

CONCEPTO 1876 DE 2021

(abril 9)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

## SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA

Asunto: Concepto conformación expedientes contractuales en físico y electrónico de conformidad con las TRD dispuestas por la entidad.

En respuesta a su comunicación electrónica sin radicar de fecha 23 marzo de 2021, mediante la cual solicita apoyo conceptual con el fin de precisar si los expedientes contractuales deben conservarse en su totalidad en soporte papel de acuerdo con las TRD o en físico y electrónico tal cual como lo establece las circulares expedidas por la entidad.; al respecto, de manera comedida le informo.

En su solicitud de consulta precisa lo siguiente:

“De acuerdo con los procedimientos planteados en la circular No 000006 del 17 de enero de 2020 “Lineamientos SECOP II”, desde el área de Grupo Mixto de la Regional Antioquia solicitamos de su colaboración para aclarar las siguientes inquietudes así:

1. En la circular en el numeral 4 Primera etapa – 4.1 configuración SECOP II - 3. Segunda etapa (Documentos del proceso).

En este numeral se establece que los documentos deben de publicarse en la plataforma SECOP I o SECOP II, describiendo los tipos documentales y su forma de conservación.

Es importante aclarar que esta circular esta emanada por la dirección jurídica

Por otro lado, la circular No 000041 del 04 de marzo de 2020 “Lineamientos conformación expedientes de contratos celebrados a través de SECOP II” nos indica que los soportes que no se generan en físico deben conservarse electrónico en SECOP II, en ningún momento se debe imprimir para ser conservados en físico, solo se conservan en físico los documentos originales que se producen de esta manera.

Es importante aclarar que esta circular esta emanada por la Secretaría General y Dirección Jurídica, con proyección de la Coordinación Grupo Administración de Documentos

Por consiguiente, la consulta se genera a raíz de las tablas de Retención documental actualizadas, dado que en estas se establece que los documentos pertenecientes a la gestión contractual de servicios personales y bienes y servicios, que indica deben conservarse en soporte papel.

Es importante aclarar las TRD esta emanada por la Secretaria General y Dirección Jurídica, con proyección de la Coordinación Grupo Administración de Documentos

Adicionalmente las inquietudes referentes a la gestión documental es necesario considerar que el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA como establecimiento público del orden Nacional, debe implementar la política del Gobierno Nacional, “Cero Papel” Directiva Presidencial No 4 del 03 de abril de 2002, la que tiene como objetivo contribuir a una gestión pública efectiva, eficiente y eficaz, al reducir el uso del papel en las entidades públicas, tanto en sus procesos internos como

en los servicios que prestan a los ciudadanos.

Igualmente, el Decreto [1009](#) de 2020 por medio del cual se establece el plan de austeridad del gasto para las entidades públicas, referencia una política económica basada en la sencillez, moderación y reducción del gasto público de tal forma que no afecten el funcionamiento de las entidades y contribuyan a la eficiencia y transparencia administrativa, en este sentido se debe propender por utilizar medios digitales, de manera preferente, en caso de realizar impresiones se debe racionalizar el uso de papel y de tinta.

Debido a lo anterior se observa contradicción en los lineamientos emitidos, puesto que las tablas nos obligan a tener los expedientes completos en formato papel, mientras que las circulares indican que ciertos tipos documentales deben conservarse en físico y otros electrónicos, en ese sentido, la impresión de todos los expedientes contractuales conformados desde la vigencia 2020 y 2021 generarían un aumento exagerado en los consumos de papel y toner yendo en contravía de las políticas de austeridad y eficiencia administrativa.

De lo anterior se desprenden los siguientes interrogantes:

Por lo tanto, es necesario se aclare si ¿los expedientes contractuales deben conservarse en su totalidad en soporte papel de acuerdo con las TRD o en físico y electrónico tal cual como lo establece las circulares mencionadas?

## ALCANCE DE LOS CONCEPTOS JURÍDICOS

Los conceptos emitidos por la Dirección Jurídica del SENA son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares. En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes.

## PRECEDENTES NORMATIVOS

Para el análisis del presente concepto se tendrán en cuenta los siguientes fundamentos normativos:

Decreto [1080](#) de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura”

Circular Externa No. [1](#) de 2019 obligatoriedad del uso de SECOP II” y No. [21](#) de 2017 “Uso del SECOP II para crear, conformar y gestionar los expedientes electrónicos del proceso de contratación”.

Circular No. 01-3-2020-00[0041](#) expedida por el SENA, mediante la cual se dan “los lineamientos para la conformación de contratos celebrados a través de SECOP II”.

## ANÁLISIS JURÍDICO

En relación con el asunto consultado, es menester precisar que el Grupo de Conceptos Jurídicos y Producción Normativa de la Dirección Jurídica no resuelve casos particulares ni entra a analizar situaciones concretas que son del resorte de las áreas o instancias institucionales que tienen la competencia para abordarlos y resolverlos o brindar la orientación o asesoría pertinente.

Esto es así por cuanto nuestros pronunciamientos, en virtud de lo dispuesto en el artículo [28](#) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley [1437](#) de 2011), incorporado por la Ley [1755](#) de 2015, no son obligatorios ni tienen carácter vinculante, motivo por el cual no es dable exigir a la administración que aplique nuestros conceptos como si se tratara de una norma o acto administrativo capaz de producir efectos jurídicos.

Nuestra dependencia emite conceptos de carácter general sobre dudas en la interpretación de las normas jurídicas o cuando quiera que se presenten enfoques diferenciales en su aplicación a fin de dilucidar el tema y lograr la unidad doctrinal.

En este orden de ideas se analizará en abstracto el asunto consultado, para que la instancia competente decida lo procedente.

Los procesos archivísticos responden, como primera medida, a las características administrativas, legales, técnicas y funcionales de los documentos que la entidad o institución produce de acuerdo con su misión y en razón de las funciones asignadas por ley, así como a las exigencias de un modelo de gestión documental implementado en la entidad o institución.

Este tipo de archivos como el de cualquier otra entidad pública o privada están compuestos por documentos en diversos soportes y formatos producto del desarrollo de las funciones legalmente establecidas y como tal la organización se realiza en atención al principio de procedencia y orden original, y de igual forma, deben conservarse y mantenerse por el tiempo que indiquen las Tablas de Retención Documental de la entidad o institución.

El Decreto 1080 de 2015 en su artículo [2.8.2.5.3](#) establece: “RESPONSABILIDAD DE LA GESTION DE DOCUMENTOS. La gestión de documentos está asociada a la actividad administrativa del Estado, al cumplimiento de las funciones y al desarrollo de los procesos de todas las entidades del Estado; por lo tanto, es responsabilidad de los servidores y empleados públicos así como los contratistas que presten servicios a las entidades públicas, aplicar las normas que en esta materia establezca el Archivo General de la Nación XXXXX, y las respectivas entidades públicas.”

Así mismo, en su artículo [2.8.2.5.8](#) menciona los diferentes Instrumentos archivísticos para la gestión documental:

“La gestión documental en las entidades públicas se desarrollará a partir de los siguientes instrumentos archivísticos.

- a) El Cuadro de Clasificación Documental (CCD).
- b). La Tabla de Retención Documental (TRD).
- c). El Programa de Gestión Documental (PGD).
- d). Plan Institucional de Archivos de la Entidad (PINAR).
- e). El Inventario Documental.
- f). Un modelo de requisitos para la gestión de documentos electrónicos.
- g). Los bancos terminológicos de tipos, series y sub-series documentales.
- h). Los mapas de procesos, flujos documentales y la descripción de las funciones de las unidades

administrativas de la entidad.

i). Tablas de Control de Acceso para el establecimiento de categorías adecuadas de derechos y restricciones de acceso y seguridad aplicables a los documentos.”

Ahora bien, las tablas de Retención Documental iniciaron su actualización en el año 2015 a 2019, en ese sentido en la dinámica de actualización ante el Archivo General de la Nación para obtener el certificado de convalidación, durante estos años los procesos y los procedimientos de cada una de las dependencias base para la construcción de las TRD, fueron cambiando a lo largo del proceso de sustentación, por ejemplo el proceso de contratación paralelamente con la convalidación cambio, pero fue avalado por el AGN, por cuanto respondía al periodo antes descrito.

Por ello, la tipología documental que compone las Series y Subseries de contratos se evidencia en soporte físico papel, pues respondía a la conformación física del procedimiento que para esa época así lo determinaron los productores, es decir, acorde con la normatividad interna (manual de contratación, procedimiento) estos documentos no evidenciaban orientaciones sobre soportes electrónicos, por lo contrario, para esa vigencia aun contaba con la conformación física de la serie contratos.

Es por esto que, el Programa de Gestión Documental debe entenderse de manera integral para cualquier tipo de información producida por la entidad, en cumplimiento de sus funciones y desarrollo de sus procesos, es decir, tanto en archivos físicos como electrónicos, para lo cual han de seguir los lineamientos y políticas referentes a las nuevas tecnologías de la información y gobierno en línea, establecidos por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones que comprende

Obligatoriedad del uso de SECOP II y lineamientos para la conformación de expedientes electrónicos.

El Sistema Electrónico para la Contratación Pública - SECOP fue creado por el artículo [30](#) de la Ley 1150 de 2007, como punto único de ingreso de información y de generación de reportes para las entidades estatales y la ciudadanía, contando con la información oficial de la contratación realizada con dineros públicos. El SECOP lo administra la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, en cumplimiento de las funciones otorgadas por el numeral I del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011.

El SECOP II al ser una plataforma totalmente transaccional y en línea, la publicidad se realiza de manera concomitante a la actuación de la Entidad Estatal, por lo que, los organismos de control pueden hacer en la plataforma la auditoría al Sistema de Compra pública y la sociedad civil conoce la forma como las Entidades Estatales ejecutan el dinero de los contribuyentes para entregar bienes, obras y servicios a las personas.

En virtud de lo dispuesto por la Circular Externa No. [1](#) de 2019 de Colombia Compra Eficiente, a partir del 1 de enero de 2020, todos los procesos de contratación de las entidades relacionadas en el Anexo 1 de esa Circular deberán gestionarse, exclusivamente, en el SECOP II. La medida aplica para los procesos de contratación que se inicien a partir del 1 de enero de 2020, en todas las modalidades de selección del Estatuto General de Contratación Pública (licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, contratación directa, contratación mínima cuantía)

Ahora bien, la plataforma SECOP II funciona con contratos electrónicos que son aprobados y

aceptados por las partes a través de la plataforma. Estos contratos tienen plena validez jurídica y probatoria, ya que su publicación se da de manera simultánea a la actuación, al ser una plataforma en línea.

Como consecuencia de lo anterior y en cumplimiento de estas funciones, el SENA expide la Circular 01-3-2020-00041, mediante la cual se dan “los lineamientos para la conformación de contratos celebrados a través de SECOP II”, y tiene como propósito la organización de expedientes y la responsabilidad de cada supervisor sobre su aplicación en los contratos que le sean asignados.

“SECOP II

## ETAPA PRECONTACTUAL Y CONTRACTUAL

(...)

Los expedientes electrónicos de los procesos de contratación que se generan, actualizan y conservan en SECOP II hacen que no sea necesario organizar y conservar un expediente físico adicional únicamente en los casos en los que el documento original haya sido producido en físico, por ejemplo:

- Estudios previos
- Análisis del Sector
- Certificados de disponibilidad presupuestal-CDP y registro presupuestar-RP
- Certificaciones, entre otros

Los anteriores documentos se deben conservar en originales por el tiempo que indiquen las tablas de retención documental e incorporar la copia electrónica del mismo a SECOP II, prohibida la impresión de los documentos cargados en SECOP II”. (Subraya y negrilla fuera del texto original).

Así mismo, los expedientes electrónicos de los procesos de contratación para la vigencia 2020, generados en la plataforma estatal SECOP II, están conformados por documentos electrónicos generados a partir de la información diligenciada por el SENA, el proveedor, o por aquellas partes involucradas en la ejecución; dichos documentos pueden ser netamente electrónicos o producidos originalmente en soporte físico debido a que debían ser firmados por el ordenador del gasto y para ese momento la entidad no contaba con token o firma certificada. En los casos en que el documento original haya sido producido en físico, el SENA, debe conformar y conservar los documentos originales por el tiempo que indiquen las Tablas de Retención Documental, e incorporar una copia digitalizada del mismo al expediente electrónico de SECOP II garantizando la completitud e integridad del expediente contractual.

Ahora bien, es necesario aclarar que la directriz presidencial cero papel no establece la erradicación del soporte papel. Esta directriz fomenta la implementación del uso de la tecnología para hacer más eficiente la administración pública a través del uso racional del papel, por tal razón, las orientaciones contenidas en la Circular 041 emitida en la vigencia anterior plantea que los expedientes correspondientes a la serie documental, contratos deben conformarse y conservarse únicamente con los documentos de archivo que fueron impresos, debido a que era necesario plasmar la firma manuscrita del ordenador del gasto en los documentos de las etapas

preparatorias y precontractual.

En este punto es preciso anotar que en diferentes jornadas de socialización de la implementación de las TRD el Grupo de Administración de Documentos informó a los asistentes de los antecedentes de las Tablas de Retención Documental – TRD y de la conformación de la serie documental contratos a partir de la circular en mención.

Finalmente, es preciso informar que, el Grupo Administración de Documentos viene planificando una nueva actualización de las TRD, para aquellas series que requieren evidenciar la realidad de acuerdo con el contexto actual, teniendo en cuenta la nueva situación contractual estatal, además de las normas internas y externas, por lo anterior se requiere contar con los insumos actualizados (procesos, procedimientos) con el fin de materializar dicha actualización.

## CONCLUSIONES

En virtud de lo dispuesto en la Circular Externa No. [1](#) de 2019 de Colombia Compra Eficiente, a partir del 1 de enero de 2020, todos los procesos de contratación de las entidades relacionadas en el Anexo 1 de esa Circular deberán gestionarse, exclusivamente, en el SECOP II. La medida aplica para los procesos de contratación que se inicien a partir del 1 de enero de 2020, en todas las modalidades de selección del Estatuto General de Contratación Pública (Licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, contratación directa, contratación mínima cuantía).

El SENA en cumplimiento de lo anterior, expide la Circular 01-3-2020-00[0041](#), mediante la cual se dan “los lineamientos para la conformación de contratos celebrados a través de SECOP II”, que tiene como propósito la organización de expedientes y la responsabilidad de cada supervisor sobre su aplicación en los contratos que le sean asignados.

Es importante mencionar que, las tablas de Retención Documental iniciaron su actualización en el año 2015 a 2019, en ese sentido en la dinámica de actualización ante el Archivo General de la Nación para obtener el certificado de convalidación, durante estos años los procesos y los procedimientos de cada una de las dependencias base para la construcción de las TRD, fueron cambiando, a lo largo del proceso de sustentación, como por ejemplo el proceso de contratación paralelamente con la convalidación cambió pero fue avalado por el AGN, por cuanto respondía a el periodo antes descrito.

Las TRD aprobadas, responden a los procedimientos y normativas de las vigencias comprendidas en el periodo de 2015 a 2019, como se ha dicho en las socializaciones de las cuales ha sido participe la Regional Antioquia, en las cuales se le ha expuesto el anterior contexto, además de orientarlos en la conformación de los expedientes contractuales híbridos de acuerdo con las directrices dadas a las entidades públicas de publicar su actividad contractual en la plataforma estatal SECOP II, que para la vigencia 2019, el SENA adopto para los contratos de mayor cuantía, ya para la vigencia 2020 se materializó toda la contratación estatal en la plataforma Secop II

Cabe agregar que el Grupo Administración de Documentos viene planificando una nueva actualización de las TRD, para aquellas series que requieren evidenciar la realidad de acuerdo con el contexto actual teniendo en cuenta la nueva situación contractual estatal, además de las normas internas y externas, por lo que se requiere contar con los insumos actualizados (procesos, procedimientos) con el fin de materializar dicha actuación.

## RESPUESTA JURÍDICA

Con fundamento en lo anterior se procede a responder los interrogantes formulados, así:

**PREGUNTA:** ¿los expedientes contractuales deben conservarse en su totalidad en soporte papel de acuerdo con las TRD o en físico y electrónico tal cual como lo establece las circulares mencionadas?

**RESPUESTA.** Los expedientes electrónicos de los procesos de contratación para la vigencia 2020, generados en la plataforma estatal SECOP II, están conformados por documentos electrónicos generados a partir de la información diligenciada por el SENA, el proveedor, o por aquellas partes involucradas en la ejecución, dichos documentos pueden ser netamente electrónicos o producidos originalmente en soporte físico debido a que debían ser firmados por el ordenador del gasto y para ese momento la entidad no contaba con token o firma certificada. En los casos en que el documento original haya sido producido en físico, el SENA, debe conformar y conservar los documentos originales por el tiempo que indiquen las Tablas de Retención Documental, e incorporar una copia digitalizada del mismo al expediente electrónico de SECOP II garantizando la completitud e integridad del expediente contractual.

El presente concepto se rinde de conformidad con el alcance dispuesto en el artículo [28](#) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, incorporado por la Ley [1755](#) de 2015. Lo anterior no sin advertir, que el mismo se encuentra sujeto a las modificaciones legales y jurisprudenciales que se expidan y acojan dentro del asunto.

Cordial saludo,

Antonio José Trujillo Illera

Coordinador Grupo de Conceptos Jurídicos y

Producción Normativa - Dirección Jurídica



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Sena

ISSN Pendiente

Última actualización: 20 de abril de 2024 - (Diario Oficial No. 52.716 - 3 de abril de 2024)

