

PROYECTO DE LEY

Los congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la congresista **Margot Palacios Huamán** y otros integrantes del Grupo Parlamentario Perú Libre (PL), ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y conforme a lo establecido en el artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA EL FORTALECIMIENTO DEL ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN, EL SISTEMA NACIONAL DE ARCHIVOS Y LA DIGITALIZACION DEL PATRIMONIO DOCUMENTAL DE LA NACIÓN

Artículo 1. Objeto y finalidad de la Ley.

La presente ley tiene por objeto impulsar el desarrollo y modernización del Archivo General de la Nación, el Sistema Nacional de Archivos y la digitalización del Patrimonio Documental de la Nación, con la finalidad de proteger, custodiar, conservar, salvaguardar y difundir el patrimonio que custodia el Archivo General de la Nación, los Archivos Regionales y de aquellos Archivos Públicos que cuenten con archivos históricos que son fuente de información para las futuras generaciones a fin de mantener la historia, identidad y memoria de todos los peruanos.

Artículo 2. Declaración de interés nacional y necesidad pública

Declárase de interés nacional y necesidad pública el fortalecimiento del Archivo General de la Nación, el Sistema Nacional de Archivos y la digitalización del Patrimonio Documental de la Nación.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA

Dispónganse que el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Cultura, conforme a sus competencias y funciones respectivas, realicen las acciones necesarias para la asignación de los recursos presupuestales requeridos que permitan la finalidad de la presente ley.



Firmado digitalmente por:
BELLIDO UGARTE Guido FAU
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/09/2022 12:43:21-0500



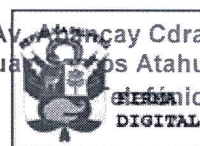
Firmado digitalmente por:
QUITO SARMIENTO Bernardo
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/09/2022 11:34:26-0500



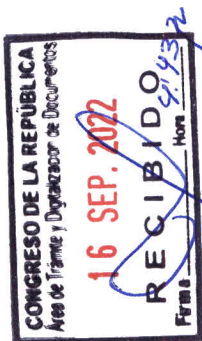
Firmado digitalmente por:
PALACIOS HUAMAN Margot
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/09/2022 10:57:34-0500



Firmado digitalmente por:
PALACIOS HUAMAN Margot
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/09/2022 19:24:48-0500



Firmado digitalmente por:
TAPE CORDADO Maria
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/09/2022 11:18:35-0500





Firmado digitalmente por:
GONZA CASTILLO Américo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/09/2022 12:25:00-0500



Firmado digitalmente por:
PORTALATINO AVALOS Kelly
Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/09/2022 09:39:31-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ANTECEDENTES

Archivo General de la Nación

El Archivo General de la Nación inicialmente denominado Archivo Nacional fue creado mediante la Ley del 15 de mayo de 1861 durante el segundo gobierno de Ramón Castilla, con el objetivo de custodiar, proteger y concentrar los documentos pertenecientes a las antiguas instituciones gubernamentales de la época colonial, así como acopiar los datos estadísticos más relevantes del país.

En 1968 con la desaparición del Ministerio de Justicia y Culto, el Archivo Nacional pasa a formar parte del Instituto Nacional de Cultura. Por Decreto Ley N° 19268, emitido el 11 de enero de 1972, dispositivo orgánico del Instituto Nacional de Cultura y el Decreto Ley N° 19414, emitido el 16 de mayo de 1972, que declara de utilidad pública la defensa, conservación e incremento del Patrimonio Documental existente en el país, debiendo el Estado peruano a protegerlo, en ambos dispositivos se modifica la antigua denominación de Archivo Nacional que persistía desde 1861, convirtiéndose en Archivo General de la Nación, como órgano de ejecución de dicho Instituto. De esta forma se da un cambio a la estructura misma del sistema archivístico dándole una amplitud jurisdiccional, pues bajo élse encontrarían a todos los Archivos Departamentales. En 1981, a través del Decreto Legislativo N° 120, se da la Ley Orgánica del Archivo General de la Nación, que lo establece como organismo público descentralizado, dependiente del Ministerio de Justicia, retornando a dicho sector mediante el Decreto Legislativo N° 117, ambos dispositivos emitidos el 12 de junio de dicho año¹.

Mediante la Ley N° 25323, emitido el 11 de junio de 1991, se crea el Sistema Nacional de Archivos con la finalidad de integrar estructural, normativa y funcionalmente los archivos de las entidades públicas existentes en el ámbito nacional para garantizar la defensa, conservación, organización y servicio del Patrimonio Documental de la Nación. En dicho marco legal, se establece que el Archivo General de la Nación es el ente rector y central del Sistema Nacional de Archivos. Asimismo, a través de la Ley N° 28296, de fecha 21 de julio de 2004, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, su reglamento y sus modificatorias, el Archivo General de la Nación está encargado de registrar, proteger y difundir el Patrimonio Cultural de la Nación dentro del ámbito de su competencia.

Actualmente, el Archivo General de la Nación es adscrito al sector Cultura desde el 15 de julio de 2010, de acuerdo a la Ley N° 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura, conservando en sus repositorios documentos archivísticos con un valor incalculable que forma parte del Patrimonio Documental de la Nación que se presume bien integrante del Patrimonio Cultural de la Nación; por tal motivo, con la finalidad de evitar la manipulación

¹ Censo Guía de Archivos de España e Iberoamérica. Recuperado de:
<http://censoarchivos.mcu.es/CensoGuia/archivodetail.htm?id=47534>

de los documentos archivísticos, facilitar el acceso a la información a través de medios electrónicos, que permita dinamizar la búsqueda y atención eficiente por parte de la entidad, es necesaria la digitalización de los documentos de archivo que integran el Patrimonio Documental que custodia el Archivo General de la Nación, los Archivos Regionales y de aquellos Archivos Públicos que cuentan con archivos históricos y que requieran su preservación en el tiempo.

Patrimonio Documental de la Nación, problemas identificados y urgente necesidad de digitalizar

Al amparo del Decreto Ley N° 19414, que declara de utilidad pública la defensa, conservación e incremento del Patrimonio Documental, **el Archivo General de la Nación en sus respectivos repositorios custodia, conserva y protege parte del Patrimonio Documental de la Nación**, el cual está constituido por los documentos archivísticos existentes en los archivos de todas las reparticiones y organismos del Sector Público Nacional; en los archivos históricos, notariales, eclesiásticos, parroquiales y de conventos, en los archivos particulares y en general por el material documental, aún de origen privado, que sirva de fuente de información para estudios históricos y del desarrollo cultural, social, económico, jurídico o religioso de la Nación, de acuerdo al artículo 2° del precitado Decreto Ley del año 1972.

Por tal motivo, actualmente el Archivo General de la Nación custodia y cuenta con 240 millones de documentos archivísticos que forman parte del Patrimonio Documental de la Nación², los cuales datan de la época colonial y la República; que contienen valiosos archivos notariales, administrativos, eclesiásticos, judiciales desde la época de la conquista española hasta el año 2016. De todo el acervo documental que conserva el Archivo General de la Nación, **solo el 1% se encuentra digitalizado y los equipos con los que cuenta no permiten que se avance a gran escala**, lo que pone en riesgo la conservación y preservación del Patrimonio Documental de la Nación.

En esa línea, se debe incluir los documentos archivísticos que se encuentran en custodia de los Archivos Regionales que al igual que el Archivo General de la Nación tienen por finalidad la defensa, conservación, incremento y servicio del Patrimonio Documental de la Nación existente en su jurisdicción, de acuerdo al Artículo 23° del Decreto Supremo N° 008-92-JUS, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 25323. Asimismo, es necesario incluir a los Archivos Públicos que cuentan con archivos históricos y requieran ser digitalizados por la valiosa información que conservan en sus repositorios.

En este contexto del panorama del Archivo General de la Nación como ente rector del Sistema Nacional de Archivos, **el 19 de mayo del presente año, el 29° Juzgado Civil de Lima dispone el cumplimiento del fallo de la Corte Suprema, que establece que el Archivo General de la Nación deberá abandonar los ambientes de Palacio de Justicia tras una orden judicial dictada en última instancia por el propio Poder Judicial que**

² Agencia Peruana de Noticias – Andina, entrevista al jefe del Archivo General de la Nación, 21 de mayo de 2022. Recuperado de: <https://andina.pe/agencia/noticia-archivo-general-de-nacion-advierte-sera-desalojado-sede-palacio-justicia-893897.aspx>

dispone la desocupación con “urgencia impostergable”.

Cabe destacar que, de acuerdo con lo establecido en la Política Nacional de Cultura al 2030, es limitado el derecho al patrimonio cultural y la construcción hacia la soberanía patrimonial. Las condiciones para la salvaguardia y puesta en valor, y las acciones de defensa, son escasas en proporción al total de bienes materiales e inmateriales con que se cuenta³.

Por ello, es un reto para el Ministerio de Cultura, el Archivo General de la Nación y; en consecuencia, el Estado peruano mejorar la accesibilidad y valoración del patrimonio. Las apuestas estratégicas muchas veces se han enfocado en el bien cultural en sí mismo, lo cual es importante, pero a su vez es fundamental fortalecer la relación de la población con el patrimonio cultural, para su apropiación, uso social y aprovechamiento de manera sostenible.

Uno de los problemas identificados en la Política Nacional de Cultura es el limitado ejercicio de los derechos culturales de la población, que tiene como causa directa el escaso patrimonio cultural material e inmaterial protegido y salvaguardado. Por tal motivo, siendo uno de los objetivos de la Política Nacional de Cultura fortalecer la protección y salvaguarda del Patrimonio Cultural de la Nación para su uso, y habiendo establecido como lineamiento implementar la digitalización de dicho patrimonio cultural, se aprecia que el Estado es consciente de la importancia de la protección y salvaguarda de los bienes culturales, lo que permitirá que en el futuro se cuente con una gestión integrada para la protección y salvaguarda del mencionado patrimonio cultural.

En ese sentido, es imprescindible que se brinde al Archivo General de la Nación de los medios y recursos necesarios que le permitan proteger y conservar el Patrimonio Documental de la Nación que custodia en sus repositorios; asimismo, a los Archivos Regionales y a los Archivos Públicos que cuenten con archivos históricos, los cuales, son de interés nacional considerando que son prueba de los acontecimientos más resaltantes de la historia de nuestro país, así como fuente de información y acceso a los ciudadanos en general que requieran contar con su adecuada conservación y preservación en el tiempo contando con la infraestructura, equipamiento, tecnología, personal y presupuesto para su adecuado mantenimiento.

Sistema Nacional de Archivo – Identificación del problema

El Sistema Nacional de Archivos fue creado mediante Ley N° 25323, emitido el 04 de junio de 1991, con la finalidad de integrar estructural, normativa y funcionalmente los archivos de las entidades públicas existentes en el ámbito nacional, mediante la aplicación de

principios, normas, técnicas y métodos de archivos, garantizando con ello la defensa,

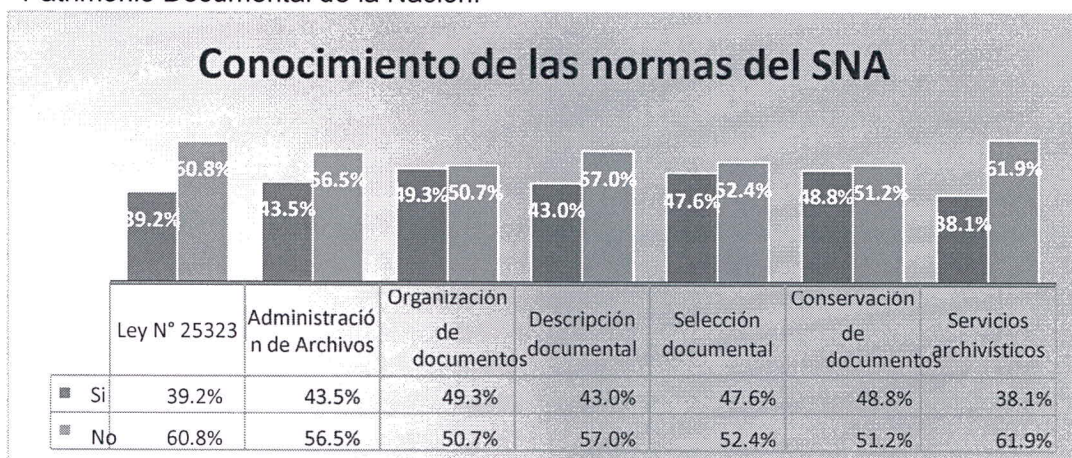
³ Política Nacional de Cultura al 2030. Recuperado de: <https://www.gob.pe/institucion/cultura/informes-publicaciones/841303-politica-nacional-de-cultura-al-2030>

conservación, organización y servicio del Patrimonio Documental de la Nación, de acuerdo al Artículo 1° de la citada ley; asimismo, se establece al Archivo General de la Nación como Órgano Rector y Central del Sistema, como se precisa en el Artículo 4° de la precitada ley.

Desde la creación del Sistema hasta la fecha, la implementación de los procesos y procedimientos técnico archivísticos ha sido limitada, ha presentado diversos problemas que dificulta su implementación y que; por consiguiente, pone en riesgo la protección, salvaguarda y conservación del Patrimonio Documental de la Nación.

Uno de los principales problemas para el Sistema Nacional de Archivos es su marco normativo, el cual data de hace más de 30 años, y con el paso de los años, se han emitido distintos dispositivos legales como el Procedimiento Administrativo General y modificatorias, la Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Modernización de la Gestión del Estado, la Organización del Estado y el Gobierno Digital, este último en el año de 2021, lo que ha hecho que la referida norma pierda fuerza y ponga en riesgo la preservación y acceso del Patrimonio Documental de la Nación que se conserva en los archivos integrantes del Sistema.

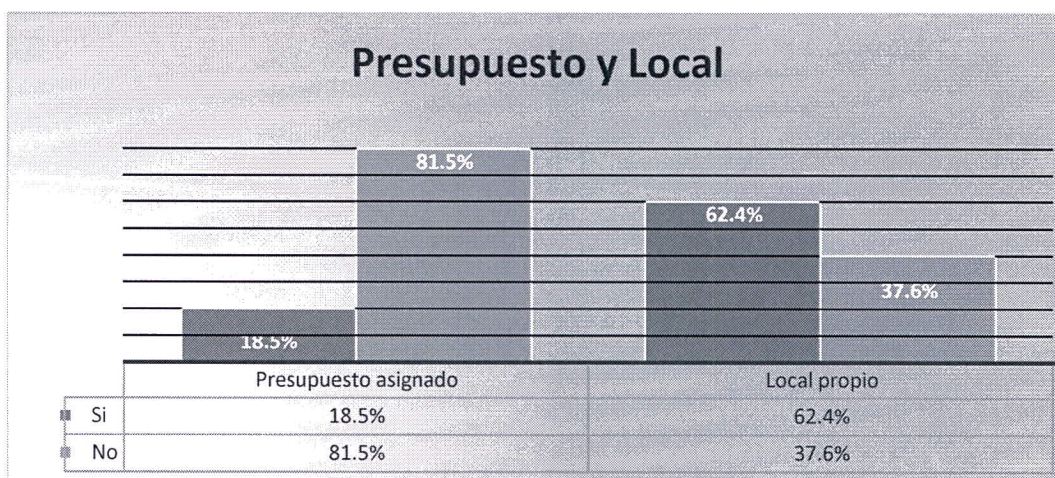
En ese contexto, de acuerdo a los censos de archivo realizados en los años 1997 y 2014, documentos publicados por el Archivo General de la Nación⁴, en los cuales se evidencia que el conocimiento sobre procesos y procedimientos archivísticos por parte de los integrantes del Sistema Nacional de Archivos tiene una tendencia a disminuir; es decir, que los funcionarios o encargados, profesionales, técnicos y auxiliares de los archivos regularmente no ejecutan sus actividades siguiendo el marco jurídico y técnico dispuesto por el Archivo General de la Nación, lo que pone en riesgo la conservación y acceso al Patrimonio Documental de la Nación.



Fuente: Archivo General de la Nación – II Censo Nacional de Archivos 2014.

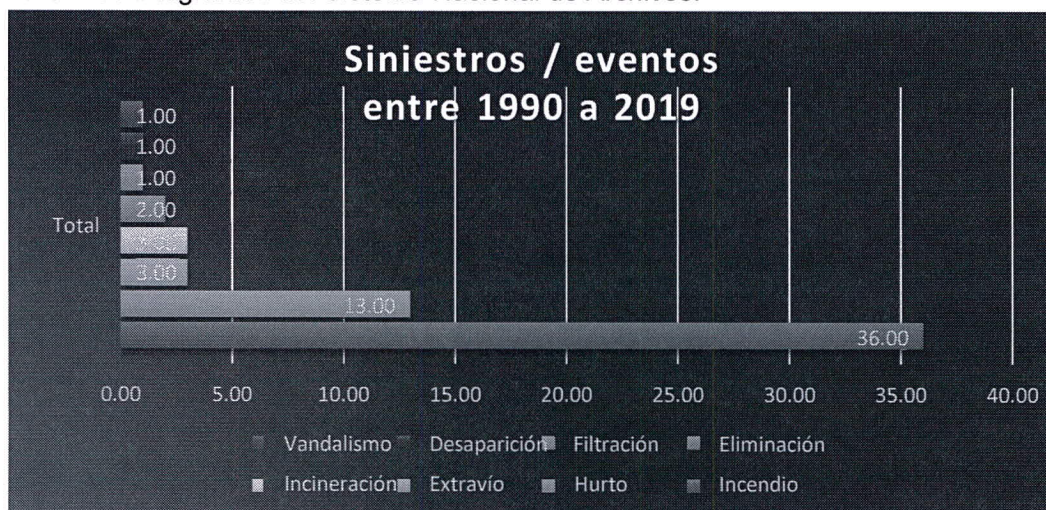
⁴ Archivo General de la Nación. Recuperado de: <https://snarector.agn.gob.pe/recursos-de-informacion/publicaciones/censo-nacional-de-archivos/>

En esa línea, los datos arrojados por el segundo censo de archivos, publicado en el año 2016, evidencia que el presupuesto asignado para los archivos es muy bajo y en la mayoría de los casos no cuentan con un presupuesto asignado y aprobado, y solo el 62.4% de archivos posee local propio⁵; sin embargo, en muchos casos los repositorios no cuentan con las medidas de protección necesaria, ni con la infraestructura, equipamiento y requerimientos mínimos para custodiar y conservar los documentos porque se ubican en sótanos con tuberías de agua y desagüe o en azoteas desprovistas del equipamiento y personal necesario, entre otros.



Fuente: Archivo General de Nación – II Censo Nacional de Archivos 2014.

Esta falta de asignación de presupuesto e infraestructura ha traído como consecuencia, en algunos casos, siniestros y eventos (incendio, extravío, hurto) que tiene como consecuencia la pérdida del Patrimonio Documental de la Nación, custodiado en los archivos integrantes del Sistema Nacional de Archivos.



Fuente: Prensa escrita (Diario El Comercio, Diario El Peruano, Diario Correo, otros).

De acuerdo con la información recopilada, por cada año al menos se han producido dos

⁵ Perú: Resultados definidos del II Censo Nacional de Archivos – 2014, Archivo General de la Nación, año 2014, pág. 42.

eventos o siniestros que afectan directamente al Patrimonio Documental de la Nación, tanto el custodiado en Lima Metropolitana como en las regiones del Perú, siendo el incendio, el siniestro más recurrente en los archivos tanto de Lima como en Regiones.

Otro problema recurrente que se aprecia en las entidades de la Administración Pública, es la de asumir erróneamente que la gestión de documentos inicia con la gestión del Archivo Central (separándolo de la gestión del trámite documentario y la gestión administrativa que realizan las oficinas). No obstante, es preciso señalar que, el quehacer archivístico considera la gestión de los documentos durante todo el ciclo de vida; es decir, desde su producción hasta su disposición final o conservación permanente. Por lo cual, los documentos archivísticos deben ser valorados tanto en su aspecto administrativo y de prueba jurídica, como en su calidad histórica, social, cultural, investigación y patrimonial⁶.

Cabe destacar que, la actividad del Archivo General de la Nación, como ente rector del Sistema Nacional de Archivos, no gira solo en torno a la protección del patrimonio como bien cultural, sino que, abarca la gestión documental en su conjunto, y que, por su importancia, tanto a nivel de la preservación de bien cultural como para el ejercicio efectivo del derecho al acceso a la información, adquiere un carácter rector y transversal para las entidades de toda la Administración Pública.

La problemática de desinterés mostrado por los diferentes niveles de gobierno radica en no haber asumido con claridad el testimonio que representa los documentos archivísticos y las características (autenticidad, integridad, fiabilidad y disponibilidad) que posee para garantizar confianza y transparencia del Estado de Derecho.

Considerando que actualmente las políticas del Estado peruano se encuentran orientadas hacia la transparencia, lucha contra la corrupción, datos abiertos, participación ciudadana, y la modernización del Estado, ninguna de ellas presenta una articulación estratégica que haga referencia de esa evidente necesidad de contar con archivos debidamente implementados que custodien documentos archivísticos organizados, descritos, valorados para su disposición final o conservación permanente, y se brinde el servicio y acceso correspondiente a fin que los lineamientos de dichas políticas sean eficientes, pese a que estos sean conformados por la producción diaria de los documentos archivísticos de la Administración Pública.

En los últimos años, el derecho de acceso a la información se ha convertido en una preocupación del Estado. Esto se debe a los innumerables actos de corrupción, y a la actuación indiferente de la Administración Pública en su atención al ciudadano, el cual es requerido en múltiples instancias de su vida.

⁶ Luis Núñez Soto, Condiciones para el mejoramiento de la gestión de los archivos públicos en el Perú, año 2020, Tesis para optar el grado académico de Maestro en Administración Pública. Universidad Católica Sede Sapientiae, Escuela de Postgrado.

Recuperado de:

<https://repositorio.ucss.edu.pe/bitstream/handle/20.500.14095/761/N%C3%BA%3%B1ez%20Soto%2c%20Luis%20Guillermo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

La preocupación radica sobre el riesgo existente en la relación directa que posee los documentos archivísticos custodiados en los archivos como garantía para el libre y oportuno acceso a la información pública, como testimonio para la defensa de derechos de los ciudadanos, entre otros. Dicho acceso permite cumplir lo señalado en el inciso 5 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú como el derecho fundamental de toda persona a solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido.

Considerando que los documentos archivísticos son por naturaleza una de las principales formas de expresión humana al contener información, y estar reconocidos universalmente como fuente primaria; en consecuencia, durante la gestión administrativa sistemática, ordenada e integral, las actividades realizadas por los servidores se verifican con ellos (documentos); de allí se desprende que los documentos archivísticos o de archivos son producto de la función pública y prueban lo realizado.

Otro problema latente, es en relación al marco normativo del Sistema Nacional de Archivos, hasta la fecha no se incorporan conceptos, procesos y procedimientos respecto a los documentos electrónicos y gestión documental, lo que en suma no contribuye al desarrollo de los archivos en las entidades del Estado, siendo prioritario el cumplimiento de la Ley del Gobierno Digital que deberá abordarse de forma conjunta para el desarrollo y modernización del país.

Por qué amerita declararse de interés y necesidad.

El Artículo 21° de la Constitución Política del Perú establece que los documentos de archivos son Patrimonio Cultural de la Nación y están protegidos por el Estado:

“Artículo 21°.- Los yacimientos y restos arqueológicos, construcciones, monumentos, lugares, documentos bibliográficos y de archivo, objetos artísticos y testimonios de valor histórico, expresamente declarados bienes culturales, y provisionalmente los que se presumen como tales, son patrimonio cultural de la Nación, independientemente de su condición de propiedad privada o pública. Están protegidos por el Estado. (...)”

Como se aprecia, el Estado peruano está comprometido en la protección del Patrimonio Cultural de la Nación; por tal motivo, es de interés y necesidad pública la declaración del fortalecimiento del Archivo General de la Nación y el Sistema Nacional de Archivos para impulsar un desarrollo archivístico encuadrado en políticas públicas que permitan la preservación de la memoria del país, el acceso a la información pública y la modernización del estado, considerando que los documentos de archivo que custodian las entidades del Estado no solo son documentos históricos que deben ser archivados y conservados, sino que son documentos que sirven de testimonio para garantizar los derechos de las personas y las entidades, así como, contribuir a la transparencia y el acceso a la información, rendición de cuentas, simplificación administrativa y la lucha contra la corrupción; sin embargo, debe priorizarse la digitalización de los documentos históricos por su valiosa información que debe preservarse en el tiempo.

EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La iniciativa legislativa no afecta ninguna norma de carácter constitucional, así como otras leyes de menor rango.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Por ser declarativa, la propuesta legislativa no irroga gasto al erario nacional. Su objetivo es declarar de interés nacional el fortalecimiento del Archivo General de la Nación, Sistema Nacional de Archivos y la digitalización de documentos históricos, con la finalidad de proteger y conservar el Patrimonio Documental integrante del Patrimonio Cultural de la Nación.

El fortalecimiento del Archivo General de la Nación y del Sistema Nacional de Archivos tiene como objetivo que el Archivo General de la Nación y los Archivos Regionales cuenten con las condiciones óptimas para proteger, custodiar, conservar, digitalizar, restaurar y difundir los documentos históricos que son parte del Patrimonio Documental de la Nación, los Archivos Públicos; es decir, las entidades deben implementar y adecuar las normas, procesos y procedimientos archivísticos, lo que en suma permitirá archivos con documentos archivísticos organizados y descritos que cumplan con su disposición final o conservación permanente, proporcionando en ambos estadios la información indispensable para el desarrollo de las actividades de los ciudadanos, instituciones, gobierno y la sociedad en general, así como el acceso y transparencia de la información.

La digitalización de documentos permitirá mejorar el servicio de los documentos archivísticos, preservando el Patrimonio Documental de la Nación, contando con un respaldo ante la pérdida y deterioro de los documentos por el pasar de los años, con la finalidad que permita a largo plazo que los ciudadanos, entidades y usuarios en general, accedan al citado Patrimonio Documental.

En ese sentido, la información contenida en los documentos archivísticos, considerado Patrimonio Documental de la Nación debe ser accesibles sin obstáculos, para lo cual se requiere que este sea preservado plenamente y protegido como memoria de todos los ciudadanos, lo que nos encamina a la transparencia y nos permite apoyar a la lucha contra la corrupción.

Finalmente, es necesario que el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Cultura, conforme a sus competencias y funciones desplieguen realicen las acciones necesarias para la asignación de los recursos presupuestales requeridos que garanticen el fortalecimiento del Archivo General de la Nación, el Sistema Nacional de Archivos y la digitalización de los documentos históricos.

RELACIÓN DE LA NORMA CON EL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto de Ley se encuentra enmarcado en las políticas de Estado del Acuerdo Nacional, de conformidad a la tercera Política de Estado, en lo relacionado con la afirmación de la identidad nacional, el cual tiene como objetivo la protección y difusión

de la memoria histórica del país.

Asimismo, la presente propuesta guarda relación con la Agenda Legislativa para el periodo anual de Sesiones 2021-2022, aprobada con Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2021-2022-CR, en el marco de la Política de Estado sobre Afirmación de la identidad nacional, vinculado a la Protección del Patrimonio Cultural, punto 7.