

**PROGRAMA DE COOPERACIÓN IBEROAMERICANO
ADA: VII Convocatoria de Ayudas a Proyectos Archivísticos
2005 E/023**

**ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN
LA CIENCIA Y LA CULTURA
OEI**

**INFORME FINAL DEL PROYECTO
Investigación sobre política pública de conservación de bienes
documentales, frente al control de tráfico ilícito de bienes de patrimonio
cultural**

Documento

***“Política Pública para la Protección, promoción y difusión del Patrimonio
Documental en Colombia en el marco del control contra el Tráfico Ilícito del
Patrimonio Cultural”***

**ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN
GRUPO DE CONSERVACIÓN Y RESTAURACIÓN
Responsable: María Clemencia García S
Coordinadora Grupo de Conservación y Restauración**

2006-2007

Denominación del Proyecto: El proyecto se inscribe en una línea de Investigación sobre política pública de conservación de bienes documentales, frente al control de Tráfico Ilícito de Bienes de Patrimonio Cultural

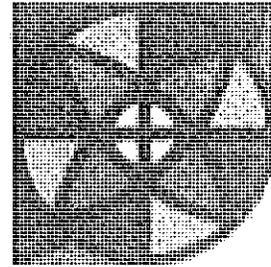
Justificación: El tema del Proyecto se enmarca en un programa liderado por el Ministerio de la Cultura de Colombia denominado "Sistema Nacional de Cooperación contra el Tráfico Ilícito de Bienes Culturales" al que se vinculó el Archivo General de la Nación de Colombia en el 2000, y que pretende articular instancias sectoriales e institucionales, para planificar, consolidar y desarrollar procesos orientados a frenar el Tráfico Ilícito de Bienes Culturales y a facilitar su intercambio entre naciones. Así y de conformidad con los principios de descentralización y autonomía administrativa y afin de definir y consolidar las políticas de estado sobre el tema, el AGN, dentro de sus obligaciones, debe desarrollar y reglamentar aspectos sobre el inventario y registro de bienes de interés cultural documental de archivos públicos y privados, su circulación nacional y su exportación temporal. De esta manera es necesario abordar un estudio sobre el tema de la política pública de bienes documentales en general y en como se ha adelantado en el país, con el objeto de hacer un estado del arte que incluya recomendaciones que se puedan implementar institucionalmente.

Desarrollo del Proyecto: Como resultado del trabajo de investigación se lleva a cabo el "*Documento política pública para la protección, promoción y difusión del patrimonio Documental en Colombia en el marco del control contra el Tráfico Ilícito de Bienes de Patrimonio Cultural*"

Resumen: El Documento elaborado en desarrollo del proyecto consta de cinco partes. La primera parte se refiere al Marco Conceptual y Teórico sobre política pública, la segunda parte aborda el tema de la Política Pública del Patrimonio Cultural en Colombia tomando los desarrollos anteriores y posteriores a la Constitución de 1991 y haciendo una recuperación legislativa sobre distintos temas como leyes y planes, desarrollos específicos en materia cultural, desarrollo específicos en materia archivística, Tratados, Acuerdos y Convenios, disposiciones aduaneras y de comercio exterior e instrumentos para el control, vigilancia y sanción. La tercera parte analiza el estado general de la política pública del Patrimonio Documental en dos aspectos, por un lado la deficiente articulación entre la política cultural y la política archivística y por otro lado la falta de recursos.
 (Anexo)



ORGANIZACIÓN DE ESTADOS
IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN
LA CIENCIA Y LA CULTURA



ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN

**DOCUMENTO
POLÍTICA PÚBLICA PARA LA PROTECCIÓN, PROMOCIÓN Y
DIFUSIÓN DEL PATRIMONIO DOCUMENTAL EN COLOMBIA
EN EL MARCO DEL CONTROL DEL TRÁFICO ILÍCITO DE
BIENES DEL PATRIMONIO CULTURAL**

ENTREGA MAYO

**ELABORADO POR:
JENNYFFER VARGAS LAVERDE**

**CONTRATO No. C- 0544-06
CONVENIO 026/00
ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN
ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA
EDUCACIÓN LA CIENCIA Y LA CULTURA**

**BOGOTÁ D.C.
MAYO 22 DE 2007**

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	3
1. LA POLÍTICA PÚBLICA: MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO.....	6
2. LA POLÍTICA PÚBLICA DEL PATRIMONIO CULTURAL EN COLOMBIA.....	10
2.1. Desarrollos anteriores a la Constitución Política de 1991.....	10
2.1.1. En materia cultural	10
2.1.2. En materia archivística.....	15
2.2. Desarrollos posteriores a la Constitución Política de 1991	17
2.1.1. Disposiciones marco: leyes y planes	22
❖ <i>Ley General de Cultural o Ley 397 de 1997</i>	<i>22</i>
❖ <i>Ley General de Archivos o Ley 594 de 2000.....</i>	<i>29</i>
❖ <i>Plan Nacional de Cultura 2001 – 2010.....</i>	<i>36</i>
❖ <i>Plan Estratégico "Hacia los Archivos como Centros de Información" 2003-2006</i>	<i>41</i>
❖ <i>Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010.....</i>	<i>44</i>
2.1.2. Desarrollos específicos en materia cultural.....	45
❖ <i>Ley 43 de 1993</i>	<i>46</i>
❖ <i>Ley 115 de 1994</i>	<i>46</i>
❖ <i>Resolución 088 de 1997</i>	<i>46</i>
❖ <i>Decreto 329 de 1997.....</i>	<i>47</i>
❖ <i>Resolución 0787 de 1998</i>	<i>48</i>
❖ <i>Decreto 1126 de 1999.....</i>	<i>48</i>
❖ <i>Decreto 358 de 2000.....</i>	<i>49</i>
❖ <i>Resolución 0963 de 2001</i>	<i>50</i>
❖ <i>Convenio de Cooperación con la Conferencia Episcopal 2002.....</i>	<i>50</i>
❖ <i>Ley 814 de 2003</i>	<i>51</i>
❖ <i>Decreto 1746 de 2003.....</i>	<i>52</i>
❖ <i>Resolución 0317 de 2004</i>	<i>54</i>
❖ <i>Decreto 2406 de 2005.....</i>	<i>55</i>
❖ <i>Resolución 0168 de 2005</i>	<i>56</i>
❖ <i>Convenio Interadministrativo de Cooperación N° 1881-01 de 2005</i>	<i>56</i>
❖ <i>Resolución 0395 de 2006</i>	<i>58</i>
❖ <i>Resolución 2018 de 2006</i>	<i>58</i>
2.1.3. Desarrollos específicos en materia archivística	59
❖ <i>Acuerdo 7 de 1994</i>	<i>61</i>
❖ <i>Decreto 1382 de 1995.....</i>	<i>65</i>
❖ <i>Acuerdo 08 de 1995</i>	<i>66</i>
❖ <i>Acuerdo 09 de 1995</i>	<i>66</i>
❖ <i>Acuerdo 12 de 1995</i>	<i>67</i>
❖ <i>Acuerdo 02 de 1996</i>	<i>68</i>
❖ <i>Acuerdo 06 de 1996</i>	<i>68</i>
❖ <i>Decreto 998 de 1997</i>	<i>69</i>
❖ <i>Acuerdo 38 de 2002</i>	<i>70</i>
❖ <i>Acuerdo 42 de 2002</i>	<i>73</i>
❖ <i>Decreto 4124 de 2004.....</i>	<i>75</i>
❖ <i>Resolución 183 de 2004</i>	<i>78</i>
❖ <i>Acuerdo 027 de 2006</i>	<i>79</i>
❖ <i>Propuesta de Proyecto de Decreto 2006</i>	<i>81</i>

2.1.4.	Tratados, convenios, y otros acuerdos internacionales	82
❖	<i>Ley 14 de 1936</i>	82
❖	<i>Ley 43 de 1983</i>	82
❖	<i>Ley 63 de 1986</i>	84
❖	<i>Ley 16 de 1992</i>	87
❖	<i>Ley 133 de 1994</i>	87
❖	<i>Ley 205 de 1995</i>	88
❖	<i>Ley 247 de 1995</i>	88
❖	<i>Ley 340 de 1996</i>	89
❖	<i>Ley 414 de 1997</i>	90
❖	<i>Convenio bilateral con la República de Costa de Marfil de 1997</i>	90
❖	<i>Decisión 460 de 1999 de la Comunidad Andina de Naciones</i>	91
❖	<i>Ley 536 de 1999</i>	92
❖	<i>Ley 564 de 2000</i>	93
❖	<i>Ley 566 de 2000</i>	93
❖	<i>Ley 587 de 2000</i>	93
❖	<i>Ley 602 de 2000</i>	94
❖	<i>Memorando de Entendimiento de 2006 con Estados Unidos de América</i>	94
❖	<i>Ley 1018 de 2006</i>	94
❖	<i>Ley 1130 de 2007</i>	94
2.1.5.	Disposiciones aduaneras y de comercio exterior	94
❖	<i>Decreto-Ley 444 de 1967</i>	95
❖	<i>Decreto 2685 de 1999</i>	95
❖	<i>Resolución 4240 de 2000</i>	95
❖	<i>Decreto 1047 de 2000</i>	95
❖	<i>Decreto 1058 de 2000</i>	96
❖	<i>Decreto 1489 de 2002</i>	96
❖	<i>Decreto 1719 de 2002</i>	97
❖	<i>Decreto 4149 de 2004</i>	97
2.1.6.	Instrumentos para el control, vigilancia y sanción	98
❖	<i>Mecanismos de participación ciudadana</i>	98
a.	Los consejos, comités y otros escenarios de consulta y discusión	98
b.	Las veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia	99
c.	Los vigías del patrimonio cultural	100
❖	<i>Instrumentos para las acciones de defensa ciudadana</i>	100
a.	El derecho de petición	101
b.	La acción de tutela	101
c.	La acción pública de inconstitucionalidad	102
d.	La acción de nulidad	102
e.	La acción de cumplimiento	103
f.	Las acciones populares y de grupo	104
❖	<i>Instrumentos y mecanismos de sanción</i>	105
3.	ESTADO GENERAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA DEL PATRIMONIO	
	DOCUMENTAL	110
3.1.	Deficiente articulación entre la política cultural y la política archivística	110
3.1.1.	Falta de claridad acerca del bien tutelado por la política	111
3.1.2.	Falta de claridad respecto a las competencias y procedimientos	117
3.2.	Falta de recursos	124
4.	ALGUNAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES RELEVANTES	126

4.1. FRANCIA	126
4.2. ESPAÑA	126
4.3. CUBA	130
4.4. VENEZUELA	133
4.5. PERÚ.....	134
4.6. Programa Memoria del Mundo de la UNESCO 2002.....	134
5. RECOMENDACIONES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA PROTECCIÓN, PROMOCIÓN Y DIFUSIÓN DEL PATRIMONIO DOCUMENTAL EN COLOMBIA.....	136
AGRADECIMIENTOS	138
BIBLIOGRAFIA.....	139

INTRODUCCIÓN

Los documentos representan una gran parte del patrimonio cultural, y se constituyen en la memoria colectiva de los pueblos, por medio de la cual se puede observar y conocer la evolución del pensamiento, de los descubrimientos y de los logros de las diferentes sociedades (EDMONDSON, 2002).

Por esta razón, “desde la aparición de la escritura, se impuso la necesidad de constituir colecciones organizadas de documentos con objetivos diversos, los que trataban sobre temas importantes del quehacer del hombre, que debían ser perpetuados. Esto conllevó a la necesidad de pensar en la preservación de los acervos” (VAILLANT y NIEVES, 1996).

Sin embargo, la finalidad perseguida con la acción de la conservación ha cambiado en las distintas sociedades. “La evolución de los archivos y del concepto que de ellos y de su finalidad se ha tenido a lo largo de la historia ha corrido paralela al desarrollo de las sociedades con todos los altibajos que en éstas se han producido.” (MENDO, 1995: 19)

Por ejemplo, en el Antiguo Oriente hacia el año 4000 a. de C. en los archivos se encontraban desde órdenes de gobierno y sentencias judiciales hasta cuentas y documentos privados, por lo que éstos eran considerados de manera general lugar donde se conservan los documentos (SANDRI: 1969, 107. LODOLONI: 1990, 50). Sin embargo, en el mundo occidental, principalmente en Grecia y Roma, se desarrolló más su concepto considerándose los archivos instituciones jurídico-administrativas creadas con el objetivo de asegurar y garantizar los derechos patrimoniales tanto del Estado como de las demás instituciones públicas y privadas, llegando así a la distinción entre los archivos públicos y privados.

En las *polis* griegas además de encontrarse grandes depósitos de documentos públicos, se crearon los *archeion* donde se guardaban los documentos propios de cada magistratura. Así mismo, bajo el Imperio Romano se conocieron diferentes clases de depósito vinculados a instituciones públicas: en primer lugar, el Templo de Saturno donde se depositaban los documentos en la época republicana; en segundo lugar, el *Tabularium*, donde se conservaban las leyes y documentos judiciales; en tercer lugar; el Templo de Júpiter, exclusivo para las documentos diplomáticos; en cuarto lugar el Templo de Vesta para guardar los testamentos; en quinto lugar, los *scrinia*, que custodiaban las resoluciones del Emperador (*scrinium a memoria*), las finanzas y contabilidad imperial (*scrinia a rationibus*), los litigios civiles y criminales (*a cognitiones*), etc.; y en sexto lugar, los *tabularios*, que conservaban la legislación, jurisprudencia y documentación de la administración provincial; entre otros.

No obstante, con la desaparición de la organización administrativa del Imperio, durante los mil años de la Edad Media se extinguió la idea del archivo público. En

la Alta Edad Media la Iglesia Católica concentró todas las funciones archivísticas y, en sus catedrales y monasterios, albergó todo tipo de documentos (códices, títulos de propiedad, cartas, textos, etc.).

Solamente hacia el siglo XII, y gracias al redescubrimiento del Derecho Romano y el mayor poder de la monarquía, el registro de los documentos y la custodia de los títulos de propiedad y de las comunicaciones fue reclamada por los soberanos. De esta manera, es a partir del absolutismo secular que los archivos se convierten de nuevo en instrumentos fundamentales del sistema administrativo y reaparece la noción de archivos públicos.

Sin embargo, hasta el siglo XVIII estos siguieron sirviendo solamente a las administraciones públicas para registrar y agilizar sus procesos, y no para investigar y dar testimonio de la historia de los pueblos. "Tan sólo en el último tercio del siglo empieza a tenerse en cuenta la función científica de los archivos en relación con las ciencias históricas. La transformación total vendrá en el XIX al abrirse los Archivos Nacionales para la investigación, lo mismo que otros archivos públicos considerados históricos. El nuevo sistema establece una drástica distinción entre los archivos históricos y los administrativos, surgiendo un nuevo perfil científico de archivero, dotado de preparación de tipo histórico, paleográfico y diplomático, que sustituye al viejo funcionario público con formación exclusivamente administrativa y jurídica." (FUSTER, 1999).

En Europa, particularmente en España, esta transformación no solo significó la incorporación de una nueva función a la gestión de los archivos, la cultural, sino casi el abandono del enfoque administrativo. En Colombia, en cambio, aunque también a través del tiempo ha sido distinto el tratamiento que se ha dado a los archivos, tradicionalmente el objetivo ha sido servir al sistema administrativo.

Aunque en los últimos años se ha reconocido su valor patrimonial y su importancia en la construcción de la identidad nacional, la gestión archivística continúa dirigida fundamentalmente a la regulación de los archivos de origen público y a la búsqueda de aumentar la eficiencia y la oportunidad de la gestión administrativa y en menor medida a la salvaguarda, promoción y difusión del patrimonio documental de la Nación.

Si bien la legislación vigente ha entendido los archivos de manera amplia, asociando a estos tanto la función administrativa como la de representación de la memoria documental de la Nación, todavía no se han desarrollado políticas claras para la definición, identificación, inventario, registro, declaratoria, salvaguarda, promoción y difusión del patrimonio documental.

Tal y como lo señaló el Diagnóstico Política Pública del Patrimonio Cultural Mueble realizado por la Universidad Externado de Colombia y el Ministerio de Cultura en el año 2004, pese a las fortalezas que presenta la gestión del Archivo General de la

Nación, y que hoy guían los procesos de otros archivos en el país, son varios los problemas que todavía se presentan en relación con la política de salvaguarda, promoción y difusión del patrimonio documental en el país.¹

Por esta razón, la presente consultoría pretende abordar la problemática relacionada con la gestión de los bienes documentales de interés cultural en Colombia y elaborar un documento que sirva al Ministerio de Cultura y al Archivo General de la Nación como base para la construcción colectiva de una política pública para su salvaguarda, promoción y difusión efectiva.

Con este propósito, este trabajo dedica en primer lugar un capítulo a la elaboración de un marco teórico y conceptual desarrollado en función de las necesidades particulares de la política pública del patrimonio documental.

El segundo capítulo se concentra en la revisión de la normatividad y de otros instrumentos de política pública, tanto nacionales como internacionales, relacionados con el patrimonio documental y con el control de su tráfico ilícito.

El tercer capítulo presenta un estado general de la política pública del patrimonio documental tanto en el ámbito nacional como en el departamental y municipal.

El cuarto capítulo se dedica a la revisión de algunas experiencias internacionales que pueden aportar a la construcción de la política pública del patrimonio documental en Colombia.

Finalmente, en el quinto capítulo, y a partir de la identificación de las principales necesidades y demandas que presenta la política pública del patrimonio documental en el país, se formulan recomendaciones para la construcción de una política pública para la protección, promoción y difusión del patrimonio documental en Colombia, que permita además hacer frente de manera efectiva al problema de su pérdida y de su tráfico ilícito.

¹ COLOMBIA. Ministerio de Cultura – Universidad Externado de Colombia. 2004. P. 80 – 85.

3. ESTADO GENERAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA DEL PATRIMONIO DOCUMENTAL

A partir de la observación de las distintas normas y dispositivos a partir de los cuales se ha formulado la política pública del patrimonio documental tanto a nivel nacional como internacional, así como de la realización de entrevistas a funcionarios del Archivo General de la Nación, del Ministerio de Cultura y de algunos Archivos Históricos departamentales y municipales, en este capítulo se identifican los principales problemas que siguen presentando con la implementación y evaluación efectiva de esta política pese a los grandes avances que se han tenido en esta materia en Colombia.

3.1. Deficiente articulación entre la política cultural y la política archivística

Como se pudo observar, el marco de política aplicable al patrimonio documental es amplio y rico pero está disperso; por una parte se encuentran las disposiciones relacionadas con el patrimonio cultural y por otro las relacionadas con la política archivística, como si se tratara de materias distintas, cuando desde 1999 el Archivo General de la Nación pasó a ser parte del Sector Administrativo de Cultura y por lo tanto la política archivística paso a ser parte de la política cultural.

Por ejemplo, en el listado de normatividad archivística expedido por el Archivo General de la Nación en febrero de 2007 sorprende que no se haga referencia ni al Decreto 1126 de 1999 por medio del cual se adscribe el Archivo General de la Nación al Sector Administrativo de Cultura y se modifica su Consejo Directivo, ni a la Ley General de Cultura y a sus desarrollos normativos que determinan desde 1999 la política archivística. No obstante si se tienen en cuenta los artículos de la Constitución que hacen referencia a los derechos culturales.

Parece que en la práctica no se ha entendido que, pese a que el Archivo General de la Nación es un establecimiento público, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, con la adscripción al Ministerio de Cultura la política archivística pasó a ser parte de la política cultural. Por lo tanto no solo son de interés cultural los archivos históricos sino en general toda la gestión archivística lo es, pues de ésta depende la adecuada construcción, preservación y divulgación de la memoria de la Nación.

De hecho desde 1989 cuando se cambia el nombre de Archivo Nacional a Archivo General de la Nación esta nueva orientación de la gestión archivista ya estaba presente. El cambio en el nombre fue más que semántico, significó que los archivos dejaban de estar solamente al servicio de la administración y pasaban al servicio de la Nación y esto se reflejó en las nuevas funciones que le fueron asignadas al órgano creado.

"El Archivo General de la Nación tendrá las siguientes funciones:

a) Establecer, organizar y dirigir el Sistema Nacional de Archivos, con el fin de planear y coordinar la función archivística en toda la Nación, salvaguardar el patrimonio documental del País y ponerlo al servicio de la comunidad;

b) Fijar políticas y expedir los reglamentos necesarios para garantizar la conservación y el uso adecuado del patrimonio documental de la Nación, de conformidad con los planes y programas que sobre la materia adopte la Junta Directiva;

c) Seleccionar, organizar conservar y divulgar el acervo documental que integre el Archivo de la Nación así como el que se le confíe en custodia;

d) Formular, orientar, coordinar y controlar la política nacional de archivos, acorde con el Plan nacional de Desarrollo y los aspectos económicos, sociales, culturales, científicos y tecnológicos de los archivos que hagan parte del Sistema Nacional de Archivos;

e) Promover la organización y fortalecimiento de los archivos del orden nacional, departamental, intendencial, comisarial, municipal y distrital para garantizar la eficacia de la gestión del Estado y la conservación del patrimonio documental, así como apoyar a los archivos privados que revisten especial importancia cultural o histórica;

f) Establecer relaciones y acuerdos de cooperación con instituciones educativas, culturales, de investigación y con archivos extranjeros.

Parágrafo. En ningún caso los documentos históricos y otros que a juicio de la Junta Directiva y de la Academia Colombiana de Historia, tengan especial importancia, no podrán ser destruidos aún después de que sus originales hayan sido microfilmados.

Artículo 2º. Ley 80 de 1989.

El Sistema Nacional de Archivos tendrá carácter de programa especial, para todas las instituciones archivísticas y colecciones documentales públicas y privadas, del orden nacional, departamental, intendencial, comisarial, municipal y distrital.

Artículo 3º. Ley 80 de 1989.

Sin embargo, hasta el momento se sigue tratando la cuestión patrimonial como un apéndice de la gestión archivista, lo que todavía limita su salvaguarda, promoción y difusión y este hecho ha generado una falta de claridad en diversos aspectos, pero principalmente en relación con la identificación de los bienes que deben ser tutelados por la política y de los responsables de ésta.

3.1.1. Falta de claridad acerca del bien tutelado por la política

Desde la creación del Archivo General de la Nación se habla de patrimonio documental sin embargo actualmente no se tiene claridad de que bienes lo conforman pues su definición es muy general.

"Patrimonio documental: Conjunto de documentos conservados por su valor histórico o cultural."

Acuerdo 027 de 2006.

Concretamente no se ha definido el patrimonio documental, y contrario a esto a través del tiempo se han utilizado y desarrollado diferentes conceptos, sin contar con los aportados por los tratados, convenios y demás acuerdos internacionales a los cuales ha adherido el Estado colombiano y que hacen parte de la legislación

nacional⁴¹. Por ejemplo, aunque el Acuerdo 7 de 1994 dice en su artículo primero que los documentos de archivos oficiales son potencialmente parte del patrimonio documental, y que el Archivo General de la Nación es la entidad delegada por el poder central para salvaguardar el patrimonio documental del país, como parte integral de las riquezas culturales de la Nación, más adelante también habla de patrimonio archivístico sin identificarse claramente su diferencia con el patrimonio documental.

En el artículo sexto establece que es una de las funciones de la División de Servicios al Público "b) Establecer contactos con los restantes archivos del país y del exterior para facilitar la consulta e investigación del patrimonio archivístico." Así mismo, en el artículo noveno señala entre las funciones de la División de Programas Especiales "a) Presentar a consideración de la Dirección General proyectos y programas de integración y coordinación de los archivos del país para lograr el desarrollo armónico del Sistema Nacional de Archivos, la salvaguarda del patrimonio archivístico nacional y ponerlo al servicio de la comunidad... f) Evaluar el cumplimiento de las normas que protejan el patrimonio archivístico de la Nación así como las relativas a la descripción, clasificación y conservación de los archivos y presentar sugerencias para su modificación y actualización."

De la misma manera, contempla otras múltiples definiciones en su glosario de términos que no ayudan a aclarar el concepto de patrimonio documental (archivo histórico, archivo histórico especial, archivo permanente, archivo privado de interés público, documento histórico, patrimonio histórico, entre otros).⁴²

De otra parte, el Acuerdo 08 de 1995 habla de la transferencia de la documentación histórica a su respectivo archivo histórico creado en cada una de las entidades, y en su defecto en custodia a los archivos del orden departamental o municipal, con el fin de conservar e incrementar el patrimonio histórico documental de la respectiva región.

Con la expedición de la Ley General de Cultura también se establece una nueva definición derivada de la definición general que la ley hace del patrimonio cultural de la Nación. Según esta definición el patrimonio documental de la Nación está constituido por el conjunto de bienes documentales que poseen un especial interés histórico, artístico, estético, plástico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, filmico, científico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico, antropológico.

+ Archivo
Bibliográfico
Antropológico y

Así mismo, según esta ley los bienes documentales declarados monumentos nacionales con anterioridad a ésta son considerados como bienes de interés cultural y también podrán ser declarados bienes de interés cultural, previo concepto del Ministerio de Cultura, aquellos bienes que hayan sido objeto de reconocimiento

⁴¹ Ver aparte 2.1.4. Tratados, convenios y otros acuerdos internacionales.

⁴² Ver aparte 2.1.3. Desarrollos específicos en materia archivística. Acuerdo 7 de 1994.

especial expreso por las entidades territoriales.”⁴³ Adicionalmente, señala que el patrimonio documental está sostenido en los diferentes soportes de información.⁴⁴

De otra parte, en el Convenio firmado con la Conferencia Episcopal en el 2002 se agrega que “se entiende como Patrimonio Cultural de propiedad de la Iglesia... los libros y los archivos eclesiásticos, que pertenezcan a la Iglesia Católica, a sus Diócesis, a sus Parroquias, o a sus Comunidades Religiosas y que reúnan las condiciones previstas en el artículo 4º de la Ley 397 de 1997, para ser considerados dentro del Patrimonio Cultural de la Nación.”

Por último, se encuentran los desarrollos conceptuales aportados por la Ley 594 de 2000 y el Acuerdo 027 de 2006. La primera en su artículo 3 de nuevo define los archivos privados de interés público y el patrimonio documental, hace referencia en los artículos 23 y 31 a los archivos históricos y los documentos históricos respectivamente, y por primera vez habla de los archivos privados declarados de interés cultural y de los archivos privados de carácter histórico declarados de interés público (Artículo 38 y 45) señalando que los primeros formarán parte del patrimonio documental colombiano (Artículo 39).

De otra parte, el Acuerdo 027 de 2006 actualiza el glosario del Reglamento General de Archivos. Amplia la definición de acervo documental, de archivo, de archivo histórico; agrega a la definición de archivo privado de interés público que debe ser declarado como tal por el legislador; modifica la definición gestión documental, de valor primario, de valor secundario, de valor histórico; agrega los términos de valor cultural, valor científico y valor técnico; integra en uno solo los valores jurídico y legal; mantiene la definición general del patrimonio documental, de función administrativa, de valor administrativo, de valor fiscal y de valor contable; simplifica la definición de inventario documental; elimina los términos de archivo histórico especial, de archivo permanente, de patrimonio archivístico y el calificativo de especialmente valioso para el país en la de documento histórico; y no introduce el término de bienes documentales de interés cultural creado por la Ley 397 de 1997.

La siguiente tabla permite hacer una comparación entre los dos glosarios

Acuerdo 027 de 2006	Acuerdo 7 de 1994
<p>Acervo documental: Conjunto de documentos de un archivo, conservados por su valor sustantivo, histórico o cultural.</p>	<p>“Acervo Documental. Conjunto de los documentos de un archivo (Véase además: FONDO). Fondo. Totalidad de las series documentales de la misma procedencia o parte de un archivo que es objeto de conservación institucional formada por el mismo archivo, una institución o persona.</p>

⁴³ Ver artículo 4º de la Ley 397 de 1997.

⁴⁴ Ver artículo 12º de la Ley 397 de 1997.

<p>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. También se puede entender como la institución que ésta al servicio de la gestión administrativa, la información, la investigación y la cultura.</p>	<p>Archivo. Conjunto de documentos, sea cual fuere su fecha, su forma y soporte material, acumulados en un proceso natural por una persona o institución pública o privada, en el transcurso de su gestión.</p>
<p>Archivo histórico: Archivo al cual se transfiere del archivo central o del archivo de gestión, la documentación que por decisión del correspondiente Comité de Archivo, debe conservarse permanentemente, dado el valor que adquiere para la investigación, la ciencia y la cultura. Este tipo de archivo también puede conservar documentos históricos recibidos por donación, depósito voluntario, adquisición o expropiación.</p>	<p>Archivo Histórico. Aquel al cual se transfiere la documentación del archivo central o del archivo de gestión que por decisión del correspondiente comité de archivos, debe conservarse permanentemente, dado el valor que adquiere para la investigación, la ciencia y la cultura.</p>
<p>Archivo privado de interés público: Aquel que por su valor para la historia, la investigación, la ciencia o la cultura es de interés público y declarado como tal por el legislador.</p>	<p>Archivo Privado de Interés Público. Aquel que por su valor para la historia, la investigación, la ciencia y la cultura es de interés público y es declarado como tal.</p>
<p>Documento histórico: Documento único que por su significado jurídico o autográfico o por sus rasgos externos y su valor permanente para la dirección del Estado, la soberanía nacional, las relaciones internacionales o las actividades científicas, tecnológicas y culturales, se convierte en parte del patrimonio histórico.</p>	<p>Documento Histórico. Documento único que por su significado jurídico, autográfico o por sus rasgos externos y su valor permanente para la dirección del Estado, la Soberanía Nacional, las relaciones internacionales, las actividades científicas, tecnológicas y culturales, se convierte en parte del patrimonio histórico y especialmente valioso para el país.</p>
<p>Función archivística: Actividades relacionadas con la totalidad del quehacer archivístico que comprenden desde la elaboración del documento hasta su eliminación o conservación permanente.</p>	<p>Función Archivística. Conjunto de actividades relacionadas con la totalidad del quehacer archivístico, desde la elaboración del documento hasta su eliminación o conservación permanente.</p>
<p>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.</p>	<p>Gestión de Documentos. Conjunto de actividades administrativas y técnicas, tendientes al eficiente, eficaz y efectivo manejo y organización de la documentación producida y recibida por una entidad desde su origen hasta su destino final, con el objeto de facilitar su consulta, conservación y utilización.</p>
<p>Inventario documental: Instrumento de recuperación de información que describe de manera exacta y precisa las series o asuntos de un fondo documental.</p>	<p>Inventario: Es el instrumento que describe la relación sistemática y detallada de las unidades de un fondo, siguiendo la organización de las series documentales. Puede ser esquemático, general, analítico y preliminar.</p>

Patrimonio documental: Conjunto de documentos conservados por su valor histórico o cultural.	Patrimonio Documental. Conjunto de documentos conservados por su valor sustantivo, histórico o cultural.
Valor primario: Cualidad inmediata que adquieren los documentos desde que se producen o se reciben hasta que cumplen sus fines administrativo, fiscales, legales y/o contables.	Valor primario Es el que tienen los documentos mientras sirven a la institución productora y al iniciador, destinatario o beneficiario del documento, es decir, a los involucrados en el tema o en el asunto.
Valor permanente o secundario: Cualidad atribuida a aquellos documentos que, por su importancia histórica, científica y cultural, deben conservarse en un archivo.	Valor Secundario. Es el que interesa a los investigadores de información retrospectiva. Surge una vez agotado el valor inmediato o primario. Los documentos que tienen este valor se conservan permanentemente.
Valor histórico: Cualidad atribuida a aquellos documentos que deben conservarse permanentemente por ser fuentes primarias de información, útiles para la reconstrucción de la memoria de una comunidad.	Valor Histórico. (Véase Valor Secundario).
Valor administrativo: Cualidad que para la administración posee un documento como testimonio de sus procedimientos y actividades.	Valor administrativo. Aquel que posee un documento para la administración que lo originó o para aquella que le sucede, como testimonio de sus procedimientos y actividades.
Valor contable: Utilidad o aptitud de los documentos que soportan el conjunto de cuentas y de registros de los ingresos, egresos y los movimientos económicos de una entidad pública o privada.	Valor contable. Es la utilidad o aptitud de los documentos que soportan el conjunto de cuentas, registros de los ingresos y egresos y de los movimientos económicos de una entidad pública o privada.
Valor fiscal: Utilidad o aptitud que tienen los documentos para el Tesoro o Hacienda Pública.	Valor fiscal. Es la utilidad o aptitud que tienen los documentos para el tesoro o hacienda pública.
Valor histórico: Cualidad atribuida a aquellos documentos que deben conservarse permanentemente por ser fuentes primarias de información, útiles para la reconstrucción de la memoria de una comunidad.	Valor Histórico. (Véase Valor Secundario).
Valor administrativo: Cualidad que para la administración posee un documento como testimonio de sus procedimientos y actividades.	Valor administrativo. Aquel que posee un documento para la administración que lo originó o para aquella que le sucede, como testimonio de sus procedimientos y actividades.
Valor jurídico o legal: Valor del que se derivan derechos y obligaciones legales, regulados por el derecho común y que sirven de testimonio ante la ley.	Valor Jurídico. Aquel del que se derivan derechos y obligaciones legales regulados por el derecho común. Valor Legal. Aquel que tienen los documentos que sirven de testimonio ante la ley.
Valor técnico: Atributo de los documentos producidos y recibidos por una institución en virtud de su aspecto misional.	
Valor cultural: Cualidad del documento que, por su contenido, testimonia, entre otras cosas, hechos, vivencias, tradiciones, costumbres, hábitos, valores, modos de vida o desarrollos económicos, sociales, políticos, religiosos o estéticos propios de una comunidad y útiles para el conocimiento de su identidad.	

Valor científico: <i>Cualidad de los documentos que registran información relacionada con la creación de conocimiento en cualquier área del saber.</i>	
	Patrimonio Archivístico. <i>Conjunto de archivos conservados en el país y que forman parte esencial de su patrimonio administrativo, cultural e histórico.</i>
	Archivo Permanente. <i>(Véase Archivo Histórico).</i>
	Archivo Histórico Especial. <i>Es el constituido por fondos documentales referidos a épocas, lugares o personas determinadas de la historia regional y nacional; entre otros se puede mencionar Archivo Histórico de Antioquia, Archivo Regional de Boyacá, Archivo Central del Cauca, Archivo Histórico de Cartagena de Indias y Archivo Histórico del Magdalena Grande.</i>

Como se puede observar el patrimonio documental no se encuentra definido concretamente así como tampoco los bienes documentales de interés cultural. Las normas existentes no permiten determinar con claridad si el patrimonio documental de la Nación comprende todos los documentos de archivo generados en el país por su potencial interés histórico y cultural; o solamente por aquellos privados identificados como de interés público y aquellos públicos que son clasificados como de conservación permanente, y que deben ser transferidos a los archivos históricos; o solamente por aquellos públicos y privados que sean declarados expresamente por las autoridades competentes como bienes documentales de interés cultural.

Por esta razón, en las entrevistas realizadas se encontraron puntos de vista divergentes en cuanto a lo que se considera patrimonio documental, bienes documentales del patrimonio cultural y bienes documentales de interés cultural. Para algunos todos los documentos de los archivos históricos son patrimonio documental y no requieren de declaratoria como bien de interés cultural pues se considera una redundancia. Para otros, todos los documentos de los archivos históricos son patrimonio documental y si requieren de declaratoria como bien de interés cultural al igual que los archivos privados de interés público. Para otros, no todos los documentos de los archivos históricos pueden ser declarados como bienes de interés cultural bien sea porque en ellos todavía hay fondos acumulados que no han sido objeto de valoración o bien porque se considera que la sola aplicación de las tablas de valoración no permite identificar los bienes de interés cultural y estos merecen una segunda valoración.

Lo cierto es que hasta el momento, al interior del Archivo General de la Nación no se ha conformado un grupo interdisciplinario para determinar los valores que deben tener los bienes documentales de interés cultural que permita identificar éstos no solo al archivo General de la Nación sino a todas las entidades territoriales en cada uno de sus ámbitos para incrementar así el patrimonio documental de la Nación.

Tampoco es claro en las normas existentes el soporte en el cual estos pueden estar representados (papel, fotografía, material audiovisual, virtual, magnético, etc.). En consecuencia la política ha estado limitada pues no se ha identificado con precisión cuales son los bienes que deben ser tutelados por ésta, una condición primaria para el éxito de cualquier política pública.

Solamente se ha señalado que el patrimonio colombiano de imágenes en movimiento se integra con todas las categorías de imágenes en movimiento, obras audiovisuales y obras cinematográficas, y que su declaratoria como bienes de interés cultural, puede versar sobre obras singulares, sobre archivos o sobre una diversidad de obras en un mismo acto administrativo (Resolución 0963 de 2001 del Ministerio de Cultura). Sin embargo, aún es incierto el manejo de los documentos con soporte en las nuevas tecnologías.

3.1.2. Falta de claridad respecto a las competencias y procedimientos

El hecho de que sea reciente la adscripción del Archivo General de la Nación al Ministerio de Cultura también ha generado una falta de claridad en cuanto a las competencias de cada una de estas entidades, pues para cada una de las materias tratadas por estas se ha legislado desde hace mucho tiempo.

Sin embargo, como ya se ha establecido, cuando el Archivo General de la Nación pasó a ser parte del Sector Administrativo de Cultura, sus actuaciones pasaron a estar también sujetas a las orientaciones de las políticas dictadas por el Ministerio del sector. Su autonomía es tan solo administrativa y financiera, pero políticamente el desarrollo normativo de la política archivística debe responder a las políticas que se tracen desde el Ministerio de Cultura.

Si bien en el Archivo General de la Nación se descentralizaron las competencias del Ministerio de Cultura para el manejo de la política del patrimonio cultural documental, la política cultural y patrimonial de la Nación sigue siendo una sola y sigue estando a cargo del Ministerio de Cultura.

“Créase el Ministerio de Cultura como organismo rector de la cultura, encargado de formular, coordinar, ejecutar y vigilar la política del Estado en la materia, en concordancia con los planes y programas de desarrollo, según los principios de participación contemplados en esta ley.”

Artículo 66. Ley 397 de 1997.

No obstante, se ha podido establecer que en la práctica las acciones de las entidades todavía están desarticuladas. No solo se siguen reglamentando cada una de las materias (la archivística y la patrimonial) por vías separadas, sino que en la implementación de las normas existentes también ha habido desarticulación.

Se hace referencia concretamente a las acciones relacionadas con la identificación, manejo, inventario, declaratoria, registro, protección, circulación y divulgación de los bienes documentales de interés cultural.

En relación con la identificación ya se explico en el aparte anterior las diferentes definiciones que se han dado en cada uno de los sectores sin lograrse todavía una definición concreta de lo que constituye el patrimonio documental ni los bienes documentales de interés cultural. Además aún los documentos de los archivos históricos carecen de identificación; por ejemplo, no se ha determinado como en otros países la exigencia de sellar los documentos pertenecientes a los archivos históricos o los declarados bienes de interés cultural para evitar su robo y posterior comercialización.

También existe confusión respecto a quien dirige y quien ejecuta la política sobre estos bienes. En primer lugar, si bien el Ministerio es el órgano rector de la política cultural, y en el Archivo General de la Nación como establecimiento público adscrito a éste recaen en virtud de la descentralización las competencias específicas en materia del patrimonio documental, no son claros los alcances de su competencia respecto al patrimonio documental que se encuentra representado en soportes distintos al papel.

Por ejemplo, en relación con el patrimonio colombiano de imágenes en movimiento el parágrafo del artículo 12 de la Ley General de Cultura, señala que es el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Cultura, el que velará por su recuperación, conservación y preservación. Además, desde 1986 existe la Fundación Patrimonio Fílmico Colombiano, en cuya Junta Directiva hay representantes del Ministerio de Cultura y el Instituto Distrital de Cultura, entre otros⁴⁵, y la cual tiene como principal objetivo "la conformación de un archivo nacional audiovisual, para lo cual realiza labores de búsqueda y recuperación, tanto de registros visuales y sonoros, como de los demás elementos que conforman el patrimonio audiovisual colombiano. En consecuencia gestiona la preservación y conservación de estos documentos y el acceso público a los mismos."⁴⁶

Además, según reconocimiento hecho por el Ministerio de Cultura mediante la Resolución No. 0963 del año 2001, ésta es depositaria y poseedora de "bienes de interés cultural de la nación". Sus registros audiovisuales se encuentran en dos bases de Datos, "Catal" que recoge las fichas de catalogación de cuatrocientos largometrajes colombianos e "Inter" que se constituye en un Catálogo del Archivo Histórico Cinematográfico Colombiano de los Acevedo.

De otra parte, respecto al inventario es preciso señalar que aunque en el artículo 8 se da al Ministerio la competencia de declarar y manejar los bienes de interés

⁴⁵ También participan Radio Televisión de Colombia RTVC, Cine Colombia, Cine Club de Colombia y la Fundación Rómulo Lara.

⁴⁶ <http://www.patrimoniofilmico.org.co/info/>

cultural, respecto al inventario la ley solo hace referencia a éste en relación con los bienes de las iglesias y confesiones religiosas (Parágrafo 1. Artículo 8) y con las colecciones y gestión de los museos públicos y privados (Artículo 54).

Por su parte, la Ley 594 de 2000 hace referencia concretamente a éste al determinar la obligación de los servidores públicos de entregar en el momento de su desvinculación los documentos y archivos a su cargo debidamente inventariados conforme a las normas y procedimientos establecidos por el Archivo General de la Nación (Artículo 15) así como al establecer la obligación de las entidades de la administración pública a elaborar inventarios de los documentos que produzcan en ejercicio de sus funciones (Artículo 26).

Actualmente cada entidad maneja un formato distinto; el Ministerio de Cultura acaba de expedir un manual para el inventario de los bienes muebles⁴⁷ y el Archivo General de la Nación por su parte desde el 2002⁴⁸ ha trabajado un Formato Único de Inventario Documental y sobre este han venido trabajando las entidades públicas en los últimos años. No obstante, en la mayoría de archivos no se cuenta con un inventario del total de bienes documentales que tienen bajo su custodia pues todavía existe un gran volumen de fondos documentales acumulados que no han sido organizados. Aún en los archivos históricos se encuentra esta misma problemática pues antes de exigirse las tablas de retención documental y el inventario de los documentos y archivos a las entidades de la administración pública, muchas hicieron sus transferencias sin cumplir con estos requisitos.

Frente a la declaratoria de los bienes documentales de interés cultural, aunque la Ley 397 de 1997 delega esta función solamente al Ministerio de Cultura y a las entidades territoriales para los bienes de significación departamental, municipal, distrital o indígena (Artículo 8), esta competencia se le ha dejado al Archivo General de la Nación por su carácter de establecimiento público adscrito al Ministerio aunque la Ley 594 de 2000 solo le da a la Junta Directiva del Archivo General de la Nación, la facultad de declarar de interés cultural los documentos privados de carácter histórico (Artículo 39) pero no hace referencia a la declaratoria de los demás bienes que forman parte del patrimonio documental de la Nación.

Cabe resaltar además que hasta el momento no se ha dado la primera declaratoria de este tipo, solo están protegidos bajo esta categoría los bienes documentales que reposan en el Archivo General de la Nación gracias al Decreto 288 de 1975 por medio del cual el gobierno nacional establece que los fondos documentales del Archivo Nacional se declaran monumento nacional, y que en virtud del artículo cuarto de la Ley 397 de 1997 son considerados bienes de interés cultural.

En relación con el registro también falta claridad en las competencias. El artículo 14 de la Ley 397 de 1997 le da al Ministerio de Cultura la competencia para reglamentar

⁴⁷ Ver Anexos.

⁴⁸ Ver Acuerdos 38 y 42 de 2002.

lo relativo a éste y para definir las categorías de protección aplicables a los diversos tipos de bienes registrados, en coordinación con las entidades territoriales. Así mismo, establece que la Nación y las entidades territoriales estarán en la obligación de realizar el registro del patrimonio cultural y que las entidades territoriales remitirán periódicamente al Ministerio de Cultura, sus respectivos registros, con el fin de que sean contemplados en el Registro Nacional del Patrimonio Cultural.

De otra parte, el artículo 38 de la Ley General de Archivos también hace referencia a un registro que abrirá el Archivo General de la Nación para que las personas naturales o jurídicas propietarias, poseedoras o tenedoras de documentos o archivos de cierta significación histórica los inscriban. Sin embargo, hasta el momento no existe ningún registro del patrimonio documental de la Nación como tampoco mecanismos efectivos para que los tenedores o propietarios del patrimonio documental, tanto públicos como particulares, lo identifiquen, inventaríen y registren tal y como lo ordenan las disposiciones vigentes.

En cuanto a la circulación del patrimonio documental de la Nación, ambas leyes marco han regulado estas materias. Por un lado se encuentran las disposiciones de la Ley 397 de 1997 que son:

"El Ministerio de Cultura autorizará, en casos excepcionales, la enajenación o el préstamo de bienes de interés cultural entre entidades públicas"

Artículo 10º.

"4. Salida del país y movilización. Queda prohibida la exportación de los bienes muebles de interés cultural. Sin embargo, el Ministerio de Cultura podrá autorizar su salida temporal, por un plazo que no exceda de tres (3) años, con el único fin de ser exhibidos al público o estudiados científicamente.

La salida del país de cualquier bien mueble que se considere como integrante del patrimonio cultural de la Nación requerirá del permiso previo de los organismos territoriales encargados del cumplimiento de la presente ley o del Ministerio de Cultura.

El bien objeto de la exportación o sustracción ilegal será decomisado y puesto a órdenes del Ministerio de Cultura.

Así mismo, el Ministerio de Cultura y demás instituciones públicas, realizarán todos los esfuerzos tendientes a repatriar los bienes de interés cultural que hayan sido extralidos ilegalmente del territorio colombiano.

Artículo 11º.

"Con el fin de favorecer el intercambio cultural, señálase como criterios generales, a los que debe sujetarse el Gobierno Nacional para la fijación del régimen aduanero, la supresión de aranceles del ingreso temporal de bienes culturales o la adopción de medidas que faciliten su entrada al país y la exención de impuestos de aduana y nacionalización a bienes de interés cultural que sean adquiridos a cualquier título o recuperados por una entidad pública."

Artículo 19º.

Por otro lado se encuentran las disposiciones de la Ley General de Archivos:

"Documentos Históricos. En los archivos públicos de carácter histórico se podrá autorizar de manera excepcional la salida temporal de los documentos que conservan y en tal evento el jefe del archivo deberá tomar todas las medidas que garanticen la integridad, la seguridad, la

conservación o el reintegro de los mismos. Procederá dicha autorización en los siguientes términos: Motivos legales, Procesos técnicos y Exposiciones Culturales
PARAGRAFO: Sólo el Archivo General de la Nación autorizará, por motivos legales, procesos técnicos especiales o para exposiciones culturales, la salida temporal de documentos de una archivo fuera del territorio nacional.” ...

Artículo 31°.

Órgano Competente. El Estado, a través del Archivo General de la Nación, ejercerá control y vigilancia sobre los documentos declarados de interés cultural cuyos propietarios, tenedores o poseedores sean personas naturales o jurídicas de carácter privado.

Artículo 33°.

“El Archivo General de la Nación y los archivos históricos públicos podrán recibir donaciones, depósitos y legados de documentos históricos.”

Artículo 44°.

Sin embargo, el Ministerio de Cultura ha desarrollado más esta materia. En primer lugar ha promovido la firma de varios tratados, acuerdos y convenios bilaterales para impedir el tráfico ilícito de bienes culturales así como modificaciones en la legislación aduanera y de comercio exterior para regular la salida y entrada de este tipo de bienes.⁴⁹ En segundo lugar, creo por medio de la Resolución 0317 del 25 de marzo de 2004, por el periodo de 1 año, un grupo interno de trabajo para llamado Autorización Salida de Bienes Muebles de Interés Cultural.

En tercer lugar, ha promovido el Convenio Interadministrativo de Cooperación N° 1881-01 de 2005, del cual hace parte el Archivo General de la Nación, que tiene como objetivo contrarrestar el tráfico ilícito de bienes culturales. Por último, ha establecido los requisitos y procedimientos para exportación temporal de los bienes muebles de interés cultural y la exportación de los bienes muebles del patrimonio cultural (Resolución 2018 de 2006).⁵⁰

Ahora bien, el Ministerio de Cultura ha manifestado que es competencia del Archivo General de la Nación autorizar la circulación y exportación de los bienes documentales de interés cultural y de los bienes documentales del patrimonio cultural a través de un sistema propio que todavía no se ha creado. No existe ningún formato para la autorización de la salida del país de estos bienes ni tampoco una base de datos o programa para llevar el registro.

En este aspecto hay que señalar además que con la expedición del Decreto 4149 de 2004 este tipo de autorizaciones se debe hacer a través de la Ventanilla Única de Comercio Exterior pero el problema actual es que en el sistema no se contemplaron las particularidades de los bienes de interés cultural y de los bienes muebles del patrimonio cultural y no se han adelantado gestiones por parte del Archivo General

⁴⁹ Ver apartes 2.1.4. Tratados, convenios y otros acuerdos internacionales y 2.1.5. Disposiciones aduaneras y de comercio exterior.

⁵⁰ Ver anexos.

de la Nación para hacer a través de este sistema las autorizaciones de los bienes que tiene bajo su tutela.

Así mismo, en lo que tiene que ver con la protección tanto la Ley General de Cultura y la Ley General de Archivos, como la normatividad internacional, disciplinaria, penal y policiva⁵¹ brindan instrumentos a las entidades responsables para la protección del patrimonio documental. Sin embargo, estos siguen siendo limitados. Aunque las normas contemplan por ejemplo la obligación de realizar los inventarios y las tablas de retención documental así como la obligación contratar personas calificadas para la realización de estas tareas, no existen sanciones para quienes no cumplan con estas exigencias. Además, tampoco se ha creado un registro para aquellas personas, bien sea naturales o jurídicas, que venden los servicios de organización de archivos, para poder llevar sobre ellas un control.

Finalmente, en relación con la divulgación del patrimonio documental, también la ley ha delegado en las dos entidades esta competencia y cada viene desarrollado por separado sus acciones en esta materia. Por una parte la Ley General de Cultura señala:

"Según el caso, el Ministerio de Cultura organizará y promoverá sin distinción de ninguna índole la difusión y promoción nacional de las expresiones culturales de los colombianos, la participación en festivales internacionales y otros eventos de carácter cultural. Así mismo, el Ministerio de Cultura en coordinación con el Ministerio de Comercio Exterior y el Ministerio de Relaciones Exteriores, promoverá la difusión, promoción y comercialización de las expresiones de los colombianos en el exterior, sin distinción de ninguna índole." Artículo 20º
"El Ministerio de Cultura, como socio de Inravisión, tendrá por derecho propio como mínimo, diez horas semanales para la difusión de actividades artísticas y culturales."

Artículo 21º

Adicionalmente, el Plan Nacional de Cultura 2001 – 2010 contempla entre sus principios la democratización de la creación cultural y de su circulación, goce y disfrute en los ámbitos locales, regionales, nacionales e internacionales, la apreciación creativa de las memorias y proyección del patrimonio en la construcción plural de la Nación, la interrelación y articulación de las políticas culturales en el orden local, regional, nacional y global, para garantizar coherencia en el fortalecimiento de lo público, y lo cultural como base para la construcción del desarrollo social, político y económico.

Así mismo, el Plan también exigió a todas las instituciones del sector desarrollar herramientas eficientes de planificación, gestión, información, investigación, financiación, legislación, organización, infraestructura y formación, para dar respuesta a los diferentes tipos de necesidades y garantizar los procesos de reconocimiento, de apoyo y acompañamiento a las políticas propuestas.

⁵¹ Ver apartes 2.1.4. Tratados, convenios y otros acuerdos internacionales, 2.1.6. Instrumentos para el control, vigilancia y sanción

De otra parte, Ley General de Archivos en el artículo cuarto plantea como objeto esencial de los archivos el de disponer de la documentación organizada, en tal forma que la información institucional sea recuperable tanto para el uso de la Administración en el servicio al ciudadano como para servir de fuente de la Historia, por lo que en particular señala que los archivos harán suyo, además de otros fines del Estado, el de servir a la comunidad. Así mismo, en el artículo 50 establece que “el Gobierno Nacional establecerá premios y estímulos no tributarios para las personas o instituciones que con sus acciones y trabajos técnicos, culturales o científicos contribuyan a la salvaguarda, difusión o incremento del patrimonio documental del país, así como a los autores de estudios históricos significativos para la historiografía nacional elaborados con base en fuentes primarias. Tales premios y estímulos podrán consistir en: becas, concursos, publicaciones, pasantías, capacitación y distinciones honoríficas.”

No obstante, no existe todavía una red de información entre las entidades, empresas y personas propietarias y tenedoras de patrimonio documental, tanto de origen público como privado. Existe el proyecto del Sistema Información del Sistema Nacional de Archivos –SISNA- pero aún no está operando y requiere que todos los tenedores de patrimonio documental colaboren con la entrega de la información de los documentos que están bajo su custodia pero cabe recordar que la mayoría no cuenta aun con el inventario y mucho menos con el registro de sus bienes.

Así mismo, aún son insuficientes las acciones para promover la apropiación, el uso y la difusión del patrimonio documental por parte de la comunidad. Iniciativas como el programa Vigías del Patrimonio del Ministerio de Cultura no están siendo explotadas adecuadamente por el Archivo General de la Nación para informar a la ciudadanía en general y a los funcionarios públicos sobre la importancia de los archivos tanto para el quehacer de las administraciones, garantizando transparencia y efectividad en las actuaciones públicas, como para la defensa de sus derechos y la construcción de la memoria de la Nación.

Por esta razón, los ciudadanos no demandan a las autoridades el cumplimiento de las normas que se han establecido hasta el momento para la organización de los archivos y no acuden a las instancias e instrumentos que les brinda la Constitución y la ley⁵² cuando se cometen atentados contra los archivos, tales como la quema, destrucción y eliminación de los mismos, o cuando simplemente no se les deja acceder a su consulta.

También este hecho explica el porque las entidades públicas tradicionalmente conservan con mayor interés los documentos contables y financieros, y no aquellos que permiten construir su historia como institución ni la memoria de la comunidad a la cual sirven.

⁵² Ver aparte 2.1.6. Instrumentos para el control, vigilancia y respeto de la política.

En las entrevistas realizadas en los archivos históricos departamentales y municipales se pudo constatar que por la falta de apropiación social y de conciencia de las autoridades acerca de la importancia de los archivos, éstos ocupan generalmente los últimos lugares en las agendas públicas de los distintos niveles, incluso el nacional, pese a toda la legislación que se ha desarrollado en la materia.

Las tareas de archivo generalmente se delegan en funcionarios que no están preparados ni interesados en asumirlas (por ejemplo la secretaria del alcalde o funcionarios con otras tareas importantes a cargo y una formación distinta a la requerida, como los secretarios de gobierno, de planeación, etc.) y los documentos muchas veces son guardados en cajas y cuartos sin ningún tipo de organización o simplemente son eliminados.

Además, muchas veces en el marco del conflicto armado y de la corrupción que caracteriza el sector público en Colombia, se han destruido los archivos con el objetivo expreso de borrar la memoria de las instituciones sin que nadie se pronuncie.

Los ciudadanos al no existir conciencia de la importancia que tienen los archivos no solo para hacer más efectiva (eficiente y eficaz) la administración del Estado sino para salvaguardar sus derechos y servir de testimonio de su historia e identidad cultural como pueblo, no exigen a las autoridades públicas poner a su disposición estos documentos para su consulta ni tienen idea de cuales son los documentos que el Estado debe siempre salvaguardar.

Los archivos así se han convertido en simples depósitos de documentos que muchas veces no son los de mayor relevancia para servir de testimonio de la historia e identidad cultural de la Nación y la mayoría de veces son de acceso restringido para los ciudadanos.

3.2. Falta de recursos

Además de los factores antes mencionados, la falta de recursos humanos, físicos y financieros, en las entidades públicas y territoriales se constituye, en otro de los principales problemas que presenta la implementación de la política. Esta carencia en la mayoría de los casos se explica además por la falta de interés público en los archivos y en el patrimonio, siendo estos asuntos los últimos de las agendas y presupuestos públicos.

Esta situación es realmente crítica en las regiones y a causa de esta el proceso de descentralización no ha sido el esperado pues se delegaron nuevas y complejas competencias a los municipios y éstos no estaban aun en capacidad de asumirlas.

Con la expedición del Decreto 4124 de 2004 por ejemplo, se crearon los consejos municipales de archivos con el objetivo de que éstos dirigieran y coordinaran la función archivística a nivel territorial y se les delegaron entre otras las tareas de crear el comité evaluador de documentos; aprobar las Tablas de Retención Documental y las Tablas de Valoración Documental de las entidades de su correspondiente ente territorial; y ejercer funciones de asistencia técnica.

Sin embargo, según los resultados de las entrevistas con los funcionarios de los archivos territoriales, la mayoría de estos consejos existe solo en el papel y sus miembros no cumplen con los requisitos mínimos exigidos por la norma. Adicionalmente, se afirma que con este proceso se trunco el proceso de capacitación y asistencia que muchos departamentos estaban ofreciendo en sus municipios.

También esta falta de capacidades en los municipios no está garantizando la calidad de los procesos que se adelantan. Por esta razón, algunos funcionarios tanto de los archivos de las entidades territoriales como del Archivo General de la Nación consideran que es mejor revertir este decreto volviendo a dejar en los consejos departamentales las tareas mencionadas o tratar de mitigar el problema creando una instancia de verificación en los departamentos de las tablas aprobadas en los municipios.

De otra parte, la falta de recursos humanos, físicos y financieros, ha hecho también difícil concretar los objetivos trazados en materia de inventarios, registros, y acciones de salvaguarda, promoción y difusión del patrimonio documental. Las entidades no cuentan ni con el personal capacitado ni tampoco con los equipos y programas necesarios para llevar a cabo estas tareas.

Se suma a esta problemática también la falta de recursos para garantizar la conservación adecuada y la seguridad de los documentos. Se requiere de dinero para mantener las instalaciones adecuadas para la disposición y consulta de los documentos.

Así mismo resultan onerosas las medidas necesarias para garantizar la seguridad de éstos, tales como vigilancia privada, cámaras de seguridad, etc., y la mayoría de entidades carecen de recursos para destinar a estos propósitos. Por esta razón, los problemas de recursos se constituyen en una de las principales causas de la pérdida del patrimonio documental bien sea por hurto, o por eliminación y destrucción por arte de quienes no lo saben identificar y valorar.

Sistema integrado de conservación

microfilmado de documentos

5. RECOMENDACIONES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA PROTECCIÓN, PROMOCIÓN Y DIFUSIÓN DEL PATRIMONIO DOCUMENTAL EN COLOMBIA

Se puede afirmar que en general la ley sirve de marco para la definición de la política pública del patrimonio documental en el país, pero sus disposiciones deben articularse con las contenidas en la legislación cultural para consolidar así un solo cuerpo que permita guiar las acciones del Estado y de los particulares en la materia.

De manera concertada las entidades que dirigen y coordinan la política del patrimonio documental de la Nación deben promover un encuentro multidisciplinario e interregional, con representantes de diferentes niveles y sectores, para construir una definición de lo que constituye el patrimonio documental, obviamente en el marco de la normatividad existente.

La política del patrimonio documental, como toda política cultural que se desarrolle en el marco de Estados democráticos y multiculturales como el colombiano, debe construirse desde y para todos los niveles, ésta tiene que "abarcar, promover y proteger las exploraciones conceptuales y creativas de los distintos sectores que, desde los espacios locales y regionales, también consolidan identidades y memorias colectivas. La función del Estado será, entonces, construir unidad en medio de la diversidad. Trazar ideales e imaginarios que trasciendan intereses particulares." (MC – UEXT, 2004: 1).

Además, esta reflexión e identificación debe ser permanente pues se debe siempre buscar que la política responda al carácter cambiante del patrimonio, el cual junto con las sociedades evoluciona y se transforma constantemente, y por lo tanto exige ser revaluado. De hecho, tanto para la política del patrimonio documental como para la archivística hoy se constituye en un reto el desarrollo de nuevas tecnologías que han cambiado la manera tradicional de hacer documentos y por lo tanto de dejar testimonio de la memoria de los pueblos.

También, en la revisión de su concepto se debe tener en cuenta que éste puede ser tanto de origen público como de origen privado y que por lo tanto no siempre está en poder de la administración sino que puede encontrarse en manos de particulares, pero que por su carácter patrimonial cumple una función pública y por lo tanto el Estado debe ejercer una vigilancia sobre éste.

Por ejemplo éste podría definirse como aquel compuesto por los documentos, cualquiera sea su origen -público o privado- y soporte, a los cuales se les ha identificado un valor secundario (histórico, cultural, simbólico, etc.) que los hace relevantes para la preservación de la memoria de la Nación y que por lo tanto han entrado a formar parte de los archivos históricos o son de propiedad privada y han

sido declarados como de interés cultural de manera específica, bien sea en el nivel nacional, departamental, municipal o distrital, por las autoridades competentes.

Así mismo, de manera concertada las oficinas jurídicas de las entidades que dirigen y coordinan la política del patrimonio documental de la Nación deben promover un encuentro para aclarar las competencias y alcances de cada una con la asesoría de algunos expertos juristas.

Si bien el Archivo General de la Nación es un establecimiento público con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, es preciso recordar que el Presidente de su consejo directivo, órgano colegiado y deliberante que se encuentra en cabeza del establecimiento, es el Ministro de Cultura⁶⁶.

En consecuencia, el Archivo General de la Nación es un ejemplo de la descentralización especializada por servicios con la que se conceden competencias y funciones a organismos creados con el fin de realizar una actividad de manera más técnica y especializada, en este caso, planear y coordinar la función archivística en toda la Nación, salvaguardar el patrimonio documental del País y poner éste al servicio de la comunidad. Por esta razón, toda legislación y acción en materia archivística debe estar articulada a la política cultural trazada desde el Ministerio de Cultura y como entidad descentralizada debe en su actividad asumir las funciones que le son delegadas.

De otra parte, las políticas sobre los bienes documentales de interés cultural "deben superar las concepciones tradicionales que limitaban el cuidado o la tutela del patrimonio al estudio y la conservación (BALLART / TRESSERRAS, 2001:15), y deben buscar su utilidad para las sociedades del presente. Deben permitirle a estos que cumplan su importante función social como comunicadores de las voces del pasado para consolidar identidades en el presente y en el futuro.

⁶⁶ Ley 489 de 1998.