



Lineamiento sobre el uso adecuado de los documentos en actuaciones administrativas.

Bogotá, D.C,
15 de marzo de 2022



Agencia Nacional de Defensa
Jurídica del Estado



COMUNICACIÓN INTERINSTITUCIONAL No.

Para: Entidades públicas del orden nacional

De: Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

Asunto: Lineamiento sobre el uso adecuado de los documentos en actuaciones administrativas

Bogotá, D.C, 15 de marzo de 2022

En desarrollo de lo dispuesto en la Ley 1444 de 2011, el Decreto Ley 4085 de 2011 otorgó competencias en materia de defensa judicial y prevención de las conductas y del daño antijurídico a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE). De conformidad con este marco normativo, a la entidad le corresponde recomendar, en aquellos casos que considere pertinente, las acciones y gestiones que deban adelantar las entidades públicas para una adecuada prevención y defensa de los intereses de la Nación.

Este documento pretende emitir ayuda a los funcionarios a hacer que adelanten en ejercicio de sus funciones e, (ii) identificar algunas problemáticas a las que pueden enfrentarse y brindar recomendaciones para superarlas

El lineamiento expone la regulación legal del documento y plantea algunas recomendaciones para un uso adecuado de los documentos en el curso de las actuaciones administrativas¹.

Regulación legal del documento y su uso adecuado en actuaciones administrativas

1. En el trámite de las actuaciones administrativas, las autoridades deben valorar los documentos que sean aportados por los intervinientes, con el fin de adoptar las decisiones que, en el marco de sus funciones, les corresponda².
2. No hay regulación especial en el CPACA para la valoración de los documentos en sede administrativa, por lo que es necesario observar las normas pertinentes en el Código General del Proceso³.
3. Los funcionarios públicos en el marco de las actuaciones, cuando deban valorar documentos para la toma de decisiones, deben:

¹ En relación con el decreto, práctica y valoración de pruebas en sede administrativa, la Agencia emitió un lineamiento en el que se desarrolla ampliamente todo lo relacionado con la prueba documental. Sin embargo, se reiteran algunos aspectos que son relevantes para efectos del presente documento. Se puede consultar en el siguiente enlace: <https://conocimientojuridico.defensajuridica.gov.co/lineamiento-pruebas-enactuaciones-administrativas/>.

² Cfr. Numeral 8 del artículo 5 del CPACA.

³ Cfr. Artículo 40 del CPACA.



- a. Tener en cuenta que documento es “toda cosa capaz de representar un hecho cualquiera o una manifestación del pensamiento”⁴ y se materializa en escritos, impresos, planos, dibujos, cuadros, mensajes de datos, fotografías, cintas cinematográficas, discos, grabaciones magnetofónicas, videograbaciones, radiografías, talones, contraseñas, cupones, etiquetas, sellos, las inscripciones en lápidas, monumentos, edificios o similares⁵ y, en general, todo objeto mueble que tenga carácter representativo⁶ o declarativo⁷.
- b. **Revisar si es público o privado.** Público es el otorgado por un funcionario público o un particular en ejercicio de funciones públicas⁸. Privado es el que no reúne las anteriores condiciones. Para el efecto, las entidades deben considerar, lo siguiente:
 - ✓ Los documentos públicos hacen fe de su otorgamiento, de su fecha y de las declaraciones que en ellos haga el funcionario que los autoriza⁹.
 - ✓ Los documentos privados tienen el mismo valor que los públicos, tanto entre quienes los suscribieron o crearon y sus causahabientes como respecto de terceros¹⁰.
- c. **Analizar si es auténtico**, es decir, que se tenga certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito o firmado, o respecto de la persona a la que se le atribuye¹¹.
- d. **Aplicar la presunción de autenticidad de los documentos públicos** y los privados emanados de las partes o de terceros, en original o en copia, elaborados, firmados o manuscritos. De igual forma para aquellos que contienen una reproducción de la voz o de la imagen que también se presumen auténticos mientras no hayan sido tachados de falso o desconocidos, según el caso¹².

⁴ C.E., sent. 2002-90836, oct. 30/2008, C.P. Héctor J. Romero Díaz. Por su parte, el artículo 294 del Código Penal lo define como “expresión de persona conocida o conocible recogida por escrito o por cualquier medio mecánico o técnicamente impreso, soporte material que exprese o incorpore datos o hechos, que tengan capacidad probatoria”.

⁵ Cfr. Inciso 1° del artículo 243 del CGP. El Código de Procedimiento Penal en el artículo 245 indica las clases de documentos admisibles, a saber: “Los textos manuscritos, mecanografiados o impresos, las grabaciones magnetofónicas, discos de todas las especies que contengan grabaciones, grabaciones fonópticas o vídeos, películas cinematográficas, grabaciones computacionales, mensajes de datos, el télex, telefax y similares, fotografías, radiografías, ecografías, tomografías, electroencefalogramas, electrocardiogramas y, cualquier otro objeto similar o análogo a los anteriores”.

⁶ Son los que no describen ni contienen declaración de cualquier índole, simplemente dan a entender la existencia de un hecho. Ejemplos: fotografías, dibujos, planos, cuadros, mapas. Al respecto ver: CSJ, Sala Civil, Sent. 2009-00429, sep. 3/2015.

⁷ Contiene una manifestación de voluntad que produce efectos jurídicos porque originan, modifican o extinguen derechos y obligaciones. FALTA SUSTENTO.

⁸ Cfr. Inciso 2° del artículo 243 del CGP

⁹ Cfr. Inciso 1° del artículo 257 del CGP.

¹⁰ Cfr. Artículo 260 del CGP

¹¹ Cfr. Inciso 1° artículo 244 del CGP. En los mismos términos lo contempla el artículo 425 del Código de Procedimiento Penal.

¹² Cfr. Inciso 2° del artículo 243 del CGP. La legislación penal también contempla como auténticos los siguientes documentos, a saber: “la moneda de curso legal, los sellos y efectos oficiales, los títulos valores, los documentos notarial o judicialmente reconocidos, los documentos o instrumentos públicos, aquellos provenientes del extranjero debidamente apostillados, los de origen privado sometidos al trámite de presentación personal o de simple autenticación, las copias de los certificados de registros públicos, las publicaciones oficiales, las publicaciones periódicas de prensa o revistas especializadas, las etiquetas comerciales, y, finalmente, todo documento de aceptación general en la comunidad”.



- e. **Admitir que sean aportados en original o en copia**¹³. En caso de aportarse en copia, ésta tendrá el mismo valor probatorio del original, salvo que exista una norma que exija que se presente el original o de una determinada copia¹⁴.
- f. **Verificar**, cuando se aporte un documento en copia, que el interviniente que lo allega a la actuación administrativa indique si lo conoce y el lugar donde reposa el original para efectos de realizar el respectivo cotejo, de ser necesario¹⁵.
- g. Tener en cuenta que **el documento puede provenir de un tercero o de la administración o de los intervinientes** y puede recaer sobre hechos presentes, pasados o futuros.
- h. **En caso de que el documento se aporte de manera parcial o incompleta**, la entidad pública deberá: (i) solicitar al interesado aportarlo tal como lo dispone la ley, precisando la información faltante¹⁶ y, en caso de ser posible, (ii) permitir que los demás intervinientes lo adicionen con lo que estimen conducente¹⁷.
- i. Revisar que los documentos que se aportan a la actuación administrativa sean legibles, no estén alterados¹⁸, sin firma¹⁹ o con enmendaduras.
- j. **Revisar, en caso de que el documento se aporte en idioma diferente** al castellano, que se allegue la correspondiente traducción por el Ministerio de Relaciones Exteriores o por un intérprete oficial²⁰.
- k. **Revisar, cuando se trate de documentos públicos otorgados en país extranjero**, que se encuentren apostillados, de conformidad con lo establecido en los tratados internacionales ratificados por Colombia. En caso de que ese país no sea parte de dichos tratados, los mencionados documentos deberán presentarse debidamente autenticados por el cónsul o agente diplomático de la República de Colombia en dicho país y, en su defecto, por el de una nación amiga²¹.

¹³ Cfr. Artículo 245 del CGP. En similar sentido lo dispone el artículo 429 del Código de Procedimiento Penal.

¹⁴ Cfr. Artículo 246 del CGP.

¹⁵ Cfr. Artículo 245 y 246 del CGP.

¹⁶ Cfr. Artículo 15 del CPACA

¹⁷ Cfr. Artículo 249 del CGP.

¹⁸ Los cuales se valorarán según lo dispuesto en el Artículo 252 CGP

¹⁹ Aunque la Corte Suprema de Justicia ha dicho que “la firma no es la única forma de verificación de autenticidad de un documento, pues existen otros medios o signos que permiten establecer de manera segura la identidad de su creador o imputarle a la entidad su autoría, tales como marcas, improntas, sellos y todos los demás que sean apropiados para tal fin”. Sala Laboral, Sent. 2019-02689, jul. 16/2019.

²⁰ Cfr. Inciso 1 del artículo 251 del CGP

²¹ Cfr. Inciso 1° del artículo 251 del CGP.



- l. **Admitir los mensajes datos**, también denominados documentos electrónicos²², como medios de prueba²³. No podrá negarse eficacia, validez o fuerza obligatoria y probatoria a todo tipo de información en forma de un mensaje de datos por el sólo hecho que se trate de un mensaje de datos o en razón de no haber sido presentado en su forma original²⁴.
- m. **Dar cumplimiento a las reglas y principios que regulan la función archivística del Estado**, de tal forma que la información institucional sea recuperable y se conserve inmodificable para la toma de decisiones al interior de la entidad²⁵.
- n. **Analizar si los documentos ofrecen la verosimilitud necesaria para adoptar la decisión**. En caso contrario, es decir, si se evidencia en su revisión y valoración vacíos, inexactitudes o irregularidades en su forma o en su contenido o dudas sobre su autenticidad, la autoridad deberá²⁶:
 - ✓ Solicitar al interesado que aporte los documentos que permita aclarar, completar o confirmar la información que se pretende acreditar.
 - ✓ Decretar la incorporación oficiosa de los documentos, en caso de que reposen en los archivos de la respectiva entidad²⁷.
 - ✓ Si se trata de información que reposa en bases de datos a los que tenga acceso la entidad, debe consultarla, con el fin de verificar la consistencia de la información²⁸.
 - ✓ Elevar solicitudes de información a otras entidades públicas o privadas, que permitan verificar la veracidad y autenticidad de los documentos que se presentan al interior de las actuaciones administrativas²⁹.
- o. En caso de que la autoridad evidencie que los vacíos, inexactitudes o irregularidades pueden configurar la posible comisión de un delito o de una conducta que puede ser sancionada por la ley, deberá:

²² El Consejo de Estado ha manifestado sobre los documentos electrónicos: “el documento electrónico tiene la misma capacidad probatoria e importancia que cualquiera otro medio de prueba y, como tal, está sometido a los mismos presupuestos probatorios que se exigen para poder valorar la prueba documental, se hace referencia a aspectos como la autenticidad, que alude a la autoría de quien proviene y a la certeza de su contenido (...) su decreto y práctica corren la misma dinámica de la incorporación probatoria de cualquier medio probatorio, sólo que conforme a sus características propias de provenir o estar contenido en medio electrónico, digital o virtual” C.E., Sec. Quinta, Sent. 2015-01577, nov. 24/2016, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

²³ Al respecto señala el artículo 247 del CGP: “Valoración de mensajes de datos. Serán valorados como mensajes de datos los documentos que hayan sido aportados en el mismo formato en que fueron generados, enviados, o recibidos, o en algún otro formato que lo reproduzca con exactitud. La simple impresión en papel de un mensaje de datos será valorada de conformidad con las reglas generales de los documentos”.

²⁴ Cfr. Artículos 5 y 10 de la Ley 527 de 1999.

²⁵ Cfr. Artículo 4º Ley 594 de 2000 “Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones.”

²⁶ Cfr. Numeral 11 del artículo 3º e inciso 2º del artículo 15 del CPACA.

²⁷ Cfr. Artículo 40 del CPACA.

²⁸ Lo anterior con observancia de lo previsto en la Ley 1266 de 2008, que regula el manejo de la información contenida en bases de datos y la Ley 1581 de 2012, por la cual se dictan disposiciones para la protección de datos personales.

²⁹ En cumplimiento del principio de coordinación contemplado en el artículo 10 del CPACA.



- ✓ Informar de forma inmediata al superior jerárquico sobre esta situación para que se adelanten los trámites administrativos internos que correspondan³⁰.
- ✓ Interponer las denuncias ante la autoridad competente³¹.

CAMILO GÓMEZ ALZATE
Director General

Revisó: Luis Jaime Salgar Vegalara

Proyectó: Gloria Angélica Enríquez Yagüé / Luis Felipe Salamanca Cachay / María Fernanda Suárez Celly

³⁰ Al respecto, señala el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019: “Son deberes de todo servidor público: 26. Poner en conocimiento del superior los hechos que puedan perjudicar el funcionamiento de la administración y proponer las iniciativas que estime útiles para el mejoramiento del servicio”. En los términos del artículo 73 de la Ley 2094 de 2021, mediante la cual se modificó la Ley 1952 de 2019, el artículo 38 de esta ley entrará a regir a partir del 29 de marzo del 2022.

³¹ En el artículo 67 del Código de Procedimiento Penal se señala: “Deber de denunciar. Toda persona debe denunciar a la autoridad los delitos de cuya comisión tenga conocimiento y que deban investigarse de oficio. El servidor público que conozca de la comisión de un delito que deba investigarse de oficio, iniciará sin tardanza la investigación si tuviere competencia para ello; en caso contrario, pondrá inmediatamente el hecho en conocimiento ante la autoridad competente”. Por su parte el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 establece: “Son deberes de todo servidor público: (...) 25. Denunciar los delitos, contravenciones y faltas disciplinarias de los cuales tuviere conocimiento, salvo las excepciones de ley”. En los términos del artículo 73 de la Ley 2094 de 2021, mediante la cual se modificó la Ley 1952 de 2019, el artículo 38 de esta ley entrará a regir a partir del 29 de marzo del 2022.