

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y SU INCIDENCIA EN LA ARCHIVÍSTICA. UN ESTUDIO JURÍDICO COMPARADO

*Aida Luz Mendoza**
Universidad Católica Sedes Sapientiae
lmendoza@ucss.edu.pe

Fecha de recepción: agosto de 2020 **Fecha de aceptación:** diciembre de 2020

Resumen: En el presente trabajo, la autora trata de encontrar la vinculación del procedimiento administrativo que forma parte del Derecho Administrativo con la Archivística, la cual comprende a los archivos y sus documentos. Los documentos de los archivos se van formando con cada actividad de la administración pública, en una secuencia ordenada por la Ley de procedimientos administrativos, que son testimoniados en los documentos públicos, y a la vez son documentos de archivo. La autora realiza un estudio jurídico comparado de las leyes de procedimientos administrativos de Chile, Colombia, México y Perú con la finalidad de encontrar las regulaciones coincidentes legisladas y su incidencia en los diversos temas de la Archivística, concretamente con las actividades relativas a los documentos de archivo. Manifiesta que de ninguna manera pretende agotar el tema, de donde se desprende que otros también podrían ser

* **Aida Luz Mendoza** es abogada, magíster en Gestión de Políticas Públicas, doctora en Derecho, docente y coordinadora del Programa de Estudios de Archivística y Gestión Documental.

estudiados de acuerdo con la misma metodología en tanto la Administración Pública se desarrolla íntegramente sobre la base de los documentos de archivo. En esa línea, afirma que el documento público es al procedimiento administrativo (Derecho Administrativo) como el documento de archivo es a la gestión documental (Archivística).

Palabras clave: Derecho Administrativo, procedimiento administrativo, Archivística, documento de archivo, legislación comparada.

THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE AND ITS IMPACT ON THE ARCHIVISTICS. A COMPARATIVE LEGAL STUDY

Abstract: In this paper, the author tries to find the link between the administrative procedure that forms which is part of Administrative Law with Archival Law, which includes archives and their records. The records of the archives are formed with each activity of the public administration, in a sequence ordered by the Law of Administrative Procedures, which are witnessed in the public documents, which are also archival records. The author carries out a comparative legal study of the laws of administrative procedures of Chile, Colombia, Mexico and Peru in order to find the coinciding legislated regulations and their impact on the various issues of the Archives, specifically with the activities related to the documents of archive. She states that she in no way intends to exhaust the subject, from which it follows that other could also be studied according to the same methodology as the Public Administration is developed entirely on the basis of archival records. In this line, she affirms that the public document is to the administrative procedure (Administrative Law) as the archive record to the record management (Archival).

Keywords: Administrative Law, Administrative Procedure, Archival, Archival Record Comparative Legislation.

1. Introducción

La Archivística se relaciona con varias ciencias directa o indirectamente. Se le vincula con la Historia, el Derecho, la Informática, la Administración, entre otras. Desde siglos atrás, los historiadores fueron los primeros que se encargaron de los archivos. Más adelante, otros profesionales de diversas áreas del conocimiento se sumaron a la atención de los archivos públicos o privados sin haber realizado los estudios dirigidos a la formación de los archiveros, debido a que la formación profesional universitaria o superior es relativamente reciente. Actualmente existe un buen número de organizaciones que ofrecen capacitación en técnicas de archivos en el mercado. Sin embargo, aún muchos puestos de archiveros son asumidos por diversos profesionales, debido a que la formación profesional no satisface la gran demanda, teniendo en cuenta que en cada organismo público o privado se requiere de archiveros para la atención y tratamiento de sus documentos.

En el Perú, antes de 1995, no existía ningún tipo de formación superior en archivos, por lo que diversos profesionales y personal capacitado a través de cursos de archivos hasta hoy atiende los archivos públicos y privados, sin contar con los estudios académicos de nivel superior para ese fin. Recién en ese año se inaugura la carrera en la Escuela Nacional de Archiveros, hoy denominada Escuela Nacional de Archivística, y más

adelante, en el 2010, se inicia la formación profesional universitaria a nivel de licenciatura en la Universidad Católica Sedes Sapientiae. Ambos centros de enseñanza son los encargados de atender la demanda de personal a nivel nacional en materia de archivos, pero hay que advertir que los dos centros de formación están localizados en Lima, por lo que hasta la fecha muchos puestos para laborar en los archivos públicos y privados son atendidos por profesionales de distintas ramas del saber con capacitación en Archivística. Así, se cuenta con economistas, administradores, historiadores, abogados, sociólogos, etc., desempeñándose en los archivos tanto en la administración pública como privada. Cabe deducir que en los archivos públicos estos profesionales atienden los documentos provenientes de cada una de las organizaciones que forman la administración pública en la que se realizan diversos procedimientos que se gestionan a través de los documentos de archivo, formando los archivos en sus diversas fases: secretarial o de trámite, central e histórico.

Una de las ciencias con la cual se vincula directamente la Archivística es el Derecho Administrativo y dentro de esa rama del Derecho es el procedimiento administrativo, normado por la ley de la materia en los diferentes países, el que, desde la perspectiva del presente artículo, guarda una estrecha vinculación con la Archivística, tema al que se apuntará en las siguientes páginas. El Derecho Administrativo tiene que ver particularmente con las disposiciones del Estado, con el modo cómo se organiza, y cómo se desenvuelve la administración pública que se encuentra normada en el Perú según la Ley N. 27444 de Procedimiento Administrativo General. Esta ley prevé el desarrollo del procedimiento administrativo en la administración pública y su relación con los ciudadanos o administrados. En todos los procedimientos que se realizan en las organizaciones públicas, tanto por

el ejercicio de sus propias funciones como en la atención de los servicios públicos y de los ciudadanos, se producen una serie de documentos que se tornan en los testimonios de la gestión pública.

Los documentos públicos son el sustento de cada una de las actividades de las organizaciones. Ellos demuestran cómo se realizó el servicio y cómo se atendieron a los ciudadanos respecto de sus derechos y obligaciones. Todo acto administrativo queda registrado en los documentos que forman los archivos públicos.

Como puede deducirse, la administración pública se mueve en un número inconmensurable de documentos que deben recibir un tratamiento profesional. Para ello están los archiveros quienes los custodian, los conservan y aplican los procesos archivísticos en cada una de las dependencias públicas.

En consecuencia, en este trabajo se intentará encontrar esa vinculación del procedimiento administrativo con los archivos desde el punto de vista comparativo entre los países de Chile, Colombia, México y Perú. Se tomará como base las leyes de procedimientos administrativos de cada uno con la finalidad de localizar y comparar, desde el punto de vista del presente texto, las principales disposiciones normativas que inciden en los archivos. De ninguna manera se pretende agotar el tema porque la gestión administrativa se desarrolla íntegramente sobre la base de documentos y estos son los elementos fundamentales del procedimiento administrativo y de la gestión documental.

2. Metodología

Para el presente trabajo se utilizó la técnica metodológica de análisis documental, concretamente los textos de las leyes sobre procedimientos administrativos del Perú, Colombia, Chile y México. En esa línea, se tomó como referencia la norma del Perú para proceder al análisis comparativo de las normas de los citados países, con el fin de demostrar las incidencias de las leyes de procedimientos administrativos en la Archivística. Se empleó el método descriptivo en la captura de datos de cada norma con el objetivo de evaluar cada disposición normativa que a nuestro juicio incide directamente en la Archivística y afecta a los archivos.

La finalidad del análisis jurídico-archivístico por el método comparativo radica en determinar el grado de incidencia de una de las ramas del Derecho con la Archivística que tiene como materia de estudio al documento de archivo público o privado. Para este caso, el presente artículo se centrará concretamente en el documento público que, desde el punto de vista jurídico, es el elemento del procedimiento administrativo considerado como parte fundamental del estudio del Derecho Administrativo. Se trata de comprobar de qué manera incide esta rama del derecho en la gestión de los documentos de archivo de la administración pública, lo que se circunscribe a localizar, en las disposiciones de las leyes de procedimientos administrativos de Chile, Colombia, México y Perú, las disposiciones concordantes de las leyes de la materia con la ciencia Archivística, que comprende los archivos y sus documentos.

Sobre la técnica del derecho comparado, Aymerich manifiesta que se trata de un método jurídico que estudia sistemas jurídicos positivos empleando el mismo método que se aplica a otras áreas de la ciencia jurídica, sin embargo, puede aplicarse de un Estado a otro, pero completándose con

el análisis cultural (2003, 31). En el presente trabajo, el análisis jurídico de las leyes —derecho positivo— sobre el procedimiento administrativo objeto de comparación, se completa con el análisis archivístico por ser esta última área donde se centrará el grado de influencia de las leyes de la materia.

Es de advertirse que la capacitación de un gran número de los profesionales de archivos de América Latina entre los años 1973 a 1988 realizada en Madrid (España) mediante cursos de posgrado para quienes contaban con formación de nivel superior y, por su parte, en Argentina para los que no contaban con los estudios indicados como requisito para hacer los cursos de archivos en España,¹ permitió un desarrollo común de la Archivística en la Región. Con los estudios realizados por los indicados profesionales a partir de esa fecha, en las décadas que siguen se traslada la capacitación a través de los cursos y formación de nivel universitario que se crean en América Latina, partiendo de bases teóricas y prácticas comunes.

Para Ayasta, el método de comparar sistemas jurídicos de diferentes países podría ser muy valioso para el desarrollo de la ciencia del derecho, aunque apunta que se debe ser prudente en su aplicación si se quiere lograr buenos resultados. Textualmente indica: “Una de las dificultades de este proceso estriba justamente en que los distintos sistemas jurídicos tienen con frecuencia estructuras formales y terminologías muy diferentes” (1991, p. 122).

¹ La Organización de los Estados Americanos tenía a su cargo la capacitación de los archiveros de América Latina, entre los años 1973 a 1979, con un promedio de 15 becados cada año para los cursos a realizarse en la Escuela de Documentalistas de Madrid-España y en la Escuela de Archivología de Córdoba en Argentina. Muchos de los archiveros que aún se desempeñan en archivos en su país, y además se dedican a la docencia, se vieron favorecidos con esos cursos a cargo de la doctora Vicenta Cortés y el doctor Aurelio Tanodi (fallecido hace unos años) dos grandes referentes de la Archivística Internacional, de España y Argentina, respectivamente.

Es de destacar que el sistema jurídico de América Latina tiene coincidencias y solo ligeras variantes terminológicas, por lo que se les podría anotar como facilidades antes que dificultades respecto de lo señalado por Ayasta. En consecuencia, permite una interpretación y entendimiento cabal de sus instituciones jurídicas. Lo mismo se puede afirmar sobre la Archivística, cuyas bases teóricas y prácticas se sientan en la Escuela Española Archivística y la Escuela de Archivología de Córdoba-Argentina. Esto hace posible que las variaciones de las estructuras jurídicas formales se puedan analizar sobre elementos comunes. En cuanto a la terminología, pueden presentarse algunas variantes, pero de ninguna manera estas producen efectos que impida un análisis comparativo. De ese modo, la preocupación del destacado jurista Ayasta está salvada por las coincidencias anotadas. A mayor abundamiento, de acuerdo con Vázquez sobre cuáles son las coincidencias entre los distintos ordenamientos jurídicos iberoamericanos, cabe recoger la siguiente reflexión:

El argentino padre Sepich, planteándose hace años qué es la Hispanidad, la concebía como «una comunidad de naciones vinculadas por una tradición histórica —de contenido religioso, cultural y jurídico— que las hermana en una misma concepción de la vida nacional y entre las gentes. Hay, pues, una tradición jurídica. (1968, p. 215)

Como se puede apreciar, el autor igualmente destaca las similitudes en la tradición jurídica de Latinoamérica por coincidencias históricas que el legado español dejó. En ese sentido, se puede contar con las herramientas de comparación en favor del presente estudio desde el momento que tanto el Derecho como la Archivística en América Latina, por sus orígenes,

mantienen coincidencias que facilitan el trabajo que en el presente artículo ha de realizarse.

3. El procedimiento administrativo

El procedimiento administrativo en la administración pública está regulado, por lo general, por una norma con carácter de ley y, a su vez, por un conjunto de normas de menor nivel jerárquico con las que se dirigen las actividades de la administración pública en los Estados. Una definición lo sitúa como:

Proceso de formación de la declaración de voluntad, deseo o conocimiento en que estriba un acto administrativo, cuyos vicios pueden dar lugar a la nulidad o anulabilidad de los actos producidos. Su regulación básica es de competencia estatal, sin perjuicio de las especialidades procedimentales que puedan derivarse por razón de la materia. (Enciclopedia Jurídica, 2020)

El procedimiento administrativo, entonces, se desarrolla en y para el Estado en su vinculación con los ciudadanos, denominados también administrados. Sus actos jurídicos corresponden al Derecho Administrativo, los cuales actúan dentro de una compleja organización que conforma la administración pública formada por un conjunto de entidades de diversas jerarquías organizacionales que están al servicio de los ciudadanos y realizan sus actividades testimoniadas en los documentos de archivo que producen en el día a día de la gestión pública. Por lo tanto, el Derecho Administrativo a través de sus fuentes, principios y normas se pone a disposición de la Administración Pública con el objeto de lograr su adecuado funcionamiento.

3.1. El derecho administrativo y el funcionamiento de la administración pública

De acuerdo con Pantoja Bauzá, el Derecho Administrativo tiene como objeto la Administración Pública, definida como tal en el ordenamiento jurídico más no la que se considera como el funcionamiento del Estado de manera empírica mediante algunos organismos especiales (1996, p. 12).

A su turno, De Falco, en momentos más actuales, donde los derechos de acceso, transparencia y participación en la acción administrativa, se han integrado como un conjunto de principios en los ordenamientos jurídicos de los países, señala:

Así los países de América Latina han tenido que regular los procedimientos administrativos que combinan el modelo español, basado en la centralidad del acto administrativo, y los mecanismos de extensión de los derechos, que se incluyen en el derecho internacional. Para hacerlo han identificado la técnica de redacción normativa que ha considerado el cumplimiento de los principios como elemento básico de todas las leyes sobre procedimientos administrativos. Estas leyes, de hecho, presentan una característica uniforme, que está representada esencialmente por el hecho de que, antes de la regulación de la acción administrativa, establecen todos los principios fundamentales de la normativa. (2019, p. 102)

Los principios a los que se refiere De Falco rigen en todo el texto normativo de la ley. En el presente caso, se trata de los procedimientos administrativos de las leyes de la materia de los países de América Latina, por lo tanto, siendo comunes, la uniformidad de los principios deriva en

ciertas semejanzas de las disposiciones normativas, lo cual permite realizar un análisis comparativo mucho más fluido y focalizado de incidencias en la Archivística de los países elegidos para el estudio comparado como propósito de esta investigación.

3.2. El documento público y el documento de archivo

Los códigos civiles de los países, por lo general, si bien definen documento público, en el derecho administrativo, este es de especial importancia debido a que la gestión pública se realiza íntegramente por este medio de comunicación. Por muchos años, en el procedimiento administrativo el documento en soporte de papel registró las actuaciones administrativas. Actualmente se cuenta con documentos de gestión también en soporte electrónico. Para la definición de documento público se apelará a Cabanellas de Torres, quien lo define como:

El otorgado o autorizado con las solemnidades otorgadas por la ley, por notario, escribano, secretario judicial u otro funcionario público competente, para acreditar algún hecho, la manifestación de una o varias voluntades y la fecha en que se producen. (1993, p. 109)

La Archivística tiene como uno de sus objetos de estudio el documento, el cual esencialmente focaliza la atención de los profesionales de los archivos desde su producción hasta su destino final. Para manejar conceptualmente al documento de archivo, ha de acudir a Heredia, quien mejor ha desarrollado la terminología archivística en las últimas décadas como en el caso de la siguiente definición:

Un documento de archivo es un registro de información, pero no todos los registros informativos que son múltiples y variados son documentos de archivo... El documento de archivo es el objeto de trabajo de los archiveros y, junto con el Archivo, de la Archivística y también objeto de la gestión documental. (2011, p. 91)

De acuerdo con la definición de la autora, reconocida autoridad en la materia a nivel internacional, se puede entender que el documento de archivo es el objeto de trabajo de los archiveros, esto es, su centro de atención en lo que corresponde a su producción, gestión y conservación. El otro elemento a destacar es que se trata del objeto de gestión. En ese contexto, cabe situarse en lo que corresponde a la gestión administrativa del Derecho Administrativo y, particularmente, de los procedimientos administrativos donde es posible encontrar las incidencias que se viene analizando. Por lo tanto, es posible inferir que el documento público es al procedimiento administrativo (Derecho Administrativo) como el documento de archivo es a la gestión documental (Archivística).

4. El procedimiento administrativo en Perú, Colombia, Chile y México

En el presente apartado se procederá al análisis comparativo de las normas de la materia entre los cuatro países elegidos, tomando la ley peruana como base. Los comentarios no necesariamente siguen un determinado orden de precedencia en el país que se menciona como objeto de comparación.

4.1. Derecho comparado

El derecho comparado, de acuerdo con Aymerich, es relativamente reciente. Sus antecedentes se pueden encontrar en el estudio que hizo Aristóteles de las constituciones que se habían establecido en diferentes pueblos en su tiempo, las que tienen un método y objeto propios, y recién en el siglo XIX se forma una comunidad científica de derecho comparado con la Constitución de Francia de 1869, aunque se toma como fecha de su nacimiento la fecha del Congreso sobre el tema que se celebró en París en 1900 (2003, p. 26).

Por su parte, Rojas Ulloa, al definir la finalidad del derecho comparado, advierte:

El derecho comparado se convierte en el alcance y razón de ser de la investigación en cuanto a sus diferencias y posibilidades de acercamiento que existan entre los diversos sistemas jurídicos. Esto permitirá la armonización y unificación progresiva del derecho, como ya se vienen dando en algunas áreas del derecho: Derechos Humanos, Derecho Medio Ambiental,... entre otras. Nos permite de esta manera, obtener una idea satisfactoria de la institución que se desea conocer o de los sistemas u ordenamientos jurídicos que se confrontan o bien del derecho en general. (2015, s. p.)

En este mundo de conexiones en tiempo real a través de Internet es cuando más se necesita la armonización y unificación progresiva de los diferentes sistemas jurídicos. Las transacciones comerciales, la actividad cultural, las relaciones internacionales, las actividades académicas, etc., se realizan por Internet cada vez en mayor interconexión entre profesionales de

distintos países. En ese contexto, se necesita unificar conceptos jurídicos, esto facilitará un mejor entendimiento en diversos ámbitos y, además, facilitará las soluciones frente a eventuales controversias o litigios internacionales que puedan producirse. El derecho internacional requiere de coincidencias para facilitar la toma de decisiones, de manera que los estudios comparados de los sistemas jurídicos permiten conocer con mayor exactitud en qué nos diferenciamos y en qué coincidimos para procurar luego la unificación que señala nuestra autora.

Aymerich Ojea, cuando se refiere a la definición y al objeto del derecho comparado acota:

El derecho comparado tiene como objeto sistemas jurídicos-positivos, pero su objeto puede ser definido en términos más o menos amplios. Cabe hacer comparaciones de normas, instituciones o decisiones jurisprudenciales concretas, o cabe hacer comparaciones de los ordenamientos jurídicos tomados en su conjunto. (2003, p. 29)

El autor ofrece varias posibilidades de análisis jurídico comparativo, aunque para el caso de la presente investigación se trata de las disposiciones normativas sobre los procedimientos administrativos de los países, motivo de comparación y la Archivística. Para nadie es ajeno que un procedimiento administrativo se realiza de principio a fin a través de los documentos que finalmente son archivados como testimonio de su realización y para los fines que se desprenden de los derechos adquiridos o negados jurídicamente.

Jansen, citado por Iannello respondiendo a la pregunta ¿qué significa comparar?, responde:

La comparación puede entenderse en algún sentido como la construcción de relación de similitud y no similitud entre sucesos y hechos, de allí la importancia de contar con una base epistémica que permita conceptualizar adecuadamente la noción de suceso y hecho, discutida previamente. (2014, p. 124)

Para poder conocer la similitud o no, para comparar dos objetos, el análisis se sitúa no solo en el objeto de comparación sino en el contexto en el que se desenvuelve. América Latina comparte una serie de coincidencias que inclina a establecer posibilidades de comparación mucho más cercanas a una realidad común que, además, permite conceptualizar la noción de suceso y hecho como refiere Iannello, a diferencia de otras latitudes como son los países anglosajones donde las coincidencias puede ser de menor orden aun cuando se parte de conceptos jurídicos similares. En consecuencia, en el presente trabajo se focaliza en los procedimientos administrativos de cuatro países de América Latina con sistemas jurídicos que facilitan los objetivos planteados.

4.2. Estudio jurídico comparado

Las disposiciones normativas de las leyes sobre procedimientos administrativos de los países de nuestra atención, como es natural, en gran medida, se relacionan directamente con el trámite de las peticiones de los administrados que se atienden propiamente de acuerdo con las técnicas de gestión documental. Esta ocupa un lugar imprescindible porque en el procedimiento que se cumple de acuerdo con la ley se generan documentos que finalmente demuestran el resultado de los actos administrativos y de administración que ejercen las organizaciones públicas de acuerdo con

sus funciones, competencias y actividades. Cada fase del trámite que se ejecuta internamente durante el ejercicio de las actividades de las propias organizaciones públicas (acto de administración) o en la vinculación de los organismos con los administrados (acto administrativo) se testimonian en los documentos de archivo que se van sumando día a día como resultado de la gestión pública.

Los documentos forman los archivos de las organizaciones. Cuando se trata de documentos en soporte de papel se puede identificar físicamente su ubicación respecto del momento de su ciclo vital. Por lo tanto, en la fase de su producción y trámite se encuentran en los archivos de gestión, denominados también secretariales; luego de un periodo de tiempo, cuando su consulta se hace eventual, los documentos son transferidos al archivo central, en el caso del Perú, Chile y Colombia, y para el caso de México, al archivo de concentración, que es la fase de archivo equivalente al archivo central de los otros países. Cuando los documentos están en un Sistema de Gestión de Documentos Electrónicos de Archivo (SGDEA) se diseñan en el sistema, se producen, se gestionan y se mantienen en él. En algunas organizaciones, al término de su uso administrativo, son transferidos a un repositorio histórico en la misma organización o fuera de ella cuando son destinados a un Archivo Nacional o Archivo General de la Nación. En los casos en que los archivos nacionales no reciben transferencias de documentos digitales, son conservados en un repositorio histórico de la misma organización productora.

En todo ciclo vital y de gestión documental, el procedimiento administrativo se cumple sobre la base de las leyes de la materia que los países han aprobado para tal fin. Dicha finalidad, de manera genérica, es el establecimiento del régimen jurídico para los procedimientos administrativos

que se actúan en la Administración Pública de acuerdo con los servicios que ofrece cada organización. En estas prima el interés general, la protección de los derechos y el cumplimiento de los deberes de los ciudadanos en el marco del ordenamiento jurídico del país.

Para efectos del estudio comparado existe en el Perú la Ley 27444 (en adelante, LDPAG) que tuvo en los últimos años diversas modificaciones, por lo que estas fueron integradas en el DS N. 004-2019-PCM, Texto Único Ordenado de Procedimiento Administrativo General (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019); en Chile, la ley N°19880 de 2003 que también tuvo modificaciones siendo la última versión la de 2008 (Biblioteca del Congreso, 2018) y la Ley N. 21180 de Transformación Digital del Estado (en adelante, TDE) que introduce importantes modificaciones (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2019) ; la ley de Colombia es la N.1437 de 2011 (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011) que forma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; México es un estado federal, por lo que para efectos del presente trabajo se tomará como norma de estudio la ley Federal de Procedimientos de México de 2003 que tuvo varias modificaciones hasta el año 2018. El texto actual es el DOF 18-05-2018 (Cámara de Diputados del Congreso, México 2018).

La LDPAG, respecto de la forma de los actos administrativos, señala que esta debe ser escrita, salvo que por alguna circunstancia se haya previsto otra forma, pero siempre que quede constancia de su existencia. En el artículo 4.2 se indica que el acto escrito contiene la fecha y lugar de su emisión, se trata entonces de un procedimiento administrativo escrito como formalidad legal. Podemos afirmar que archivísticamente los documentos testimonian cada uno de los momentos del trámite de los diversos asuntos que la función pública trata. Es más, resulta una obligación de la Administración

Pública (AP) la probanza documental de cada acto administrativo realizado. Naturalmente, los documentos para ofrecer certidumbre deben presentarse por escrito.

La ley de la materia de Colombia en su art. 5.º indica como un derecho de las personas ante las autoridades, presentar sus peticiones de manera verbal o por escrito. Aquí se puede encontrar una diferencia con la ley peruana debido a que esta establece como formalidad del acto administrativo la forma escrita, mientras que en Colombia es posible la petición verbal. La ley chilena en su art. 5.º inicialmente estableció que el acto administrativo es por escrito o por medio electrónico (texto en medio virtual) dejando abierta la posibilidad que una determinada ley pudiera exigir alguna otra forma más adecuada siempre que se deje constancia del acto. Sin embargo, más adelante la ley es motivo de varias modificaciones en lo que corresponde al uso de medios electrónicos, se trata de la Ley N. 21180 de Transformación Digital del Estado (TDE) que incluye varias importantes modificaciones, introduciendo la tramitación administrativa por medios electrónicos de manera integral. Su art. 1.º, numeral 3, establece que los actos administrativos se expresarán por escrito a través de medios electrónicos, y en el art. 1.º, numeral 1.b, precisa que todos los procedimientos administrativos serán electrónicos, salvo los exceptuados por ley (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2019).

Queda claro, entonces, que a partir de la vigencia de la ley de TDE todos los documentos de la gestión pública, tanto los que produce la administración como los que presentan los ciudadanos son electrónicos, en consecuencia, se tramitan en ese tipo de soporte. Transitoriamente el art. 6.º señala que, en el plazo de cinco años, a partir de la publicación de la ley, todos los procedimientos son electrónicos. Solo si se carece de medios

tecnológicos o en el caso de las personas que no puedan acceder a ellos, se presentarán documentos en soporte de papel. La norma en el art. 2.º, transitorio, indica que la ley entra en vigencia a los 18 días de publicada y la gradualidad en su aplicación no se extenderá más allá de los cinco años.

A su turno, la ley mexicana en su art. 3º, numeral IV, indica como requisito del acto administrativo la forma escrita y firma autógrafa de la autoridad que lo expida —nótese que se trata de la expedición del acto no de la presentación del documento por el ciudadano—, excepto en casos en que la ley autorice otra forma de expedición. Luego, en el art. 15, disposiciones aplicables a los particulares, se establece que las promociones —entiéndase peticiones— deberán hacerse por escrito, el documento debe ser firmado por el interesado o su representante legal.

De acuerdo con las leyes de los países en estudio comparado, se debe destacar que para la Archivística el documento público, que a su vez es documento de archivo, constituye su esencia, en tanto todo su quehacer se centra en el estudio del documento y la aplicación de los procesos archivísticos para su tratamiento, por lo que la incidencia en este punto es notoria. Es posible afirmar, entonces, que los procedimientos administrativos y la Archivística están unidos por los documentos de manera inseparable.

El expediente como unidad compuesta documental en los archivos, de acuerdo con la definición de una autoridad en la materia como vendría a ser Heredia, es “...testimonio o prueba de una o varias acciones sujetas a un procedimiento administrativo. ...El expediente y el procedimiento administrativo son inseparables” (2011, p. 106). Como puede apreciarse, el expediente está unido al procedimiento administrativo, por lo que en su tramitación, desde el inicio hasta su finalización, van integrándose los documentos sucesivos dejando constancia del procedimiento en su

integridad, además de constituir prueba del curso de las actuaciones que se realizan al seguir el debido proceso, que es uno de los principios de todo procedimiento administrativo.

El expediente es foliado asignándole una numeración continuada en cada hoja o folio, que lo integra como una de las medidas de seguridad respecto de su integridad —en lo que la Archivística tiene una especial atención para proteger su integridad y autenticidad—. Con el mismo propósito, el expediente electrónico es foliado, incorporando un índice electrónico sobre el conjunto de documentos del expediente para proteger su integridad. La foliación o indizado electrónico, según el soporte del documento, es uno de los elementos importantes a considerar desde el ámbito archivístico en los expedientes. Es menester precisar que el foliado corresponde a una actividad administrativa desde el momento de la producción de los documentos, pero incide en el tratamiento archivístico con la finalidad de proteger la integridad del conjunto de documentos que forman el documento compuesto denominado expediente. Por lo tanto, la vinculación existente entre esta actividad, que es iniciada en el procedimiento administrativo con los archivos y se encuentra debidamente legislada en la LDPAG art. 163.1, el cual establece la compaginación de los expedientes ordenados de manera correlativa, a tenor de la norma, de doscientos folios, y si ese límite exige hacer una división de los documentos del expediente, se debe mantener su unidad. En el numeral 163.2 se especifica que la necesidad de foliar todas las actuaciones del procedimiento, se mantendrán durante todo el trámite hasta su finalización. Si se requiere incorporar algún expediente a lo actuado, la foliatura original se mantiene, lo que significa que no se debe continuar foliando el expediente original adicionando el agregado, debiéndose dejar una indicación de la agregación y el número de

fojas correspondiente. Dicho esto, se pasará a ver cómo tratan este tema los países del estudio que venimos realizando.

La ley chilena de TDE, modificatoria de la ley de procedimiento, en su art. 1.º, numeral 9, se establece que el expediente seguirá la nomenclatura adecuada. Sobre el mismo tema, la norma colombiana en su art. 59 norma el foliado de los expedientes electrónicos, precisando que se hace a través de un índice electrónico. La ley mexicana no precisa foliación o similar del expediente generado por el procedimiento administrativo.

Sobre la intangibilidad del expediente, el art. 164.1 de la LDPAG señala que no se podrá enmendar, alterar o colocar entrelíneas ni agregados en los documentos luego de ser firmados o formalizados por la autoridad competente. Se deja constancia de manera expresa y detallada de las modificaciones que se hayan introducido. De acuerdo con el numeral 164.2, de requerirse algún desglose, se solicita verbalmente y se otorgan las copias dejando constancia del instructor y de quien hizo la solicitud, además de consignar la fecha y folios, y se deja una copia autenticada en el lugar del desglose con la foliatura para su ubicación.

En la ley colombiana no se ha encontrado esas precisiones respecto del expediente y en la ley chilena 19980 que fue modificada por la ley de TDE, respecto del procedimiento administrativo electrónico, en lo que corresponde al expediente, indica en su art. 1, numeral 9 que reemplaza el art. 19 de la ley 19980, en lo que corresponde al sentido en que los documentos se presenten en el procedimiento, menciona que serán registrados en el expediente electrónico debiendo seguir las nomenclaturas pertinentes. No se indica la necesidad de indizado ni disposiciones sobre la intangibilidad del expediente. Por su parte, la ley mexicana establece medidas más amplias

y generales en su art. 69 C Bis respecto de los expedientes electrónicos empresariales, tema que no es asumido por las otras normas en análisis.

En lo que se refiere al extravío de expediente, en el art. 164.4 de la LPAG se establece la obligación, bajo responsabilidad, de que se reconstruya aun cuando el interesado no lo haya solicitado. Se aplica, en lo que corresponde, el art. 140 del Código Procesal Civil que dispone:

Artículo 140.- Reconposición de expedientes

En caso de pérdida o extravío de un expediente, el Juez ordenará una investigación sumaria con conocimiento de la Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial. De ser el caso, ordenará su recomposición de oficio o a pedido de parte, quedando estas obligadas a entregar, dentro de tercer día, copias de los escritos y resoluciones que obren en su poder. Vencido el plazo y con las copias de los actuados que tenga en su poder, el Juez las pondrá de manifiesto por un plazo de dos días, luego del cual declarará recompuesto el expediente. (Ministerio de Justicia, 1993)

En consecuencia, la ley peruana prevé que la organización pública o los interesados entregarán las copias para aplicar el procedimiento establecido por la ley procesal con fines de la reconstrucción del expediente.

Ahora bien, no encontramos en las leyes de los países objeto de comparación una disposición similar a la peruana, excepto la TDE chilena que comprende en el numeral 9 del art. 1 que reemplaza el art. 19 de la ley 19880, una referencia a la reconstrucción del expediente electrónico o sus piezas reemplazando lo perdido por copias fieles obtenidas de quien las tuviere. Incluso, si no hubiese copias, se dictan nuevamente los actos para

lo cual la administración reúne los antecedentes a fin de poder sustentar su preexistencia al igual que su contenido asumiéndose las formalidades del caso. Tratándose de un expediente electrónico, al parecer, se podría entender que la norma se refiere a los documentos en soporte papel que se integran en medio electrónico al expediente, debidamente digitalizados, aunque la disposición no lo clarifica.

La pérdida de expedientes en la gestión pública es muy común. Continuamente conocemos pérdida de documentos por distintos factores fortuitos o intencionales. La historia de los archivos está plagada de este tipo de hechos que atentan contra la integridad del Patrimonio Documental de la Nación.² Por ello, para la Archivística las medidas que permitan la reconstrucción del expediente como prevé la LDPAG es muy importante debido a las reiteradas veces en que se informa la pérdida de valiosos documentos. Esto más de una vez afecta a los directamente interesados en la vía administrativa y, cuando se trata de la justicia, impide contar con los documentos probatorios para determinar responsabilidades administrativas, civiles o penales a la par que impide integrarlos al Patrimonio Documental de la Nación, porque simplemente no llegan a su fase histórica.

Sobre la calidad de documento público, por el art. 52.1 de la LDPAG se entiende que son aquellos emitidos válidamente por los funcionarios de los organismos públicos. En cuanto al art. 50.2, se establece que la copia del documento público tiene la misma validez y eficacia que los originales, siempre que conste su autenticidad; mientras que la copia del documento privado, según el art. 52.3 debe ser certificada por el fedatario institucional

² Véase Mendoza Navarro (2004, pp. 114-118). En esta fuente se presentan cuadros que registran una relación de archivos afectados por una diversidad de siniestros entre los años 1990-2004. Sobre otros siniestros de documentos, de los muchos que han ocurrido en los últimos años, véase Incendio en El Agustino (2016); Arequipa: incendio destruye archivos (2019) y Pérez García (2016).

para gozar de validez y eficacia plena, solo en la entidad que la autentica. Como se puede apreciar, se trata de una definición muy sencilla que destaca los documentos emitidos por los funcionarios de forma válida, entiéndase, que cumplen con las formalidades que la administración exige en el art. 4 respecto de la forma de los actos administrativos, y el art. 125 que establece los requisitos de los escritos.

No encontramos definición de documento público en las leyes de los países en análisis. Por lo general, la definición de documento público se encuentra en la ley adjetiva o código de procedimiento civiles u otros textos legales similares que no son parte del presente estudio, por lo que no hará falta detenerse en el análisis comparativo³, solo ha de expresarse la importancia del documento público en el procedimiento administrativo que viene a ser el foco de atención de la Archivística en su vinculación con la LDPAG. En el art.160, se indica que solo se podrá organizar un expediente cuando se trata de solución de un mismo caso con la finalidad de tener reunidas las actuaciones que se van realizando.

Luego, el art. 161.2 establece que, si la solicitud se refiere a una sola pretensión, se debe tramitar un expediente único que la autoridad intervendrá y procederá a resolver. También precisa que se reunirán los informes, las autorizaciones o los acuerdos que se estime necesarios por parte de las unidades orgánicas o de las autoridades, pero sin perjudicar el derecho que tiene todo administrado de solicitar los trámites necesarios, además de aportar los documentos pertinentes; y el art. 162 dispone la normalización en la presentación de los documentos de manera que, las actas, los formularios y los expedientes respondan a características iguales.

³ Por lo general, la definición de documento público se encuentra en otro tipo de norma como ocurre con Colombia en el Código de Procedimiento Civil, artículo 251; Chile, Código Civil artículo 1699; México, Código de Procedimientos Civiles, artículo 129; Perú, Código Procesal Civil, artículo 235.

Solo la Ley 19880 de Chile, en su art. 30 e), establece el uso de formularios para los trámites en papel, que con la Ley de TDE cambia a trámites de inicio a fin por medio electrónico, previendo plazos para su implementación sin sobrepasar el término de 5 años desde su promulgación; mientras que en las normas de Colombia y México no se menciona este tema.

Sobre el derecho de acceso a la información reconocido internacionalmente como fundamental de todo ciudadano, en el procedimiento administrativo peruano se encuentra regulado en el art. 171 y en el 171.1 como acceso al expediente. De ese modo, se precisa que puede ejercerse en cualquier momento de su trámite, pudiendo acceder a los documentos, los antecedentes, los estudios, los informes y los dictámenes, además podrá solicitar certificaciones del estado de la tramitación y obtener las copias de las piezas que contiene, pagando su costo. La norma tiene su excepción respecto de aquellos documentos que puedan afectar el derecho a la intimidad personal o familiar, así como los vinculados a la seguridad nacional como lo señala el inciso 5) del artículo 2 de la Constitución Política del Perú. Igualmente, entran en la excepción los documentos vinculados al secreto bancario, tributario, comercial, industrial y aquellos documentos que requieran un previo pronunciamiento de la autoridad competente.

La norma colombiana, en su art. 8.º, dispone la obligación de poner a disposición de las personas la información completa y actualizada en el lugar de atención y además debe estar en la página electrónica. También se puede atender mediante los medios impresos y electrónicos que disponga la institución a través de teléfono o correo. El art. 36 establece que los documentos reservados van en cuaderno separado. Sobre el mismo tema, la Ley 19880 en su art 17inc. A, de Chile, reconoce como un derecho de los interesados conocer la información en cualquier momento y el art. 1.º,

numeral 8 c. (TDE), prevé el acceso por medio electrónico permanente por parte de los interesados. En el mismo sentido, la ley mexicana en el art. 16. VIII prevé el acceso a los registros y archivos de acuerdo con la misma norma u otras de la materia. En consecuencia, las normas de los países del presente estudio coinciden plenamente en torno al acceso a la información de los documentos o del expediente en formato papel o electrónico, que para los fines de este apartado es lo mismo. Se trata de facilitar los documentos a los usuarios por ser un derecho fundamental de todos ciudadanos.

El acceso a la información es un tema recurrente en los archivos porque el servicio de los documentos es el fin por excelencia de cada uno de los archivos públicos y también de los privados. En la Administración Pública tiene especial atención, debido a su vinculación con la transparencia y la rendición de cuentas, como el Gobierno Abierto, los Datos Abiertos y fundamentalmente como pruebas para la lucha contra la corrupción.

Un tema que lleva siempre a preocupación en la Archivística es el crecimiento del volumen documental sea en formato papel o electrónico. Este tiene su origen en la gran cantidad de documentos que el procedimiento administrativo requiere para llegar a una decisión respecto de una petición del administrado. Sobre el particular, el art. 48 de la LDPAG enumera los documentos que la autoridad administrativa está impedida de solicitar, a saber: la que posee en razón del ejercicio de sus funciones o por el trámite que el administrado haya realizado; igualmente, impide que se solicite aquella que fue expedida por la misma organización o inclusive del Sector en el que se ubica la entidad. Tampoco se puede exigir más de dos ejemplares del documento, esto es posible solo si hay que notificar a otros administrados. No se debe exigir fotografías, documentos distintos al de identificación (DNI), etc.

Al respecto, la ley colombiana en su art. 9.º en forma similar prohíbe exigir documentos que se encuentren en la respectiva entidad o exigir documentos que las normas legales no prevén. Igualmente, la ley chilena en su art. 17 c, establece como derecho de la persona eximirse de presentar documentos que se encuentren en poder de la institución o que no corresponda al procedimiento administrativo que se actúa. Además, la TDE en su art. 1.º numeral 7 inc. c y d, indica que no se requiere adjuntar copias digitalizadas a partir del papel que no son de entidades del Estado si consta su autenticidad e integridad, y eximirse de adjuntar documentos que no tengan relación con el procedimiento o que se encuentren en otra dependencia del Estado, debiendo ser solicitados donde se encuentren para integrarlos al expediente. A su turno, la ley mexicana en el artículo 15A indica que en lugar de entregar documentos que se requieran para el trámite, que sean de entidad ante la que se realiza el trámite, solo deben señalar los datos para identificar los documentos solicitados. Como podemos apreciar las leyes de los países en estudio coinciden en los mismos términos para evitar que el ciudadano tenga que entregar documentos que la entidad que actúa el trámite conserva. Con ello, se apunta hacia la racionalización de la producción documental evitando que al finalizar el trámite se archiven documentos repetidos que solo incrementan el volumen documental.

4.3. La gestión electrónica en los procedimientos administrativos

En lo que se refiere a la aplicación de las TIC, todas las leyes del presente estudio asumen disposiciones taxativas que, en líneas anteriores de alguna manera, se les refirió al coincidir con el tema tratado. A continuación, se puntualizará con mayor precisión las incidencias en la Archivística del procedimiento administrativo por medio electrónico.

En los últimos años, la LDPAG ha sido modificada en diversas oportunidades incluyendo disposiciones con fines de simplificación administrativa y sobre la aplicación de las TIC. En ese contexto la ley peruana, en su art. 164.3, permite que las entidades puedan aplicar tecnología de microformas y medios informáticos para la tramitación del expediente y su archivo, siempre que se prevea las medidas de seguridad, la inalterabilidad y el mantenimiento de la integridad de su contenido, de conformidad con la normativa de la materia.

El expediente electrónico se encuentra legislado en art. 31 y en el numeral 31.1 se define como aquel “...constituido por el conjunto de documentos electrónicos generados a partir de la iniciación del procedimiento administrativo o servicio prestado en exclusividad en una determinada entidad de la Administración Pública” (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019, p. 9). Seguidamente, en el numeral 31.2 se indica que el expediente electrónico debe ser numerado con una identificación única e inalterable, con la finalidad de una identificación unívoca de la entidad que lo origina; para efectos archivísticos, esto vendría a ser la entidad productora. El número permite su identificación cuando se hace intercambio de información entre entidades o los interesados, así como para la obtención de las copias que se requieran. En el numeral 31.3, se prevé la numeración del expediente de manera correlativa, esto es, que debe contar con un índice digital firmado electrónicamente por el personal asignado como responsable en la entidad pública para garantizar la integridad y su recuperación.

La TDE chilena que es la norma modificatoria de la Ley 19880 está íntegramente dirigida al procedimiento por medio electrónico e incorpora una serie de disposiciones sobre la gestión administrativa, tal

como se advirtió líneas arriba. Le otorga prioridad a la gestión por medios electrónicos y la hace exclusiva, de manera que progresivamente la gestión administrativa del Estado chileno será totalmente digital de acuerdo con la ley. La norma establece en su artículo 2.º la modificatoria del numeral 2 del art. del artículo 29 de la Ley N. 21.045, que crea el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, estableciendo que se desarrollará un archivo electrónico de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria. En cuanto al tratamiento archivístico, indica como etapas del ciclo vital de los documentos: la Fase Activa, en la que se producen los documentos y se realiza su gestión de acuerdo con sus fines; la Fase Semiactiva, en la que se conservan de manera temporal dentro de la entidad productora según el tiempo de vigencia del expediente o documento; y por último la Fase Histórica, que por sus valores deben transferirse al Archivo Nacional, para su preservación y acceso o disposición.

Tratándose de documentos electrónicos y en el entendido que se encuentran en un sistema de gestión documental en ese tipo de soporte, las fases indicadas por la ley de TDE no parece responder a lo que ocurre en un SGDEA donde las fases del ciclo vital no se marcan como en los documentos en soporte de papel. Los documentos electrónicos se gestionan en el sistema durante todo su ciclo vital, cada documento pertenece a una serie documental y tiene establecido un plazo de retención, algunos pueden ser eliminados al cumplirlo y aquellos que son de valor permanente pueden o no ser transferidos a un repositorio histórico.

En su art. 3.º, la Ley en comentario señala que los documentos creados en formato electrónico y los digitalizados a partir de documentos originales en papel serán transferidos al Archivo Nacional inclusive antes

de sus plazos de transferencia establecidos, con autorización del Archivo Nacional.⁴

La ley de Colombia contiene definiciones como la de documento público en medio electrónico en su art. 55). Asimismo, define archivo electrónico de documentos en el art. 58, además, en el art. 59, desarrolla el concepto de expediente electrónico como el conjunto de documentos electrónicos que corresponden a un procedimiento administrativo sin importar el tipo de información que contengan.

Páginas atrás, se hizo referencia al foliado de documentos en la norma peruana junto con el comentario en las normas de los países de estudio. Al respecto, en la norma colombiana art.59 segundo párrafo, concretamente en las modificaciones que incorporan el documento electrónico, se preceptúa el foliado de los expedientes electrónicos, haciendo la precisión que se trata de un índice electrónico, firmado digitalmente por la autoridad competente o el órgano u organización que actúa. La finalidad del índice es garantizar la integridad del expediente electrónico con fines de su recuperación cuando sea necesario. Por el art. 56 se incorpora la notificación electrónica como ocurre con la norma peruana en su art. 20.4 y en la chilena de TDE según su art. 56. La ley mexicana contempla esta disposición en su art. 35 II.

La Ley colombiana en su art. 58 se refiere al archivo de documentos electrónicos debiéndose conservar su autenticidad e integridad. El art. 63 contempla la validación de actas virtuales. Sobre este tipo de documentos que

⁴ El Archivo Nacional de Chile (23.04.2019) elaboró importantes documentos que recoge buenas prácticas archivísticas sobre las primeras instituciones que transferirán documentos electrónicos al Archivo Nacional. Las archiveras Gabriela Andaur, Pilar Díaz y Karin Pereira trabajaron siete documentos, de los cuales cinco fueron sobre los procesos básicos para la transferencia electrónica, y dos que se refieren a los procedimientos previos. Se trata de una experiencia pionera en América Latina. Véase, AN elaboró procedimientos para transferencias (2019).

testimonian acuerdos del colegiado, con motivo de la propagación mundial del COVID-19, la falta de una ley o norma específica para su valor como evidencia de una sesión virtual ocasionó que muchos países no contaran con la legislación pertinente para validar legalmente las reuniones celebradas por Internet. La norma colombiana en el artículo acotado sí lo incluye. Esta ley, anticipándose a una situación como la que se vive actualmente, establece taxativamente que los comités, consejos, juntas y otros organismos colegiados que formen parte de la organización interna pueden utilizar los medios electrónicos dejando constancia de lo actuado por el mismo medio contemplando la seguridad necesaria (art. 61) de las sesiones virtuales. Esta forma legal de validar las actas virtuales no se halla en la legislación de procedimientos administrativos de Chile, Perú y México puntualmente, aunque las leyes de la materia y otras disposiciones legales contenidas en otras normas especiales o adjetivas señalan que los documentos electrónicos que se generen tendrán el mismo valor probatorio que los documentos en soporte de papel.

Siguiendo con la ley colombiana, se observa que el art. 64 legisla sobre los estándares y protocolos que deben cumplir las autoridades para incorporar gradualmente la aplicación de los medios electrónicos en los procedimientos administrativos. No se encontró disposición similar en las otras normas en estudio, aunque la TDE chilena asume la implementación progresiva del procedimiento electrónico en un plazo máximo de 5 años. Entendemos que en ese proceso se cumplirán una serie de estándares que permitan el camino hacia una digitalización segura para la administración pública.

En lo que corresponde a la gestión electrónica de los procedimientos administrativos, la ley mexicana, según el art. 69 CBis,

permite la presentación de documentos por medios electrónicos, pero agrega que los organismos deberán prever reglas generales que se publicarán en el Diario Oficial de la Federación, siendo su presentación optativa al mismo tiempo que le confiere el mismo valor probatorio que los documentos en soporte de papel, bajo los principios de equivalencia funcional, según el tercer párrafo de la disposición en comentario. Además, los documentos electrónicos originales deben encontrarse en poder de la Administración Pública Federal cuando hayan sido firmados digitalmente por las personas facultadas para generarlos o cuando hayan sido verificados por la autoridad que los requiere.

Debemos advertir que la gestión administrativa en la última década, se realiza por medios electrónicos y se ha ido avanzando de manera progresiva. Los procesos administrativos, naturalmente, generan documentos y estos forman expedientes cuyo tratamiento es esencialmente archivístico. Su preservación y custodia, como la aplicación de los procesos archivísticos de organización, descripción y valoración para un óptimo servicio y acceso deben centrar los esfuerzos en proteger su autenticidad y su preservación durante todo el tiempo que los documentos se requieran.

4.4. Resultados comparativos

En la Tabla 1 presentada a continuación, se aprecia puntualmente las normas sobre diversos temas administrativos que, desde la percepción del presente estudio, inciden directamente en los archivos y sus documentos tal como se ha venido sosteniendo.

Tabla 1

Cuadro comparativo de normas de los países analizados

Dis- posición normativa vinculada a los ar- chivos	Perú Ley 27444 TUO DS 004-2019- JUS (LDPAG)	Chile Ley de Trans- formación Digital del Estado (TDE)	Colombia Ley 1437, 2011	México Ley Federal Estado de México DOF 18-05- 2018
Forma escrita de los documentos administrativos	Art. 4.2 documento escrito	Art. 5 escrito (papel) o electrónico	Art. 5 escrito y petición verbal Art. 35, procedimientos administrativos por escrito, verbal o electrónico	Art. 3 escrito y firma autógrafa
Formación de expediente	Art. 163.1 ordenado de manera correlativa; art. 163.2 foliación	Art. 6 indexado del expediente (principio de fidelidad)	X	X
Intangibilidad del expediente	Art. 164.1 y 164.2 Desglose del expediente	Art. 1.º numeral 9 E-expediente sigue nomenclatura que corresponda	Art. 58, autenticidad e integridad del e-expediente	X

Tabla 1 (continuación)

Dis- posición normativa vinculada a los ar- chivos	Perú Ley 27444 TUO DS 004-2019- JUS (LDPAG)	Chile Ley de Trans- formación Digital del Estado (TDE)	Colombia Ley 1437, 2011	México Ley Federal Estado de México DOF 18-05- 2018
Extravío del expedi- ente	Art. 164.4 de la LPAG Se aplica el art. 140 del Código Procesal Civil (recon- strucción del expediente)	Art.1, numeral 9 reconstruc- ción del e-ex- pediente (con copias fieles obtenidas de quien las tu- viere)	X	X
Documen- to público	Art. 52.1 Art. 50.2 validez y eficacia de copias	X	Art. 55 docu- mento público electrónico	X
Un solo expediente sobre un mismo caso	Art.160	X	Art. 36 Dere- cho de petición un solo expedi- ente	X

Tabla 1 (continuación)

Dis- posición normativa vinculada a los ar- chivos	Perú	Chile	Colombia	México
	Ley 27444 TUO DS 004-2019- JUS (LDPAG)	Ley de Trans- formación Digital del Estado (TDE)	Ley 1437, 2011	Ley Federal Estado de México DOF 18-05- 2018
Normal- ización en presen- tación del expediente y uso de formula- rios	Art. 162 doc- umentos de características iguales	Ley 19880 Art. 30 e) uso de formularios	X	X
Acceso al expediente	Art. 171.1, excepto derecho a la intimidad personal	Ley 19880 en su art 17inc. A, y Art. 1, 8, C E-expediente (TDE)	Art. 8.º y art. 36, documen- tos reservados en cuaderno separado	Art. 16. VIII acceso a los registros y archivos y 33 acceso, excepto documentos de no acceso establecidos por la ley.
Documen- tos que no deben ser solicitados	Art. 48	Art. 17 c. 8 (19880), art. 1º, 7, inc. c) d) (TDE)	Art. 9	Artículo 15 A y art. 16. VI
Conser- vación del e-doc	Art.164.3 in- alterabilidad e integridad	Art. 9, integri- dad y autenti- cidad	Art. 58, auten- ticidad e integ- ridad. Art. 59 copias de seguridad	X

Tabla 1 (continuación)

Dis- posición normativa vinculada a los ar- chivos	Perú Ley 27444 TUO DS 004-2019- JUS (LDPAG)	Chile Ley de Trans- formación Digital del Estado (TDE)	Colombia Ley 1437, 2011	México Ley Federal Estado de México DOF 18-05- 2018
Foliación del e-expe- diente	numeral 31.2 y 31.3	Art. 9.º expediente sigue la nomenclatura pertinente	Art. 59, segun- do párrafo	
Expediente electrónico	Art. 31 y en el numeral 31.1 se define el e-doc	Art. 1.º, 8. c.	Art. 59 define expediente electrónico	Art. 35 II Presentación de e-doc 69 C
Valor legal de actas virtuales	X	X	Art. 63 sesiones virtuales, se deja constancia, atributos de seguridad neces- sarios	X
Transferencia de e-docu- mentos al Archivo Nacional o General de la Nación	X	Art. 3.º	X	X

Tabla 1 (continuación)

Dis- posición normativa vinculada a los ar- chivos	Perú	Chile	Colombia	México
	Ley 27444 TUO DS 004-2019- JUS (LDPAG)	Ley de Trans- formación Digital del Estado (TDE)	Ley 1437, 2011	Ley Federal Estado de México DOF 18-05- 2018
Notifi- cación electrónica	Art. 20.4	Reglamento de la Ley 19.799, art. 51, per- sonas pueden relacionarse por medios elec- trónicos	Art. 56	Art. 35 II y III Art. 69 C, último párrafo
Estándares electróni- cos	X	X	Art. 64	X

Se ha trabajado sobre la base de 16 temas sujetos a análisis comparativo de las normas sobre procedimientos administrativos de cuatro países, lo que no significa que el tema se haya agotado. El espacio no permite extenderse tanto y recoger similitudes o incidencias con la Archivística, que por tratarse de la gestión administrativa donde circulan los documentos de archivos por todos los caminos del trámite, resulta en un gran número de semejanzas, unas directas como las que se ha realizado y otras indirectas, pero que de alguna manera tienen vinculación necesariamente con los archivos.

Es de destacar la particularidad de la norma de TDE de Chile que modifica en un gran porcentaje a la Ley 19880 de procedimiento administrativo, situándose en la gestión electrónica durante todo el ciclo vital de los documentos. La norma es del año 2019, por lo que su reciente

puesta en vigencia le ha permitido recoger la Transformación Digital que se vive en buena medida por estos tiempos, mientras que las normas de los otros países motivo de este estudio comparado son más antiguas. Sin embargo, cabe precisar que la Ley 27444 del Perú tuvo importantes modificaciones, pero, a opinión de quien escribe este artículo, no profundizó en la gestión administrativa por medios electrónicos al mismo nivel que lo hace la norma chilena.

5. Conclusiones

La legislación sobre procedimientos administrativos, como parte del Derecho Administrativo de acuerdo con el estudio jurídico practicado, guarda similitudes o contiene disposiciones comunes en los países objeto de estudio.

El documento público, para efectos del análisis comparado, constituye un elemento importante para la Archivística. Los archivos públicos se forman con los documentos de la Administración Pública que generan las organizaciones en sus actividades cumpliendo las funciones que la ley le prevé.

Se abordaron dieciséis temas que son de aplicación en los procedimientos administrativos, localizando similitudes de acuerdo con el análisis practicado. Estos, a su vez, inciden directamente en los temas que son propios de la Archivística. Por lo tanto, la legislación de Chile, Colombia, México y Perú, contiene disposiciones comunes que inciden en la Archivística y concretamente en los documentos de archivo.

REFERENCIAS

- AN elaboró procedimientos para transferencias electrónicas de procedimientos. (2019). *Archivo Nacional de Chile*. <https://www.archivonacional.gob.cl/sitio/Contenido/Noticias/90479:AN-elaboro-procedimientos-para-transferencias-electronicas-de-documentos>
- Arequipa: incendio destruye archivos de Gobierno Regional. (2019). *Exitosa Noticias*. <https:// exitosanoticias.pe/v1/arequipa-incendio-destruye-archivos-de-gobierno-regional/>
- Ayasta Gonzáles, J. (1991). *El derecho comparado y los sistemas jurídicos contemporáneos*, Ediciones RPJ.
- Aymerich Ojea, I. (2003). *Lecciones de Derecho Comparado* (Coord. M. G. Altava Lavall). Universitat Jaume.
- Cabanellas de Torres, G. (1993). *Diccionario Jurídico Elemental* (11.^a ed., G. Cabanellas de las Cuevas, Ed.). Editorial Heliasta.
- De Falco, V. (2019). *Acción administrativa y procedimientos en el derecho comparado*. INAP, Instituto de Administración Pública.
- Enciclopedia Jurídica. (2020). Procedimiento administrativo. Recuperado el 29 de noviembre de 2020 de <http://www.enciclopedia-juridica.com/d/procedimiento-administrativo/procedimiento-administrativo.htm>
- Heredia, A. (2011). *Lenguaje y vocabulario archivística, algo más que un diccionario*. Junta de Andalucía.

Iannello, P. (2014). Metodología y derecho comparado en el pensamiento de Bruno Leoni. *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, (60), 113-135. http://www.eseade.edu.ar/files/riim/RIIM_60/riim60_iannello.pdf

Incendio en El Agustino: documentos de archivo se quemaron. (2016). *América TV*. <https://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/agustino-ministra-salud-confirmo-que-llamas-alcanzaron-almacen-su-sector-n251246>

Ley Federal de Proceso Administrativo. (18 de junio de 2018). Estado de México. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/112_180518.pdf

Ley 1437. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (2011). Alcaldía Mayor de Bogotá. <https://secretariageneral.gov.co/transparencia/marco-legal/normatividad/ley-1437-2011#:~:text=Descripci%C3%B3n%3A,y%20de%20lo%20Contencioso%20Administrativo.&text=Este%20documento%20es%20de%20tipo,Marco%20Legal%20de%20la%20Entidad>

Ley 19880, establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado. (22 de mayo de 2003). Ministerio Secretaría General de la Presidencia. *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=210676>

Ley 21180, Transformación Digital del Estado. (25 de octubre de 2019). Ministerio Secretaría General de la Presidencia. *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1138479>

- Mendoza Navarro, A. L. (2004). *Transparencia vs. Corrupción. Los archivos, políticas para su protección*. Perú Texto Editores.
- Ministerio de Justicia. (1993). Texto único ordenado del Código Procesal Civil. *Pasión por el Derecho*. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2020/03/C%C3%B3digo-Procesal-Civil-3.2020-LP.pdf>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2019). Texto Único Ordenado de la Ley General de Procedimiento Administrativo 2019 [Separata Especial]. *Diario Oficial El Peruano*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/320709/DS_004-2019-JUS.pdf
- Pérez García, F. (2016). Estos son los (misteriosos) incendios en locales del Estado en los últimos años. *Spacio Libre*. <http://www.spaciolibre.pe/incendios-locales-estado/>
- Rojas Ulloa, M. F. (2015). Importancia del derecho comparado en el siglo XXI. *Sapere. Revista virtual*, 3(8). https://www.usmp.edu.pe/derecho/instituto/revista/articulos/Articulo_de_Investigacion_Juridica.pdf
- Pantoja Bauzá, R. (1996). *El derecho administrativo. Concepto, características, sistematización, prospección*. Editorial Jurídica de Chile.

