



TÍTULO

**LOS ARCHIVOS Y EL ACCESO A LOS DOCUMENTOS
PÚBLICOS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA**

AUTOR

José Vílchez Ureña

Esta edición electrónica ha sido realizada en 2011

Director	Severiano Fernández Ramos
Tutor	Juan Ramón de la Calle
Curso	III Maestría en Gestión Documental y Administración de Archivos
ISBN	978-84-694-5045-1
©	José Vílchez Ureña
©	Para esta edición, la Universidad Internacional de Andalucía



Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas

Usted es libre de:

- Copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra.

Bajo las condiciones siguientes:

- **Reconocimiento.** Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciadore (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).
 - **No comercial.** No puede utilizar esta obra para fines comerciales.
 - **Sin obras derivadas.** No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.
-
- *Al reutilizar o distribuir la obra, tiene que dejar bien claro los términos de la licencia de esta obra.*
 - *Alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.*
 - *Nada en esta licencia menoscaba o restringe los derechos morales del autor.*



**UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCÍA
SEDE IBEROAMERICANA SANTA MARÍA DE LA RÁBIDA**

**III MAESTRÍA EN GESTIÓN DOCUMENTAL Y
ADMINISTRACIÓN DE ARCHIVOS**

Título

**LOS ARCHIVOS Y EL ACCESO A LOS DOCUMENTOS PÚBLICOS
EN LA REPÚBLICA DOMINICANA**

Sustentante

JOSÉ VÍLCHEZ UREÑA

Director

DR. SEVERIANO FERNÁNDEZ RAMOS

Santo Domingo, Rep. Dom.
2009

ÍNDICE

	Páginas
AGRADECIMIENTOS -----	05
INTRODUCCIÓN -----	06
ORIGEN DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN -----	12
DEFINICIÓN DE PROBLEMA -----	14
OBJETIVOS -----	15
JUSTIFICACIÓN -----	16
ENFOQUE METODOLÓGICO -----	18
Capítulo I	
EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA -----	19
1.1 ANTECEDENTES INTERNACIONALES -----	19
1.1.1 Suecia -----	19
1.1.2 Francia -----	20
1.2 CREACIÓN DE ARCHIVOS NACIONALES -----	21
1.3 EL CONSEJO INTERNACIONAL DE ARCHIVOS -----	22
1.4 DECLARACIONES Y PACTOS INTERNACIONALES -----	22
1.5 EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA LEGISLACIÓN DOMINICANA -----	26
1.5.1 La Constitución de la República -----	26
1.5.1.1 Modificación Constitucional de 1966 -----	27
1.5.2 Derecho de Petición -----	28
1.5.3 Ley General de Libre Acceso a la Información Pública -----	30
1.5.3.1 El Reglamento de Aplicación de la LGLAIP -----	37
1.5.3.2 Medidas Complementarias -----	39
1.5.3.2.1 Sistemas de Archivos Institucionales ----	39
1.5.3.2.2 Ley de Procedimiento Administrativo: El Modelo Español -----	41
Capítulo II	
LEGISLACIÓN ARCHIVÍSTICA EN REPÚBLICA DOMINICANA -----	45
2.1 PRIMERAS LEGISLACIONES -----	45
2.2 LOS ARCHIVOS DURANTE LOS PERÍODOS DE OCUPACIÓN -----	47
2.2.1 La Anexión a España (1861-1865) -----	47
2.2.2 La Intervención Norteamericana (1916-1924) -----	48
2.3 LEY DE ORGANIZACIÓN DEL ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN -----	50
2.3.1 El Régimen de Acceso en la Ley de Organización del AGN -----	52
2.4 LEY GENERAL DE ARCHIVOS -----	56

Capítulo III

LA APLICACIÓN DEL TRATAMIENTO ARCHIVÍSTICO Y EL ACCESO

A LOS DOCUMENTOS	61
3.1 EL PRINCIPIO DE PROCEDENCIA	64
3.2 IDENTIFICACIÓN DOCUMENTAL	67
3.2.1 Resultados de la Etapa de Identificación	69
3.3 LA ORGANIZACIÓN DE ARCHIVOS: CLASIFICACIÓN Y ORDENACIÓN	70
3.3.1 La Clasificación	71
3.3.1.1 La Clasificación Funcional	72
3.3.1.2 La Clasificación Orgánica	73
3.3.1.3 La Clasificación Orgánica-Funcional	73
3.3.1.4 La Elección del Sistema	73
3.3.1.5 El Cuadro de Clasificación	74
3.3.2 La Ordenación	75
3.3.2.1 Tipos de Ordenación	76
3.4 LA VALORACIÓN	77
3.4.1 Valores de los Documentos	79
3.4.2 Metodología para la Valoración de Fondos	81
3.4.3 Resultados de la Valoración	84
3.4.3.1 Las Transferencias	84
3.4.3.1.1 Las Transferencias en la Ley General de Archivos	85
3.4.3.2 El Establecimiento de los Plazos de Selección/ Eliminación	86
3.4.3.3 El Establecimiento de los Plazos de Acceso	87
3.5 DESCRIPCIÓN ARCHIVÍSTICA	88
3.5.1 Concepto de Descripción Archivística	89
3.5.2 La Norma Internacional de Descripción Archivística ISAD-G	90
3.5.3 Niveles de Descripción	92
3.5.4 Instrumentos de Descripción	93
3.5.4.1 Descripción de Archivos	94
3.5.4.1.1 Censo-Guía	94
3.5.4.1.2 Guías	95
3.5.4.2 Descripción de Series	97
3.5.4.2.1 El Inventario	97
3.5.4.3 Descripción de Unidades Documentales	99
3.5.4.3.1 El Catálogo	99
CONCLUSIÓN	102
RECOMENDACIONES	104
BIBLIOGRAFÍA	107
ABREVIATURAS	112
GLOSARIO	113
ANEXOS	122

“...El acceso a los archivos, garantizado en las constituciones más democráticas, queda en el mundo de la teoría si los archivos no están organizados, no están descritos, o no tienen quien proporcione a sus usuarios los servicios requeridos en cada momento...”

López Gómez, Pedro

AGRADECIMIENTOS

A las directoras de la III Maestría en Gestión Documental y Administración de Archivos de la Universidad Internacional de Andalucía, señoras Antonia Heredia Herrera y Remedios Rey de las Peñas, y el personal docente de la Maestría, por su dedicación para proveernos el más completo conocimiento en materia archivística.

Al Dr. Severiano Fernández Ramos, Director de la Tesis, porque su disposición y experiencia facilitaron el desarrollo de la investigación.

A todo el personal administrativo de la UNIA, Sede Santa María de la Rábida, por sus gratas manifestaciones de amabilidad.

A la Dirección del Archivo General de la Nación, por el inmenso esfuerzo realizado para la capacitación de su personal, consciente de que la difusión permanente de la disciplina archivística es la principal vía para lograr la organización, conservación y difusión del Patrimonio Documental de la Nación.

A Dios y mi familia, por ser mi fuente de amor y fuerzas para persistir.

INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene como objetivo analizar la complementariedad que existe entre la legislación sobre el libre acceso a la información pública y la legislación archivística, estudiando las situaciones donde convergen los actores que intervienen en el ejercicio del derecho a la información y en la gestión de los documentos producidos por la Administración Pública en la República Dominicana.

Entre esos actores encontramos por un lado, el ciudadano que necesita conocer la situación de un trámite en el cual posee la calidad de interesado; por otro lado, hallamos a los ciudadanos que demandan el servicio de la información contenida en los documentos, unas veces sin ser parte de los mismos (investigadores); y por último, los archiveros, quienes por imposición legal resguardan el derecho a la intimidad y a la seguridad de los intervinientes en los documentos, así como la integridad física del soporte documental.

Existen otras circunstancias menos reconocidas por los usuarios, aunque les afectan directamente, las cuales han sido objeto de investigación por los archiveros desde hace décadas, como son el mal estado de conservación de los documentos, que imposibilita su uso y la ausencia de instrumentos de descripción que faciliten la obtención de la información, y por tanto, la localización de los documentos que la contienen.

En una de sus obras, el profesor Enrique Pérez Herrero¹ manifiesta el enfrentamiento entre dos sectores. Coloca primero al investigador, que todo lo analiza y hace público y exige cada vez más el acceso a la información. Por el otro, la intimidad de las personas y la defensa del Estado, que restringe esta

¹ PÉREZ HERRERO, Enrique. "Los filtros de accesibilidad a los documentos públicos". Separata de VEGUETA. Anuario de la Facultad de Geografía e Historia. Núm. 6. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. 2001-2002. Págs. 24-28.

aspiración con plazos de accesibilidad y limitaciones en defensa de la protección de intereses que pueden ser públicos o privados.

En el estudio del tema, el profesor Pedro López² expresa que: “la diferencia esencial entre acceso y accesibilidad es la misma que existe entre *el deber ser* y las limitaciones que el mundo real impone a los deseos, es decir, *el poder ser*”. El acceso a los archivos, establece el autor, no es sólo una cuestión legal, sino que su desarrollo depende también de las facilidades que los usuarios de los archivos reciban, facilidades que son unas de índole intelectual, como la existencia de archivos organizados y descritos, y otras facilidades de índole material que éstos puedan ofrecer a los ciudadanos (horarios de apertura, salas de consulta, servicios de reprografía y certificación de los documentos, y los recursos humanos de los propios archivos.

Esta realidad se define en el vocabulario archivístico por medio de dos conceptos: *acceso y accesibilidad*³, mediante los cuales se reconoce el trayecto que existe entre el derecho que las normas otorgan a las personas para que consulten los documentos públicos y la posibilidad de consulta, considerando las circunstancias que se pueden presentar referentes a “documentos protegidos por cierta cautela durante cierto tiempo, originada por la naturaleza de su contenido; documentos de libre y voluntario acceso, que aspiran a asegurar la certeza del derecho individual y colectivo, como los documentos catastrales, contractuales, etc.; y documentos de acceso obligado y supeditados a una publicidad máxima, como las leyes, decretos, reglamentos y normas varias, para los que se han dispuesto unos

² LÓPEZ GÓMEZ, Pedro. “Legislación: entre el acceso y la conservación. El acceso y sus límites. Con especial referencia a los archivos españoles”. Lección expuesta en el concurso para optar a la plaza 98/087, del Cuerpo de Profesores Titulares de Universidad de Coruña. Entregado como material de apoyo a los participantes en la III Maestría en Gestión Documental y Administración de Archivos de la UNIA. Págs. 1-2.

³ El acceso se define como **el derecho** de los ciudadanos a la consulta del patrimonio documental, de acuerdo con la normativa vigente. Por otro lado, la accesibilidad, se refiere **a la posibilidad** de consulta de los documentos, determinada por la normativa vigente, su control archivístico y su estado de conservación. Diccionario de Terminología Archivística. Ministerio de Cultura, Dirección de Archivos Estatales. Madrid, 1993.

medios de universal conocimiento, como son los boletines oficiales, circulares, etc.”⁴

Tiene que ver este tema, por tanto, con la legislación, tanto la de carácter general que garantiza la libertad de información, como la específica sobre los archivos que garantiza el libre acceso y establece los límites a este acceso, en función de la necesaria protección a la privacidad de las personas, el secreto industrial y los derechos de autor, o la seguridad del Estado y el orden público.

En lo referente a la legislación sobre acceso a la información en la República Dominicana, el 28 de julio del 2004 fue promulgada la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública (LGLAIP) Núm. 200-04, con el objeto de establecer las garantías de los ciudadanos para acceder a la información pública, fundamentada en el derecho de los ciudadanos a solicitar y recibir información de las instituciones públicas, que representa uno de los derechos fundamentales en las sociedades que se forman bajo el modelo de gobiernos democráticos.

La LGLAIP contiene muchos de los requisitos internacionalmente aceptados para este tipo de norma, pero, como explicamos en el desarrollo de la investigación, requiere la creación de algunas estructuras que faciliten su aplicación y se encarguen de coordinar y vigilar las funciones de las instituciones públicas en lo referente a la aplicación de la ley.

Asimismo, requiere la existencia de Sistemas Institucionales de Archivos que funcionen bajo los principios, métodos y normas de la Archivística y la concienciación de los responsables del servicio de la información y los ciudadanos en general sobre la importancia del cumplimiento de la ley para la transparencia en la Administración Pública y el fortalecimiento de la democracia, pues como han establecido algunos organismos dedicados al desarrollo de las legislaciones sobre

⁴ PÉREZ HERRERO, Enrique. “El archivo y el archivero”. Ob. cit. Pág. 229.

esta materia, “la normativa no debe quedar solamente en la descripción del derecho y sus características, sino que deben desarrollarse las herramientas de implementación real y efectiva”⁵.

Respecto a la legislación archivística, es ineludible para una Administración Pública responsable y eficiente, apoyarse en una norma actualizada que controle la creación, organización, conservación y difusión de los documentos, ya que éstos son el medio de comunicación para cumplir con las normas de procedimiento y elemento de prueba para requerir el cumplimiento de los deberes y derechos que nacen de la relación entre la Administración y los ciudadanos.

En este sentido, el 11 de diciembre del 2008 fue promulgada por el Poder Ejecutivo la Ley General de Archivos, Núm. 481-08, que establece el Sistema Nacional de Archivos (SNA), con la finalidad de que los archivos de las instituciones públicas funcionen bajo una norma que reglamente la administración de los centros de archivos y la gestión de los documentos públicos.

La Ley General de Archivos viene a sustituir la Ley Núm. 912 del año 1935, que disponía la organización del Archivo General de la Nación, pero no contenía ninguna instrucción para la organización de los archivos institucionales, siendo una de las causas del abandono en que se encuentran algunos archivos actualmente.

La Ley General de Archivos es el inicio para transformar la situación de los archivos públicos con la creación del SNA y el establecimiento de los órganos necesarios para la aplicación de la ley, lo que contribuirá a la normalización en la función archivística y favorecerá el acceso a los documentos, ya que aquellos documentos que no se gestionan con criterios adecuados desde el momento de su

⁵ Monitor de Privacidad y Acceso a la Información en América Latina. “Informe de análisis y propuestas en materia de acceso a la información y privacidad en América Latina”. UNESCO. París. 2007. Pág. 14.

producción, no serán debidamente archivados, y por tanto, no podrán ser accesibles a quienes le interesen.

La relación que observamos entre la LGLAIP y la Ley General de Archivos motiva la presente investigación, con el interés de destacar los beneficios que pueden lograrse al reconocer la conexión existente, especialmente su aprovechamiento por la Administración Pública y los ciudadanos, ya que ambas legislaciones, además de regularizar las actividades que son objeto de su ámbito de aplicación, en conjunto, constituyen una garantía para los derechos de los ciudadanos, la transparencia de la gestión pública y la conservación de los documentos como testimonio de dicha gestión.

Para desarrollar los temas que acabamos de puntualizar, en la parte introductiva presentamos las causas que originan su estudio, resaltando las deficiencias jurídicas e institucionales que han prevalecido desde el nacimiento de la República, seguido de una justificación de la investigación y los objetivos generales y específicos de la misma.

En el capítulo I de la investigación presentamos los antecedentes internacionales que iniciaron el asentamiento del derecho de acceso a la información, destacando las diferentes etapas que ha vivido la sociedad moderna para lograr su aceptación, enfatizando su reconocimiento en los diversos tratados, declaraciones y pactos internacionales. Además, detallamos los primeros países que integraron este derecho en sus legislaciones sirviendo de precedente para su continuidad obteniendo consecuencias directas en la apertura de los archivos.

En el mismo capítulo, exponemos la evolución del derecho de acceso a la información pública en la República Dominicana, desde el nacimiento de la República en 1844 hasta la actualidad, mediante el análisis de la Constitución Política Dominicana y sus diversas modificaciones, el derecho de petición, las

leyes de secretarías de Estado y la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública.

En el capítulo II analizamos la legislación archivística dominicana, partiendo de las órdenes emitidas por las primeras autoridades que asumieron el control de la República a partir de su independencia y la Ley de Organización del Archivo General de la Nación, destacando en el capítulo 2.3.1, el régimen de acceso a los documentos públicos en dicha ley, y en el capítulo 2.4, los elementos principales de la Ley General de Archivos.

Siguiendo los criterios de reconocidos autores, en el capítulo III exponemos los procesos archivísticos (identificación, organización, valoración y descripción), partiendo de los principios y normas internacionales para la organización y descripción de los fondos documentales, por su relación con el establecimiento de las condiciones de acceso, así como en la elaboración de los instrumentos que facilitan la localización física e intelectual de los documentos.

ORIGEN DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

A raíz de la independencia de la República Dominicana en 1844, con la promulgación de la Constitución Política y la Ley de secretarías de Estado, Núm. 38 de 1845, se crearon las primeras instituciones representantes de los Poderes en que se divide el Estado Dominicano y se atribuyeron las funciones correspondientes a cada una de ellas.

La Constitución de la República consagró valores como el de la libertad, la soberanía, la libre asociación y la libre expresión del pensamiento, asumiendo derechos fundamentales que existían en otras Constituciones como las de Francia y Estados Unidos.

En cuanto al derecho de solicitar información a las instituciones públicas, se incluyó por primera vez a nivel constitucional en la modificación de 1966, aunque existía la posibilidad de ejercerlo por medio del Derecho de Petición, que ha estado vigente en la Constitución desde 1844, y en el año 2004 fue aprobada la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública.

La legislación archivística fue más abundante, pues desde 1859 se dispuso la creación de la plaza de Archivero⁶, dependiente de la Secretaría de Estado de Interior, Policía y Agricultura, a la que siguieron otras disposiciones que reflejan el interés de las autoridades de diferentes períodos por el rescate de los archivos públicos⁷. Asimismo, en 1935 fue promulgada la Ley de Organización del Archivo General de la Nación y al año siguiente, su Reglamento de aplicación, Núm. 1316, estableciendo entre otros aspectos, un régimen de acceso a los documentos que fueran depositados en el Archivo.

⁶ Resolución Núm. 630, del Poder Ejecutivo, del 20-11-1859, creando la plaza de Archivero en el Ministerio del Interior.

⁷ En el capítulo II desarrollamos la evolución de la legislación archivística en República Dominicana.

Estas disposiciones regulaban el quehacer archivístico interno del A.G.N, sin embargo, ignoraban la política archivística hacia las instituciones públicas, quedando al criterio de los responsables de las instituciones disponer sobre esta materia y sobre las condiciones de acceso a los documentos por ellas producidos, situación que se mantuvo hasta fecha tan reciente como diciembre del 2008, cuando fue promulgada la Ley General de Archivos, que deberá transformar la situación que imperaba a la luz de la legislación anterior.

Ese vacío legal en el caso de la legislación sobre acceso a la información, y obsolescencia en cuanto a la Ley de Organización del A.G.N, permitió la negligencia y arbitrariedad en el servicio de la información y el desamparo del ciudadano para reclamar el cumplimiento de este derecho, considerado uno de los derechos fundamentales en las sociedades democráticas.

Ambas legislaciones se complementan en cuanto al derecho de los ciudadanos a solicitar la información conservada en los archivos, la administración de archivos y la gestión documental, contribuyendo de forma determinante en la materialización del derecho de acceso y en la transparencia administrativa, lo cual hasta el momento no ha sido justamente reconocido por la sociedad dominicana, ya que no se han establecido los organismos competentes en materia de evaluación y acceso de los fondos documentales, así como la aplicación de los procesos archivísticos adecuados.

DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

La Constitución de la República Dominicana del año 1966, consagró en su artículo 8, inciso 10, que: “Todos los medios de información tienen libre acceso a las fuentes noticiosas oficiales y privadas, siempre que no vayan en contra del orden público o pongan en peligro la seguridad nacional”. Asimismo, la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, establece en su artículo 1º el derecho de todas las personas a solicitar información de cualquier órgano del Estado Dominicano en las condiciones que determina la Ley. Sin embargo, durante mucho tiempo no existió una regulación para la organización de los archivos públicos, hasta la reciente promulgación de la Ley General de Archivos, situación que provocó la acumulación de documentos sin ningún control archivístico en muchas instituciones públicas, impidiendo el adecuado servicio de la información.

Esta realidad sugiere las siguientes interrogantes que motivan la investigación:

¿Puede cumplir su objetivo la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública si los archivos no están organizados de acuerdo con los principios de la Archivística?

¿Es posible acceder adecuada y oportunamente a la información si los fondos documentales no tienen un nivel de organización y descripción que permita la elaboración de instrumentos de consulta para su localización y recuperación?

¿Pueden establecerse en forma apropiada y objetiva las condiciones de acceso a los documentos públicos si éstos no son sometidos a los procesos de identificación y valoración documental?

OBJETIVOS

General

- Identificar la importancia de la aplicación del tratamiento archivístico para el establecimiento de condiciones de acceso a los documentos.

Específicos

- Evaluar la complementariedad entre la legislación archivística y la legislación sobre acceso a la información pública.
- Presentar la necesidad de organización de los archivos públicos para garantizar la efectividad de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública.
- Divulgar el resultado de la investigación para servir de motivación a la sociedad dominicana en la conservación, organización y difusión de los archivos públicos.

JUSTIFICACIÓN

La relación que existe entre la legislación de archivos y la legislación referente al derecho a la información ha sido escasamente tratada en la República Dominicana, al contrario de otros países, especialmente en España, donde hallamos un apreciable volumen de investigaciones realizadas por archiveros, abogados, historiadores y otros profesionales vinculados a las Ciencias de la Documentación, donde se destaca el interés por la investigación de esta materia⁸. Esto refleja, entre otros aspectos, la experiencia adquirida por esos profesionales respecto al valor de los documentos para el cumplimiento de las razones que le dan origen o para atestiguar hechos históricos. Entre diversos autores, podemos citar algunos ejemplos, como el de la profesora Antonia Heredia⁹, quien expresa: “los documentos nacen por fines prácticos, administrativos y jurídicos propios de la persona física o jurídica que los genera. Su conservación y organización en archivos no tiene más razón que el servicio de los documentos mediante su comunicación. Pero los hay cuyo contenido no es del dominio público durante un período de tiempo, mientras que otros necesitan de difusión inmediata. Por tanto, esta consulta hay que regularla precisamente por la naturaleza de los testimonios escritos”, ya que existen diversas formas de la comunicación, que van desde la comunicación del documento, ofreciendo éste directamente al usuario, hasta la comunicación de la información, comunicando el contenido de los documentos o de sus referencias, haciendo que la administración o el ciudadano involucrado en el trámite, puedan requerir uno de estos servicios, para lo cual, se deben establecer instrucciones enmarcadas dentro de la legislación nacional sobre la materia, que garanticen la confidencialidad de la información.

⁸ Un ejemplo significativo es el Boletín de ANABAD, correspondiente al Año 9, Tomo: 49, Número 3-4, dedicado a exposiciones de diferentes personalidades que presentaron sus ponencias sobre el tema.

⁹ HEREDIA HERRERA, Antonia. “Archivística General, Teoría y Práctica”. Sevilla, 1991. Pág. 491.

En un enfoque apropiado sobre la importancia del documento para la realización efectiva de la legislación sobre acceso, el profesor Severiano Fernández¹⁰, manifiesta que: “el derecho a la información pública tiene por objeto el acceso a la información plasmada en documentos, de tal modo que no se trata de un acceso a la noticia, en el sentido de producto o resultado de una actividad informativa realizada por terceros, sino de un acceso directo a la fuente de información misma: el documento. Esta configuración del derecho comporta unas exigencias institucionales insoslayables, sintetizadas en la existencia previa del documento como presupuesto para el ejercicio del derecho”.

Las reflexiones acabamos de citar, revelan la necesidad de que las entidades productoras de los documentos tengan un adecuado programa de gestión documental como única manera de conservar y servir la información bajo las condiciones legalmente establecidas. Puesto que, como señala el profesor Pérez Herrero:¹¹ “...no hay que olvidar que un fondo sin haber sido tratado con las técnicas que promulga la Archivística científica, es un fondo ciego, desconocido, impenetrable e incontrolable...”. En ese sentido, este trabajo pretende presentar los requisitos en materia de tratamiento documental que facilitan el acceso a los documentos públicos, evaluando la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública y la Ley General de Archivos.

¹⁰ FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. “Algunas proposiciones para una ley de acceso a la información”. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, No. 105, 2002. Pág. 3

¹¹ PÉREZ HERRERO, Enrique. “El archivo y el archivero”. Viceconsejería de Cultura y Deportes. Islas Canarias. 1997. Pág. 242.

ENFOQUE METODOLÓGICO

Para la investigación se aplicó el método inductivo, con un enfoque de tipo descriptivo-analítico. La investigación descriptiva actúa sobre realidades y su característica fundamental es la de presentar una adecuada interpretación de la realidad, apoyada en el análisis.

El análisis, consiste en la recolección del material existente para realizar una apreciación de los hechos y una evaluación crítica del material recolectado, llegando a conclusiones por medio de una inspección cuidadosa de los hechos disponibles.

En consecuencia, el desarrollo del presente trabajo comprendió el registro, análisis e interpretación de la legislación y la doctrina referentes a los temas objeto de la investigación, para lograr establecer recomendaciones a partir de los descubrimientos.

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

1.1 ANTECEDENTES INTERNACIONALES

El reconocimiento del acceso a los archivos públicos, como un derecho de todas las personas es, desde el punto de vista histórico, muy cercano en el tiempo; su aplicación y práctica efectiva es todavía mucho más reciente. Hasta la llegada de la democracia moderna, los diversos gobiernos implantaron la tendencia generalizada de un acceso restringido y limitado, ejercido por los productores de los documentos. Debido a que los poderes establecidos consideraban los documentos como algo de su propiedad, pero además, los documentos servían para legitimar su poder y sus actos, lo cual los convertía en instrumentos muy valiosos que no podían estar más que bajo su control directo o en quien ellos delegasen.

No obstante, los archivos se abrieron con grandes limitaciones, a aquellos eruditos que estaban ligados a los poderes públicos y que contaban con su autorización para poder investigar en esas instituciones. Pero este acceso de una minoría, fue siempre ocasional y no se le puede considerar como el ejercicio de un derecho, si no más bien como un acto de regia benevolencia¹².

1.1.1 Suecia

La consagración jurídica del derecho a la información se registra a partir de la Real Ordenanza sobre Libertad de Prensa, promulgada en Suecia en 1766, que asumió los postulados del derecho a la libertad de prensa; la eliminación de todo tipo de censura previa; el reconocimiento del derecho de impresión y difusión de ideas propias; y el derecho a la documentación oficial.

¹² GARCÍA PÉREZ, M^a. Sandra. "La Legislación Española y el Derecho de Acceso a la Documentación de los Archivos Público". Anales de la Documentación, No. 8, 2005, Págs. 71-90.

1.1.2 Francia

Un acontecimiento significativo para la apertura de los archivos es la Revolución Francesa y consiguiente Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente el 26 de agosto de 1789 y ratificada por el Rey Luis XVI, el 5 de octubre del mismo año.

En lo referente a la libertad de expresión y sus límites estableció: “Nadie puede ser incomodado por sus opiniones, inclusive religiosas, a condición de que su manifestación no perturbe el orden público establecido por la ley”. Agrega: “La libre comunicación de pensamientos y de opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre; en consecuencia, todo ciudadano puede hablar, escribir e imprimir libremente, a trueque de responder del abuso de esta libertad en los casos determinados en la ley”¹³.

El artículo 37 de la Ley de 7 de mesidor, año II republicano (24 de junio de 1794), estableció que cada ciudadano podría libremente consultar los documentos que podían interesarle para tutela de sus propios derechos¹⁴. De esta forma inició, aunque fuere más en la teoría que en la práctica, el proceso de reconocimiento del interés que pueden tener los ciudadanos en consultar documentos en poder de las instituciones públicas y el deber de sus responsables de permitir su consulta.

En cuanto a la materialización de las disposiciones de este período, fue necesario que transcurrieran algunas décadas para su adaptación y generalización. Al respecto, E. Lodolini¹⁵, citando a Robert-Henri Bautier, expone que la apertura de los archivos, se trata de un verdadero mito, por cuanto, mientras que aún antes de 1789 eran libremente comunicados al público los documentos útiles, la consulta

¹³ Artículos 10 y 11 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Francia, 1789.

¹⁴ El texto de la ley, dispuso: “Todo ciudadano podrá solicitar de los archivos, en los días y horas que se establezcan, información de los documentos que custodien; dicha información le será facilitada gratuita y directamente y con la preocupación oportuna de seguridad”.

¹⁵ LODOLINI, Elio. “Archivística Principios y Problemas”. ANABAD, 1993, Madrid. Pág. 250.

autorizada por la Convención fue bastante limitada y como tal permaneció largamente, hasta que sólo sesenta años más tarde, es decir, hacia la mitad del siglo XIX, el Archivo Nacional de Francia tuvo una sala de consulta para el público. Todavía el Reglamento del Archivo Nacional emanado en 1856 establecía que el Director podía autorizar o denegar la consulta de los documentos, según que ésta presentase o no inconvenientes desde el punto de vista administrativo.

La afirmación de la consultabilidad constituyó, sin embargo, la base de un principio que durante el siglo XIX se difundió en numerosos países, aún cuando en la misma Francia la consulta por motivos de estudios permaneció como un hecho excepcional, tanto en el Archivo Nacional como en los Archivos Departamentales.

No obstante el mantenimiento de restricciones a la consulta de los documentos en este período, con la caída del Antiguo Régimen y desaparición de sus instituciones, se produjo un cambio en el concepto de los archivos, pasando de Archivos del Estado a ser Archivos de la Nación, dejando desprovistos de su valor jurídico a muchos de los documentos, por lo que carentes de su utilidad administrativa, pasaron a cobrar utilidad para la historia, constituyendo los nuevos archivos históricos y su consideración de libre acceso, dando origen a la diferenciación entre archivos históricos y archivos administrativos¹⁶.

1.2 CREACIÓN DE ARCHIVOS NACIONALES

La creación de los Archivos Nacionales se propagó por los países de Iberoamérica con los movimientos independentistas mediante los cuales las antiguas colonias pasaron a convertirse en Repúblicas independientes. Los Archivos Nacionales, consistían en grandes depósitos documentales en los que se concentraban los fondos procedentes de las instituciones centrales del Estado. En 1866 se creó el Archivo Histórico Español, y otros Archivos Nacionales de América: Archivo General de la Nación, de República Dominicana (1884); Archivo General de la

¹⁶ CRUZ MUNDET, José Ramón. "Manual de Archivística", 4ta. Edición, Fundación Germán Sánchez Ruipérez. Madrid. Pág. 39.

Nación, de México, su creación oficial se remonta a 1823, aunque comenzó a funcionar en 1846. Archivo Nacional de Honduras (1880), Archivo Nacional de Colombia (1868), Archivo General de Venezuela (1914), Archivo Nacional de Perú (1859), Archivo Nacional de Paraguay (1870), Archivo Nacional de Argentina (1884), Brasil (1838).

1.3 EL CONSEJO INTERNACIONAL DE ARCHIVOS

Positivo ha sido el trabajo realizado por el Consejo Internacional de Archivos (CIA) en la conservación y difusión del patrimonio documental mundial. Uno de sus principales objetivos es promover la conservación, desarrollo y utilización del patrimonio mundial de archivos, fijando como uno de los propósitos de su fundación el “facilitar una utilización más frecuente de los archivos y el estudio eficaz e imparcial de los documentos que en ellos se conservan, haciendo que se conozca mejor su contenido y esforzándose en facilitar el acceso a los archivos¹⁷”.

1.4 DECLARACIONES Y PACTOS INTERNACIONALES

Un acontecimiento que influyó en el enfoque sobre acceso a los archivos, fue la necesidad de investigar los crímenes nazis contra la humanidad, lo que llevó a declarar el libre acceso a los archivos del III Reich y a reconocer el interés que pueden tener los documentos contemporáneos para la investigación. En este período, como resultado del fin de la segunda guerra mundial, se publicaron Declaraciones en diversos países, que precedieron a la Declaración de las Naciones Unidas el 1º de enero de 1942, en la que veintiséis naciones se declararon unidas para luchar por la paz mundial.

Cabe destacar la Carta de las Naciones Unidas, aprobada el 26 de junio de 1945, que sirvió para la creación de la Organización de las Naciones Unidas y la ratificación internacional de los derechos humanos. El mismo año se promulgó el Acta Constitutiva de la UNESCO, y el 10 de diciembre de 1948, fue proclamada la

¹⁷ Estatutos del CIA. Objetivos generales. Artículo 2, literal d. Boletín ANABAD, Núm. 54 (1968), Págs. 20-39.

Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, estableciendo en su artículo 19: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

Posteriormente, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por la República Dominicana mediante Resolución Núm. 684 de fecha 27 de octubre de 1977, estableció: “Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por la República Dominicana, mediante Resolución Núm. 739, de fecha 25 de diciembre de 1977, estableció similar disposición a la del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, referentes al ejercicio del derecho a la libertad de pensamiento y expresión, y agregó que ese ejercicio no puede estar sujeto a previa censura, sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar la protección de la seguridad nacional, el orden público o la moral pública.

Estos eventos internacionales van a formar el concepto moderno de publicidad del archivo, suscitando una corriente de opinión tendente a liberalizar la apertura de los archivos frente al tradicional carácter secreto de que gozaban en períodos anteriores, estableciendo al mismo tiempo, las causas para la imposición de restricciones al acceso a la información (orden público, seguridad nacional, privacidad personal, honorabilidad), que en la actualidad están integrados en las legislaciones de los diversos países que cuentan con esta normativa, reduciendo

el espacio para la arbitrariedad y subjetividad en el servicio de la información pública.

Asimismo, la caída de los regímenes autoritarios de Europa y Latinoamérica a mediados del siglo XX, permitió la inclusión en las legislaciones de diversos Estados, del derecho a acceder y difundir la información contenida en los documentos públicos. En este sentido, las constituciones de Grecia (1975), Portugal (1976) y España (1978), son las primeras en incorporar el derecho de libre acceso a la información a sus textos. De la misma forma, la primera Ley sobre Acceso a la Información se sancionó en 1966 en los EE.UU. Se trata de la “Freedom of Information Act”, según la cual toda agencia gubernamental debe responder a cualquier pedido específico de información sobre los archivos, fichas, informes, etc. dentro de un período limitado de tiempo.

En la misma década, Francia, Canadá e Italia dictaron normas similares a la estadounidense.

En las últimas décadas del siglo XX, los países de América Latina comienzan a legislar para el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública incluyendo este derecho a nivel constitucional o mediante leyes adjetivas, según mostramos en el cuadro siguiente:

Países	Tratados				Constitución Política	Ordenamiento Jurídico interno
	Declaración Universal de Derechos Humanos	Convención Americana sobre Derechos Humanos	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Convención Interamericana contra la corrupción		
Argentina	√	√	√	√	+	√
Belice	+	+	√	+	+	√
Bolivia	√	√	√	√	+	√
Brasil	√	√	√	√	√	√
Chile	√	√	√	√	+	√
Colombia	√	√	√	√	√	√
Costa Rica	√	√	√	√	+	√
Ecuador	√	√	√	√	√	√
El Salvador	√	√	√	√	+	√
Guatemala	√	√	√	√	+	√
Haití	√	√	√	+	√	+
Honduras	+	√	√	√	√	+
Jamaica	+	√	√	√	+	√
México	√	√	√	√	√	√
Nicaragua	√	√	√	√	√	+
Panamá	√	√	√	√	√	√
Paraguay	√	√	√	√	√	+
Perú	√	√	√	√	√	√
Rep. Dominicana	√	√	√	√	+	√
Trinidad y Tobago	√	√	√	√	+	√
Uruguay	+	√	√	√	+	+
Venezuela	√	√	√	√	√	+

Cuadro comparativo sobre libre acceso a la información en los países latinoamericanos de acuerdo a la ratificación de tratados y la legislación interna.

1.5 EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA LEGISLACIÓN DOMINICANA

1.5.1 La Constitución de la República

El 27 de febrero de 1844, la parte Española de la isla de Santo Domingo declaró su separación de Haití constituyendo un Estado independiente bajo el nombre de República Dominicana. El primer Gobierno nacional lo constituyó una Junta Gubernativa que dictó las primeras disposiciones legislativas y organizó el proceso que permitió elaborar y promulgar la primera Constitución Política el 6 de noviembre de 1844, bajo cuyos lineamientos quedó organizado el Estado Dominicano.

Los constituyentes dominicanos conocían la Constitución española promulgada en Cádiz en 1812, que les había sido aplicada en dos ocasiones durante el último período colonial español. Conocían también las constituciones francesas de 1789 y 1804, y la Constitución de Haití de 1843, ya que en las discusiones para la redacción de esta última participaron algunos dominicanos que luego tuvieron participación en la formación del Estado dominicano.

La Constitución de la República fue moderadamente liberal, influida por los textos antes mencionados, redactados durante una época en la cual los derechos universales que hoy consideramos usuales, comenzaban a integrarse en las legislaciones de algunas naciones. De esta forma, consagró valores como el de la libertad, la soberanía, la libre asociación y la libre expresión del pensamiento¹⁸.

El capítulo II de la Constitución, fue titulado “Derecho público de los dominicanos”, o lo que en lenguaje jurídico moderno se llaman derechos ciudadanos. Entre éstos, se estableció en el Art. 23 la libertad de imprimir y publicar libremente las ideas, sin previa censura, con sujeción a las leyes. Así, la Constitución asumió los postulados de algunas constituciones (Suecia, Francia, Estados Unidos), sobre el

¹⁸ VEGA B. Wenceslao. “Historia del Derecho Dominicano”. 5ª edición. Impresora Amigo del Hogar, Santo Domingo, 2006. Pág. 176.

derecho a la libertad de prensa, la eliminación de la censura previa y el reconocimiento del derecho de impresión y difusión de ideas propias.

1.5.1.1 Modificación Constitucional de 1966

Aunque hubo más de veinte modificaciones a la Constitución de la República desde 1844, fue después de la caída del régimen dictatorial de Rafael Trujillo en 1961, cuando se inició un período de transición hacia la democracia para el pueblo dominicano y los cambios políticos produjeron una modificación a la Constitución el 29-04-1963 y otra el 28 de noviembre de 1966.

Las constituciones anteriores contenían preceptos referentes a la libertad de expresión para los ciudadanos en particular o la prensa¹⁹, pero ninguna había consignado la libertad de solicitar y recibir información de las instituciones públicas. Hasta la modificación constitucional del 28 de noviembre de 1966, que incluyó por primera vez, bajo el Título II “De los Derechos Individuales y Sociales”, en su Art. 8, Numeral 10, el derecho de los medios de información a acceder libremente a toda fuente de información, sea pública o privada, salvo amenazas contra el orden público o la seguridad nacional. Texto que se mantiene hasta la actualidad.

Por tanto, el derecho de acceso para todos los ciudadanos a los archivos y registros administrativos públicos, no se encuentra proclamado expresamente en la Constitución. Sin embargo, en su artículo 10, la Constitución dispone que “*la enumeración reseñada en los artículos 8 y 9, no es limitativa, de manera que ésta no excluye otros deberes y derechos de igual naturaleza*”.

¹⁹ Debemos destacar los artículos 70 y 71 de la Constitución del 29-04-1963, que establecieron la libertad de expresión del pensamiento para toda persona o para la prensa, sin sujeción a censura previa.

