

BREVES COMENTARIOS AL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS ARCHIVOS MUNICIPALES DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

JUAN MARTÍN COLOMBO

1. Introducción

La invitación recibida para tomar parte de las III JORNADAS TÉCNICAS DE ARCHIVOS MUNICIPALES, llevadas a cabo en Mar del Plata, en abril de 2010, permitió tomar contacto con la normativa específica vigente en la Pcia. de Buenos Aires. La cual, en su dinámica cotidiana, genera una serie de cuestiones de interés que resulta oportuno comentar.

2. Prevenciones. Aclaraciones

Antes de avanzar, conviene efectuar algunas prevenciones y aclaraciones.

Lo primero es prevenir que no se encontrarán aquí, sino de manera tangencial, referencias a lo que podría denominarse la materia archivística propiamente dicha.

El contenido de estos breves párrafos sólo estará dado por repastos y reflexiones vinculados con el procedimiento administrativo general vigente en la Pcia. de Buenos Aires y cómo él se vincula con el archivo de documentación administrativa.

Lo segundo es aclarar cuando exista alguna referencia al archivo de documentación, deberá entenderse que se trata archivos administrativos, de oficinas o de gestión. Por lo que estarán excluidos de tratamiento, entre otros, los asuntos vinculadas con los archivos históricos.

En tercer lugar, conviene prevenir que el método de la exposición será el siguiente. Se iniciará con una descripción general la organización administrativa y de las normas vigentes, que son consecuencia de ella y guardan relación con la actividad de los archivos. Lo cual buscará dilucidar si existe un marco jurídico general, al cual ajustar las actuaciones administrativas que se ejecutan, o deberían ejecutar, en ese ámbito.

Tras ese repaso de la organización y la normativa vigente se describirá, también de manera sucinta, qué es lo que ocurre en la realidad cotidiana de la Administración pública. Para dejar planteada la posible existencia de un *parasistema*, fruto de las distancias existentes entre las realidades formales y las realidades reales, que rige en la realidad al margen del voluntarismo normativo.

Sobre esas bases se propone finalizar la exposición con una suerte de expresión final de contenidos y algunas críticas y propuestas.

3. Cuestiones generales

Nuestra organización política e institucional, como Uds. saben, es federal. Lo cual responde al esquema diseñado por la Constitución nacional.

Ello provoca que el Gobierno central tenga competencias limitadas. Por lo

que todo lo que no le es reconocido de manera expresa por la Constitución nacional, resulta ser de competencia de los Gobiernos provinciales.

En esa situación se encuentra la producción del derecho administrativo -que constituye buena parte del marco normativo que regula y alcanza a los archivos-, que corresponde a los Gobiernos locales: provincias y municipios.

De ahí que casi toda la normativa que resulte de interés en esta materia sea, mayormente, de naturaleza local.

Tal circunstancia, que debería tener la virtud del conocimiento y la aprehensión de las necesidades e intereses locales, la más de las veces genera complicaciones. Derivadas de la falta de uniformidad de criterios.

Ejemplos claros de estas situaciones disvaliosas se observan en materia de organización y procedimientos administrativos. Materias donde la característica eminentemente local de la fuente normativa, genera la posibilidad de regímenes diferenciados en cada uno de los municipios que conforman la provincial de Buenos Aires, derramando una ingente dosis de seguridad jurídica.

4. **Desarrollo**

El sistema

Marco jurídico general

Podría decirse que calificar como un *sistema* a los procedimientos administrativos vigentes en la Pcia. de Buenos Aires, en general, y la actividad de los archivos, en particular, podría darse lugar a la creación de una ironía. Pues las construcciones organizacionales y normativas vigentes son *asistemáticas*.

No obstante, es conveniente utilizar ese término por razones prácticas. Para facilitar la descripción del objeto de análisis.

Los principales pilares normativos del *sistema de archivos municipales*¹ en la Pcia. de Buenos Aires son los siguientes:

(i) Las cartas constitucionales, que establecen la organización estadual, administrativa y jurídica, determinando la autonomía provincial y municipal y las competencias que corresponden a cada jurisdicción².

(ii) El art. 2340, inc. 7° in fine, del Código Civil, en cuanto determina que "...cualquier otra obra pública construida para utilidad o comodidad común" constituye un bien del dominio público del Estado. Precepto que llevó a MARIENHOFF a calificar a los archivos y cada uno de los documentos que los conforman como *universalidades públicas*, para incluirlos dentro del régimen jurídico especial de los bienes del dominio público³.

¹ Conviene establecer una convención para otorgar significación al *sistema de archivos*, conceptualizándolo como conjunto orgánico de archivos, vinculados por una dirección central que tiende a normalizar y unificar lo que podría denominarse *proceso archivístico*.

² Aunque, con relación a la autonomía municipal siempre resulte necesario reconocer, sobre todos en épocas como la presente, que las normas y comportamientos provinciales suelen desmentir la real vigencia de la autonomía que proclama el art. 123 de la Constitución nacional.

³ MARIENHOFF, MIGUEL S., *Tratado de derecho administrativo*, tomo V, 4ta. edic. reimp., Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2007, pp. 123, 688 y ss., donde afirma que en las universalidades públicas no sólo reviste carácter dominial la universalidad, el todo, "...sino cada uno de sus elementos constitutivos (...) los documentos

(iii) Los arts. 16⁴, 26⁵, 30⁶, 61⁷ y 127⁸ del Decreto Ley 7647/1970 y de la Ordenanza General 267/1980, en cuanto mencionan distintas situaciones posibles dentro de los procedimientos administrativos – como el cese de a representación del mandatario, la falta de constitución de domicilio, la indebida acumulación de pretensiones y la caducidad del procedimiento– que provocan el archivo de las actuaciones.

(iv) El art. 283⁹ del Decreto Ley 6769/1958 -mal llamado *ley* orgánica de las *municipalidades*- sobre el que más adelante se volverá.

(v) Y la Circular 18/1994 del Archivo Histórico de la Peía, de Buenos Aires "RICARDO LEVENNE". Que contiene una sugerente propuesta de unificación normativa, que necesariamente debe explicarse en el contexto del Decreto Ley 21.040/1957, el Decreto provincial 3066/1991, sus modificaciones y su normativa derivada.

Resalto que no son éstos todos los pilares normativos que existen en la materia. Pero son algunos de los más importantes.

Las interpretaciones del sistema

El marco jurídico referido ha dado lugar a algunas interpretaciones que se mencionan a continuación.

La citada Circular 18/1994 del Archivo Histórico de la Pcia. de Buenos Aires apunta a generar conciencia de la necesidad de que existan en los Municipios normas que reconozcan cierta uniformidad de criterios en lo atinente al modo de tratar a las diferentes expresiones documentales, los plazos

que lo integran..."

⁴ Art. 16.- "Cesará la representación en las actuaciones: (...) 3. Por muerte o inhabilidad del mandatario. Este hecho suspende el trámite administrativo hasta la comparecencia del mandante, a quien se le intimará bajo apercibimiento de continuar el trámite sin su intervención o disponerse el *archivo* del expediente, según corresponda."

⁵ Art. 26.- "Si el domicilio no se constituyera conforme a lo dispuesto en el artículo anterior, o si el que se constituyera no existiera o desapareciera el local o edificio elegido o la numeración del mismo, se intimará al interesado en su domicilio real para que constituya nuevo domicilio, bajo apercibimiento de continuar el trámite sin su intervención o disponer su *archivo* según corresponda."

⁶ Art. 30.- "Podrá acumularse en un solo escrito más de una petición, siempre que fueran asuntos conexos que se puedan tramitar y resolver conjuntamente. Si a juicio de la autoridad administrativa no existe la conexión implícita o explícitamente alegada por el interesado o trajere entorpecimiento a la tramitación de los asuntos, lo emplazara para que presente las peticiones por separado, bajo apercibimiento de sustanciarse solamente aquélla por la que opte la Administración si fuesen separables, o en su defecto disponerse el *archivo*."

⁷ Art. 61.- "Se practicará liquidación del sellado pendiente de reposición y de los gastos postales realizados y previstos, cuyo pago será intimado en el plazo de diez días. Una vez resuelta las actuaciones y antes de disponerse su *archivo*, la Administración podrá iniciar las acciones para el cobro de la liquidación aprobada."

⁸ Art. 127.- "Transcurridos seis meses desde que un procedimiento promovido por un interesado se paralice por causa imputable al mismo, se producirá su caducidad procediéndose al *archivo* de las actuaciones; se exceptúan los expedientes de Previsión Social."

⁹ Art. 283.- "Todos los documentos, libros y publicaciones municipales serán conservados en *archivos* organizados según los métodos que aconseje el Archivo Histórico Provincial. Pasados diez (10) años con consentimiento previo de esta Institución, podrán ser destruidos los que no revistan interés histórico, bibliográfico o estadístico y los que no sean necesarios conservar para amparar derechos del Estado o de terceros."

de gracia y los procedimientos *intra* municipales de guarda y destrucción de documentos¹⁰.

Criterios similares aparecen expresados más adelante en el tiempo, aunque sólo dirigidos a las autoridades públicas provinciales, en el Decreto 3066/1991 y sus modificaciones¹¹.

No obstante, esas propuestas chocan en el ámbito municipal con la rígida, y tal vez errada, visión de la Asesoría General de Gobierno y el Tribunal de Cuentas provincial. Que proponen una ponderación, que podría tacharse de irrazonable e ilegítima, del precepto del art. 283 del Decreto Ley 6769/1958, en lo atinente a que todos los documentos, libros y publicaciones municipales deben ser guardados por diez (10) años¹². Y que el Archivo Histórico de la Pcia. de Buenos Aires debe brindar asesoramiento a los Municipios y opinar antes de que éstos puedan decidir por sí la destrucción de documentos¹³.

Es dable aclarar que la doctrina de la Asesoría General de Gobierno se presenta como más gravosa aún que la del Tribunal de Cuentas provincial. Dado que mientras el órgano de asesoramiento jurídico sostiene que todos los documentos deben ser archivados por diez (10) años, el ente de control de la hacienda pública permite que aquellos documentos que no revistan interés histórico, bibliográfico o estadístico, así como los que no sean necesarios conservar para amparar derechos del Estado o de terceros puedan ser destruidos sin cumplimentar plazo alguno¹⁴.

En otras intervenciones el Tribunal de Cuentas viabilizó la *tercerización* de archivos, en lo atinente al almacenaje físico y la administración de los documentos¹⁵. Lo cual, se ocupó de aclarar, no conlleva la eliminación de las responsabilidades que corresponden a los funcionarios municipales competentes. De su lado, tratándose de la gestión de documentos vinculados con aspectos contables y financieros determinó la necesidad de consultar a la

¹⁰ La *nota circular* contiene un anteproyecto de reglamentación para la guarda y expurgo de documentación en los archivos municipales, elaborado por el Archivo Histórico Provincial. En lo sustancial, propone lo siguiente: que las mesas generales de entradas y los archivos generales de los municipios se encarguen del archivo de actuaciones cuyo *trámite haya concluido* (art. 1°); establece plazos generales de guarda y condiciona el expurgo de documentación a *la previa aprobación de las rendiciones de cuentas* por parte del Tribunal de Cuentas provincial (art. 2°); aclara que las actuaciones *internas que no sean caratuladas como expedientes* sean archivadas en los órganos en que se hubieran originado (art. 3°); y determina que una vez cumplidos los términos de guarda podrán microfilmarse y destruirse documentos, previa consulta al Archivo Histórico provincial (art. 6°); entre otras cuestiones relevantes.

¹¹ La Asesoría General de Gobierno entendió que el Decreto 3066/1991 no resulta de aplicación a los municipios, que deben ajustar sus actuaciones en esta materia a lo dispuesto por el art. 283 del Decreto Ley 6769/1958 (dictamen emitido en el expediente n° 2113-2876/1993). Dicho reglamento fija el *régimen general de archivo* de actuaciones que tramitan ante la Administración pública provincial, estableciendo plazos diferenciados de guarda y expurgo de documentos.

¹² Por todos: Asesoría General de Gobierno, Compendio de Dictámenes, Año 1996, pp. 56 y 57.

¹³ La intervención del Archivo Histórico no sólo es impuesta por el precepto del art. 283 del Decreto Ley 6769/1958, sino también por el Decreto Ley 21.040/1957 en cuanto dispone que dicho órgano "... además de la labor prevista en su reglamento interno, ejercerá funciones de asesoramiento técnico para con los archivos municipales..." (art. 1°); "...colaborará con las comunas en la labor del inventario, conservación, clasificación y restauración de documentos..." (art. 2°), etcétera.

¹⁴ V. Honorable Tribunal de Cuentas, Expediente n° 4076-09326/07, Delegación V, Municipio de Merlo.

¹⁵ V. Honorable Tribunal de Cuentas, expediente n° 4068-56745/2004, Delegación IV, Municipio de Lomas de Zamora.

Contaduría General o al mismo Tribunal de Cuentas¹⁶.

Con todo ello, podría afirmarse que el centralismo del gobierno provincial, la desconfianza en las administraciones municipales –mayormente justificadas en un contexto de desorganización estructural y falta de capacitación–, sumada a la necesidad de salvar responsabilidades, han contribuido a generar una cultura de la acumulación irrazonable de documentos. Muchas veces, al margen de cualquier justificación razonable y práctica.

Las críticas al sistema

¿Qué se ha criticado de este *sistema*?

En primer lugar, la existencia misma de un *sistema*. Pues las técnicas sistémicas de gestión administrativa no aparecen, o al menos no aparecen bien aplicadas en este caso, dadas la ingente cantidad de deficiencias advertidas en la gestión documental y las asimetrías informativas y de infraestructura existentes entre los niveles provincial y municipales.

En segundo lugar, la ausencia de unidad de criterios. Que es lo mismo que negar la existencia de un sistema. O reconocer la existencia con tantas externalidades negativas que lo vuelven costoso, ineficiente e ineficaz.

En tercer lugar, la falta de organización, de estructura, de recursos, de personal, de capacitación, etcétera. Incluso la parcialidad de actuación, dado que, por lo general, los archivos municipales se limitan a guardar y clasificar documentos derivados de procedimientos administrativos concluidos. Sin atender a los *archivos de gestión o de oficina*.

Así, lo que hace a la formación profesional y técnica de quienes cumplen funciones en archivos debería constituir una preocupación constante de las autoridades públicas. Dado que de aquéllos depende el recupero y la gestión de información útil para la toma de decisiones.

No obstante, los testimonios existentes dan cuenta de que en nuestro país la formación profesional no ha recibido estímulos suficientes que permitan cubrir las necesidades en la materia.

Con todo ello, se evidencian algunos problemas derivados de la falta de gerenciamiento del *sistema* y la ausencia de políticas de capacitación, como el gran volumen de consumo de papel, la cantidad inusitada de expedientes iniciados, la lentitud de los procedimientos, las dificultades de acceso a la información, la obsolescencia del equipamiento aplicado al sistema, entre otras cuestiones no menos disvaliosas.

El parasistema

La experiencia revela que los procedimientos administrativos no suelen ajustarse a lo que establece la normativa vigente. Y que, del mismo modo y por iguales razones, las actuaciones administrativas se dan ante una organización administrativa diferente de la formalmente establecida.

Los políticos y administradores públicos plantean, así, una *idealidad*

¹⁶ V. Honorable Tribunal de Cuentas, expediente n° 5300-1208/08, Vocalía C, Reparticiones autárquicas del gobierno provincial.

normativa. Que no se logra alcanzar en la realidad. Lo cual aumenta la brecha entre la *realidad formal* y la *realidad real*. Triste distinción que caracteriza a los países no desarrollados¹⁷.

Hay países de América Latina que, como Argentina, tienen regulaciones integrales del procedimiento ante la Administración pública. Sin embargo, es fácil verificar que no hay muchas diferencias reales entre el procedimiento administrativo en dichos países y aquel que se sigue o seguía, por ejemplo, en Brasil, Ecuador, México, Paraguay, etcétera, que carecen o carecían de tal legislación.

Es que en verdad la norma de procedimiento administrativo, aún hecha con buen criterio jurídico y las mejores intenciones, no se cumple eficazmente, sino en aquello que tiene de limitativo para el particular y de atributivo de potestades para la Administración pública.

Un simple ejemplo sirve para comprobarlo.

Mientras las normas legales, constitucionales e, incluso, *supra* constitucionales, consagran de manera enfática el principio de publicidad de los actos de gobierno y el más irrestricto acceso de los interesados a las actuaciones administrativas, salvo que ellas sean calificadas por acto expreso y motivado como reservadas o confidenciales, lo cierto es que en la práctica tales disposiciones jamás se cumplen. O al menos no se cumplen fácilmente.

Así, basta verificar que la normativa incluye criterios de publicidad, razonabilidad, defensa del administrado, control de la actividad administrativa, eficiencia y eficacia de la actuación administrativa, etcétera. Pero, la realidad, en general, muy poco recoge de estos preceptos. La *realidad real* es distinta de la *realidad formal* que proponen las normas jurídicas¹⁸.

Nuestra tradición administrativa, nuestra cultura, es devota del silencio, el secreto, la reserva. No de la publicidad que las normas establecen como deber y pauta de actuación de los administradores públicos¹⁹.

Lo mismo ocurre con el impulso y los resultados de las tramitaciones. El trámite que se quiere encarar *por derecha*, conforme a las normas formales preestablecidas, está destinado al fracaso; o, al menos, a ser más engorroso, dificultoso y costoso que aquel que se hace *por izquierda*, por otras vías informales y bastante más personales.

Y aún con la gestión documental. Incluso la atinente a los archivos. Es que bajo el ropaje de una falsa responsabilidad, muchas veces se venera el culto a la

¹⁷ Conf. NINO, CARLOS S., *Un país al margen de la ley*, Ariel, Buenos Aires, 2005.

¹⁸ Como dice GORDILLO: "(e)s como si fueran dos círculos parcialmente superpuestos; en cuanto ambos círculos se cortan, tenemos normas que son al propio tiempo legales y reales, en lo que ambos círculos no tienen contacto, cada uno tiene normas que son ajenas al otro. Hay así normas legales que no se cumplen, y normas reales que no están en la ley" (GORDILLO, AGUSTÍN, *La Administración paralela*, Civitas, Madrid, 1982, p. 51).

¹⁹ La situación no es novedosa, pero en perspectiva actual reconoce una tendencia hacia la publicidad. Con buen tino se ha afirmado que "(l)a tensión entre el secretismo y la transparencia como principios informadores del actuar de los poderes públicos puede considerarse una constante histórica. Una constante en la que se observa un paulatino decantamiento en favor del segundo de los principios mencionados, fruto de la evolución de las condiciones sociopolíticas en las que desarrollan sus actividades esos mismos poderes públicos" (POMED SÁNCHEZ, LUIS, "El acceso a los archivos administrativos: el marco jurídico y la práctica administrativa", *RAP*, n° 152, Madrid, 1997, pp. 439/440)

conservación por la conservación en sí misma. Sin pautas razonables, ni criterios de eficiencia y eficacia. Se genera así una acumulación indebida y tumultosa de documentos que, sin análisis sistémico, ni gerenciamiento alguno, carecen de interés histórico o jurídico. Y sólo se guardan por guardar. Por las dudas.

5. Corolario

Como suele ocurrir en las Administraciones públicas de nuestro país, la organización de los archivos municipales no presenta niveles óptimos. El sistema de archivos municipales evidencia un sinnúmero de deficiencias, generalmente constituidas por distintas clases de externalidades negativas y asimetrías informativas.

Entre las críticas más recurrentes al *sistema* se cuentan: la inexistencia misma de un *sistema*; la falta de unidad²⁰, mayormente causada por la multiplicidad y disonancia de los marcos jurídicos existentes, la desorganización, las deficiencias de estructura y equipamiento, la ausencia de recursos y capacitación adecuada, la cantidad de papel que se consume, la lentitud de las tramitaciones, etcétera.

Se agrega a ello la existencia de un parasistema, creado y en vigencia al margen del sistema normativo, que ha generado una cultura de comportamiento que se debe revertir.

La tendencia, no obstante, debe apuntar a instaurar un *sistema de archivos*, que se vinculen finalmente con una dirección central, que tienda a normalizar y unificar el *proceso archivístico*.

De tal modo, podrán reconocerse partes o etapas del *proceso*, separables, que puedan ser consideradas como *subsistemas*, que dependan de algún modo de la dirección central y cuya actuación pueda coordinarse, de modo tal que ello no conlleve afectaciones serias de la autonomía municipal cuya vigencia *asegura* la Constitución nacional²¹.

Así, sería prudente reconocer a los municipios competencias propias para establecer sus *subsistemas* de producción, tramitación, clasificación, plazos de guarda y criterios de selección de documentos. Y, en especial, fomentar la instrumentación de archivos de oficina o de gestión, que funcionen como fusibles dentro del *subsistema*.

Todo ello, en un prudente marco de descentralización que no afecte el utillaje derivado de la unidad del sistema, coordinado con los restantes archivos municipales y con relación a alguna autoridad central.

De su lado, claro está, el sistema de archivos deberá profundizar sus actuaciones en materia de difusión y, sobre todo, acceso a la información y los documentos allí guardados.

²⁰ El acta final elaborada como corolario de la II Jornada Técnica de Archivos Municipales, llevada a cabo en Gral. Madariaga, Pcia. de Buenos Aires, el 24/4/2009 contiene una síntesis de la exposición del Director del Archivo Histórico provincial, Dr. Claudio Panella, quien resaltó la "...importancia de hacer hincapié en continuar con la elaboración y adecuación de los marcos legales..." (sic).

²¹ *Conf.* arts. 5°, 75, inc. 30, y 123.

