

Bogotá D.C., 29 de mayo de 2024

## CONCEPTO TÉCNICO NO. 184

### TEMA DE CONSULTA

Cumplimiento de la Ley General de Archivos por parte de las Entidades Sin Ánimo de Luro – ESAL.

### 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:

(...) Solicito se me informe cual es el marco normativo de los instrumentos archivísticos de una entidad sin ánimo de lucro y si esta debe acatar las disposiciones de la Ley 594 de 2000, Ley General de Archivos, Decreto 1080 de 2015, la Circular 01 de 2013, el Acuerdo 005 de 2013 en lo referente a la elaboración e implementación de TRD 2. Cuál es la entidad que vigila en tema de archivo a las ESAL (...). (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.

---

**Archivo General de la Nación Jorge Palacios Preciado**

Dirección: Carrera 6 No.6 - 91, Bogotá D.C., Colombia

Teléfono: (+57) 601 328 2888

Fecha: 23-06-2023 V:01 GNA-FO-01 CONCEPTO TECNICO

## 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 2º. Ámbito de aplicación.** La presente ley comprende a la administración pública en sus diferentes niveles, las entidades privadas que cumplen funciones públicas y los demás organismos regulados por la presente ley.

**Artículo 11. Obligatoriedad de la conformación de los archivos públicos.** El Estado está obligado a la creación, organización, preservación y control de los archivos, teniendo en cuenta los principios de procedencia y orden original, el ciclo vital de los documentos y la normatividad archivística.

**Artículo 12. Responsabilidad.** La administración pública será responsable de la gestión de documentos y de la administración de sus archivos.

**Artículo 24. Obligatoriedad de las tablas de retención.** Será obligatorio para las entidades del Estado elaborar y adoptar las respectivas tablas de retención documental.

**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:

- a) Toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital.
- b) Los órganos, organismos y entidades estatales independientes o autónomos y de control.
- c) Las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública, que presten servicios públicos respecto de la información directamente relacionada con la prestación del servicio público.
- 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.
- e) Las empresas públicas creadas por ley, las empresas del Estado y sociedades en que este tenga participación.
- f) Los partidos o movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos.
- g) Las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público.

Las personas naturales o jurídicas que reciban o intermedien fondos o beneficios públicos territoriales y nacionales y no cumplan ninguno de los otros requisitos para ser considerados sujetos obligados, solo deberán cumplir con la presente ley respecto de aquella información que se produzca en relación con fondos públicos que reciban o intermedien.

**Parágrafo 1º.** No serán sujetos obligados aquellas personas naturales o jurídicas de carácter privado que sean usuarios de información pública".

## **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.

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

**ARTÍCULO 2.8.2.3.1. Obligación de conformar archivos en entidades vigiladas por el Estado.** Las personas naturales o jurídicas de derecho privado, que estén bajo vigilancia del Estado deberán contar con un archivo institucional creado, organizado, preservado y controlado, teniendo en cuenta los principios de procedencia y de orden original, el ciclo vital de los documentos, y las normas que regulen a cada sector así como las establecidas en la Ley 594 de 2000.

**PARÁGRAFO 1.** Es responsabilidad de las Superintendencias y los Ministerios en sus respectivos sectores, establecer normas para el manejo de los archivos de las entidades privadas bajo su inspección y vigilancia, de conformidad con lo establecido en la Ley 594 de 2000 y demás normas reglamentarias, previa coordinación con el Archivo General de la Nación Jorge Palacios Preciado. (...).

**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. (...).

**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 1.1.2. Ámbito de aplicación.** El presente Acuerdo comprende a la administración pública, en sus diferentes niveles: nacional, departamental, distrital, municipal, así como las entidades privadas que cumplen funciones públicas y demás organismos regulados por la Ley 594 de 2000.

**Parágrafo.** Para efectos del presente Acuerdo, se hará referencia al término de sujetos obligados, en concordancia con el ámbito de aplicación de la Ley 594 de 2000, Ley General de Archivos, para referir a las entidades públicas o privadas que cumplen funciones públicas, que por efecto incluye a: servidores públicos; trabajadores oficiales; personas naturales o jurídicas de derecho privado que por mandato legal cumplen una función pública.

## **2. CONSIDERACIONES PRELIMINARES**

1. Para determinar la naturaleza jurídica de las Entidades Sin Ánimo de Lucro – ESAL, es necesario acudir en primera medida al artículo 38 de la Constitución

Política ya que este artículo determina el derecho fundamental de asociación, el cual garantiza la libertad de las personas para asociarse y desarrollar actividades comunes sin perseguir un ánimo de lucro con ello.

Con base en lo anterior, el Decreto 2150 de 1995 dispone en su artículo 143 que, “(...) Las entidades de naturaleza cooperativa, los fondos de empleados y las asociaciones mutuales, así como sus organismos de integración y las instituciones auxiliares del cooperativismo, son entidades sin ánimo de lucro y se constituirán por escritura pública o documento privado, el cual deberá ser suscrito por todos los asociados fundadores y contener constancia acerca de la aprobación de los estatutos de la empresa asociativa. (...)”.

Por su parte, el Decreto 1074 de 2015 indica: “Artículo 2.2.2.40.1.1. Registro de las personas jurídicas sin ánimo de lucro. Las personas jurídicas sin ánimo de lucro de que tratan los artículos 40 a 45 y 143, a 148 del Decreto 2150 de 1995, en concordancia con el artículo 146 del Decreto 019 de 2012, se inscribirán en las respectivas Cámaras de Comercio en los mismos términos, con las mismas tarifas y condiciones previstas para el registro mercantil de los actos de las sociedades comerciales. (...)”.

2. El objeto social indica detalladamente las actividades principales que va a desarrollar la entidad sin ánimo de lucro, dentro de las cuales se pueden destacar las siguientes sin que sean las únicas:

| TIPO DE ENTIDAD                                                                         | NORMA QUE LA SUSTENTA                                        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|
| Juntas de Acción Comunal                                                                | Ley 743 de 2002<br>Decreto 2350 de 2003                      |
| Entidades científicas, tecnológicas, culturales e investigativas                        | Decreto Distrital 530 de 2015                                |
| Asociaciones agropecuarias y campesinas nacionales y no nacionales                      | Decreto 1279 de 1994                                         |
| Asociaciones profesionales y sociales                                                   | Ley 584 de 2000                                              |
| Asociaciones juveniles                                                                  | Ley Estatutaria 1622 de 2013<br>Ley Estatutaria 1885 de 2018 |
| Asociaciones de egresados                                                               | Decreto 530 de 2015                                          |
| Asociaciones de padres de familia                                                       | Ley 115 de 1994                                              |
| Asociaciones mutuales, así como sus organismos de integración y entidades de naturaleza | Ley 79 de 198<br>Ley 454 de 199838                           |

|                                                                                                                                                                |                                                                                |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|
| cooperativa e instituciones auxiliares del cooperativismo                                                                                                      | Decreto 2150 de 199539<br>Decreto 427 de 199640<br>Decreto - Ley 019 de 201241 |
| Asociaciones de copropietarios, coarrendatarios, arrendatarios de vivienda compartida y vecinos, diferentes a las regidas por la Ley 675 de 2001               | Ley 820 de 2003                                                                |
| Fondos de empleados                                                                                                                                            | Decreto 1481 de 1989<br>Ley 1391 de 2010                                       |
| Instituciones de educación formal y no formal, esta última realizada a través de entidades educativas para el trabajo y el desarrollo humano                   | Ley 115 de 1994<br>Decreto 530 de 2015<br>Ley 1064 de 2006                     |
| Cabildos indígenas                                                                                                                                             | Regulados por la Ley 89 de 1890                                                |
| Organizaciones gremiales de pensionados                                                                                                                        | Ley 43 de 1984                                                                 |
| Entidades privadas del sector de salud                                                                                                                         | Ley 100 de 1993<br>Decreto 682 de 2018<br>Ley 10 de 1990                       |
| Asociaciones de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos                                                                                      | Ley 44 de 1993                                                                 |
| Establecimientos de beneficencia y de instrucción pública de carácter oficial, y corporaciones y fundaciones creadas por leyes, ordenanzas, acuerdos y decreto | Ley 489 de 1998                                                                |
| Las propiedades regidas por las leyes de propiedad horizontal                                                                                                  | Ley 675 de 2001                                                                |
| Cajas de compensación familiar                                                                                                                                 | Ley 21 de 1982                                                                 |
| Entidades que conforman el sistema nacional del deporte de los niveles nacional, departamental y municipal                                                     | Ley 181 de 1995<br>Decreto-Ley 1228 de 1995                                    |
| Las casas-cárcel                                                                                                                                               | Ley 1709 de 2014<br>Sentencia C-394 de 1995                                    |

Otras actividades que desarrollan las entidades sin ánimo de lucro son: Instituciones de educación superior, Comités de desarrollo y control social de servicios públicos domiciliarios, Entidades ambientalistas, Instituciones de utilidad común que prestan servicios de bienestar familiar, Entes gremiales de naturaleza laboral, Entes gremiales de naturaleza civil, Iglesias, confesiones y denominaciones religiosas, sus federaciones, confederaciones, asociaciones de ministros, Partidos y movimientos políticos, Personas jurídicas extranjeras de derecho privado sin ánimo de lucro, con domicilio en

el exterior y que establezcan negocios permanentes en Colombia, Organizaciones comunitarias de primero (que agrupan a un colectivo de personas naturales o jurídicas), segundo (son aquellas en donde sus asociados son entidades de primer grado y forman federaciones, cuyo propósito puede ser la representación gremial o sectorial, o complementar e integrar las actividades de sus asociados), tercero y cuarto grado (confederaciones - surgen de la unión de los organismos de segundo y tercer grado, Sindicatos y asociaciones de trabajadores y empleadores.

3. Por todo lo anterior cabe señalar que, el artículo 634 del Código Civil dispone que "No son personas jurídicas las fundaciones que no se hayan establecido en virtud de una ley" por lo cual y dentro la normatividad legal vigente las Entidades Sin Ánimo de Lucro – ESAL, se constituyen mediante escritura pública o documento privado y deben registrarse ante la Cámara de Comercio<sup>1</sup> con jurisdicción en el domicilio principal de la recién formada persona jurídica, demostrando así su existencia mediante el certificado que expide la correspondiente Cámara de Comercio; no pudiendo existir una constitución de hecho, es decir sin ninguna ritualidad o formalidad jurídica.
4. Teniendo en cuenta que "La función administrativa de inspección comporta la facultad de solicitar información de las personas objeto de supervisión, así como de practicar visitas a sus instalaciones y realizar auditorías y seguimiento de su actividad; la vigilancia, por su parte, está referida a funciones de advertencia, prevención y orientación encaminadas a que los actos del ente vigilado se ajusten a la normatividad que lo rige; y, finalmente, el control permite ordenar correctivos sobre las actividades irregulares y las situaciones críticas de orden jurídico, contable, económico o administrativo"<sup>2</sup>. El régimen jurídico que soporta estas funciones ejercidas sobre las Entidades Sin Ánimo de Lucro – ESAL, está regulado entre otras normas por el numeral 26 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia que dice: "Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: "Ejercer la inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas y para que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de los fundadores"

---

<sup>1</sup> Decreto 019 de 2012. Artículo 166.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Ponente: Oscar Darío Amaya Navas 2015, Radicado 06785 p. 6

En desarrollo de lo anterior la Ley 489 de 1998 en su artículo 66 señala: “Las superintendencias son organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera que aquella les señale, sin personería jurídica, que cumplen funciones de inspección y vigilancia atribuidas por la ley o mediante delegación que haga el Presidente de la República previa autorización legal. (...)”.

Por su parte la Ley 1314 de 2009 establece que: “Sin perjuicio de las facultades conferidas en otras disposiciones, relacionadas con la materia objeto de esta ley, en desarrollo de las funciones de inspección, control o vigilancia, corresponde a las autoridades de supervisión: 1. Vigilar que los entes económicos bajo inspección, vigilancia o control, así como sus administradores, funcionarios y profesionales de aseguramiento de información, cumplan con las normas en materia de contabilidad y de información financiera y aseguramiento de información, y aplicar las sanciones a que haya lugar por infracciones a las mismas. (...)”.

Así mismo, el Decreto – Ley 019 de 2012 indica en su artículo 37 que: “En ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control, las Superintendencias y demás entidades que cumplan funciones de policía administrativa, impartirán instrucciones a sus vigilados para que no exijan más requisitos, trámites o procedimientos de los estrictamente necesarios, y orientarlos al logro de objetivos de eficiencia, economía, celeridad, y racionalización de trámites que benefician al ciudadano”.

### **3. RESPUESTA A LOS INTERROGANTES PLANTEADOS**

Según los antecedentes normativos antes establecidos, las consideraciones realizadas y en respuesta al interrogante planteado, sea lo primero señalar que las Entidades Sin Ánimo de Lucro – ESAL son, “personas jurídicas que se constituyen por la voluntad de asociación o creación de una o más personas (naturales o jurídicas) para realizar actividades en beneficio de asociados, terceras personas o comunidad en general. Las Esal no persiguen el reparto de utilidades entre sus miembros. Pueden ser asociaciones, corporaciones y fundaciones; Entidades de economía solidaria (cooperativas, precooperativas, fondos de empleados, asociaciones mutuales); Veedurías ciudadanas; Entidades Extranjeras de Derecho Privado Sin Ánimo de Lucro con domicilio en el exterior;

Instituciones Auxiliares del Cooperativismo y Organismo de segundo y tercer grado”<sup>3</sup>, entre otras.

Por lo cual y según el ámbito de aplicación establecido en la Ley 594 de 2000 y en la Ley 1712 de 2014, si la Entidad Sin Ánimo de Lucro -ESAL, realiza actos de comercio<sup>4</sup> como negocios o inversiones con el fin de obtener los recursos que requieren para la realización de su objeto social sin que por tal razón se afecte en manera alguna el elemento esencial que las identifica consistente en la ausencia de ánimo de lucro; esto dentro del ejercicio de una función pública de la que haya sido investida o la prestación de un servicio público autorizado, es un sujeto obligado al cumplimiento de la Ley General de Archivos y sus normas reglamentarias, solo respecto de la información directamente relacionada con la función pública ejercida y la prestación del servicio público. Así mismo, será también sujeto obligado si el Estado tiene algún tipo de participación en la ESAL, de igual manera está obligado si tiene a su nombre la administración de parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público. Además, también será sujeto obligado si recibe o intermedie fondos o beneficios públicos territoriales y nacionales y no cumpla con ninguno de los otros requisitos para ser considerados sujeto obligado de los que habla el artículo 5° de la Ley 1712 de 2014 y solo se obligará respecto de aquella información que se produzca en relación con fondos públicos que reciban o intermedien.

La obligación de cumplir con la Ley General de Archivos por parte de las ESAL según sea el caso, por supuesto incluye surtir las etapas de la organización documental<sup>5</sup>, la aplicación de los Instrumentos Archivísticos para la Gestión Documental<sup>6</sup> dentro de los cuales se encuentran las Tablas de Retención Documental – TRD, las que “se elaboran para valorar los documentos de archivo que debe producir la entidad, en desarrollo de las funciones asignadas a cada unidad administrativa u oficina productora que la conforma, bien sea en soportes físicos o formatos electrónicos”<sup>7</sup> y comprendiendo además, como mínimo los

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 287 de 2012. Valencia Z., Arturo; Ortiz M., Álvaro, Derecho Civil, Tomo I: parte general y personas, Ed. Temis, 15a. Ed., Bogotá, 2002, p. 423; Gaitán S., Óscar, 2014, op. Cit., p. 7.

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sección Cuarta. Expediente 17552; Sentencia 17364 del 1° de septiembre de 2011.

<sup>5</sup> Decreto 1080 de 2015. Artículo 2.8.2.5.7.

<sup>6</sup> Decreto 1080 de 2015. Artículo 2.8.2.5.8.

<sup>7</sup> Archivo General de la Nación Jorge Palacios Preciado. Acuerdo No. 001 de 2024. Artículo 5.1.1.1. Numeral 1.

procesos de la gestión documental establecidos en el artículo 2.8.2.5.9. del Decreto 1080 de 2015.

Por su parte, será la cabeza de cada sector que le corresponda de acuerdo con el objeto social de cada Entidad Sin Ánimo de Lucro - ESAL, quien ejercerán las funciones de Inspección, Vigilancia y Control. Y serán estas, las que deben emitir los lineamientos para que las Entidades Sin Animo de Lucro, cumplan las disposiciones establecidas por la Ley General de Archivos, esto en concordancia con las directrices emitidas por el Archivo General de la Nación.

Por último, cabe recalcar que el Archivo General de la Nación Jorge Palacios Preciado en uso de sus facultades legales emitió 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 derogó el Acuerdo No. 005 de 2013 mencionado en su petición.

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