

Bogotá D.C., 31 de mayo de 2024

CONCEPTO TÉCNICO NO. 190

TEMA DE CONSULTA

Intervención de expedientes cerrados.

COMPETENCIA:

Previo a resolver la consulta, se señala que de conformidad con el Decreto No. 158 de 2022 *"Por el cual se establece la estructura del Archivo General de la Nación y se determinan las funciones de las diferentes dependencias"*. Es función de la Subdirección de Política y Normativa liderar y consolidar la emisión de conceptos técnicos y/o recomendaciones sobre la implementación de la política archivística.

MOTIVO DE LA CONSULTA:

(...) 1. ¿El deber ser es la devolución desde la Concesión del expediente al Inspector competente para que incorpore los documentos con fechas anteriores, y diligencie de nuevo la Hoja de Control y haga foliación nuevamente?

2. ¿El inspector competente debe de entregar con oficio radicado a los empleados de la Concesión los documentos con fechas anteriores de los expedientes que ya cerraron, y con la fecha del oficio radicado puedan ordenar al final del expediente dichas tipologías documentales y actualizar la Hoja de Control en este orden?

Lo anterior, para definir el procedimiento de actualización de la Hoja de Control de los expedientes que ya tienen cierre administrativo con Resolución de fallo, y procurando no alterar la Hoja de Control que previamente fue diligenciada y firmada por los funcionarios que intervinieron los expedientes de cada inspección de la Secretaría de Movilidad. (...). (sic).

CONSIDERACIONES

Sobre la respuesta, conviene precisar en primer término, que las consultas que se presentan a esta entidad, se resuelven de manera general, abstracta e impersonal, de acuerdo con las funciones conferidas en el ejercicio de las atribuciones de dirección y coordinación de la función archivística del estado colombiano, expresamente señalada en la Ley 594 de 2000 y se circunscribe a hacer claridad en cuanto al texto de las normas de manera general, para lo cual armoniza las disposiciones en su conjunto, de acuerdo con el asunto que se trate y emite su concepto, ciñéndose en todo a las normas vigentes sobre la materia.

RESPUESTA

1. ANTECEDENTES NORMATIVOS

Constitución Política de Colombia

Artículo 8. Es obligación del estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación.

Artículo 72. El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.

Ley 594 de 2000 "Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones".

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer las reglas y principios generales que regulan la función archivística del Estado.

Artículo 3º. Definiciones. Para los efectos de esta ley se definen los siguientes conceptos, así:
(...)

Archivo. Conjunto de documentos, sea cual fuere su fecha, forma y soporte material, acumulados en un proceso natural por una persona o entidad pública o privada, en el transcurso de su gestión, conservados respetando aquel orden para servir como testimonio e información a la persona o institución que los produce y a los ciudadanos, o como fuentes de la historia. (...).

(...)

Gestión documental. Conjunto de actividades administrativas y técnicas tendientes a la planificación, manejo y organización de la documentación producida y recibida por las entidades, desde su origen hasta su destino final, con el objeto de facilitar su utilización y conservación.

(...)

Tabla de retención documental. Listado de series con sus correspondientes tipos documentales, a las cuales se asigna el tiempo de permanencia en cada etapa del ciclo vital de los documentos.

Documento original. Es la fuente primaria de información con todos los rasgos y características que permiten garantizar su autenticidad e integridad.

Artículo 4º. Principios generales. Los principios generales que rigen la función archivística son los siguientes:

a) Fines de los archivos. El objetivo esencial de los archivos es el de disponer de la documentación organizada, en tal forma que la información institucional sea recuperable para uso de la administración en el servicio al ciudadano y como fuente de la historia;

Por lo mismo, los archivos harán suyos los fines esenciales del Estado, en particular los de servir a la comunidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y los de facilitar la participación de la comunidad y el control del ciudadano en las decisiones que los afecten, en los términos previstos por la ley; (...)

d) Responsabilidad. Los servidores públicos son responsables de la organización, conservación, uso y manejo de los documentos. Los particulares son responsables ante las autoridades por el uso de los mismos. (...).

Artículo 22. Procesos archivísticos. La gestión de documentación dentro del concepto de archivo total, comprende procesos tales como la producción o recepción, la distribución, la consulta, la organización, la recuperación y la disposición final de los documentos.

Ley 1712 de 2024 "Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones".

Artículo 5°. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de esta ley serán aplicables a las siguientes personas en calidad de sujetos obligados:

(...)

d) Cualquier persona natural, jurídica o dependencia de persona jurídica que desempeñe función pública o de autoridad pública, respecto de la información directamente relacionada con el desempeño de su función. (...).

Artículo 6°. Definiciones.

(...)

g) Gestión documental. Es el conjunto de actividades administrativas y técnicas tendientes a la planificación, procesamiento, manejo y organización de la documentación producida y recibida por los sujetos obligados, desde su origen hasta su destino final, con el objeto de facilitar su utilización y conservación; (...).

Artículo 15. Programa de Gestión Documental. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, los sujetos obligados deberán adoptar un Programa de Gestión Documental en el cual se establezcan los procedimientos y lineamientos necesarios para la producción, distribución, organización, consulta y conservación de los documentos públicos. Este Programa deberá integrarse con las funciones administrativas del sujeto obligado. Deberán observarse los lineamientos y recomendaciones que el Archivo General de la Nación y demás entidades competentes expidan en la materia.

Artículo 16. Archivos. En su carácter de centros de información institucional que contribuyen tanto a la eficacia y eficiencia del Estado en el servicio al ciudadano, como a la promoción activa del acceso a la información pública, los sujetos obligados deben asegurarse de que existan dentro de sus entidades procedimientos claros para la creación, gestión, organización y conservación de sus archivos. Los procedimientos adoptados deberán observar los lineamientos que en la materia sean producidos por el Archivo General de la Nación.

Decreto 1080 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura".

ARTÍCULO 2.8.2.5.5. Principios del proceso de gestión documental. La gestión de documentos en toda la administración pública se regirá por los siguientes principios.

a) Planeación. La creación de los documentos debe estar precedida del análisis legal, funcional y archivístico que determine la utilidad de estos como evidencia, con miras a facilitar su gestión. El resultado de dicho análisis determinará si debe crearse o no un documento.

b) Eficiencia. Las entidades deben producir solamente los documentos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos o los de una función o un proceso.

c) Economía. Las entidades deben evaluar en todo momento los costos derivados de la gestión de sus documentos buscando ahorros en los diferentes procesos de la función archivística.

d) Control y seguimiento. Las entidades deben asegurar el control y seguimiento de la totalidad de los documentos que produce o recibe en desarrollo de sus actividades, a lo largo de todo el ciclo de vida. (...).

ARTÍCULO 2.8.2.5.9. Procesos de la gestión documental. La gestión documental en las diferentes entidades públicas en sus diferentes niveles, debe comprender como mínimo los siguientes procesos.

(...)

c) Gestión y trámite. Conjunto de actuaciones necesarias para el registro, la vinculación a un trámite, la distribución incluidas las actuaciones o delegaciones, la descripción (metadatos), la disponibilidad, recuperación y acceso para consulta de los documentos, el control y seguimiento a los trámites que surte el documento hasta la resolución de los asuntos.

d) Organización. Conjunto de operaciones técnicas para declarar el documento en el sistema de gestión documental, clasificarlo, ubicarlo en el nivel adecuado, ordenarlo y describirlo adecuadamente.

(...)

h) Valoración. Proceso permanente y continuo, que inicia desde la planificación de los documentos y por medio del cual se determinan sus valores primarios y secundarios, con el fin de establecer su permanencia en las diferentes fases del archivo y determinar su destino final (eliminación o conservación temporal o definitiva).

ARTÍCULO 2.8.2.6.5. Integridad de la información en los sistemas de gestión de documentos. Los sistemas de gestión documental deben mantener el contenido, la estructura, el contexto y el vínculo archivístico entre los

documentos, de forma que se garantice su accesibilidad, agrupación y valor como evidencia de las actuaciones de la Entidad.

ARTÍCULO 2.8.2.9.3. Definiciones. Para los efectos de este decreto se definen los siguientes términos así:

(...)

Transferencia documental: Proceso técnico, administrativo y legal mediante el cual se entrega a los archivos centrales (transferencia primaria) o a los archivos históricos (transferencia secundaria), los documentos que de conformidad con las tablas de retención documental han cumplido su tiempo de retención en la etapa de archivo de gestión o de archivo central respectivamente; implica un cambio en el responsable de la tenencia y administración de los documentos de archivo que supone obligaciones del receptor de la transferencia, quien asume la responsabilidad integral sobre los documentos transferidos.

Valoración documental: Proceso permanente y continuo, que inicia desde la planificación de los documentos y por medio del cual se determinan los valores primarios (para la administración) y secundarios (para la sociedad) de los documentos, con el fin de establecer su permanencia en las diferentes fases de archivo y determinar su disposición final (conservación temporal o permanente).

Acuerdo No. 001 de 2024 "Por el cual se establece el Acuerdo Único de la Función Archivística, se definen los criterios técnicos y jurídicos para su implementación en el Estado Colombiano y se fijan otras disposiciones.", emitido por el Archivo General de la Nación Jorge Palacios Preciado".

Artículo 4.3.1.9. Cierre de las unidades documentales. El cierre de las unidades documentales se debe llevar a cabo una vez finalizado el trámite administrativo que le dio origen. Una vez cerrada la unidad documental se empezarán a contar los tiempos de retención teniendo en cuenta lo estipulado en las Tablas de Retención Documental – TRD.

Artículo 4.4.2. Responsabilidad en la recepción de las transferencias documentales. Los sujetos obligados deben conformar un archivo central institucional, responsable de recibir, custodiar, describir, controlar y prestar el servicio de consulta de los documentos recibidos en transferencia primaria de los distintos archivos de gestión de la entidad. Al momento de recibir la transferencia documental se debe verificar la correcta aplicación de los instrumentos archivísticos.

Parágrafo: Una vez recibida la transferencia documental no se deben incorporar nuevos documentos a los expedientes. (Subraya fuera de texto).

2. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

1. El Acuerdo No. 001 de 2024 emitido por el Archivo General de la Nación Jorge Palacios Preciado, define el expediente como el “Conjunto de documentos producidos y recibidos **durante el desarrollo de un mismo trámite o procedimiento, acumulados por una persona, dependencia o unidad administrativa, vinculados y relacionados entre sí** y que se conservan manteniendo la integridad **y orden en que fueron tramitados**, desde su inicio hasta su resolución definitiva”. Y define el expediente híbrido como el “Conjunto conformado por documentos en soportes físicos y formatos electrónicos simultáneamente **que, a pesar de estar separados por ser conservados en sus formatos nativos (soportes originales), forman una sola unidad documental en razón al trámite o actuación que tratan, manteniendo un vínculo archivístico**, apoyado por el uso de herramientas tecnológicas. (Subraya y Negrilla fuera de texto).
2. “Las oficinas productoras son responsables de garantizar la conformación de las unidades documentales, conforme a los lineamientos que se establezcan en el Programa de Gestión Documental y atendiendo” **criterios como la hoja de control¹ que “se diligencia para las unidades documentales complejas. En esta se debe consignar la información por cada tipo documental** y debe ser ubicada al inicio de cada unidad de conservación. Para los expedientes electrónicos, el índice electrónico será el equivalente funcional de la hoja de control. La hoja de control no se debe foliar. La hoja de control o índice electrónico debe ser firmada al cierre del expediente. Para las unidades documentales simples, se debe establecer desde el Programa de Gestión Documental los controles para la descripción de los tipos documentales”². (Subraya y Negrilla fuera de texto).
3. **La organización de archivos comprende los procesos de clasificación, ordenación y descripción, dentro de los cuales se deben tener en cuenta los principios como el de procedencia,** “para determinar, a partir

¹ Archivo General de la nación Jorge Palacios Preciado. Acuerdo No. 001 de 2024. Hoja de control: Instrumento descriptivo en el cual se relacionan cada uno de los tipos documentales que conforman un mismo expediente.

² Archivo General de la Nación Jorge Palacios Preciado. Acuerdo No. 001 de 2024. Artículo 4.3.1.8.

de su estructura orgánico-funcional, las unidades administrativas u oficinas que producen los documentos en desarrollo de las funciones³". De igual manera el principio de orden original "**para establecer la secuencia y orden en el que son gestionados y tramitados, hasta su resolución definitiva, para garantizar la integridad y conformación de las unidades documentales**"⁴. (Subraya y Negrilla fuera de texto).

4. La ordenación documental responde a actividades a desarrollar "a partir de las series y subseries documentales registradas en el Cuadro de Clasificación Documental y debe establecer la secuencia de los tipos documentales al interior de los expedientes, para garantizar la adecuada disposición y control de los documentos. En el Programa de Gestión Documental – Proceso de Organización, se debe definir el sistema de ordenación a utilizar para las series documentales, teniendo en cuenta las características propias de cada una de ellas⁵". (Negrilla fuera de texto).

3. RESPUESTA A LOS INTERROGANTES PLANTEADOS

Según los antecedentes normativos antes establecidos, las consideraciones realizadas se proceden a dar respuesta a los interrogantes planteados:

1. ¿El deber ser es la devolución desde la Concesión del expediente al Inspector competente para que incorpore los documentos con fechas anteriores, y diligencie de nuevo la Hoja de Control y haga foliación nuevamente?

El Archivo General de la Nación Jorge Palacios Preciado emite el Acuerdo No. 001 de 2024 "Por el cual se establece el Acuerdo Único de la Función Archivística, se definen los criterios técnicos y jurídicos para su implementación en el Estado Colombiano y se fijan otras disposiciones.", el cual a través del artículo 4.3.1.9. señala el "**Cierre de las unidades documentales**" indicando que "(...) **se debe llevar a cabo una vez finalizado el trámite administrativo que le dio origen**. Una vez cerrada la unidad documental se empezarán a contar los tiempos de retención teniendo en cuenta lo estipulado en las Tablas de Retención Documental – TRD". Esto como resultado de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 4.3.1.1. y ss., donde se indica: "**Las oficinas de gestión documental o quien haga sus veces, deben establecer en el Programa de Gestión Documental – PGD, los criterios para la organización de los documentos**

³ Archivo General de la Nación Jorge Palacios Preciado. Acuerdo No. 001 de 2024. Artículo 4.3.1.2.

⁴ Archivo General de la Nación Jorge Palacios Preciado. Acuerdo No. 001 de 2024. Artículo 4.3.1.3.

⁵ Archivo General de la Nación Jorge Palacios Preciado. Acuerdo No. 001 de 2024. Artículo 4.3.1.5.

de archivo y de los archivos a partir de los procesos técnicos de clasificación, ordenación y descripción, teniendo en cuenta los principios de procedencia y orden original, el ciclo vital de los documentos y la normatividad archivística". (Negrillas fuera de texto).

Así mismo el citado acuerdo en el artículo 4.4.2. dispone que: "Los sujetos obligados deben conformar un archivo central institucional, **responsable de recibir, custodiar, describir, controlar** y prestar el servicio de consulta de los documentos recibidos en transferencia primaria de los distintos archivos de gestión de la entidad. **Al momento de recibir la transferencia documental se debe verificar la correcta aplicación de los instrumentos archivísticos.**", señalando además que, "**Una vez recibida la transferencia documental no se deben incorporar nuevos documentos a los expedientes**". (Negrillas fuera de texto).

Por lo cual, **el "incorporar los documentos con fechas anteriores al expediente cerrado, y diligenciar de nuevo la Hoja de Control y hacer una nueva foliación", es una actividad que es resultado cumplir con el proceso de organización documental**, en el cual las oficinas de gestión documental o quien haga sus veces, deben establecer a través del Programa de Gestión Documental – PGD, los criterios para la organización de los documentos de archivo y de los archivos a partir de los procesos técnicos de clasificación, ordenación y descripción, **teniendo en cuenta los principios de procedencia y orden original**, el ciclo vital de los documentos y la normatividad archivística⁶, esto **como acciones previas al proceso de transferencia documental**. Sin perjuicio de la intervención de los expedientes cerrados que por orden judicial o administrativa se realice, lo que debe ser conocido, analizado y autorizado por el Comité Institucional de Gestión y Desempeño⁷, en ejercicio de las funciones del Comité Interno de Archivo⁸.

2. ¿El inspector competente debe de entregar con oficio radicado a los empleados de la Concesión los documentos con fechas anteriores de los expedientes que ya cerraron, y con la fecha del oficio radicado puedan ordenar al final del expediente dichas tipologías documentales y actualizar la Hoja de Control en este orden?

⁶ Acuerdo No. 001 de 2024. Artículo 4.3.1.1.

⁷ Decreto 1083 de 2015. Artículo 2.2.22.3.8

⁸ ~~Decreto 1080 de 2015. Artículo 2.8.2.1.16.~~

En cumplimiento de la Ley General de Archivos y sus normas reglamentarias el Acuerdo No. 001 de 2024 emitido por el Archivo General de la Nación, ha señalado que “**Las oficinas productoras son responsables de garantizar la conformación de las unidades documentales**, conforme a los lineamientos que se establezcan en el Programa de Gestión Documental y atendiendo los siguientes criterios: 1. La clasificación de las unidades documentales debe basarse en el Cuadro de Clasificación Documental – CCD. 2. **Los tipos documentales se ordenarán de tal forma que se pueda evidenciar el desarrollo del trámite (principio de orden original)**. (...)”⁹. (Negrilla Fuera de texto). Conforme a la norma citada, todo tipo documental que ingrese para conformar unidades documentales simples, o unidades documentales complejas o expedientes, deben estar agrupados en desarrollo de un mismo trámite, actuación o procedimiento; independientemente del tipo de información, soporte físico o formato electrónico; las unidades documentales deben agruparse conformando series o subseries documentales, y se ordenarán de tal forma que se pueda evidenciar el desarrollo del trámite en estricto cumplimiento del principio de orden original. El cual no puede cambiarse so pretexto de ingresar documentos a través de un oficio radicado, para que a través de la fecha del mismo, se puedan ordenar al final del expediente dichas tipologías documentales y actualizar la Hoja de Control en este orden.

En los anteriores términos se absuelve la consulta planteada, la cual debe considerarse dentro de los parámetros establecidos en el Código Contencioso de Procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo 28, del Título II, Derecho de Petición, capítulos I, II y III, sustituidos por la Ley 1755 de 2015, sobre el Alcance de los Conceptos.

Atentamente,

YENNI
MARCELA
GASCA MUETE

Firmado
digitalmente por
YENNI MARCELA
GASCA MUETE

@Firma

YENNI MARCELA GASCA MUETE

Subdirectora de Política y Normativa Archivística.

Proyectó: JHON JAIRO CORREA VELA / SPA
Revisó: YENNI MARCELA GASCA MUETE / SPA
Archivado en: Conceptos_Tecnicos_2024

⁹ Acuerdo No. 001 de 2024. Artículo 4.3.1.8.