comprometidos con un trabajo serio y profesional sino que se pueden convertir en ayudantes eficaces en la lucha del Gobierno contra la corrupción.

7. un elemento fundamental, entre otros, para contrarrestar la vulnerabilidad de las instituciones a la corrupción, se cifra en el adecuado funcionamiento de los sistemas institucionales, esto es en una adecuada definición de los procedimientos, para hacerlos más transparentes y comprensibles para el ciudadano.
8. Las instituciones del estado que más se han visto afectadas por la corrupción no cuentan con sistemas documentales técnicamente diseñados; no hay procedimientos bien elaborados para la recepción de los documentos, lo cual es un requisito indispensable para mejorar los niveles de transparencia de la gestión pública.
9. Las instituciones colombianas y particularmente las del sector público, no están apropiadamente blindadas para evitar la corrupción; la ausencia de esta falta de blindaje se da fundamentalmente en el complejo tejido de actuaciones, procedimientos, operaciones, excepciones, regulaciones, etc., que caracterizan a este tipo de instituciones; el fenómeno burocrático, en un sentido contrario al de la etimología del término, es el causante de que los corruptos puedan seguir delinquir. A esto se suma la falta de integración entre los diferentes procesos que termina en una determinada actuación de la administración; muchos procesos administrativos están divorciados, los funcionarios se ahogan cada vez más en cientos de trámites, firmas, sellos, aprobaciones, refrendaciones, etc.
10. Estamos pues evidenciando una mala gestión no de la administración, sino del documento. Los sistemas de registro son incompletos, son muchas las organizaciones que se ocupan de llevar un registro de sus comunicaciones pero no así de los demás documentos. Miles de

documentos circulan diariamente en las empresas del estado, pero sólo un porcentaje de ellos tiene algún nivel de control. Imaginémos un corredor aéreo sin control del estado; un espacio aéreo sin controladores aéreos: el caos o la destrucción rondarían por doquier. Esta simple metáfora sirve para ilustrar lo que sucede con los documentos.

11. No hay control sobre lo que pasa dentro de las organizaciones; a lo anterior debemos sumarle la proliferación de procedimientos, algunos incluso sin aval oficial de una autoridad administrativa, creados *ad hoc* pero sin ningún análisis previo. Los circuitos de procesos y por consiguiente los circuitos documentales están aislados; una decisión administrativa de un organismo o dependencia se puede contraponer a otra decisión en sentido contrario de otra unidad o dependencia de la misma o de otra institución.
12. La sobreproducción de documentos esta directamente relacionada con la práctica de la corrupción; a mayor volumen documental mayor exposición a la corrupción. A mayor complejidad administrativa, mayor riesgo de corrupción. La ausencia de programas para reducir el papeleo o para simplificar los trámites promueve prácticas indebidas, aumenta los sobornos, crea la necesidad de intermediarios para acelerar los trámites (los célebres tramitadores) y promueve una cultura de ineficiencia del estado, disminuyendo los niveles de productividad que deben caracterizar a la gestión pública.
13. El acceso a la información pública, incluidos los actos administrativos y demás documentos públicos, no ha sido suficiente para frenar la corrupción; las iniciativas gubernamentales como Gobierno en Línea, Agenda de Conectividad, etc., se limitan a inducir una cultura de transparencia pero no están acompañadas de medidas integrales eficaces, entre las cuales el tratamiento y organización de los archivos es una de las más urgentes, y a su vez la que casi nunca aparece. En algunos archivos los documentos se entregan sin mayores requisitos, produciéndose la pérdida de documentos originales, vitales en casos de

investigación. A este respecto vale la pena señalar como en una sentencia del Consejo de Estado de año 1978 (CELIS RICO: 1998: 118) se establece como “la ausencia de acceso a los papeles públicos es una patente de impunidad y convierte a los ciudadanos en espectadores y víctimas del arbitrio de los gobernantes. En esta sentencia es posible ver claramente como la gestión documental realmente contribuye mediante la implementación de diferentes programas a mejorar la transparencia y eficiencia del Estado.

14. Las entidades públicas no tienen buenos sistemas de control de trámites; muchas funcionan con enfoques de planeación reactiva; como por ejemplo las implementadas con la creación de las oficinas de Peticiones, Quejas y Reclamos o PQR. De igual forma, por ejemplo la ausencia de programas de documentos esenciales (necesarios para reiniciar el negocio de la empresa en caso de una catástrofe) es inexistente; algunas empresas cuentan con planes de continuidad del negocio, pero al parecer estos planes no contemplan la corrupción dentro de los factores de riesgo que afectan la continuidad del negocio. De haber existido programas de gestión documental en el incendio del Palacio de Justicia, los expedientes más críticos seguramente se habrían salvado, o al menos la información que contenían.

15. Los sistemas de protección de los documentos durante su etapa de tramitación (etapa corriente), simplemente no existen; los expedientes en formación están expuestos a saqueos o exfoliaciones debido a que la mayoría se encuentra fuera del control de los archivos. Las posibilidades de usar métodos reprográficos para copiar información y entregarla a personas con intereses en la misma es una realidad que no se puede negar; de este fenómeno no se salva ni la Fiscalía General de la Nación. Si se realizara un análisis acerca de las condiciones de protección a los documentos en las diferentes etapas del ciclo de vida, sólo algunos archivos de tercera edad contarían con algunas medidas preventivas; y aún así se ha dado el caso de documentos que desaparecen de lugares considerados inexpugnables (nuevamente un

caso reciente sucedido en la Fiscalía General de la Nación, y que terminó en la pérdida de un cuadernillo de una oficina de un fiscal que contaba con extremas medidas de seguridad)

16. Los sistemas de recuperación de información están aislados, lo que dificulta la recuperación de documentos en las diferentes fases de tramitación. Un elemento que permite relacionar los conceptos de transparencia y corrupción se puede encontrar en una sentencia de la Corte Constitucional (T443/94) de cuyo análisis se colige como la deficiente organización, conservación o custodia de los archivos se presenta como una amenaza del derecho que tiene todo ciudadano a conocer la información personal o aquellas que este relacionada con asuntos que le competen.

RECOMENDACIONES

El panorama anterior no deja de ser solo una muestra de los muchos casos que suceden cada día en organizaciones de diferente tipo; la corrupción no es exclusiva de un solo sector; es una conducta que ha perneado la sociedad y se ha arraigado al punto que para muchas personas resulta normal. Sin pretender ser exhaustivo, a continuación se plantean una serie de recomendaciones dirigidas a administradores y archivistas, las cuales pueden ser de utilidad al momento de implementar acciones que permitan cerrarle el paso a este fenómeno y posibiliten la reducción de los niveles de corrupción, a la vez que pueden servir de base para diseñar y definir sistemas de gestión documental acordes con el nuevo orden mundial, las necesidades de la empresas y las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías:

- **Producción y registro de documentos**
 - Las organizaciones deben implementar políticas tendientes a facilitar la creación de los documentos necesarios para el desarrollo de sus negocios, a través de herramientas de planificación de los documentos

que conduzcan a reducir su volumen y mejoren los procesos de información. En el desarrollo de los diferentes asuntos que interesan a una organización, suelen producirse documentos cuya función resulta meramente informativa y que solo aumentan los costos derivados de la gestión de los mismos. En ocasiones estos documentos contienen información que residen en sistemas informáticos, y por lo general solo se usan para propósitos internos

- Los sistemas de información de diferente nivel deben evitar la producción de documentos, reemplazándolos por el intercambio de información y el ofrecimiento de mejores opciones de consulta, a partir de la integración de los sistemas. De esta forma se pueden lograr niveles de eficiencia en la ejecución de las tareas desarrolladas por las distintas dependencias de una organización, recurriendo a las redes de información para la generación, transferencia, conservación, uso y conservación de datos, documentos e información, promoviendo a su vez una cultura para compartir la información.
- Se requiere la participación activa de los archivistas en la definición de los procesos y procedimientos de la organización, con el fin de determinar en cada caso la necesidad de producir un nuevo documento como resultado de las actuaciones administrativas. Teniendo en cuenta la gestión de documentos se aplica en la etapa activa, esta debe partir desde la planeación misma del procedimiento que origina el documento, es decir desde la evaluación de la necesidad o función que le daría origen al documento en cuyo momento se puede determinar la verdadera necesidad de crearlo dentro de los sistemas administrativos.
- En el diseño e implementación de sistemas de gestión electrónica de documentos se deben aplicar los mismos principios que regulan la gestión de documentos en papel, así como las normas y estándares propios de la gestión de archivos. Los documentos electrónicos responden a las mismas directrices que soportan la producción, uso y mantenimiento de los documentos impresos o en otros formatos y solo cambia el medio de registro y de almacenamiento; el concepto de ciclo de vida del documento aplica igualmente para los documentos electrónicos, aunque con algunas variaciones, en especial en la etapa

de declaración, es decir mientras pasan de la fase de latencia (durante su elaboración) hasta que reúnen todos los requisitos tanto internos como externos y de seguridad que le dan carácter de documento oficial (una vez perfeccionados).

- **Control y seguimiento a los documentos**

- Un instrumento de comprobada eficacia en el adecuado control y seguimiento de los documentos de una organización, sean internos o externos, es la implementación de un sistema automatizado de gestión del correo y las comunicaciones centralizado, que facilite identificar los documentos que ingresan o salen de la organización. Estos sistemas deben operar como subsidiarios del sistema automatizado de archivo y deben contemplar los parámetros generales de la gestión documental, es decir que deben abarcar no solo el registro y radicación de todo tipo de documento, sino además la descripción (progresiva) de los documentos, sus clasificación de los asuntos (trámites) de acuerdo con los principios archivísticos universalmente aceptados, así como la consulta y recuperación en cualquier etapa del ciclo de vida.

- **Clasificación de documentos**

- La clasificación de los documentos de una organización debe responder a principios de relación, tanto administrativa como funcional, y por lo tanto debe implementarse desde el momento mismo en que la organización determina la creación de un documento o a partir de su recepción. Esta operación resulta crítica frente a la formación de los archivos y facilita en todo caso, la recuperación de un documento y de los demás documentos asociados a un trámite, evitando la ocurrencia de hechos que puedan ir en contravía de los intereses de la institución o de los ciudadanos.

- En el caso de los documentos electrónicos, se recomienda que la clasificación se realice de manera predeterminada (de ser posible automáticamente) en los diferentes sistemas informáticos (de información, ofimáticos, etc.) utilizados para su gestión (creación, distribución, uso, conservación, etc.)
- **Concepción y diseño de sistemas de archivos**
 - La concepción y diseño de un sistema de archivo (total) con bases técnicas se constituye en una garantía de cualquier institución, para evitar o reducir los casos de corrupción; por tal razón, la implementación de mecanismos que estén orientados a reducir este flagelo debe iniciar con un buen diseño archivístico y con la implementación de sistemas modernos de gestión documental.
- **Inventarios de documentos**
 - Todas las instituciones deben implementar procedimientos apropiados para garantizar que los documentos generados en el desarrollo de los negocios y el trámite de los asuntos que le son propios, se encuentren debidamente inventariados; de igual forma se debe fijar normas para asignar responsabilidades definidas en cada uno de los funcionarios acerca del manejo y control de los documentos y archivos puestos bajo su cuidado. Lo anterior implica que los funcionarios de una entidad deben hacer entrega de documentos y archivos, cuando deben un cargo o cuando se retiren definitivamente, so pena de ser procesado de acuerdo con las normas legales vigentes.
- **Transferencias documentales**
 - La transferencia de documentos de una fase del archivo a otra debe obedecer a un programa cuidadosamente diseñado, el cual debe ser de conocimiento de todos los miembros de la organización; las

transferencias se deben realizar solo cuando los expedientes han sido debidamente cerrados, es decir cuando se hayan cumplido todos los trámites relacionados con un determinado asunto administrativo y se haya incorporado al expediente el último documento de acuerdo con los procedimientos fijados por la organización.

- La transferencia de documentos debe estar precedida de la práctica de inventarios, para garantizar que la información se conserva integralmente.
- **Protección a los documentos**
 - La protección de los documentos durante todo el ciclo de vida debe ser una preocupación permanente de las organizaciones; la protección no debe estar restringida a los documentos vitales o esenciales, sino a cualquier documento, de acuerdo con su naturaleza. Las instituciones deben propender por el uso de mecanismos adecuados de protección de sus documentos en las diferentes fases del ciclo vital, asegurando condiciones técnicas de conservación y políticas adecuadas de acceso.
- **Ética profesional del archivista**
 - Uno de los factores que puede contribuir mayormente a la reducción de los niveles de corrupción, es la adopción de un código de ética para los archivistas, el cual resulta no solo un instrumento de presión, sino que se constituye en un factor de selección de los profesionales que serán asignados al desarrollo de funciones archivísticas. Está demostrado que en las profesiones donde se han establecido normas de conducta para sus profesionales, el ejercicio profesional mejora y con ello se beneficia toda la sociedad.

BIBLIOGRAFIA

Fuentes bibliográficas

Aguas turbias. Publicado en: Cambio (Bogota). -- No. 378 (Sep. 18-25, 2000). -- p. 26-28.

Un cartel en retirada. Publicado en: Cambio (Bogota). -- No. 372 (Ago. 7-14, 2000). -- p. 36-38.

Conciliaciones millonarias. Publicado en: Semana (Bogota). -- No. 1097 (May. 12-19, 2003). p. 46-49.

Entre los palos. Publicado en: Cambio (Bogota). -- No. 378 (Sep. 18-25, 2000). -- p. 30-31.

Fieles hasta morir. Publicado en: Cambio (Bogota). -- No. 370 (Jul. 24-31, 2000). -- p. 32-33.

Juego de damas. Publicado en: Cambio (Bogota). -- No. 400 (Feb. 19-26, 2001). -- p. 48-49.

Las llamadas de Bray. Publicado en: Cambio (Bogota). -- No. 368 (Jul. 10-17, 2000). -- p. 32-34, 36.

Los padrinos. Publicado en: Cambio (Bogota). -- No. 398 (Feb. 5-12, 2001). -- p. 32-35.

Vuelve y juega. Publicado en: Cambio (Bogota). -- No. 398 (Feb. 5-12, 2001). -- p. 18-24.

La maldición de Foncolpuertos. Publicado en: Semana (Bogota). -- No. 1095 (Abr. 28-May. 5, 2003). p. 50-55.

Los cheques de Dragacol. Publicado en: Cambio (Bogota). -- No. 364 (Jun. 12-19, 2000). -- p. 22-31.

El Ministro se defiende. Publicado en: Cambio (Bogota). -- No. 366 (Jun. 26, Jul. 3, 2000). -- p. 24-25.

¿Relaciones peligrosas? Publicado en: Cambio (Bogota). -- No. 366 (Jun. 26, Jul. 3, 2000). -- p. 14-20, 22.

La biblioteca millonaria. Publicado en: Cambio (Bogota). -- No. 354 (Abr. 3-10, 2000). -- p. 26-27.

Escándalo inconcluso. Publicado en: Cambio (Bogota). -- No. 352 (Mar. 13-20, 2000). -- p. 32-33.

El carrusel. Publicado en: Cambio (Bogota). -- No. 416 (Jun. 11-18, 2001). -- p. 36-38.

Vales, Jose. Brindis amargo. Publicado en: Cambio (Bogota). -- No. 414 (May. 28, - Jun. 4, 2001). -- p.48.

Alto voltaje. Publicado en: Cambio (Bogota). -- No. 416 (Jun. 11-18, 2001). -- p.18-26.

Segundo asalto. Publicado en: Cambio (Bogota). -- No. 417 (Jun. 18-25, 2001). -- p. 26-28.

La bomba pensional. Publicado en: Cambio (Bogota). -- No. 362 (May. 29, Jun. 5, 2000). -- p. 38-40.

Fuentes de Internet

Castillo Fabio. Ni tan Banco ni tan Pacífico. Publicado en El Espectador (Julio 21 de 2001. En línea. http://www.elespectador.com/periodismo_inv/2001/julio/nota1.htm [consultado el 14 de agosto de 2004]

Fundación Poder Ciudadano. Monitoreo del registro de audiencias según el decreto 1172/03. Julio de 2004. En línea: <http://www.poderciudadano.org.ar/contenido.asp?id=418>. [Consultado el 9 de agosto de 2004]

Vélez Venegas Carlos Alberto. Transparencia o Corrupción. El Tiempo (Edición Boyacá 7 días). Pág. 21.

Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción. En línea. http://www.anticorruptcion.gov.co/estrategia_reg/mapa/pactos.htm

Transparencia Colombia. El índice de integridad de las entidades públicas. En línea: <http://www.transparenciacolombia.org.co/src/client/files/indiceparteuno.pdf> [consultado el 12 de agosto de 2004]

Transparencia Colombia. El índice de integridad de las entidades públicas. En línea: <http://www.transparenciacolombia.org.co/src/client/files/indiceparteuno.pdf> [consultado el 12 de agosto de 2004]