

Bogotá, Colombia, 20 de mayo de 2024

NÚMERO 169

TEMA DE CONSULTA

Ordenación documental; Conformación de expedientes (procesos de auditoría)

PROCESO: Organización

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:

"(...) La entidad viene organizando su documentación teniendo en cuenta la reglamentación nacional de tablas de retención documental ley 594 de 2000 y decretos reglamentarios en su proceso documental, sin embargo los lineamientos de operación se basan en la Guía de Auditoría Territorial V3.0 adoptada por la [entidad] páginas 131 y 132 numeral 2.2.4 donde nos indica como actividades posteriores al proceso auditor la organización de los papeles de trabajo en lo que la guía denomina como carpetas y a la vez da una codificación especial para el conocimiento y aplicación del auditor, esto por elementos técnicos del proceso de auditoría, motivo por el cual nos encontramos en una situación de divergencia frente a la efectividad del proceso archivístico, respetuosos de los lineamientos dados por el AGN.

Por lo anterior solicito de manera muy atenta se nos brinde una orientación sobre este asunto."

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.

A. ORDENACIÓN DOCUMENTAL

Con el propósito de responder a la solicitud, es pertinente remitirnos al concepto de *ordenación documental*, el cual hace referencia a la fase del proceso de organización de los documentos que consiste en ordenar los documentos a partir de secuencias naturales (numéricas, cronológicas o alfabéticas), respetando así el principio de orden original en cada una de las etapas del ciclo vital del documento.

Al respecto, el Archivo General de la Nación ha emitido una serie de lineamientos técnicos recogidos en el **Acuerdo 001 de 2024¹**, de los cuales es pertinente citar, en primer lugar, el artículo 4.3.1.5 *Ordenación documental*, el cual determina que los sujetos obligados al cumplimiento de la Ley 594 de 2000 deben desarrollar actividades de ordenación documental y, en ese sentido, establecer la secuencia de los tipos documentales al interior de los expedientes a fin de asegurar la adecuada disposición y control de los documentos, como se transcribe a continuación:

Artículo 4.3.1.5. Ordenación documental. Los sujetos obligados deben desarrollar actividades para la ordenación documental, 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.

Parágrafo. 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 ellas.

En segundo lugar, conviene remitirnos al artículo 4.3.1.7. dado que establece la obligatoriedad de crear y conformar las unidades documentales complejas o expedientes con la totalidad de los documentos producidos en desarrollo de un mismo trámite, actuación o procedimiento, de manera que estas unidades documentales se agrupen y conformen series y subseries, como se puede leer en el siguiente texto:

¹ COLOMBIA. ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN. Acuerdo 001 [en línea]. (29, febrero, 2024) [consultado el 23, abril, 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. Diario Oficial. 10, abril, 2024. no. 52.723. Disponible en Internet: <https://normativa.archivogeneral.gov.co/acuerdo-no-001-del-2024/>.

Artículo 4.3.1.7. Obligatoriedad de la conformación de las unidades documentales en sus diferentes soportes físicos o formatos electrónicos. Los sujetos obligados deben crear y conformar unidades documentales simples, o unidades documentales complejas o expedientes, con la totalidad de los documentos de archivo 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.

En tercer lugar, el artículo 4.3.1.8. determinó los criterios generales para realizar la organización de las unidades documentales en sus diferentes soportes físicos o formatos electrónicos, del cual es pertinente resaltar el criterio que establece que los tipos documentales o expedientes se deben ordenar de tal forma que se evidencie el desarrollo del trámite, respetando al principio de orden original, como se transcribe a continuación:

Artículo 4.3.1.8. Criterios para la organización de las unidades documentales en sus diferentes soportes físicos o formatos electrónicos: 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). (...)
4. Los documentos deben estar debidamente foliados con el fin de facilitar su ordenación, consulta y control. Para los documentos electrónicos, el equivalente funcional de la foliación será su asociación a un índice electrónico.
5. La hoja de control 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.
6. Las unidades de conservación se deben identificar, marcar o rotular de tal forma que permitan la ubicación y recuperación de la información. Dicha identificación general será: fondo, sección, subsección, código, nombre de la serie y subserie, nombre del expediente, número del expediente, número de folios, fechas extremas, número de caja y número de carpeta.

7. Los expedientes electrónicos deben estar organizados manteniendo la estructura lógica: fondo, sección, subsección, serie, subserie; se deben establecer los metadatos tanto del documento como del expediente para su recuperación y consulta.

B. CONFORMACIÓN DE EXPEDIENTES (PROCESOS DE AUDITORÍA)

De acuerdo con la *Guía de Auditoría Territorial en el Marco de las Normas Internacionales - ISSAI - GAT Versión 3.0²*, publicada por la Contraloría General de la República en 2022, el proceso de auditoría en materia de control fiscal comprende tres grandes etapas: 1) planeación, 2) Ejecución, obtención y evaluación de evidencias y 3) Generación de informes. Al analizar las acciones ejecutadas durante tales etapas, se identifica que un expediente que evidencia el desarrollo de un proceso de auditoría estará conformado principalmente por tipos documentales como: memorando de asignación de auditoría al equipo auditor y la declaración de independencia; plan de trabajo con programas de auditoría; comunicación al auditado del inicio de la auditoría; carta de salvaguarda; carta de presentación al sujeto de control; *papeles de trabajo* (pruebas de detalle, pruebas analíticas y pruebas de controles); ayudas de memoria de mesas de trabajo; informe preliminar y/o carta de observaciones; informe final de auditoría; carta de compromiso e informes ejecutivos de traslado.

En el contexto del proceso de auditoría, los papeles de trabajo se definen como el conjunto de documentos (físicos, electrónicos o en otros medios) en los cuales el auditor registra el trabajo realizado durante el proceso de auditoría en cada una de sus fases. Los papeles de trabajo sirven para sustentar las observaciones, los hallazgos, opiniones y conceptos del auditor; como punto de apoyo para verificaciones y futuras auditorías; como evidencia de que el trabajo se llevó a cabo con las normas de auditoría contenidas en la Guía de Auditoría Territorial y el plan de trabajo con programas de auditoría y como sustento al informe de auditoría.

Dada la importancia de los *papeles de trabajo* en el contexto del proceso de auditoría, la citada *Guía de Auditoría Territorial en el Marco de las Normas Internacionales - ISSAI - GAT Versión 3.0*, en el numeral 1.3.1.7 *Documentación*, establece algunas instrucciones para la gestión documental de estos registros, como se transcribe en los siguientes apartes:

1.3.1.7 Documentación (...)

² CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Guía de Auditoría Territorial en el Marco de las Normas Internacionales - ISSAI - GAT Versión 3.0*. Bogotá: Contraloría General de la República, 2022.

Para el registro de los papeles de trabajo diseñados en el desarrollo de la auditoría, se hará uso de las instrucciones impartidas en esta Guía para el manejo de documentos y conservación del archivo y de conformidad con las Tablas de Retención Documental - TRD diseñadas por cada Contraloría Territorial.³ (...)

La documentación debe registrarse y conservarse de acuerdo con la naturaleza y su origen. Los documentos y archivos producidos, recibidos o reunidos en el transcurso de las auditorías pueden ser electrónicos, físicos o en otros medios y serán tratados de acuerdo con las normas de archivo y con el proceso de gestión documental de la respectiva Contraloría Territorial.

Los auditores tendrán en cuenta los instructivos y directrices emitidos para el registro de la información y el ingreso de la documentación de las auditorías. Deben ser tenidas en cuenta las políticas y normas definidas por cada Contraloría Territorial para el proceso de entrega y conservación física y digital de los documentos. La organización y clasificación de los expedientes de las auditorías será realizada conforme a la Tabla de Retención Documental adoptada por cada Contraloría Territorial (Ver Anexo 02-PF Administración documental).⁴

De las instrucciones impartidas en dicha Guía se puede concluir que los papeles de trabajo y demás documentos producto del proceso de auditoría deben gestionarse y conservarse según las normas de archivo, el proceso de gestión documental, las políticas, normas y Tablas de Retención Documental – TRD de la respectiva Contraloría Territorial.

RESPUESTA

En atención a lo expuesto, se concluye que una unidad documental compleja o expediente debe reunir la totalidad de los tipos documentales generados durante una gestión o trámite. A su vez, los tipos documentales deben ordenarse según los pasos dados durante la gestión o trámite, de esta manera, que el primer documento que abra el expediente será el que le ha dado origen y, posteriormente, se encontrarán los documentos que según el orden y uso se vayan produciendo hasta que se concluye el trámite. Este método de ordenación respeta el principio de orden original y reconstruye el asunto del que tratan los documentos.

Tal conclusión, llevada a los documentos motivo de consulta, implica que por cada proceso de auditoría que adelante la Contraloría Territorial se conforme una unidad documental compleja o expediente que reúna la totalidad de los tipos documentales producidos en dicho proceso, como se evidenció en el literal B del presente concepto técnico. Además, implica que tales documentos se ordenen

³ Op. Cit., CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA, p. 34

⁴ Ibíd., p. 36

según las etapas y acciones dadas durante el proceso de auditoría, de manera que los *papeles de trabajo* del auditor se integren al expediente en el orden en el que fueron producidos, según dicho trámite. En ese sentido, cada expediente deberá almacenarse en unidades de conservación (carpetas) siguiendo ese criterio de orden.

Teniendo en cuenta que las instrucciones de la *Guía de Auditoría Territorial en el Marco de las Normas Internacionales - ISSAI - GAT Versión 3.0* en materia de gestión y conservación de los documentos de los procesos de auditoría, se remiten a las normas de archivo, al proceso de gestión documental, a las políticas y las Tablas de Retención Documental – TRD de la respectiva Contraloría Territorial, se recomienda a la entidad motivo de consulta que en lo referente a organización documental armonice su Guía de Auditoría Territorial con las normas emitidas por el Archivo General de la Nación, expuestas en el literal A del presente concepto técnico. De esta forma la entidad tendrá organizados sus archivos conforme al principio archivístico de orden original y el ciclo vital de los documentos.

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,



JORGE LUIS TURIZO CORREA

Subdirector

Subdirección del Sistema Nacional de Archivos

Anexos: No aplica

Copia: No aplica

Proyectó: Eliana Paola Barragán Murillo – Contratista – Subdirección del Sistema Nacional de Archivos.

Revisó: Sonia Marcela Hernández Navas – Profesional Universitaria – Subdirección de Política y Normativa Archivística.

Archivado en: 600.09.04 CONCEPTOS / Conceptos Técnicos.