

GUÍA METODOLÓGICA PARA LA INVESTIGACIÓN DE HISTORIAS INSTITUCIONALES

Modelo de orientación general



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.



GOBIERNO DE LA CIUDAD

GUÍA METODOLÓGICA
PARA LA INVESTIGACIÓN
DE HISTORIAS INSTITUCIONALES



Colección Instrumentos Técnicos

GUÍA METODOLÓGICA

PARA LA INVESTIGACIÓN DE HISTORIAS INSTITUCIONALES

Modelo de orientación general

Fernando Mayorga García

Dirección académica

Juan Daniel Flórez Porras

Autor



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.



UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
Callejón Museo de Nuestra Señora del Rosario - 11025

GUÍA METODOLÓGICA PARA LA INVESTIGACIÓN DE HISTORIAS INSTITUCIONALES

Clara Eugenia López Obregón
Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C. (Designada)

Yuri Chillán Reyes
Secretario General

Francisco Javier Osuna Currea
Director Archivo de Bogotá

Hans Peter Knudsen Quevedo
Rector Colegio Mayor Universidad del Rosario

Alejandro Venegas Franco
Vicerrector

Gabriel Hernández Villarreal
Decano (e) Facultad de Jurisprudencia

Fernando Mayorga García
Profesor-Director Académico

Juan Daniel Flórez Porras
Autor

Germán Yances Peña
Dirección editorial

Andrea Ojeda González
Corrección de textos

Juan Sebastián Guerrero Otero
Diagramación y armada electrónica

Mónica Liliana Reyes Duarte
Diseño de portada

Subdirección Imprenta Distrital - D.D.D.I
Impresión

ISBN: 978-958-717-111-2

Primera edición
250 ejemplares

Impreso en Bogotá - Colombia
© Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.
© Colegio Mayor Universidad del Rosario
2011



 CONTENIDO
--

PRESENTACIÓN	11
INTRODUCCIÓN	15
PRIMERA PARTE: OBJETO DE ESTUDIO Y DEFINICIÓN CONCEPTUAL DE HISTORIA INSTITUCIONAL	19
1. Objeto de estudio: el Estado	21
1.1 El problema histórico de la historia institucional: la organización del Estado como objeto de estudio	21
1.2 El estudio de la historia institucional en la época del Estado monárquico hispánico	25
1.2.1 Derecho castellano y derecho indiano	26
1.3 El estudio de la historia institucional en la época del Estado Republicano	29
1.3.1 La pirámide normativa: Estado de Derecho y ordenamiento legal	31
2. Marco teórico: ¿Qué es la historia institucional?	35
2.1 Estructura	38
2.2 Función	40
2.3 Evolución	41
3. La historia institucional en el marco de la archivística	43
4. La naturaleza jurídica de la historia institucional	47
5. Evolución orgánica y funcional de las instituciones	51
5.1 Creación de organizaciones y entidades: competencias, atribuciones, funciones, transformaciones, reestructuraciones	53
5.2 Estructura orgánica: el organigrama	54
5.3 La periodización	57

6. Campos o aspectos que comprende la historia institucional	59
7. Marco jurídico: relación de actos administrativos y jurídicos de Colombia vigentes, y exposición de normas técnicas internacionales de descripción archivística	63
SEGUNDA PARTE: METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN EN HISTORIA INSTITUCIONAL	87
8. Reconstrucción de la historia institucional: fuentes, normatividad, estructuración y análisis	87
Anteproyecto de investigación (plan de trabajo)	88
ACOPIO DE INFORMACIÓN	93
8.1 Fuentes primarias	96
8.1.1 Fuentes legales	97
8.1.2 Recopilación de normatividad	102
8.1.3 Modalidades de cambios institucionales	106
8.2 Fuentes institucionales	109
8.2.1 Memoria institucional (compilación de otras fuentes escritas)	110
8.2.2 Consulta de documentos misionales del archivo de la entidad	113
8.2.3 Entrevistas	115
8.3 Fuentes secundarias	116
8.3.1 Bibliografía misional especializada	117
8.3.2 Bibliografía teórica	118
8.3.3 Bibliografía general	118
ESTRUCTURA	121
8.4 Periodización	121
8.5 Organigramas	125
8.6 Cuadros de clasificación	132
REDACCIÓN Y PRESENTACIÓN FINAL	135
8.7 Redacción	136
8.8 Anexos	138

TERCERA PARTE: CONCLUSIONES	141
Recuperación de la memoria institucional, organización y conservación del patrimonio documental	143
Análisis histórico del proceso de formación del Estado y sus organismos para la planeación y toma de decisiones en la administración, formación de ciudadanos, y como problemática histórica para ser abordada desde la academia	144
GLOSARIO	147
BIBLIOGRAFÍA	161
ANEXOS	169

PRESENTACIÓN

Este trabajo es resultado de la colaboración interinstitucional y académica entre la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, formalizada a través de la suscripción de un convenio de mutuo apoyo, cuyo saldo se ha materializado en una serie de investigaciones de la que forma parte este documento que hemos titulado: *Guía metodológica para la investigación de historias institucionales*, el cual articula otros dos productos que la complementan, a saber: *El patrimonio documental de Bogotá, siglos XVI – XIX* (Fernando Mayorga García, Juana M. Marín Leoz y Adelaida Sourdis Nájera, 2011) y *Catálogo de fuentes y bibliografía para la historia de Bogotá* (Fernando Mayorga García y Santiago Zuleta Ríos, 4 tomos, 2011).

En este contexto académico, si el primer producto citado contiene el objeto sobre el cual se enfoca la historia institucional, es decir, la estructura del Estado a la luz de la relación entre las instituciones y los archivos que configuran el patrimonio documental; el segundo producto representa la materia prima para hacer este tipo de investigaciones, sus fuentes documentales y compilación de información bibliográfica. En este sentido, la Guía aporta el cómo proceder en el planteamiento de una investigación en historia institucional, motivo por el cual se sugiere para quien la consulte, tener como referente estos productos como un todo, cuyo primer resultado de aplicación es la *Historia institucional de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.* (3 tomos), la cual se elaboró en el marco del mismo proyecto interinstitucional y que sirvió como punto de referencia para el plan metodológico que presenta esta guía.

Desde esta perspectiva, la historia institucional es un elemento fundamental en el desarrollo de los procesos de organización de los fondos documentales patrimoniales generados por la Administración de Bogotá y pertenecientes a la ciudadanía. El desarrollo de este



instrumento investigativo y del conocimiento sobre las entidades distritales tuvo un inicio, con diversos enfoques, en los años 2002 y 2003.

La metodología que hoy se presenta establece parámetros claros en relación con las fuentes, estructura del texto, identificación de los principales hitos de las entidades, su producción documental, estructura orgánica y funcional, y las principales formas de representarlas en organigramas y tablas. De esta forma, en los procesos investigativos subsiguientes los resultados serán comparables en razón de contenidos homogéneos, métodos usados, estructura planteada, contexto definido y demás elementos constitutivos de este tipo de historia.

Esta guía es, en consecuencia, una metodología que desarrolla los elementos necesarios para la investigación histórica institucional; el concepto que la relaciona con otras disciplinas sociales es el de *institución*, pues alrededor de éste todas encuentran su razón de ser: la comprensión del Estado (evolución histórica, estructura y organización) y la manifestación de su existencia en el ejercicio y monopolio del poder. Pretende ser un modelo de orientación general para la elaboración de historias institucionales, que aborda la pregunta y desarrolla la respuesta sobre qué es historia institucional, en el marco del análisis jurídico de la evolución histórica del Estado; los pasos más recomendables a seguir desde su planteamiento hasta su concepción final; establecer cuál es su aplicación y qué líneas de investigación le abre el estudio de la historia.

La guía se presenta en tres partes: la primera es teórica, y plantea la historia institucional como un problema histórico, que dirige su atención al análisis de la organización del Estado y la estructura del poder público, como objeto de estudio de la historia. Con este fin se especifican las diferencias y similitudes del estudio de la historia institucional en la época del Estado monárquico hispánico, frente al mismo estudio enfocado en la época del Estado republicano (teniendo en cuenta que la atención se centra en la historia institucional que se elabora para comprender la organización administrativa del Estado colombiano desde una

perspectiva histórica). En esta parte, es fundamental la explicación de la naturaleza jurídica de las instituciones, al tiempo que se definen los campos o aspectos que comprende la historia institucional.

La segunda parte es metodológica, y expone cada uno de los pasos que se recomienda seguir para emprender este tipo de investigación, comenzando por el anteproyecto de investigación, la recopilación y análisis de normatividad, como primer paso dirigido a la reconstrucción jurídica que ha modelado la existencia de la institución, la consulta de fuentes secundarias y el modo de abordarlas, pasando por la periodización, diseño de organigramas, redacción y presentación final. Este proceso metodológico se estructura a partir de una matriz metodológica que sintetiza cada uno de los pasos, anexa al final de la guía.

La tercera parte se ocupa de brindar opciones de aplicación prácticas para la historia institucional, como es ofrecer una memoria institucional para la Administración Pública, con el fin de cualificar la toma de decisiones, fundamentar próximas reformas administrativas y darle un sustento histórico a las organizaciones públicas a la hora de adoptar reestructuraciones en el cumplimiento de sus funciones. A esto se suma la dimensión de la historia institucional como instrumento que puede contribuir a la organización de los archivos de las instituciones y la conservación del patrimonio histórico. Se incluye un glosario de términos, la bibliografía consultada y unos anexos que ilustran con ejemplos el proceso metodológico que involucra la investigación de la historia institucional.

A modo de conclusión, podría decirse que este trabajo estandariza las diversas formas de hacer historia, al menos para la obtención de resultados pares, comparables, basados en las mismas premisas y elaborados con los mismos criterios. De esta manera también se fortalece la función de investigar, consustancial a la misión de la Dirección Archivo de Bogotá, que se amplía en virtud de la expedición del Decreto 212 de 2009.

Este trabajo está abierto a todas las consideraciones que sobre el mismo se puedan hacer. Sabemos que las ciencias cambian, que los enfoques tienden a identificarse con unas épocas específicas,



que las metodologías no siempre brindan los resultados que se pretenden y que la renovación en estas materias es veloz. Por eso, establecer diálogos con diversas disciplinas y profesiones será la garantía de que este método no se anquilose, no se vuelva pétreo ni dogma. Es el diálogo con las diversas formas de pensar, analizar, ver y hacer la historia la que nos irá guiando por el camino de la renovación del quehacer.

YURI CHILLÁN REYES
Secretario General
Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

INTRODUCCIÓN

Los lineamientos que traza este documento no son preceptivos, constituye una guía y/o un modelo de orientación general para la elaboración de historias institucionales. Tiene en cuenta la organización del Estado y su estructura de poder como objeto de investigación histórica, la naturaleza jurídica de las instituciones y la historia de la administración. No pretende constituirse en un manual definitivo, pues su **objetivo general** es ofrecer pautas y recomendaciones generales que sustenten desde la teoría y la práctica una metodología de investigación de historia institucional. Además, recoge los aportes realizados por otros colegas investigadores y la metodología que se lleva a cabo en las dos principales entidades archivísticas del país: el Archivo General de la Nación y el Archivo de Bogotá.

Parte de una constatación: pese a que la historia institucional no ha recibido impugnación desde la teoría de la administración o el derecho, su concepción teórica en este campo tampoco ha sido muy amplia ni suficientemente desarrollada, escasas excepciones que confirman la regla¹; su práctica en nuestro medio se viene realizando sin haberse efectuado una reflexión suficiente sobre su definición, y sin contar con pautas claras que establezcan su alcance y contenido, los requisitos mínimos que debe satisfacer, su modo de presentación y los pasos que se deben seguir para su elaboración. La historia institucional aparece como requisito, mas no como el fruto de una internalización sobre su importancia para la memoria de la Administración y su utilidad a la hora de tomar decisiones administrativas. En este sentido se aboga por la historia institucional, pero no existe consenso, ni en la Administración, ni

¹ Ver cómo desde la teoría archivística se entiende la historia institucional, en: Elio Lodolini, *Archivística. principios y problemas*. Madrid: Anabad, 1993. En especial los capítulos 8 y 9 que se titulan, respectivamente: "Consecuencias: la reconstitución del orden originario constituye el único método válido de ordenación del archivo"; y "Problemas de la aplicación del principio de la organización de los papeles en la dinámica administrativa".



en el medio académico, sobre qué es, cuál es su objeto de estudio, cómo se hace y el para qué de su elaboración.

Desde esta perspectiva, la presente guía amplía su definición teórica desde otras disciplinas de las ciencias sociales y de la administración, en específico la historia como ciencia social y el derecho administrativo, con el fin de entender el estudio de las instituciones del Estado (sus órganos y funciones) en un marco más profundo de comprensión, descripción y análisis, donde la perspectiva de investigación sea histórica. Dicho de otro modo, se trata de aprehender las instituciones como entes históricos que obedecen a unas necesidades específicas en un tiempo o periodos identificables, para efectos de la administración del Estado y la funcionalidad del gobierno.

Ahora bien, en esta oportunidad, la atención se centra en la historia institucional que se elabora para comprender la organización administrativa del Estado colombiano. Esta guía se constituye en una metodología para la construcción de la historia institucional que desarrolla los elementos metodológicos de la investigación histórica; el concepto que la relaciona con otras disciplinas sociales es el de *institución*, pues alrededor de éste todas encuentran su razón de ser: la comprensión del Estado (evolución histórica, estructura y organización), y la manifestación de su existencia: el ejercicio y monopolio del poder. En otras palabras, se busca entender la institución en el marco de las ciencias sociales, analizando las instituciones (bajo la óptica sociológica de Salvador Giner) como sistemas de normas que se crean para alcanzar un fin.

Por lo tanto, la historia institucional se entiende como el punto bisagra, desde el cual se puede establecer una alianza entre la historia (historiografía) y las ciencias sociales en general². Juntas pueden ir de la mano en el momento de comprender la evolución institucional del Estado y sus órganos, y organizar cuando sea el caso, los archivos que por el ejercicio de sus funciones producen estos últimos. Esta alianza se puede dilucidar con base en los

2 Juan Daniel Flórez Porras, "La historia institucional como problema histórico: punto de partida de la alianza entre la historia y la archivística" [ponencia al VI Encuentro de Estudiantes de Historia en la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, en el Panel Interdisciplinario]. Medellín, 24 – 29 de Septiembre del 2007.

objetivos específicos de la reflexión actual, los cuales giran alrededor de definir: cuál es su objeto de estudio, en el marco del análisis de la evolución histórica del Estado; qué es historia institucional; cómo se hace, es decir, los pasos más recomendables a seguir desde el momento de su planteamiento hasta su concepción final; establecer cuál es su aplicación, en el ejercicio de la toma de decisiones por parte de la Administración, y qué líneas de investigación le abre al estudio de la historia; y por último, como aporte a la conservación del patrimonio documental.

En resumen, esta guía busca ofrecer una matriz metodológica de investigación, desde la cual se puedan ofrecer variantes alrededor de la historia institucional, para alcanzar este objetivo se requiere:

1. *Racionalización*, entendiéndolo por esto la clarificación de su fin, y los medios más adecuados a emplear para llegar a éste.
2. *Simplificación*, alejada de pretensiones obtusas, sino en la conducción de los mejores elementos para su comprensión.
3. *Consenso*, alrededor de lo que se entiende por historia institucional.
4. *Aplicación*, en aras de justificar la inversión que requiere de recursos humanos y materiales.

De lo anterior se desprende el sentido de la *Guía metodológica para la investigación de historias institucionales*, como es el de establecer el objeto de estudio desde su naturaleza teórica (jurídica); comenzando por la dimensión conceptual del término invocado, *historia institucional*; desarrollando el lenguaje metodológico como portavoz de esos conceptos; y finalizando por su aplicación general, lo que justifica su planteamiento. Por esta razón, la guía se presenta en tres partes, que son consecuentes con el objetivo general de la misma y buscan desarrollar sus objetivos específicos, con el ánimo de convertir este trabajo en un documento de discusión, que pueda ser reformado con base en su pertinencia, pero al mismo tiempo, que contribuya a ampliar y cualificar los horizontes de la materia que a continuación se desarrolla.

FRANCISCO JAVIER OSUNA CUREA
Director Archivo de Bogotá

1

PRIMERA PARTE

OBJETO DE ESTUDIO Y DEFINICIÓN
CONCEPTUAL DE HISTORIA
INSTITUCIONAL



1. OBJETO DE ESTUDIO: EL ESTADO

1.1 El problema histórico de la historia institucional: la organización del Estado como objeto de estudio

El objeto de estudio de la historia institucional es el Estado. El análisis histórico de su conformación a lo largo del tiempo, el conocimiento de las distintas formas como éste se organiza y estructura para ejercer el poder. Por lo tanto, todas las diferencias de épocas o diversidad de organizaciones que pueden variar de Estado a Estado, giran alrededor de la monopolización o reparto del poder. Para este estudio es necesaria la perspectiva diacrónica que posibilita la historia, desde la cual se entiende la existencia de una época donde la monopolización del poder estuvo en cabeza de un solo gobernante: el rey, cuya figura ejerció el poder regio. Solo más tarde, la idea de un poder público ejercido por la soberanía nacional, se materializó con la Revolución Francesa del siglo XVIII. Para la historia institucional es importante entender, que tanto en la primera etapa como en la segunda, la organización del Estado se conforma desde el orden jurídico.

De esta forma se entiende el tipo de institucionalidad que investiga la historia institucional, fundada en el derecho y en el ordenamiento jurídico para su establecimiento y legitimación, adscrita dentro del aparato del Estado, y que se enfoca en analizar su devenir histórico: sus funciones, formas, y transformaciones. Es así como se entiende, que las diferentes instituciones han aparecido en contextos históricos muy diversos y en razón a muchas causas: el crecimiento y diversificación de la población, la consecución y distribución de los recursos económicos, las necesidades de la guerra, las relaciones con otros países, el orden social interno, los movimientos migratorios y las conquistas, las telecomunicaciones y nuevas tecnologías, la producción de la tierra, la educación de la población, las relaciones laborales, la seguridad social, la cultura, el medio ambiente, y la aparición de nuevos problemas que exigen como respuesta la acción organizada del Estado y de la sociedad, teniendo como referente el orden legal vigente para cada época.



Por lo tanto, la historia institucional analiza entidades que además de ser clasificadas por el derecho y organizadas por la administración, se deben entender como productos del devenir histórico, de igual forma, como entidades sociales que comportan sus propias realidades políticas y parámetros culturales³. La historia institucional que se define a renglón seguido, tiene como **objeto de estudio** el análisis estructural, normativo, funcional e histórico de las organizaciones de las administraciones públicas, las diferentes instancias o unidades administrativas que en su conjunto conforman el Estado. Desde la disciplina de la teoría de las organizaciones, cualquier Administración pública es una organización, pero también las entidades que forman parte de la misma, sean éstas independientes (organismos descentralizados, empresas públicas, sociedades de economía mixta), o dependientes del orden central (ministerios, departamentos administrativos, secretarías). Es decir, que si una organización como la Alcaldía puede ser analizada como una institución integral, por estar conformada a su vez por diversas unidades administrativas; éstas de igual forma pueden ser objeto de estudio de manera independiente, como entidades propias, ya que poseen los elementos que caracterizan a una organización.

De lo anterior se desprende la concepción de la historia institucional como problema histórico. La primera constatación para su planteamiento es que a pesar de la naturaleza jurídica de las instituciones, éstas no resultan mecánicamente de la puesta en vigor de las normas. De ahí que en un nivel profundo del análisis histórico, la historia institucional puede proponerse, como otro de sus fines, además de reconstruir el marco jurídico de la entidad, situar el contexto social en el que despliega sus estructuras orgánicas adoptadas a lo largo del tiempo y develar cómo desarrolla sus funciones, de acuerdo al ordenamiento jurídico y a la vigencia de sus estructuras administrativas.

Desde esta perspectiva, las instituciones oficiales no sólo pueden ser estudiadas desde el punto de vista estrictamente jurídico, sino que además, como agregado del enfoque histórico, la historia institucional puede ahondar en su funcionamiento de hecho, en cuanto a su lugar y significación en la sociedad.⁴ El contexto social, respecto al cual debe medir su alcance la historia institucional, desde el cual puede aclarar los factores que producen sus

3 “Los progresos y las aportaciones de la Teoría de la Organización durante las dos últimas décadas permiten apreciar que las organizaciones son algo más que objetivos, estructuras, recursos humanos (...) b). *Ámbito político – cultural*, representa una forma novedosa de analizar las organizaciones públicas como realidades políticas donde diversos actores tienen sus propios objetivos que intentan alcanzar mediante estrategias que diseñan en función de su capacidad de control de los recursos y de su influencia en los procesos de toma de decisiones. Actores intra organizativos (unidades, grupo, individuos) que tienen objetivos muy diversos y que luchan por dominar espacios compartidos, generándose lógicas de conflicto. Además, las organizaciones agrupan unos parámetros culturales específicos que representan unos mecanismos claramente perceptibles (costumbres, rituales, símbolos, etc.), pero difíciles de definir (mitos, valores e ideología), que facilitan la articulación y cohesión de los distintos miembros individuales y colectivos de una organización”. Carles Ramíó, *Teoría de la organización y administración pública*. Madrid: Tecnos; Barcelona: Universitat Pompeu Fabra, 2002, pp. 18 – 20

4 Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona: Editorial Ariel, 1984, p. 30.

cambios administrativos de estructura, provenientes de factores tanto internos como externos; el contexto político, que incide en las decisiones tomadas desde arriba y que producen grandes reformas administrativas a la estructura del Estado; el contexto económico, que influye en los ciclos de prosperidad, de auge en el contorno social, o de crisis y que pueden ser determinantes para la creación o desaparición de entidades administrativas; en general, el denominado contexto histórico, sin el cual toda formación jurídica, basada en el acopio exhaustivo de normatividad, puede resultar artificial y estéril.

Porque las instituciones no son solamente formas o estructuras jurídicas, sino que además interactúan en el contexto social, con base en sus premisas jurídicas, pero atendiendo a las influencias de las problemáticas externas. Según Duverger, las instituciones son además representaciones colectivas, tanto en plural como en singular, pues aglutinan valoraciones de comportamiento social, y esta valoración constituye un elemento esencial de su eficacia y legitimidad. En otras palabras, una vez determinado su marco jurídico (tarea nada fácil por cierto, sobre todo para entidades cada vez más alejadas en el tiempo), lo que de por sí asegura un adecuado enfoque de análisis institucional; a renglón seguido, el análisis histórico se debe centrar en la efectividad de las normas que regularon la institución: cuándo entraron en vigor, desde qué instancia comenzaron a ser aplicadas, cuáles fueron los proyectos que les antecedieron, medir los efectos reales que produjeron en el funcionamiento institucional y comportamiento social, identificar los grupos sociales y políticos interesados en legislar al respecto, y comprender los factores de cambio que explican el desarrollo a lo largo del tiempo de una entidad, su evolución orgánico-funcional. En consecuencia, se trata de entender la historia institucional como un problema histórico.

La segunda constatación para plantear el enfoque problemático de la historia institucional, tiene que ver con que la *historia* en general, tal y como se ha escrito en nuestro país recientemente, ha olvidado en parte lo institucional. Por un lado, la denominada *historia oficial*, que se ha ocupado de los grandes héroes, las campañas militares, las sucesiones de régimen presidencial y las relaciones internacionales; por el otro, la *nueva historia*, que ha orientado nuevos temas con nuevas preguntas, para abordar la historia social y económica; y en una tercera tendencia, la historia que se viene escribiendo luego de la corriente de la nueva historia, de carácter insular, que se ha ocupado de temáticas, sin duda alguna interesantes, como la historia de las mentalidades, de la cultura, de las ciudades y regiones, la historia ambiental, entre otras tendencias, pero de algún modo desconectadas entre sí y sin encontrar un eje articulador que las aglutine alrededor de una problemática histórica común.

Por *historia institucional* entendemos el análisis histórico de las instituciones que integran la organización administrativa del Estado (tanto en su conjunto



como en las partes y órganos que lo integran), desde el orden jurídico que las fundamenta. El estudio de la historia institucional permite comprender la estructura administrativa en la que tiene lugar el entramado de los acontecimientos. Por otra parte, conocer el andamiaje administrativo en el largo plazo, permite desde la administración del poder, aprehender los procesos de largo tiempo, como: la conformación del Estado colonial, sus fundamentos jurídicos, y el lento desmantelamiento en la conformación del Estado Nación republicano, las instituciones coloniales que heredó y cómo las adoptó hasta crear un nuevo ordenamiento jurídico.

En este sentido, sin desconocer los aportes constantes que se vienen haciendo en esta materia, planteamos la historia institucional como un problema histórico, en el sentido de llenar vacíos del conocimiento historiográfico, sobre los cuales abundan muchos interrogantes pero pocas respuestas plausibles. La historia institucional es un problema histórico de investigación, porque se preocupa por avanzar en la reconstrucción histórica del Estado en sus diferentes etapas; se propone ahondar en la historia del derecho; y hace un llamado en aglutinar fuerzas académicas para entender en profundidad, el devenir y desarrollo del Estado colombiano. Para esto, busca completar las recopilaciones jurídicas, sistematizar las fuentes legales, elaborar catálogos bibliográficos, clasificar y ordenar las posibles fuentes de investigación, proponer enfoques de análisis, establecer una metodología historiográfica con énfasis en lo jurídico, y rescatar del olvido instituciones políticas, que como entes jurídicos tuvieron un protagonismo inusitado en sus periodos de vigencia, y que tras su desaparición se desconocen sus legados.

Resulta interesante abordar las instituciones desaparecidas en el pasado lejano, máxime si de éstas se conservan vestigios materiales o documentales, pues suele ocurrir que muchas de sus funciones siguen teniendo vigencia, solo que encarnadas en cuerpos administrativos distintos, en órganos estatales que obedecen a otras filosofías. Constatar su permanencia en el tiempo, las influencias que ejercieron en su momento, o comprobar que sus ámbitos de competencia fueron plenamente superados por otras organizaciones estatales, es una tarea de investigación interesante, especialmente cuando se constata que son muchos los vacíos de conocimiento histórico detectados alrededor del tema, y variadas las instituciones que esperan ser conocidas en profundidad por la historiografía de nuestro medio.

Como problema histórico ineludible, la historia institucional se orienta a llenar estos vacíos sobre posibles temas de investigación, que abordan un viejo tema: la conformación del Estado, pero con nuevas preguntas sobre su evolución orgánico – funcional. Sin embargo, otro problema histórico que debe atender la historia institucional, como toda investigación historiográfica, es el de evadir los anacronismos. Es necesario evitar comprender las instituciones del pasado,

con el marco de referencia actual sobre la administración pública; eludir denominar órganos, entidades, corporaciones públicas, divisiones territoriales de la Colonia, con la denominación empleada en periodos más recientes de la República. Esto resulta un reto muy grande, sobre todo si se tiene en cuenta la escasa existencia de trabajos serios de recopilación y la formación especializada al respecto en la academia.

Desde esta perspectiva, la guía metodológica de investigación se propone atender al tipo de institución, y por consiguiente, al tipo de Estado que enmarca la misma, cuando se vaya a elaborar una historia institucional. Como problema histórico de la historia institucional, se debe tener en cuenta el tipo de Estado al cual obedece la entidad objeto de estudio. Una vez identificado el tipo de Estado, se debe proceder a entender su estructura, y marco conceptual para cualquier investigación de esta naturaleza. A continuación se presenta una descripción de los dos grandes tipos de Estado que enmarcan cualquier investigación de una institución en Colombia, su organización como marco conceptual, y la institucionalidad de acuerdo a las características propias de cada periodo. Como ejemplo para esta guía, se tendrá en cuenta la institucionalidad propia de Bogotá, para ser ampliada en próximas oportunidades al ámbito institucional de toda la Nación.

1.2 El estudio de la historia institucional en la época del Estado monárquico hispánico

El tipo Estado que antecedió históricamente al Estado republicano, fue el monárquico hispánico, donde el poder se concentraba en el soberano o monarca, principalmente entre los siglos XVI y XVIII, luego de la atomización del poder imperante durante la época del feudalismo en Europa. El Estado absolutista coincide con la etapa final del Estado monárquico hispánico, donde el Estado absolutista y el llamado *Estado policía* (administración legalmente incondicionada) se confunden: en éstos, la suprema ley era la voluntad real o del soberano.

En esta etapa de la historia la Administración era ejercida por el rey, quien al mismo tiempo tenía potestad sobre el poder legislativo y el judicial, concentración que encontraba como excepción la delegación de tales poderes por parte del soberano en otras autoridades de menor rango, por voluntad directa del rey. Aun cuando era una Administración que no se encontraba sometida a la ley -no había control sobre el poder soberano del monarca-, sí existía un sistema jurídico que provenía del derecho castellano, que fue adoptado para el dominio y la organización del Nuevo Mundo; de igual manera, se hizo necesario implementar una tipología administrativa e institucional a imagen



y semejanza de la hispánica, la cual para la ordenación de la constitución y gobierno de las Indias, se convirtió en el *derecho indiano*.

De lo anterior se desprende que, para emprender cualquier estudio de historia institucional en la época del Estado monárquico español, entre los siglos XVI y XVIII, en primer lugar se requiere conocer en profundidad el sistema legal de entonces, debido a que España luego del descubrimiento y la conquista, trasladó conceptual y físicamente sus instituciones a América. En definitiva, la ordenación jurídica de las Indias se ajustó a la estructura de la monarquía hispánica, en una sociedad propia del Antiguo Régimen, que era: estamental, porque los hombres no tenían en ésta igualdad de derechos, sino que existían unos estamentos privilegiados (nobleza y clero), con una condición jurídica superior al resto de la masa (tercer estamento); señorial, porque el factor sobre el cual erigían su dominio los estamentos privilegiados, era el poder de la tierra; y regida por una forma política donde el Estado era la monarquía absoluta, caracterizada porque el derecho estaba legitimado políticamente, en cuanto emanaba de la voluntad del soberano⁵.

1.2.1 *Derecho castellano y derecho indiano*

En esta etapa de la historia el sistema jurídico se asentaba en una población reconocida como súbditos del rey, no como ciudadanos sujetos de derecho. Por lo tanto, la función legislativa, abundantemente utilizada para resolver los problemas indianos, era ejercida por los reyes con el asesoramiento de diversos organismos, siendo el más importante de éstos el Consejo de Indias, desde su creación en 1524 hasta 1714 en que la iniciativa de las leyes pasó a manos de los secretarios del despacho⁶. En general, se denominaban *leyes* a todas las disposiciones escritas emanadas de los organismos competentes.

El dominio y la organización del Nuevo Mundo exigían la implementación de una tipología administrativa e institucional a imagen y semejanza de la hispánica. Así mismo, este orden reformulado se regiría por una normatividad sujeta al derecho castellano, para la ordenación de la constitución y gobierno de las Indias. La incorporación de las Indias a la monarquía se dio por la vía castellana. El carácter inicial de las Indias como bien ganancial personal de los monarcas hizo que, a su muerte, los nuevos territorios de la monarquía se incorporasen a la Corona castellana, en igualdad jurídico – política con el resto de los reinos y territorios de la misma.

Esta condición jurídico – administrativa de las Indias hizo que su aparato administrativo lo constituyesen dos ámbitos sincronizados, el metropolitano

5 Francisco Tomás y Valiente, *Manual de historia del derecho español*, 4. ed. Madrid: Tecnos, 1979. Ver: Capítulo XXIII “Revolución Burguesa y Derecho: la bases del sistema”, pp. 401 – 435.

6 Ver: Fernando Mayorga García, *Estudios de derecho indiano*. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario, 2003. En especial: “Las Fuentes del Derecho Indiano”, pp. 133 – 162

y el de los territorios ultramarinos. En ambos espacios la administración se ejerció por instituciones creadas para este objeto y por personas designadas directamente por el monarca. En el escenario peninsular, actuaban el Consejo de Indias, la Casa de la Contratación, la Junta de Guerra de Indias y la Cámara de Indias. En el indiano, a pesar de las disposiciones iniciales, las particularidades e idiosincrasia indianas hicieron necesaria la creación de instituciones propias: Gobernaciones, Reales Audiencias y Virreinos⁷.

En un comienzo, el derecho de Castilla se trasplantó integralmente a las indias, pero desde principios del siglo XVII por disposición de Felipe III, se dispuso que las leyes castellanas puestas en vigencia sólo rigieran en América cuando fuesen autorizadas expresamente por el Consejo de Indias y despachadas por Real Cédula. Lentamente las leyes dictadas específicamente para Indias comenzaron a tener una vigencia preferente, pues al crecer éstas, parte del derecho de Castilla pasó a ser un derecho supletorio, llamado a llenar vacíos del indiano. Sin embargo, en materia de derecho privado, penal y procesal, donde la legislación de indias era escasa, la función supletoria del derecho castellano fue importante y duradera.

En este contexto, la función del Consejo de Indias fue definitiva. Las competencias y funciones del Consejo eran de carácter universal; asesoraba al rey en todos los asuntos relativos a América, despachaba toda la legislación relativa al Nuevo Mundo y además, le correspondían, bajo la supervisión regia, los nombramientos de todos los cargos y empleos de la administración ultramarina. El Consejo de Indias no era tan sólo una autoridad administrativa,

7 “La estructuración y ordenación de la administración territorial americana, puesta en marcha a partir de la segunda mitad del siglo XVI, respondió básicamente a dos criterios. El primero, el orden jerárquico, distinguía el gobierno ordinario, el correspondiente a los gobernadores de las provincias, del gobierno superior que, según los territorios, lo ejercían los virreyes o los presidentes de las audiencias que, en ambos casos, contaban también con el oficio de gobernador. El segundo criterio, la naturaleza material, articuló el organigrama administrativo sobre la distinción de los asuntos de gobierno, justicia, hacienda y guerra, resultado de la ampliación de las materias de gobierno propia del Estado moderno. Por tanto, la conjunción de ambos principios rectores fue la base de la creación en Indias de las principales unidades territoriales, los virreinos y los distritos audienciales, en las que se incardinaban varias provincias. Sin embargo, este organigrama indiano no refleja divisiones y subdivisiones jerarquizadas, sino estructuras distintas que se superponen: una provincia administrada por un gobernador, en lo judicial se integra en el distrito de una audiencia, en lo militar la rige un capitán general y en lo político un virrey. Además, una misma persona podía ser la que acumulara los cargos de gobierno, justicia y guerra. En consecuencia, al tiempo que se diferenciaban competencias y se establecían diferentes órganos de gobierno, con el fin de evitar conflictos se confería dos o más oficios diferentes a la misma persona. A primera vista, esa acumulación induce a pensar en una confusión de funciones; sin embargo, la realidad indiana no fue así, ya que el individuo que contaba con una múltiple acumulación de oficios, actuaba en cada materia en virtud de su cargo correspondiente. Por ejemplo, un gobernador, presidente de la audiencia y capitán general –los oficios de hacienda no se acumularon a los de gobierno– administraba su provincia como gobernador, dirigía la audiencia en virtud de su presidencia y ordenaba todo lo relacionado con el ejército y la defensa de la mano de su título de capitán, porque sus acumuladas competencias se circunscribían a un ámbito específico. Por tanto, la acumulación de oficios suponía que a la autoridad que los iba a desempeñar se le conferían tantos títulos y nombramientos por separado como cargos acumulaba.” Fernando Mayorga García, Adelaida Sourdis Nájera, & Juana M. Marín Leoz, *La estructura del Estado y de la ciudad de Bogotá en los siglos XVI, XVII, XVIII y XIX Esquema para la localización y organización de los archivos. Diseño de un marco estructural que permita conocer la procedencia de los documentos públicos de los siglos XVI, XVII, XVIII Y XIX y su orden natural de producción para localizar especialmente los relacionados con Bogotá*. Bogotá: Universidad del Rosario, 30 de abril del 2009, (en proceso de publicación) pp. 8 – 9, 17.



sino también el tribunal supremo de todas las causas civiles y penales indianas. Su organigrama lo completaban: el presidente, a la cabeza, y los consejeros, letrados formados en derecho y teología.

Para la elaboración de una historia institucional en el ámbito del Estado monárquico, es importante distinguir desde el punto de vista técnico – jurídico, cómo el vocabulario de la época distinguía muy diversas clases de normas jurídicas. Dentro de la legislación sancionada en España se encuentran: *leyes* que en sentido estricto eran las disposiciones sancionadas a propuesta o con el acuerdo de las Cortes del reino, las que tenían alcance general y gran autoridad, pero que por la decadencia en que entraron las Cortes durante el siglo XVI, tuvieron poca importancia en el derecho indiano y aún en el castellano; en su reemplazo los reyes dictaron *pragmáticas sanciones* que versaron también sobre materias muy generales y tuvieron la misma autoridad que las leyes.

Las demás disposiciones del monarca se distinguían entre sí por su contenido y por su forma, y eran producto del ejercicio normal de su autoridad legislativa. Entre éstas encontramos: las *ordenanzas*, de carácter muy general, reglamentaban instituciones como las ordenanzas del Consejo de Indias, las ordenanzas de población, de los intendentes; las disposiciones dirigidas a un funcionario o a un organismo particular se denominaban instrucciones, cuyo objeto era el de señalar normas que debían aplicar; otras disposiciones emanadas de los reyes eran los *nombramientos o títulos*, las *mercedes* (de tierras, de oficios, etc.), los *privilegios*, las *declaraciones* (destinadas a interpretar o modificar normas anteriores), las *sobrecartas* (mediante éstas el Rey insistía en imponer resoluciones aplicadas). Además, por su forma y promulgación se distinguían las *provisiones reales*, las *reales cédulas* y las *cartas reales*. Las primeras, iban encabezadas con el nombre del monarca precedido del “Don” (Don Carlos, Don Felipe, etc.), y seguido de todos sus títulos. Luego, se indicaba a quién o quiénes se dirigían, se exponían los motivos de la medida, la decisión tomada, la fecha y la firma (“Yo el Rey”). Tanto el Consejo de Indias como los virreyes y las Audiencias podían expedir provisiones reales con el nombre y los títulos del monarca, pero con las firmas de sus miembros. Las reales cédulas (las más frecuentes y conocidas) sólo tenían como encabezamiento la fórmula “El Rey”, sin su nombre ni sus títulos. Por último, las cartas reales asumían una forma epistolar, mediante la cual los reyes contestaban las consultas hechas por las autoridades y a veces les indicaban la resolución tomada. Durante el siglo XVIII se agregaron los *reales decretos* elaborados en las secretarías del despacho y firmados por el soberano; y las *reales órdenes* que sólo suscribía el secretario por mandato del rey.

Los otros organismos competentes tenían atribución para expedir sus propias normas. Destacamos las del Consejo de Indias: las *cédulas*, de oficio y parte, de registro de gracias y nombramientos; las *consultas*, elemento clave de la

resolución real y del buen gobierno. Dedicados a los asuntos de máximo interés, tanto en épocas de paz como de guerra. Resueltos por los consejeros, bajo la supervisión y revisión del monarca; los *decretos*, que en un principio eran simplemente notas marginales que aparecían junto al parecer del consejero, pasan a ser documentos independientes en los que se transmite la decisión regia; los *mandamientos*, equivalentes a las cédulas de los virreyes, presidentes, gobernadores; la *real orden*, que se originaba al crearse la Secretaría de Indias y Marina, muy abundante en el siglo XVIII.

El derecho indiano se componía de: 1. Las normas sancionadas en España para regular el funcionamiento de los órganos gubernativos indianos allí existentes; 2. Las leyes expedidas en España para resolver los problemas de América hispánica y Filipinas; 3. Las leyes y costumbres establecidas en Indias; 4. Las interpretaciones de todas las leyes hechas por los tribunales superiores (Consejo de Indias y audiencias). Este derecho indiano no abarcó desde un principio todas las ramas del sistema jurídico, sino que sus normas se fueron sancionando en la medida en que las cuestiones planteadas no podían resolverse mediante la aplicación del derecho castellano, o cuando la especialidad de los asuntos obligaba a dictar reglas diferentes. El derecho indiano emanaba de múltiples autoridades. Si bien el Rey era el supremo legislador y actuaba con previo asesoramiento de juntas especiales o de consejos permanentes, podía delegar la función legislativa en las autoridades locales por su conocimiento más directo y preciso de los problemas. Entre estas autoridades locales, involucradas en la legislación sancionada en las Indias, encontramos: Adelantados, Virreyes, Gobernadores, Intendentes, Visitadores, Jueces de Residencia, Corregidores y Tenientes⁸.

1.3 El estudio de la historia institucional en la época del Estado republicano

El Estado que históricamente reemplazó al Estado monárquico hispánico, fue el Estado republicano, que en sus bases formales se creó como Estado de Derecho. El tipo de sociedad estamental y señorial del Antiguo Régimen, donde las normas jurídicas emanaban de la voluntad del soberano, fue sustituido por el tipo de sociedad y Estado de Derecho, que en Europa se desarrolló como consecuencia de las revoluciones burguesas: inglesa de 1688, norteamericana de 1776, pero fundamentalmente con la revolución francesa de 1789, donde se profundizó el tránsito al Estado de Derecho. Con las anteriores dos revoluciones, el poder real cedió paso a la nobleza y al legislador, mientras que con la francesa el paso fue cedido a la burguesía, a nombre de una “soberanía nacional”.

8 Para su caracterización, ver: Fernando Mayorga, “Las Fuentes del Derecho Indiano”. Óp., Cit., pp. 152 – 154.



Con la denominada *revolución burguesa*, se comenzó a construir una sociedad donde se eliminaron de tajo los estamentos privilegiados, declarando formalmente la igualdad jurídica de los hombres, reconocidos como ciudadanos libres sujetos de derecho, y ya no en la condición de súbditos como tenía lugar en el Antiguo Régimen. En la nueva sociedad se implantó la libre circulación de bienes, la liberalización de la economía y la creación de un mercado de ámbito nacional regido jurídicamente. Pero para nuestro tema de estudio de historia institucional, el principal aspecto fue que en la nueva sociedad, la Monarquía absoluta del Antiguo Régimen fue sustituida por un Estado liberal regulado por una norma suprema, la Constitución.

En esta nueva sociedad de individuos que va emergiendo desde finales del siglo XVIII, con arreglo a la filosofía racionalista de la *Ilustración* (Kant, Hegel), el *liberalismo político* (Rousseau, Montesquieu) y el liberalismo económico (Smith, Ricardo), la clase emergente de la burguesía impuso su voluntad con base en un nuevo orden jurídico, contenido en una Constitución escrita y el establecimiento de unos códigos. Estos dispositivos jurídicos consiguen su legitimidad porque son emanados de la soberanía nacional, la voluntad general acuñada por la burguesía. Frente al poder del soberano individual, el monarca absoluto que existía en el Antiguo Régimen, se contrapone el poder de la Ley. El Estado de Derecho obedece a que toda su actuación debe estar sometida a las leyes, al igual que su conformación y organización. De ahora en adelante, en el Estado de Derecho, el Estado, como aparato de poder, no podrá requerir ninguna acción o imponer una omisión, tampoco mandar ni prohibir nada a sus ciudadanos que no sea con base en un precepto legal. En consecuencia, surge la pregunta, en el Estado de Derecho, ¿Quién hace las leyes?:

Haciendo uso de esa soberanía, los ciudadanos de cada sociedad civil, esto es, de cada nación, bien directamente todos ellos (hipótesis teórica no realizable en la práctica) o bien por medio de representantes, se reúnen y deciden cómo han de organizarse políticamente, es decir, cómo han de *constituirse en Estado*. A esta utilización de la soberanía para constituirse en Estado se llama “poder constituyente” y a la ley en que se recoge la organización del Estado y los derechos de los ciudadanos se denomina Constitución. Es evidente pues, que esta ley constitucional procede de la soberanía nacional (en las Constituciones más progresistas se habla de la “soberanía popular”) expresada por medio de la voluntad general⁹.

De esta forma, los derechos ciudadanos burgueses de la propiedad, seguridad y libertad, comienzan a estar enmarcados en los principales rasgos del Estado de derecho, como son el reconocimiento jurídico de los individuos libres, el principio de la legalidad, el nacimiento de la administración pública, y fundamentalmente la separación de poderes, en los cuales se divide funcional y orgánicamente el ejercicio de la soberanía y el poder, que antes encarnaba

9 Francisco Tomás y Valiente, Op., Cit., p. 422.

en la cúspide el monarca soberano. La división clásica propuesta por Montesquieu fue: Poder Legislativo, el que promulga y deroga las leyes; Poder Judicial, para castigar los delitos y administrar justicia; y Poder Ejecutivo, en el cual se encuentra la fuerza organizada del Estado, en todo lo atinente a la administración, dirección, la seguridad y las relaciones exteriores.

De acuerdo con lo anterior, la historia institucional situada en esta etapa histórica, debe buscar sus fuentes de investigación primarias jurídicas, fundamentalmente en la Constitución, como ley suprema del ordenamiento jurídico, y posteriormente acudir a las demás normas jurídicas que la desarrollan según la pirámide normativa, con base en las cuales los órganos y funciones del Estado, encuentran el sustento jurídico que reglamenta las estructuras administrativas de las instituciones.

1.3.1 La pirámide normativa: Estado de Derecho y ordenamiento legal

En una acepción más amplia y moderna, por Estado de Derecho se entiende: “aquel que tutela los derechos públicos subjetivos de las personas, que somete todas las funciones estatales a la ley, y que establece controles recíprocos entre los varios órganos o ramas estatales”¹⁰. Sin embargo, para llegar a este grado de control jurídico, transcurrieron varios lustros para que en nuestro contexto, el Estado liberal adoptado tras el rompimiento con el orden colonial español, llegara a convertirse en un Estado de Derecho. Es más, desde la fundación de la República a comienzos del siglo XIX, y como proclamación de un nuevo orden producto de la Independencia en Colombia, el principal mecanismo de los libertadores y primeros legisladores fue la promulgación de las constituciones, que para efectos de la organización del nuevo Estado republicano tuvieron hondas repercusiones, pero que para efectos de la realidad política y social, muchos de sus preceptos quedaron atrapados en un conglomerado de buenas intenciones desde lo formal.

Incluso muchas de las piezas institucionales del Antiguo Régimen no fueron sustituidas inmediatamente, tal y como afirma Tomás y Valiente para el caso español. Durante gran parte del siglo XIX, coexistieron entidades jurídicas de nuevo cuño, inspiradas en la ideología liberal y en la búsqueda de los beneficios económicos del incipiente capitalismo para una reducida parte de la población, con otras entidades o funciones coloniales que seguían vigentes, propias del Antiguo Régimen, y que por la precariedad del nuevo Estado no era posible abolir mecánicamente: parte de la legislación, funciones administrativas, régimen tributario, costumbres políticas, diferencias sociales, entre otras.

10 Gustavo Humberto Rodríguez, Op., Cit., p. 16.



Teniendo en cuenta lo referenciado anteriormente, para la comprensión de cualquier estudio de historia institucional que se enmarque en este periodo vigente hasta nuestros días, debe partir de la siguiente premisa fundamental: en un Estado de Derecho el grado superior legal es la Constitución. Desde un principio la Constitución representó la organización del Estado liberal-burgués, la ley suprema en la que, de manera total y sistemática, se establecieron los derechos de los ciudadanos concebidos, al mismo tiempo, como fines y como límites del poder del Estado, se regularon los órganos, el ámbito de sus competencias y las relaciones entre éstos. Esa ley constitucional contra la cual nadie puede actuar, se vislumbró como ordenadora de la vida política por medio de un complejo de normas racional y sistemático. Su rango normativo superior, traía implícito el hecho de que ninguna ley ordinaria podía contradecir precepto constitucional alguno e implicaba, asimismo, que aquélla debía desarrollar positivamente los preceptos constitucionales.

Para la investigación en historia institucional, resulta clave el estudio de la Constitución vigente para cada etapa histórica o periodo institucional en el cual se enmarque la entidad objeto de estudio, ya que en estos textos legales se encuentran, además de las declaraciones de derechos, la organización de los poderes públicos y la estructura fundamental del Estado. En este sentido, la Constitución ocupa la cima en la jerarquía de las normas jurídicas; como Ley Constitucional, se constituye en un texto jurídico superior a los demás, que se derivan de éste y gracias a éste poseen validez. Todos los actos administrativos sólo son válidos si se adecúan a las leyes, y éstas a su vez sólo son legítimas si se adecúan a la Constitución, que cumple así el papel de norma jurídica fundamental en el sentido que le otorgaba Kelsen.

Lo anterior se explica dentro de la lógica normativa que se maneja en el Estado de Derecho, la cual se asemeja a una pirámide. Al interior de este esquema:

El superior rango normativo de la Constitución trae consigo que ninguna ley ordinaria pueda contradecir precepto alguno constitucional y asimismo implica que las leyes ordinarias deben desarrollar positivamente los preceptos constitucionales. De este modo, las normas se enlazan unas con otras, pero no como las cerezas de un cesto, sino como los sucesivos enunciados de un teorema: es decir, por medio de la lógica deductiva y sistemática. Por eso suele emplearse la imagen geométrica de la pirámide para aludir al sistema normativo, cuya cúspide, de la cual emanan todas las demás leyes generales, es la Constitución.¹¹

Así pues, la pirámide normativa consiste en el escalonamiento de mayor a menor, desde la cúspide constitucional hasta la base del desarrollo de sus preceptos, de todas las disposiciones jurídicas que se derivan del orden constitucional, donde la Constitución, las leyes ordinarias y las disposiciones

¹¹ Francisco Tomás y Valiente, Op., Cit., p. 433.

de gobierno, se enlazan unas a otras en un orden estructurado y lógico, conformando así el ordenamiento jurídico de un Estado. Este enlace o articulación de normas, que se da desde la Constitución y se desarrolla a través de leyes, aterriza en las disposiciones de gobierno que son normas de carácter administrativo: Decretos, Órdenes ministeriales, Circulares, Acuerdos municipales, entre otros, las cuales no proceden del poder legislativo, pero que son proferidas por los órganos del Poder Ejecutivo en el marco de su competencia, para el desarrollo de sus funciones administrativas. La condición principal que deben guardar estas normas de rango inferior, es la de respetar la superior jerarquía de las leyes, de manera tal que nunca una disposición de gobierno, no solo no pueda entrar en contradicción con la Constitución, sino que además, ni siquiera pueda desconocer el precepto contenido en una ley ordinaria promulgada por el Poder Legislativo, quedando reservado su papel tan solo para suplir vacíos o desarrollar el contenido de las normas legales.

En esta pirámide normativa tras la Constitución, cobra gran importancia el Código, considerada como una ley de contenido homogéneo por razón de la materia (derecho civil, penal, mercantil, procesal) que, de forma sistemática y articulada, expresa en un lenguaje preciso, la regulación de todos los problemas relacionados con la misma. A diferencia de una recopilación, en la cual se acumulaban leyes antiguas y de reciente promulgación, leyes fragmentadas y en otros casos reproducidas íntegramente, leyes civiles, penales, procesales o mercantiles. Un Código es, por el contrario, una ley elaborada por un solo legislador, promulgado en un momento dado y cuyos preceptos pertenecen a un mismo acto legislativo.

En suma, desde su conformación el constitucionalismo no fue sino la codificación del derecho político ("codificación constitucional"), al que debieron sumarse los Códigos que contuvieran el resto de la organización jurídica de la sociedad burguesa en los ámbitos del derecho privado, entendiendo por tal al civil, penal, mercantil y procesal. Ambos instrumentos jurídicos -Constitución y Códigos- se utilizaron para eliminar particularidades y desigualdades: el conjunto de los Códigos vigentes en un momento determinado forman, junto con la Constitución, el ordenamiento jurídico del país, válido para todo el ámbito territorial del Estado y sustitutivo de cualquier régimen jurídico particular preexistente.

En líneas generales, la jerarquía de las normas jurídicas depende del rango o nivel ocupado por el órgano o entidad del orden público del cual emanan. Ahora bien, en derecho, entendido éste como un sistema jerárquico de normas, éstas no se presentan aisladas unas de otras, sino que están asociadas entre sí (encadenadas secuencial y lógicamente), en torno de un tema común que es la *institución*. De acuerdo con esta premisa, tenemos que una investigación de historia institucional debe tener en cuenta, para emprender la recopilación de



la normatividad (su ordenación, lectura y análisis), la clasificación de la norma jurídica y la estructura jerárquica de la norma en Colombia, que se presenta de la siguiente forma:

1. La Constitución: Norma constitucional y el bloque de constitucionalidad.
2. Leyes Ordinarias: Aprobadas por el Congreso (Senado y Cámara) sancionadas por el Presidente y publicadas en el Diario Oficial. No pueden ser contrarias a los preceptos constitucionales.
3. Decretos: Emanados de la Rama Ejecutiva del Poder Público. Según el grado de la autoridad administrativa que los dicte toman diversa denominación:
 - I. Decretos Presidenciales:
 - Decretos Ordinarios: reglamentarios.
 - Decreto Extraordinarios: (Decretos - Leyes) también se incluyen los especiales.
 - Decretos Legislativos: en estado de sitio; en estado de emergencia.
 - Decretos Ejecutivos: referentes al nombramiento y remoción de funcionarios.
 - II. Decretos Ministeriales
4. Ordenanzas: dictadas por las Asambleas Departamentales y de cumplimiento exclusivo en la jurisdicción del respectivo Departamento.
5. Decretos de Gobernadores: por encima de éstos están las Ordenanzas Departamentales.
6. Acuerdos: dictados por la corporación administrativa municipal llamada Concejo.
7. Decretos de Alcaldes: por encima de éstos están los Acuerdos Municipales.
8. Resoluciones: según la autoridad que las dicte, están las Ejecutivas, Ministeriales, de Asambleas, de Gobernadores, de Alcaldes, de funcionarios.

2. MARCO TEÓRICO: ¿QUÉ ES HISTORIA INSTITUCIONAL?

Definimos entonces la *historia institucional* en términos generales (no circunscritos a un área del conocimiento específico) como el análisis histórico de las instituciones que integran la organización administrativa del Estado (tanto en su conjunto como en las partes y órganos que lo integran), desde el orden jurídico que las fundamenta. El estudio de la historia institucional se ocupa por comprender a las *instituciones políticas* en su función administrativa, estructura, evolución histórica y en su proceso de acción o intervención en la sociedad. Aún cuando se apoya en diversas disciplinas para su explicación, especialmente el derecho (constitucional y administrativo), la Administración Pública, la teoría de las organizaciones y la política, el enfoque es fundamentalmente jurídico, y la metodología empleada para su elaboración es la historiográfica. De esta forma, su **objetivo** es el análisis de las instituciones en el tiempo, donde el **cambio** es el objeto principal de análisis.

Se entiende la institución como un dato histórico socio – político, a diferencia de otras áreas del conocimiento (tal y como lo afirma Carles Ramió para la teoría de la organización), que consideran las instituciones como un dato de hecho, no problemático, propias de la realidad social, dadas por sí mismas como si su existencia estuviera asegurada y fuese constante en el tiempo.

De la definición anterior se deduce que **el énfasis** de la investigación es el análisis histórico que indaga por el factor de cambio, desde el cual surgen las principales preguntas que se plantean como hipótesis de trabajo: cómo y por qué cambian las instituciones; qué aspectos cambian, qué elementos permanecen y por qué, cuáles son los agentes de cambio, y qué fuerzas o intereses se resisten al mismo. Para la resolución de estos interrogantes, la historia institucional que se plantea debe tener en cuenta varios factores, a saber: el entorno general que rodea a la institución y hacia el que se dirige; los patrones internos de organización; el contexto general, socio – político, económico y cultural; las relaciones dinámicas que se establecen con otras instituciones; y el ciclo de vida administrativa de las mismas instituciones, su evolución orgánico – funcional.



Su alcance se define en la reconstrucción de la evolución orgánico – funcional de las instituciones en un período determinado de su existencia, o desde su creación hasta el presente (cuando sea el caso, hasta el momento de liquidación) motivo por el cual orienta su mirada al pasado de las instituciones con el fin de establecer los orígenes legales, los antecedentes institucionales y el desarrollo de sus funciones.

Su contenido, además de realizar una descripción pormenorizada de los cambios administrativos fundados en la normatividad, debe comprender el contexto histórico; la naturaleza jurídica y/o tipo de entidad; la periodización con base en las reformas administrativas aplicadas; la descripción de funciones, ocupaciones y actividades; las atribuciones y fuentes legales; la estructura interna que implica la reconstrucción de sus organigramas; las relaciones interinstitucionales, y en general todos los datos que contribuyan a la reconstrucción orgánico – funcional de la institución.

Ahora bien, si la atención de la historia institucional se centra en la historia de la administración y su marco jurídico (el efecto que sobre la ordenación del Estado tiene una nueva legislación administrativa y burocrática), para su realización es necesario: en primer lugar, el acopio exhaustivo y sistemático de disposiciones legales (normatividad) que hay que hacer para su conocimiento. Para alcanzar este objetivo se debe tener en cuenta el tipo de Estado y estructura dentro del cual se encuentra inserta la entidad objeto de estudio. Si este es un Estado propio del periodo monárquico, donde las normas emanan directamente del rey sin ningún control externo, por encima de sus súbditos, entonces hay que tener en cuenta el marco legal de la época, para consultar: Provisiones Reales, Reales Cédulas, Cartas Reales, Pragmáticas Sanciones, Reales Órdenes, Cédulas, Consultas, Decretos, Mandamientos, entre otros.

Pero si hablamos de un Estado de derecho, habrá que tener en cuenta la jerarquía de las leyes, que en nuestro ordenamiento jurídico se entiende como una pirámide normativa escalonada, que comprende de mayor a menor: Constitución – Leyes ordinarias – Decretos presidenciales – Ordenanzas – Decretos gobernador – Acuerdos – Decretos alcalde – Resoluciones. En segundo lugar, con base en el análisis de la normatividad, establecer los cambios administrativos, que a nivel de estructuras y funciones producen como efecto la entrada en vigencia de actos jurídicos y administrativos, expedidos con el fin de regular las actividades y competencias de las instituciones públicas del Estado. Por último, se reconstruye la evolución orgánico – funcional de la institución, aspecto que arroja como resultado la elaboración de organigramas, líneas del tiempo, y otros instrumentos según el grado de aplicación.

Los anteriores aspectos enunciados tendrán lugar de ser desarrollados más adelante. Por el momento, es importante subrayar que todos éstos conducen

al cuerpo principal de esta guía, que es el método de investigación de historia institucional, punto en el cual se propone el método de investigación historiográfica, que en líneas generales consiste en la recopilación, crítica, consulta y análisis de fuentes primarias y secundarias. Pero antes de pasar a la segunda parte de la guía, se expondrán a continuación aspectos que profundizan, si se quiere, complejizan la definición aportada de *historia institucional*. Según ésta, el estudio institucional integra tres componentes que configuran una institución, a saber: el componente Estructural; el Funcional; y el Evolutivo.

Estos componentes se desarrollan en el marco de la historia de la administración, teniendo en cuenta siempre que la naturaleza teórica de la historia institucional es jurídica, con base en la definición conceptual de institución como conjunto estructural de normas. La historia institucional analiza la evolución orgánica y funcional de las instituciones, que además del marco jurídico, comprende el marco cronológico: cuando las instituciones objeto de estudio se ubican en un periodo de tiempo cada vez más remoto, variará la intensidad de algunos elementos, para aplicar otros en consonancia con las fuentes jurídicas que se dispongan.

Tenemos entonces que la *historia institucional*, de acuerdo con la definición aportada anteriormente, puede abarcar las diversas dimensiones fundamentales que configuran una institución política o incluso cualquier organización administrativa, según la Teoría de las Organizaciones, a saber¹²:

- a. Entorno
- b. Objetivos
- c. Estructura administrativa
- d. Recursos humanos
- e. Recursos tecnológicos, financieros y materiales
- f. Procesos administrativos

De todas éstas, la historia institucional que plantea esta guía prioriza cuatro de las dimensiones señaladas (a, b, c y f), las cuales aborda e integra con base en un estudio que describe los tres componentes que configuran una institución:

Estructura - Función - Evolución

Veamos entonces cada uno de ellos:

¹² Tomado del planteamiento de la Teoría de las Organizaciones, que expone de manera brillante Carles Ramió, en la obra anteriormente citada. De aquí en adelante, cualquier referencia al tema de esta teoría, proviene directamente de esta fuente.



2.1 Estructura

Toda institución se orienta a conseguir unos objetivos que obedecen a su constitución misional, para la que fue creada, al servicio de la sociedad. Estos objetivos misionales justifican su creación y condicionan sus actividades. Para el logro de éstos, requiere de una organización coherente y vertebrada a partir de su columna organizacional, conformada por diversas dependencias o unidades administrativas (departamentos, comités, oficinas, divisiones, direcciones, secciones, grupos), que articuladas alrededor de una jerarquía burocrática, unidad de mando, circuitos de órdenes, ejecución de actividades y flujos de información, conforman una estructura administrativa¹³. Cada unidad administrativa cumple unas funciones particulares, que se tramitan a partir de unas actividades coordinadas entre sí, controladas por los mandos medios y supervisadas por los jefes operativos, actividades que son ejecutadas desde tareas muy concretas.

Por lo tanto, la estructura de una institución está conformada por *órganos*, que son cada una de las unidades administrativas en que se dividen las entidades públicas, y que se articulan con base en unas atribuciones y competencias que les permiten cierta autonomía, dependiendo del grado de control que se ejerza. La articulación de los distintos órganos, basándose en los criterios de jerarquía y especialización, configura la estructura orgánica o estructura administrativa. Y como cada una de sus unidades o dependencias cumple una función, se denomina en su conjunto *estructura orgánico – funcional*.

La estructura, materializada gráficamente en un organigrama, es el esquema formal a partir del cual se establece el estatuto jurídico de la institución y se diseñan sus políticas hacia el exterior; al interior, representa las relaciones laborales, los procedimientos administrativos, los flujos de información, articulados a un conjunto de personas, factores materiales y funciones orientados hacia el cumplimiento de la misión institucional. En otras palabras, la estructura es la forma de ordenar las dimensiones y componentes que configuran el esqueleto de una institución, a partir del que se distribuyen las funciones y competencias.

Una estructura administrativa contiene dos tipos básicos de unidades administrativas:

13 “La organización burocrática es un sistema organizativo basado en un conjunto de funciones formales, establecidas mediante reglas legales, racionales, escritas y exhaustivas. El poder de cada individuo es impersonal y procede de la norma que crea el cargo. Los cargos están ordenados jerárquicamente; cada puesto inferior está bajo el control y la supervisión de un puesto superior. El desempeño de cada cargo se basa en la preparación especializada de su ocupante; para ello los miembros se seleccionan bajo el principio objetivo del mérito. Los integrantes de la organización no poseen la propiedad de los medios de producción; son profesionales, especialistas y asalariados; el desempeño de las ocupaciones de su puesto representa su actividad principal, y son nombrados por un superior jerárquico, perfilándose una carrera profesional dentro de la organización”. Carles Ramió, Op. Cit., p. 24

- Las unidades de línea o de mando: son la mayoría de unidades que conforman una estructura. Forman parte de la línea jerárquica, lo que hace que manden o sean mandadas, y cumplen funciones dentro de su ámbito de competencia y especialización.
- Las unidades de *staff* o asesoramiento: de existencia excepcional, cumplen tareas de asesoría, análisis y estudios coyunturales, por lo que dependen de unidades de mando específicas.

Dentro de estas unidades se encuentran las que prestan servicios sectoriales (orientación vertical), también conocidas como *misionales*, que dirigen su actuación o servicio hacia el exterior de la entidad; y las unidades que gestionan asuntos internos (horizontales), propios de los servicios comunes o de apoyo. Desde esta perspectiva, toda institución plantea unos propósitos, orientados a perseguir determinados objetivos estratégicos así como operativos, que generan actividades cuya aplicación se realiza a través de tareas.

El andamiaje o esquema dentro del que se articula este proceso, corresponde a la estructura de una institución. Ahora bien, la estructura puede sufrir serias distorsiones a lo largo del tiempo, esta evolución es uno de los alcances primordiales que debe rastrear toda historia institucional. Estas distorsiones pueden explicar en gran parte los factores de cambio de una entidad, y las reformas que se apliquen para subsanarlas, las medidas de tipo administrativo que reporta un estudio en el tiempo de cualquier institución son:

- Crecimiento desmedido de las estructuras
- Dispersión y duplicación de funciones
- Fragmentación horizontal de unidades administrativas
- Creación sin control de órganos
- Dominio excesivo de servicios comunes o de apoyo sobre las tareas misionales

Toda estructura administrativa, como se verá más adelante cuando analicemos el organigrama, se configura a partir de un esquema vertical o jerárquico que comprende: un núcleo estratégico o de mando, que obedece al primer nivel directivo, y toma las decisiones superiores; una línea media, que se encuentra en un segundo o tercer nivel jerárquico, encargado de coordinar el flujo de información entre las órdenes estratégicas y las actividades a desarrollar en cumplimiento de unas funciones; y un núcleo operativo que se encarga de ejecutar las tareas encomendadas. Es decir, la estructura ordena el movimiento pendular que va de las tareas más políticas y directivas, a las tareas más ejecutivas y operativas. Este movimiento puede variar, de acuerdo a circunstancias administrativas, de orden interno y externo, para lo cual la estructura se debe adaptar constantemente. Por lo tanto, la estructura cambia, así las funciones sean las mismas, y adecúa diversos esquemas de estructura a lo largo del tiempo.



Son estas instantáneas las que debe reconstruir la historia institucional, recoger las diferentes estructuras diseñadas que se adaptan a los cambios, en cumplimiento de una función.

2.2 Función

Segundo componente de toda institución, la función a que hacemos referencia en historia institucional tiene que ver con la función estatal, la que ejerce el Estado en su conjunto o por parte de sus organismos, caracterizada por la asignación constitucional de todos los poderes necesarios para el cumplimiento de la ley. Esta función está ligada al proceso administrativo, entendiéndolo por éste, una serie de actos intermedios o de trámites y formalidades que, cumplidos por y ante órganos que actúan en función administrativa, tienen por finalidad la preparación y expedición de actos por medio de los que se busca satisfacer necesidades individuales y colectivas, cumpliendo así con el cometido del Estado, todo esto dentro de un orden jurídico preestablecido y con arreglo al mismo. Dentro de toda organización burocrática encontramos un conjunto de funciones formales, establecidas mediante normas jurídicas que asignan a toda la institución una función misional, que debe ser encauzada a través de cada una de sus dependencias, que a su vez, cumplen una o varias funciones reguladas por actos administrativos. La función procede de la norma que crea tanto la institución como las dependencias y unidades administrativas que la conforman.

Por un lado, encontramos la función, que se dirige a dar solución a las problemáticas mediante actividades funcionales, es decir con responsabilidades como: las relaciones exteriores, defensa, hacienda, justicia, gobierno, salud, trabajo, entre otras, todas relacionadas con políticas generales; por otro lado, identificamos el órgano, es decir, la institución que se encarga de agenciar una de estas grandes funciones. El conjunto de órganos que intervienen para ejercer dichas funciones se incorporan en una institución jurídico – administrativa, con competencias y atribuciones reguladas por la norma jurídica, objeto del derecho administrativo.

En otras palabras, la función administrativa es la forma de la actividad estatal, realizada por la administración en ejercicio del poder administrador, para dar cumplimiento o desarrollo a los cometidos y fines estatales. En este contexto, la historia institucional estudia estructuras administrativas (órganos), que por atribuciones jurídicas cumplen funciones (actividades administrativas) por medio del análisis histórico.

En este sentido, la historia institucional analiza las instituciones como datos socio – políticos, que se explican en el tiempo, cuya existencia tiene un desarrollo o evolución a lo largo del mismo, durante el cual adquieren

diferentes estructuras y funciones. Este análisis es el que lleva consigo toda institución: su evolución.

2.3 Evolución

Tercer componente de una institución, es el elemento fundamental desde el cual la historia institucional enlaza el estudio de las estructuras administrativas de una institución, y sus funciones, desde un análisis histórico, que tiene como objetivo principal el seguimiento del desarrollo a través del tiempo de la misma. De esta forma, la historia institucional estudia la evolución de las instituciones del Estado: sus antecedentes, creación, desarrollo (crecimiento, variación, decadencia), y su desaparición.

En esta perspectiva, la evolución de una institución es el principal objetivo de una historia institucional, reconstruyendo las distintas estructuras administrativas que haya adoptado la entidad objeto de estudio, junto con la historia de su misión o función principal, y recorre las distintas funciones administrativas que haya adquirido a lo largo del tiempo. Como estos elementos se establecen desde la norma, es necesario recopilar todos los actos jurídicos y administrativos que hayan regulado la entidad en su componente estructural y misional, con el fin de articularlos en una narración que dé cuenta de los principales cambios organizativos adoptados.

El enfoque histórico debe comprender el factor de cambio, que a diferencia de otras ciencias o corrientes que estudian las instituciones, como la política, el derecho, la administración pública, su nivel de tratamiento en la historia institucional es mucho más profundo, y estructura su metodología de investigación.

Se puede entender el cambio como respuesta al contexto social, la evolución de los patrones culturales, las transformaciones generadas a partir de grandes reformas administrativas del Estado, y las dinámicas que esta circunstancia genera con otras instituciones, o el cambio administrativo interno en cuanto a su ciclo vital de existencia como entidad estatal.

En general, el cambio es el objeto principal de análisis de toda historia institucional y sus cuestionamientos se dirigen a dilucidar las lógicas de cambio (cómo y porqué cambian las instituciones), las resistencias o propuestas frente al mismo (qué fuerzas sociales lo aceptan o rechazan) y los agentes que lo causan (los actores sociales y políticos que conducen al cambio). Todo esto se logra entendiendo la evolución de la institución a partir del marco jurídico que en cada período la regula, teniendo en cuenta que es la vía legal, mediante la cual las instituciones tramitan sus funciones, cambios y estructuras.



Así es como se presenta la investigación de historia institucional: análisis histórico de las instituciones del Estado, con base en la reconstrucción de su evolución orgánico – funcional, entendiendo:

Evolución: Desarrollo en el tiempo, adopción de distintas estructuras administrativas y cumplimiento de diversas funciones.

Orgánico: Estructura administrativa.

Funcional: Forma de actividad estatal.

Lo anterior dentro del marco legal, cuya vigencia cambia sucesivamente en el tiempo. Las distintas normas jurídicas y sus efectos dentro del aparato administrativo, es lo que tiene como principal referente una historia institucional.

3. LA HISTORIA INSTITUCIONAL EN EL MARCO DE LA ARCHIVÍSTICA

De todas las ciencias sociales, áreas del conocimiento jurídico, metodologías de investigaciones interdisciplinarias, enfoques de la administración pública, teoría de las organizaciones y disciplinas afines a la información y las tecnologías de la comunicación; es la archivística, como disciplina de los archivos dentro de las ciencias de la documentación, la que contiene de manera explícita el estudio de la *historia institucional* (con esta denominación textual), como algo constitutivo de su principio teórico: el *principio de procedencia*.

El principio de procedencia consiste en el respeto al origen de los fondos, o en otras palabras, el cuidado que se debe tener de no mezclar los documentos producidos por distintas entidades. Este principio tiene doble valor; por un lado, el respeto al origen de los fondos, entendiendo el conjunto de documentos que deben ser tratados como una unidad (fondo), donde los archivos o fondos de archivos del mismo origen (entidad) jamás deben mezclarse con los de otro; por otra parte, se establece por principio de procedencia el respeto a la estructura de aquellos fondos y al orden de los documentos en el interior de los mismos.

Se entiende que los documentos dentro de cada archivo o fondo de archivo deben mantener la clasificación y el orden que la propia institución les dio originalmente, en su momento de creación, y por lo tanto, deben reflejar la organización interna (estructura administrativa) de cada institución. Este último, referente del principio de procedencia que en archivística también se conoce por la denominación del *principio de orden original*, lo que hace referencia a que los documentos, en cualquier fondo documental acumulado, deben ser reconducidos al orden primigenio al cual respondieron desde su creación, y éste no es otro que la estructura orgánica de la Entidad que los gestionó.

Como muchos autores lo anotan, la documentación desde que se produce, nace atada a la función específica del ente o dependencia que la produjo, formando una cadena de trámite administrativo que cuando se rompe, da como resultado un fondo documental acumulado (documentos reunidos



por una entidad en el transcurso de su vida institucional, sin un tratamiento archivístico de su organización y conservación). Lo que equivale a decir, que la documentación producida por cada una de las diferentes unidades administrativas de una institución, debe permanecer separada.

Según María Paz Martín y Pozuelo Campillos¹⁴, son tres los elementos necesarios para el enunciado teórico del principio de procedencia:

1. Una institución, como sujeto productor de documentos, marco de referencia del principio de procedencia.
2. El documento de archivo, como producto que resulta de las actividades de la institución, en cumplimiento de sus funciones.
3. El archivo, al que se destinan los documentos.

Es la institución -como sujeto productor de documentos- el primer elemento que la archivística moderna se propone analizar desde el punto de vista del principio de procedencia (promulgado por el archivero e historiador francés Natalys de Wailly en 1841 y retomado por el manual de los archiveros holandeses de 1898); la organización de archivos a nivel internacional se realizaba -en algunos casos- aplicando el principio de procedencia de manera inconsciente, sin existir su formulación teórica; pero en la mayoría de los casos, los archivos se organizaban por criterios geográficos, temáticos, cronológicos, entre otros, que no tenían en cuenta el órgano productor de los mismos: la institución.

Cuando este principio teórico se formula y lentamente se comienza a aplicar, incluyéndolo lentamente en los reglamentos de archivos en Europa, es cuando se habla de una archivística moderna (disciplina para unos, ciencia en formación para otros), que entiende cómo la organización de archivos tiene como punto de partida el conocimiento en profundidad de la institución que produce los documentos, y que a su vez deben ser conducidos al orden original que tuvieron en la instancia de su creación, respetando la estructura administrativa de la entidad vigente en su momento.

Pero si la institución en la archivística tiene un lugar de privilegio dentro de la formulación teórica de sus principios, en la práctica, es la historia institucional la estrategia clave para poner en ejecución la organización de archivos con base en el principio de estructura administrativa (archivo o fondo que se deriva del órgano y la función que cumple la institución). Para entender esta afirmación, es importante recordar que la moderna organización archivística comprende tres etapas fundamentales, dentro del proceso amplio de organización de archivos, que responden a la metodología de reconducir los documentos al

¹⁴ María Paz Martín, & Pozuelo Campillos, *La construcción teórica en archivística: El principio de procedencia*. En: *Boletín Oficial del Estado*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 1996.

orden original, respetando el principio de procedencia. Estas son: clasificación, ordenación y descripción. Cada una de estas etapas obedece a un momento de la organización, concepto que las abarca, por lo que no se pueden confundir los términos ni los procedimientos a los que aluden.

La clasificación, primer momento de la organización, consiste en separar por grupos los documentos de acuerdo con la estructura administrativa de la entidad que los produjo (por divisiones, departamentos, oficinas, unidades); la *ordenación*, segundo momento de la organización, se ocupa de reagrupar la documentación una vez clasificada, identificando series documentales, a las que se les aplica un criterio de ordenación de acuerdo a sus características de tipo documental (cronológico, alfabético, numérico, alfanumérico); y la *descripción*, tercer y último momento de la organización, realiza una representación de la documentación para su localización y acceso, que incluye un resumen de su contenido, junto con la identificación de datos intrínsecos (título, fecha, autor, tema, lugar), y extrínsecos (formato, soporte, estado de conservación, localización), que de acuerdo al nivel de descripción se presentan en instrumentos de consulta (guía, inventario, catálogo). Dentro de estos momentos de la organización archivística, la historia institucional se ubica en la clasificación, como la primera actividad de tipo intelectual que se debe desarrollar para organizar cualquier archivo (institucional, personal o familiar) gracias a que busca, primordialmente, poner en contexto administrativo los documentos producidos por una entidad.

Ahora bien, es importante subrayar que en archivística se habla de conjuntos de documentos, a diferencia de la bibliotecología que se ocupa de piezas individuales. Por lo tanto, entender el contexto administrativo en el cual surgieron y se siguen produciendo, es clave para comprender las relaciones interdependientes que se establecen entre los documentos, ya que una pieza documental individual no nos dice nada de la entidad que la produjo. La archivística acude a la historia institucional, para reconstruir la estructura organizacional de la entidad, conocer su evolución en el tiempo, y aprehender las funciones de la misma que explican la producción de los documentos, con el fin de clasificarlos de acuerdo a la estructura de la entidad que los originó, y ubicarlos jerárquicamente en dependencias administrativas. De este punto se desprende la respuesta al interrogante sobre qué es historia institucional para la archivística: un instrumento de organización de archivos, que sirve para entender las relaciones existentes entre los documentos de un fondo documental, y reconstruir su orden originario con el fin de organizarlo y específicamente clasificarlo.

De ahí que se hable en *historia institucional* de una reconstrucción orgánico-funcional de la entidad. Orgánico, en el sentido de tener en cuenta la estructura de la administración, la jerarquía y dependencias de la entidad en



particular, cuya documentación será objeto de organización; y funcional, pues se trata de rescatar las funciones que por sus actividades cumplió cada una de las dependencias, de las que se desprende la gestión administrativa o la transacción de negocios, a través de los documentos de archivo. Se plantea una definición desde la archivística del tema que nos ocupa: la historia institucional es la reconstrucción orgánico–funcional de la institución que durante su existencia, en el cumplimiento de sus funciones, ha tenido que producir y recibir documentos, conformándose el archivo del ente productor, es decir de la institución misma. Como los documentos se producen en un orden secuencial, lógico y natural, éstos se pueden organizar de acuerdo a la estructura de la institución de donde proceden, y la visión de conjunto que requiere la organización archivística sólo la puede proveer precisamente, la historia institucional.

De esta forma, podemos comprender que la institución en el marco de la archivística se concibe como elemento fundamental de la génesis documental y por lo tanto acude a la historia institucional, pues sólo ésta le provee la evolución orgánico - funcional de la entidad productora de documentos, con el fin de organizar los archivos de acuerdo a la estructura administrativa de la entidad (los organigramas históricos), respetando así el principio de procedencia y orden original. Por lo tanto, en una metodología de investigación de historia institucional no se puede perder de vista que ésta tiene un campo de aplicación muy amplio, estratégico y específico en la organización de archivos, como instrumento de clasificación y valoración documental. Al respecto nos ilustra Pozuelo – Campillos, cuando afirma:

Toda actuación de poder queda finalmente materializada en documentos (...). En términos generales, la necesidad que la institución tiene del archivo emana directamente de la necesidad de justificar su propia existencia. El archivo representa, por un lado, la prueba fehaciente de que sus funciones quedaron cumplidas; y por el otro, el instrumento que posibilita que las mismas se puedan cumplir. Desde esta perspectiva, es el archivo un servicio más de la administración¹⁵.

La documentación archivística por excelencia es la producida por instituciones públicas, pues en un primer nivel de análisis y de alcance aplicativo, la historia institucional funge como instrumento de organización archivística. Ésto salta a la vista, ante la exigencia de método e incluso legal que tiene toda entidad de organizar su archivo y realizar su propia historia institucional. La evidencia está en que detrás de toda institución existe un archivo, constituido por el conjunto de documentos producidos durante su existencia, y por las relaciones que median entre éstos. Así que no sólo detrás de cada institución existe un archivo, sino que, detrás de todo archivo hay una institución.

¹⁵ Ibid, p. 81, 83 – 84.

4. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA HISTORIA INSTITUCIONAL

Si bien dentro del campo de la archivística, la historia institucional cumple un papel fundamental, para otro nivel de análisis y sin importar el alcance y contenido de cualquier historia institucional (sea para organizar archivos o, más allá de esto, analizar historiográficamente instituciones políticas del Estado), la naturaleza consustancial de toda historia institucional es jurídica. Las instituciones políticas del Estado provienen del derecho, son esencialmente entes jurídicos y, por lo tanto, es necesario dirigir la atención sobre el marco legal que sustenta su existencia oficial. Cuando se hace historia institucional, lo que se reconstruye es principalmente la historia de la administración de una entidad vista desde lo legal. De ahí que, metodológicamente la búsqueda de información esté orientada a establecer la naturaleza jurídica de la entidad, sus estructuras orgánicas y las funciones desempeñadas por cada una de sus dependencias a lo largo del tiempo, desde el fundamento de las normas jurídicas.

La atención de la historia institucional se centra en la historia de la administración y su marco jurídico: el efecto que sobre la ordenación del Estado tiene una nueva legislación administrativa y burocrática. En este sentido, las instituciones (así como sus archivos) son esencialmente jurídicos, y por lo tanto, a la hora de reconstruir la historia institucional de una entidad, es necesario dirigir la atención sobre el marco legal que sustenta su existencia oficial. En consecuencia, más que la historia política, económica y social, la atención de la historia institucional como metodología de investigación histórica, se centra en la historia de la administración. Se trata entonces de dos planos: por un lado, las alteraciones o cambios en los regímenes políticos (y sus consecuencias económicas y sociales), y por el otro, el efecto que sobre la ordenación del Estado tiene una nueva legislación administrativa y burocrática. A la historia institucional (así como a la archivística), le interesa más el último. No quiere decir esto que se desconozca el contexto histórico de existencia de la entidad. Se habla del *énfasis* que da la historia institucional a la legislación y sus efectos administrativos, lo que la hace diferente de otro tipo de tendencias historiográficas.



Lo anterior se entiende si se tiene en cuenta, tal y como lo expone la citada Pozuelo Campillos, que el carácter de obligatoriedad que tiene la institución en el cumplimiento de sus funciones, proviene de su carácter reglado y legal, máxime cuando hablamos de las que se encuentran ligadas a la Constitución, que surgen para que el derecho y la misma Constitución se vean cumplidos. Con este enfoque, la presente guía metodológica de investigación expone la historia institucional, analizando la evolución histórica del Estado como conjunto de instituciones gubernamentales de una nación (Estado - Gobierno), con una orientación específica: el estudio de las entidades, no sólo desde el punto de vista formal, tal y como la instituciones son establecidas por la Constitución y los textos jurídicos que la complementan en el Estado Derecho, sino además, desde el punto de vista del funcionamiento concreto, vistas en su funcionamiento interno y en el ejercicio externo de su función administrativa.

El conocimiento de la historia centrada en el ámbito jurídico (historia del derecho, historia de las instituciones, historia de la administración), tiene dentro del derecho dos ramas en las cuales la historia institucional encuentra las fuentes de su concepción teórica: el derecho administrativo y el derecho constitucional. Por el primero, se entiende la manifestación de la intervención del Estado y de la organización que haya dispuesto al efecto en función del interés público. En este sentido, el derecho administrativo tiene por objeto lo relacionado al régimen jurídico de la administración pública y de la función administrativa que ésta cumple. Como anota Cesario Rocha Ochoa, aun cuando el derecho administrativo no ha sido siempre el mismo en todos los tiempos y lugares, en líneas generales se puede entender como: “el subsistema normativo o rama del derecho positivo que tiene por objeto el conocimiento y la regulación jurídica de los órganos, sujetos, funciones y finalidades de la administración pública y de sus relaciones con los asociados y la comunidad”¹⁶.

El derecho administrativo se diferencia del derecho constitucional, en tanto que éste estudia la estructura del Estado, mientras que el administrativo se ocupa de su funcionamiento. De esta forma, el derecho administrativo, como los demás derechos, está subordinado al constitucional. En otras palabras, el derecho constitucional es la parte del derecho que regula las instituciones políticas del Estado, por lo que abordarlo es al mismo tiempo, estudiar las instituciones políticas en sus aspectos jurídicos.

Por su amplitud, tal y como lo anota Gustavo Humberto Rodríguez¹⁷, existe la tendencia moderna de incluir en la Carta Magna muchos aspectos administrativos sobre funciones administrativas de órganos centrales y descentralizados, sobre la función pública, las competencias administrativas,

16 Cesáreo Rocha Ochoa, *Manual de introducción al Derecho*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2006, p. 171.

17 Gustavo Humberto Rodríguez, *Derecho administrativo. Teoría general, t. I*. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional, 1981, p. 83.

la jurisdicción contencioso – administrativa, entre otros aspectos, fenómeno que se ha denominado “constitucionalización del derecho administrativo”.

Tratándose de la historia institucional estudiada en el marco de un Estado de Derecho, se puede hablar de la “constitucionalización de la historia institucional”, pues gran parte de las instituciones se crean a partir de la Constitución Política, emanan de ella, o por su reglamentación son consecuencia de preceptos constitucionales, por lo que, desde cualquier perspectiva metodológica de investigación, la Constitución como norma jurídica fundamental, funge como primer elemento de análisis a la hora de hacer la historia institucional de una entidad en contexto del Estado de Derecho. En el caso de una institución bajo un Estado monárquico, hay que tener en cuenta que la figura del rey es la que ejerce la Administración y es quien domina el poder legislador y judicial, aspectos que se detallaron en el primer capítulo sobre la historia institucional como problema histórico.

Por el momento, es oportuno señalar que la historia institucional dentro del derecho, bebe de las fuentes que le proveen el derecho constitucional, para el estudio de la estructura del Estado, y del derecho administrativo, para el análisis de sus funciones, en clara relación con el análisis orgánico – funcional de las instituciones, desde una perspectiva histórica, es decir, desde el enfoque analítico de su evolución. En cuanto a la naturaleza jurídica de la historia institucional, es interesante agregar la concepción que se tiene de *institución* desde el derecho que en un primer momento puede resultar ambiguo, pues logra aplicarse, tal y como lo señala Maurice Duverger¹⁸, tanto a grupos de formas culturales como a sistemas de roles. En la primera acepción, el concepto de instituciones puede entenderse dentro del sistema del conjunto de patrones de conducta o modelos de comportamiento que constituyen la cultura de un grupo social. Al mismo tiempo, cabe señalarse con la denominación de instituciones a los subsistemas, que son constelaciones de roles más restringidas, en el interior de un sistema: parlamento, partido, grupo social, etc. De lo que se deduce que la palabra *instituciones*, en plural, tiene casi el mismo significado que cultura.

Sin embargo, el concepto de *institución* en singular es más empleado por los juristas, quienes la adoptan como un conjunto de normas jurídicas relativas a un objeto y a las mismas funciones, que constituyen un todo coordinado. En esta perspectiva, el matrimonio, la propiedad, el contrato, las elecciones, el parlamento, son instituciones que además de ser establecidas por la ley, se rigen generalmente por la costumbre de un grupo humano. En sentido estricto, esta guía se refiere a su objeto de estudio como *instituciones políticas*, para diferenciarlas de las culturales, de las formas y estructuras fundamentales de la organización social.

18 Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona: Editorial Ariel, 1984.



Las instituciones políticas que trata la historia institucional, son las relativas al poder del Estado: en tanto conjuntos de estructuras estatales regladas por la ley, fundamentalmente entes jurídicos, que como órganos integran en su conjunto la estructura del Estado, con base en una disposición orgánica y funcional, cuya transformación y desarrollo en el tiempo la historia institucional se ocupa de analizar desde la perspectiva histórica de su evolución. En conclusión, tal y como afirma Martín - Pozuelo Campillos:

Institución y Derecho son dos conceptos que pueden llegar a confundirse, y que de hecho, van a confluir en un concepto que los aglutina: el poder, sobre todo a partir de la consideración de que el Derecho representa una expresión fundamental de la soberanía del Estado.¹⁹

19 Martín, María Paz & Campillos, Pozuelo, Op., Cit., pp. 69 – 70.

5. EVOLUCIÓN ORGÁNICA Y FUNCIONAL DE LAS INSTITUCIONES

Muchos de los elementos que se describen a continuación sobre las fuentes, los campos o aspectos que comprende una historia institucional, han sido planteados con base en la experiencia y en la comprensión de instituciones recientes, que pueden contar con manuales de funcionamiento y procesos, normatividad, y estructuras orgánicas complejas representadas en organigramas. Sin embargo, para entidades remotas en el tiempo, anteriores a la República y propias del Estado monárquico, muchos de estos elementos seguramente no se van a encontrar. En esta guía se ofrecen los aspectos y elementos más completos que sirven para entender la evolución orgánico - funcional de entidades relativamente recientes, pero que de igual forma y en la medida de las posibilidades, pueden aplicarse para entidades alejadas del tiempo de más de dos siglos transcurridos de la República.

Por lo tanto, cualquier elemento de aplicación en los pasos metodológicos de investigación, debe tener en cuenta esta circunstancia y aplicar, de manera flexible, los puntos que son coherentes respecto al tipo de Estado y a la etapa histórica en la que se desarrolló la entidad objeto de estudio. Al respecto, no es lo mismo reconstruir la evolución de una institución colonial, cuando se presenta en un régimen político distinto, que reconstruir la historia institucional de una entidad republicana, de hace 100 o 50 años, que cuenta con mayor disponibilidad de fuentes y obedece a un ordenamiento jurídico diferente.

Ahora bien, sin distingo del tiempo transcurrido de existencia institucional de la entidad, sin importar su creación, sea ésta medianamente reciente, o si su desaparición haya tenido lugar en tiempos de la Colonia, es posible para cualquier entidad rastrear su evolución orgánico - funcional en el marco jurídico de regulación y desde un enfoque histórico. El análisis de la evolución orgánico - funcional de las instituciones consiste en analizar detalladamente los marcos políticos, económicos y sociales de las instituciones políticas, vistas en su trayectoria histórica, teniendo en cuenta los tres componentes que configuran una institución, definidos al comienzo de esta guía: Estructura – Función – Evolución.



El estudio sobre estos tres componentes nos arroja el seguimiento de la evolución orgánico funcional de las instituciones, entendidas como entes jurídicos que en su desarrollo funcional y devenir histórico, adoptan diversas estructuras a lo largo de su existencia. Dicho de otra forma, se trata de analizar el ciclo vital de las entidades desde su creación, desarrollo y liquidación, definiendo desde la normatividad, el desarrollo continuo del desempeño de sus funciones y el despliegue de sus diversas estructuras a lo largo del tiempo.

En la medida en que se entiende que la historia institucional, adquiere mayor alcance concreto y sustancial, cuando las instituciones políticas son abordadas como entidades jurídico – sociales concretísimas, enraizadas en la estructura social de diversos contextos, la metodología de investigación para este cometido se presenta como una herramienta de aprendizaje singular.

En este concepto analítico se condensa la metodología de investigación y la definición conceptual de historia institucional, abarcando los tres componentes señalados de toda institución: Evolución – Orgánico – Funcional. Evolución, porque se trata de comprender las instituciones políticas, como entes jurídicos dinámicos, que cambian constantemente en la medida que se adoptan a las circunstancias políticas y a las problemáticas económicas y sociales que enfrentan, desde el ordenamiento jurídico al que deben su existencia y permanencia en el tiempo. Cada ente jurídico nace en un momento dado, en un modo, tiempo y lugar identificable.

Pero además, así como las normas son cambiantes, las instituciones obedecen a procesos históricos, que se modifican con la entrada en vigencia de una nueva ley, y que al tener un sentido y querer producir un efecto en el derecho, modelan a su vez el campo de acción de las instituciones. *Análisis orgánico*, porque se centra en el análisis sobre el cambio de las estructuras administrativas de las entidades; y *funcional*, porque cada uno de los componentes de estas estructuras cumple unas funciones específicas, articuladas alrededor de la función principal o misión general de la entidad objeto de estudio.

A continuación se describirán tres aspectos que todo análisis de la evolución orgánico - funcional de las entidades, puede tener en cuenta: los actos de creación de organismos y entidades del Estado, en cuanto a la distinción entre sus funciones, competencias, atribuciones, transformaciones y reestructuraciones; la representación gráfica de las estructuras administrativas a través de los organigramas; y la periodización que se debe establecer con base en la entrada en vigencia de la normatividad, y los cambios que adopta la entidad durante su ciclo vital de existencia.

5.1 Creación de organismos y entidades: competencias, atribuciones, funciones, transformaciones, reestructuraciones

En el lenguaje común y de manera indiscriminada se utilizan los términos: competencia, atribución, función, transformación, reforma, reestructuración y poder como sinónimos, cuando en verdad para el derecho administrativo son diferentes, debido a que se trata de distinciones que dan claridad jurídica y que la metodología de investigación de historia institucional debe tener en cuenta para su aplicación.

En la época del Estado monárquico, cuando la ley emanaba del soberano, la Administración estaba concentrada en unas manos, las del rey, que sólo admitía una excepción: cuando el monarca delegaba su ejercicio; en este contexto, los grandes ausentes eran el derecho administrativo y la administración pública en su sentido moderno, pero en el Estado de Derecho es plenamente identificable, el ejercicio de la administración y la distinción de los diferentes tipos de administración.

Para instituciones medianamente recientes en el tiempo, hablamos de una serie de rasgos que identifican una entidad, definen su naturaleza jurídica y permiten comprender su campo de acción. Estos rasgos administrativos son definidos por Gustavo Humberto Rodríguez de la siguiente forma²⁰:

- Competencia: Significa potestad, facultad. Es la medida de las atribuciones que corresponden a cada función.
- Atribución: Es la medida de la potestad de acción que corresponde a una determinada actividad administrativa.
- Función: Cada función se caracteriza por su competencia. Las funciones representan las acciones realizadas por la entidad.
- Función administrativa: Es la forma de la actividad estatal realizada por la Administración, en ejercicio del poder administrador, para dar cumplimiento o desarrollo a los cometidos estatales. La realización de la función la constituye la actividad administrativa.
- Forma: En relación con la estructura del órgano, la cual es diversa, según la naturaleza de la función y la clase de tarea asignada.
- Reestructuración orgánica: La modificación de cualquiera de los aspectos técnicos constitutivos de las entidades jurídicas, a saber: la denominación; la sede; la integración de su patrimonio; el señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración, y la forma de integración y de designación de sus titulares; la entidad a la cual estarán adscritas y vinculadas.

20 Gustavo Humberto Rodríguez, Op., Cit., pp. 219 - 233.



- Reorganización administrativa: Las estructuras administrativas tienen períodos de vida útil dentro de su ciclo vital, el cual es determinado por factores internos y externos, que provocan los cambios, su obsolescencia, ó en otros casos, el crecimiento de la misma estructura provoca su incapacidad para conseguir los objetivos para los cuales fue creada. Los ajustes introducidos para contrarrestar estas deficiencias, hacen alusión a la reorganización administrativa.
- Transformación institucional: se presenta cuando se cambia la naturaleza jurídica de la entidad.
- Poder: Autoridad, aptitud de mando.
- Cometido: Es la tarea o actividad sobre la cual se ejerce el poder.
- Funciones estatales: son las formas que asume la actividad estatal para la realización de aquellos cometidos.

Estos rasgos se aplican por medio de la entrada en vigencia de actos administrativos. De esta forma, para realizar los actos jurídicos de la Constitución y la Ley, la Administración Pública decide y ejecuta por medio de su expedición, cumpliendo las decisiones de indicadas en los actos, realizando hechos y operaciones administrativas. En este sentido, el acto administrativo es una declaración unilateral de voluntad de la Administración, o de un órgano público que actúa en función administrativa y que produce efectos jurídicos con relación a terceros.

El Estado es el que asume la responsabilidad de las relaciones humanas y tiene la capacidad de imponer obligaciones unilateralmente por medio de la Constitución y la Ley. La ejecución corre a cargo de la Administración, para lo cual emite actos administrativos (decretos, resoluciones, acuerdos). Desde esta perspectiva se entiende que la principal atribución de las instituciones políticas, como entes jurídicos estatales, es la de servir de vehículos para que los preceptos de la Constitución y de la Ley se cumplan, al tiempo que fungen de engranaje para que la administración cumpla y ejecute, de acuerdo a una estructura administrativa establecida, los cometidos estatales, en cumplimiento de unas funciones que proceden del orden jurídico

5.2 Estructura orgánica: el organigrama

La representación gráfica de la estructura administrativa de una institución se denomina organigrama. Este esquema de representación aplica para entidades con organizaciones complejas donde figuran sus relaciones de mando, la denominación de las unidades administrativas que la componen, la división de funciones, los niveles jerárquicos, las líneas de autoridad y responsabilidad, los canales formales de la comunicación y la naturaleza lineal o asesoramiento de sus dependencias.

No todas las historias institucionales cuentan con organigramas, esto depende del tipo de entidad que se esté investigando, si su estructura es plana o vertical, compleja o sencilla, se pueden elaborar los organigramas de una entidad objeto de historia institucional. En consecuencia, no todas las entidades cuentan con organigramas, sea por lo lejanas que están el tiempo y no necesitaron de estructuras complejas o verticales para el desarrollo de sus funciones, o para entidades recientes que por su funcionamiento, no cuentan con andamiajes de administración estructurados. Dependiendo del tipo de entidad, y conforme a la estructura de administración que asuma, así mismo contará en su historia institucional con organigramas. De todas formas, para las entidades que por su complejidad social necesariamente requieren el diseño de organigramas, en una historia institucional la principal actividad es recoger en su integridad todos los organigramas históricos que representan las diversas estructuras administrativas que esas entidades hayan adoptado a lo largo del tiempo.

Según el grado de complejidad del organigrama, este ilustra²¹:

- Un elemento (figuras)
- La estructura de la organización
- Los aspectos más importantes de la organización
- Las funciones
- Las relaciones entre las unidades estructurales
- Los puestos de mayor y aun los de menor importancia
- Las comunicaciones y sus vías
- Las vías de supervisión
- Los niveles y los estratos jerárquicos
- Los niveles de autoridad y su relatividad dentro de la organización
- Las unidades de categoría especial.

Sobre el cómo de su elaboración, lo encontramos en la segunda parte de esta guía. Sin embargo, adelantamos en esta sección, los símbolos y referencias convencionales de mayor uso en un organigrama:

1. Líneas llenas sin interrupciones: son las que indican autoridad formal, relación de línea o mando, comunicación y la vía jerárquica.
2. Líneas llenas verticales indican autoridad sobre.
3. Líneas horizontales que señalan especialización y correlación.
4. Cuando la línea llena se coloca a los lados de la figura geométrica indica relación de apoyo.
5. Líneas de puntos o discontinuas: son aquellas que indican relación de coordinación y relaciones funcionales.

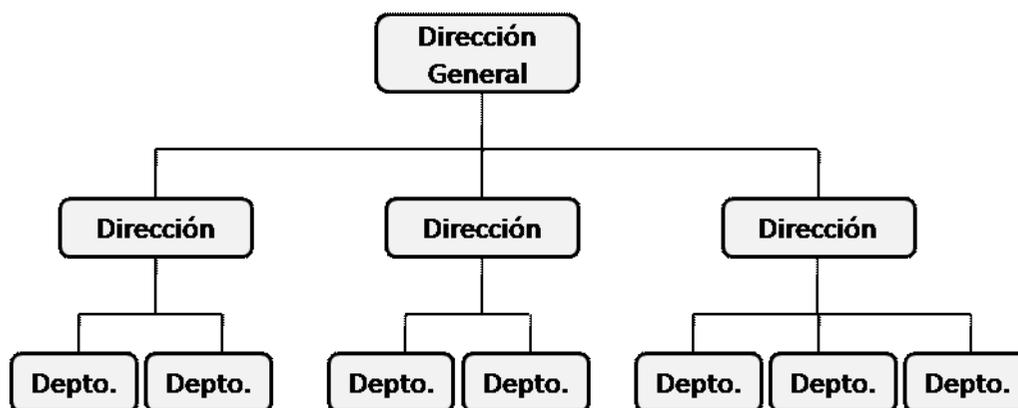
21 Adafancys Salazar, & Richard Maggiorani, *Estructuras organizativas y tipos de organigramas*. Instituto Politécnico Santiago Mariño - Extensión Mérida [cátedra: Teoría de la Organización]. En: <http://www.gestiopolis.com/recursos4/docs/ger/estrogorg.htm>



6. Figura geométrica con un recuadro indica condición especial o autónoma. Se puede destacar una unidad para llamar la atención. Para ello se utiliza medio recuadro, bastante coloreado, para cada unidad que se vaya a resaltar.
7. Las líneas con zigzagues al final y una flecha indican continuación de la estructura.
8. Los círculos colocados en espacios especiales del organigrama y que poseen un número en su interior, indica un comité en el que participan todas las unidades señaladas con el mismo número.

Teniendo en cuenta los diversos tipos de organigramas que se utilizan en la organización de empresas y en la teoría de las organizaciones, se utiliza el que mejor se acomoda para representar las instituciones políticas objeto de la presente metodología de investigación, y que son más comunes dentro de la administración pública, como los siguientes²²:

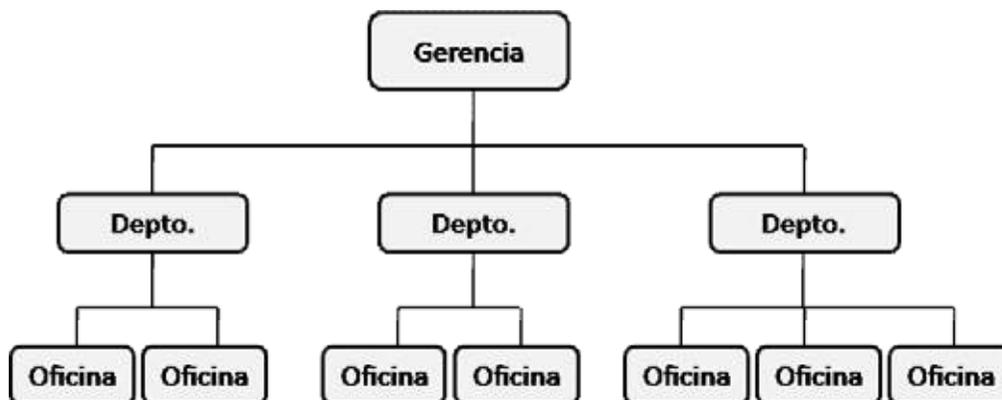
- Formal: Por su finalidad, representa el modelo de funcionamiento planificado o formal de una entidad, y debe contar con el instrumento escrito de su aprobación: la norma jurídica.
- General o específico: Por su ámbito y dependiendo de su alcance, puede contener información representativa de una entidad hasta determinado nivel jerárquico, según su magnitud y características. En el sector público pueden abarcar hasta el nivel de dirección general o su equivalente.



Fuente: Organización de Empresas de Enrique B. Franklin (2)

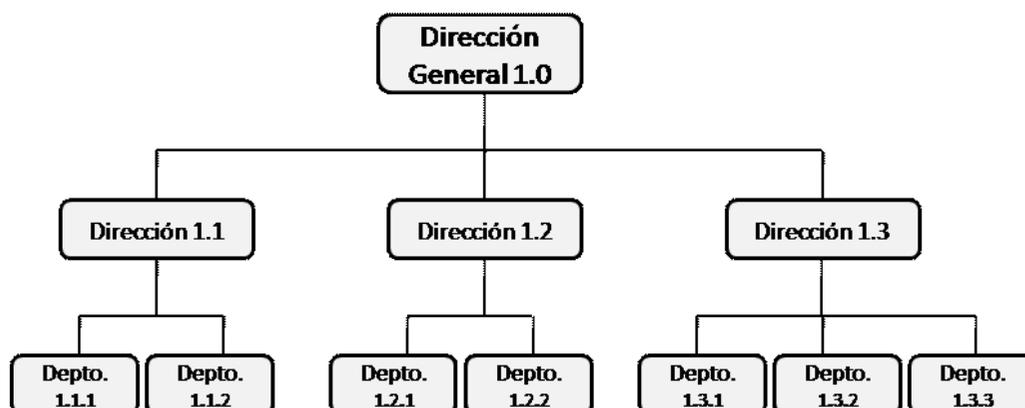
Si se escoge el organigrama específico, este muestra en forma particular la estructura de un área de la organización:

²² Iván Thompson, *Tipos de organigramas*. En: <http://www.promonegocios.net/organigramas/tipos-de-organigramas.html>



Fuente: Organización de Empresas de Enrique B. Franklin (2)

- Integral: Por su contenido, son representaciones gráficas de todas las unidades administrativas de una entidad y sus relaciones de jerarquía o dependencia. los organigramas generales e integrales son equivalentes:



Fuente: Organización de Empresas de Enrique B. Franklin (2)

5.2 La periodización

La periodización en historia es uno de los elementos más complejos, debido a que en cualquier trabajo historiográfico es difícil decidir de antemano qué periodización es mejor. Sin embargo, una vez reunidos todos los elementos de análisis, el historiador debe periodizar su objeto de estudio. Esta tarea consiste en la división cronológica de la pregunta básica de investigación.

En este sentido, la periodización en historia institucional, al igual que el análisis histórico que se aplica, consiste en abordar la *institución* como el dato sociopolítico de una época. Esto implica situar en el tiempo a la entidad



objeto de estudio. De ahí que se hable en *historia institucional*, además de la reconstrucción orgánico – funcional de la misma, también de su evolución en el tiempo, la evolución de sus funciones y cómo éstas cambiaron cronológicamente, a la vez que la estructura se fue acomodando a las mismas.

La evolución orgánico - funcional es clave para entender los cambios producidos en la estructura orgánica de la institución, por lo tanto es necesaria una periodización de la historia de la Entidad, donde cada período hace referencia a grandes cambios que ha sufrido la institución (antecedentes, creación, aparición de nuevas oficinas, cambio de nombre, supresión de dependencias, fusión con otras entidades, hasta la liquidación de la misma), que se ven directamente reflejados en la recopilación de normatividad y la elaboración de los organigramas. Sin una clara periodización basada en los cambios estructurales que fundamenta el ordenamiento jurídico, relacionada directamente con el contexto histórico, sencillamente no existe una historia de la institución. Sobre la relación de los períodos institucionales con las etapas históricas, tendrá desarrollo en la segunda parte de la guía.

6. CAMPOS O ASPECTOS QUE COMPRENDE LA HISTORIA INSTITUCIONAL

Como se verá en el siguiente capítulo, las normas descritas, en especial las internacionales sobre descripción archivística, resuelven el dilema respecto al contenido que debe exponer un trabajo de investigación de historia institucional. Una vez esclarecido el panorama relacionado con su definición, y como punto de partida de la propuesta metodológica para su elaboración (que da sentido al camino esbozado para su estudio), una historia institucional con las características que pretende esta guía, debería estar integrada por los siguientes puntos esenciales; o en otras palabras, desarrollar de manera explícita cada uno de los campos o aspectos que se señalan a continuación:

Antecedentes – Tipo de entidad – Estatuto jurídico – Nombres – Fechas de existencia - Lugares – Funciones y/o objetivos – Descripción de los cambios institucionales – Normatividad – Estructuras orgánico funcionales (organigramas) – Periodización – Contexto general – Relaciones interinstitucionales – Documentos de archivo – Apéndices (anexos) – Bibliografía. Veamos brevemente el sentido de cada uno de estos aspectos.

1. Antecedentes: una institución puede ser producto de la especialización de una función, que se institucionaliza para dar cuenta de esta problemática ante la sociedad, como también puede obedecer a la liquidación de una institución precedente, o la fusión de dos instituciones. Por lo tanto, los antecedentes se ocupan de rastrear en el pasado las circunstancias que preceden la creación de una entidad, explicando el contexto político y administrativo en el que surge.
2. Tipo de entidad: además de indicar si se está describiendo una institución, persona o familia, hace explícito el tipo de institución objeto de estudio, en cuanto a si es pública o privada, y el rango que ocupa dentro de la organización a la que pertenece, sea ésta empresarial, estatal o de otra índole.



3. Estatuto jurídico: registra la naturaleza jurídica de la institución. Cuando ésta es estatal, se debe señalar el sector administrativo en el que se encuentra clasificada; la rama del poder público a la que pertenece, si es central o descentralizada, adscrita o vinculada; el rango al que está sujeta dentro de la estructura del Estado y el nivel del orden territorial en el que ejerce sus competencias (nacional, departamental, municipal o distrital).
4. Nombres: registra la forma autorizada del nombre como se le conoce oficialmente en el orden legal, al tiempo que registra los otros nombres utilizados coloquialmente por otras instancias, como los ciudadanos o los medios de comunicación, incluyendo su sigla o formas abreviadas del nombre oficial. Además, se deben registrar los distintos nombres históricos, recibidos durante su existencia, con las fechas de vigencia de cada uno de éstos.
5. Fechas de existencia: registrar las fechas de existencia de la entidad que se está describiendo. En el caso de las instituciones, se incluye la fecha de establecimiento o creación legal, fundación, y disolución, fusión o liquidación en el caso que aplique.
6. Lugares: indicar los principales lugares y/o ámbito territorial donde la institución, tenía o tiene su sede física, incluyendo sedes centrales y/o oficinas con presencia nacional y/o regional. Para cada lugar o ámbito territorial principal, mencionar su nombre, dirección, la naturaleza de la relación con la entidad y el período en que existió.
7. Funciones y/o objetivos: señalar las funciones misionales que realiza la entidad, junto con las fechas en que estuvieron vigentes. Además, se pueden incluir sus objetivos, sus logros, ocupaciones y actividades más destacadas durante su existencia.
8. Descripción de los cambios institucionales: deben estar presentes durante todo el texto o relato que se elabore para analizar la evolución orgánica de la entidad, sustentada en el ordenamiento jurídico al cual obedece, las reformas administrativas del Estado y el contexto histórico general.
9. Normatividad: pilar fundamental de la investigación, y primer paso en la metodología, como se verá más adelante, la descripción de la normatividad se debe hacer teniendo en cuenta la pirámide normativa de nuestro ordenamiento jurídico, la clasificación de la norma jurídica y la estructura jerárquica de la norma en nuestro país. La normatividad a tener en cuenta, principalmente, es la que afecta directamente a la entidad objeto del análisis histórico.

10. Estructuras orgánicas – funcionales (organigramas): de la descripción y análisis de la normatividad se deriva el diseño de los organigramas que representan la materialización de las diferentes estructuras administrativas que haya adoptado la entidad durante su existencia. Éstas se crean con base en la norma, y existen durante el tiempo que esté en vigencia la disposición legal que la ha creado.
11. Periodización: se habla de un nuevo período cada vez que entre en vigencia un acto jurídico o administrativo, mediante el que se derogue un acto administrativo anterior, y que introduzca un cambio considerable en la estructura orgánica de la entidad, sea que le adicione funciones, suprima unidades administrativas, cambie de nombre o reforme toda la estructura de la entidad. Cada período se debe designar con la fecha inicial (AA-MM-DD) de la promulgación de la norma, y la fecha final (AA-MM-DD) un día antes de entrada en vigencia de la siguiente norma que la deroga.
12. Contexto General: es la referencia de cualquier dato adicional de tipo político, administrativo, social y económico que enriquezca la historia de la entidad, explique sus cambios internos y esclarezca sus actividades externas, con otras instituciones, o con hechos específicos que para la historia del país sean significativos, en relación directa con la entidad descrita.
13. Relaciones interinstitucionales: teniendo en cuenta el tipo de entidad y su estatuto jurídico, es necesario precisar las relaciones más importantes establecidas con otras instituciones, de acuerdo con su misión, funciones, ocupaciones y actividades, y cómo estas han podido generar cambios para la propia entidad, indicando el tipo de relaciones cuando estas sean de tipo jerárquico, relacionadas o asociadas.
14. Documentos de archivo: este aspecto aplica especialmente cuando la historia institucional se elabora dentro del marco de organización del archivo de la entidad. Con esto se busca documentar el contexto de producción de los documentos de archivo. En este caso es importante relacionar las unidades administrativas de la entidad como oficinas productoras de documentos, cada una generadora de series documentales, como resultado del trámite de actividades en cumplimiento de unas funciones específicas otorgadas por la ley.



15. Apéndices (anexos): como adjuntos se pueden incorporar al texto varios listados que resuman áreas exploradas por la investigación, a saber: listados de funcionarios directivos; listado cronológico de toda la normatividad compilada; listados de períodos institucionales, con año, mes y día de vigencia, junto con la normatividad que los sustenta. También se pueden anexar transcripciones de apartados de la normatividad principal, líneas del tiempo, organigramas propuestos que no entraron en vigencia, entre otros elementos que se consideren de utilidad.

16. Bibliografía: ésta puede clasificarse en tres estratos: el primero, la bibliografía que haya explorado un estado del arte pormenorizado, que comprenda estudios anteriores sobre la misma entidad, o sobre entidades similares en el país o que compile experiencias en otros países o instituciones similares, en este estrato se puede incluir la denominada memoria institucional; un segundo estrato, es la bibliografía relacionada con la misión que cumple la entidad: si es hacendaria, la bibliografía se ocupará de temas económicos; si la entidad es educativa, los libros citados comprenderán en esta temática; y por último, una bibliografía general, que aporte elementos contextuales de tipo histórico, político, administrativo, social y económico.

7. MARCO JURÍDICO: RELACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS Y JURÍDICOS DE COLOMBIA VIGENTES, Y EXPOSICIÓN DE NORMAS TÉCNICAS INTERNACIONALES DE DESCRIPCIÓN ARCHIVÍSTICA

El marco jurídico y normativo que a continuación se expone, no sólo se circunscribe dentro del campo archivístico, sino que además, presenta una estrecha vinculación con la necesidad de elaborar historias institucionales al amparo de la organización de documentos. Es por esta razón que únicamente se citan los actos jurídicos, administrativos y normas técnicas que de manera explícita o velada dan cuenta de la casi obligatoriedad que existe de desarrollar historias institucionales, que contribuyan a la organización de archivos, a la investigación y salvaguarda del patrimonio documental. Su exposición en esta guía obedece a que sus elementos darán la pauta, para definir qué contenido debe presentar una historia institucional. Su conocimiento es fundamental para entender el contexto de elaboración de la historia institucional para la organización de archivos.

Para su mejor comprensión se ha dividido este propósito en dos partes. En la primera, se cita la normatividad colombiana que se ha ocupado de reglamentar los archivos, resaltando los artículos directamente relacionados con la historia institucional, en cuanto a su clasificación y la definición de los documentos, como los soportes testimoniales que institucionalizan las decisiones administrativas del Estado. En la segunda parte, se describen las normas técnicas internacionales que se han orientado a dar las pautas necesarias para estandarizar los elementos a tener en cuenta para la descripción de documentos archivísticos, y que además contribuyen a ampliar los alcances y contenidos de una historia institucional.

Normatividad Colombiana:

- **Acuerdo 07 del 29 de junio de 1994. Reglamento General de Archivos.**

Artículo 1º. Los archivos son parte fundamental y constitutiva de la Administración Pública, órganos consultivos esenciales del Estado, instrumentos básicos para su modernización, manifestaciones



concretas de su gestión, su política y sus finalidades. Los archivos, por su propia naturaleza, son consustanciales a la gestión gubernamental; son parte legítima y necesaria para el funcionamiento del Estado; constituyen una herramienta indispensable para la administración de la justicia y para la gestión económica, política y administrativa del mismo; son testimonio de los hechos y las obras; documentan las personas, los derechos y las instituciones; favorecen la acumulación de los elementos necesarios para la comunicación de las ideas y la continuidad de los pueblos. Como centros de información institucional contribuyen a la eficacia y secuencia de las agencias del gobierno en el servicio al ciudadano. [...]

Artículo 7°. Subordinación y dependencia. Los archivos del sector público dependerán, para todos los efectos, de las entidades en cuya estructura se encuentren ubicados, las cuales serán las responsables del desarrollo institucional de sus archivos, de la aplicación y cumplimiento de este reglamento, a través de una coordinación a nivel directivo o al más alto nivel ejecutivo, sin perjuicio de las funciones asignadas al Archivo General de la Nación. [...]

Artículo 28°. Clasificación de los fondos documentales. La clasificación de los fondos se realiza mediante un proceso de identificación y organización de los mismos en secciones y series. Los fondos de los archivos oficiales deberán ser clasificados con un criterio orgánico funcional, teniendo como base la estructura orgánica de cada entidad y respetando el principio de procedencia.

- **Acuerdo 8 de 1995 (octubre 18) “Por el cual se reglamenta la transferencia de la documentación histórica de los organismos del orden nacional, al Archivo General de la Nación, ordenada por el Decreto 1382 de 1995”.**

Artículo 4°. Para la transferencia de la documentación histórica de los fondos acumulados correspondientes a los organismos nacionales del Sector Central de la Rama Ejecutiva al Archivo General de la Nación, deberán seguirse los siguientes lineamientos:

- » Establecer la clasificación documental teniendo en cuenta la evolución de la estructura orgánica - funcional de la institución.
- » Efectuar la selección y eliminación natural de la documentación, previa verificación de la existencia de originales o en su defecto copias de mejor calidad.
- » Retirar el material impreso no susceptible de archivo (revistas, periódicos, sobres, tarjetas de invitación, entre otros) siempre y cuando no afecte la integridad del expediente.

- » Foliar la documentación en orden consecutivo por cada unidad de conservación.
 - » Identificar y rotular cada una de las unidades de conservación.
 - » Elaborar el inventario general de la documentación de acuerdo con los parámetros establecidos por el Archivo General de la Nación (No. de carpetas, procedencia, asunto, contenido o serie, fechas extremas y números de folios).
 - » Determinar el volumen en metros lineales de la documentación a transferir.
 - » Elaborar en forma conjunta con el Archivo General de la Nación el plan de transferencias documentales.
 - » Organizar físicamente la documentación y efectuar el re almacenamiento de las unidades de conservación que se consideren necesarios.
- **Ley 489 de 1998 (diciembre 29)** por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del Artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1°. Objeto. La presente ley regula el ejercicio de la función administrativa, determina la estructura y define los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación. La presente ley se aplica a todos los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público y de la Administración Pública y a los servidores públicos que por mandato constitucional o legal tengan a su cargo la titularidad y el ejercicio de funciones administrativas, prestación de servicios públicos o provisión de obras y bienes públicos y, en lo pertinente, a los particulares cuando cumplan funciones administrativas.

CAPITULO XI

Creación, fusión, supresión y reestructuración de organismos y entidades

Artículo 49°. Creación de organismos y entidades administrativas. Corresponde a la ley, por iniciativa del Gobierno, la creación de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y los demás organismos y entidades administrativas nacionales. Las empresas industriales y comerciales



del Estado podrán ser creadas por ley o con autorización de la misma. Las sociedades de economía mixta serán constituidas en virtud de autorización legal.

Artículo 50°. Contenido de los actos de creación. La ley que disponga la creación de un organismo o entidad administrativa deberá determinar sus objetivos y estructura orgánica, así mismo determinará el soporte presupuestal de conformidad con los lineamientos fiscales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La estructura orgánica de un organismo o entidad administrativa comprende la determinación de los siguientes aspectos:

1. La denominación.
2. La naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico.
3. La sede.
4. La integración de su patrimonio.
5. El señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares, y
6. El Ministerio o el Departamento Administrativo al cual estarán adscritos o vinculados.

Artículo 51°. Modalidades de la fusión de entidades u organismos nacionales que decreta el Gobierno (...).

Artículo 52°. De la supresión, disolución y liquidación de entidades u organismos administrativos nacionales (...).

Artículo 53°. Escisión de empresas industriales y comerciales del Estado y de sociedades de economía mixta (...).

Artículo 54°. Principios y reglas generales con sujeción a las cuales el Gobierno Nacional puede modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos administrativos del orden nacional (...).

- **Ley 594 del 2000 (julio 14), “Ley General de Archivos”**

Artículo 4°. Principios generales. Los Principios Generales que rigen la función archivística son los siguientes: (...) **Institucionalidad e instrumentalidad. Los documentos institucionalizan las decisiones administrativas** y los archivos constituyen una herramienta indispensable para la gestión administrativa, económica, política y cultural del Estado y la administración de justicia.

- **Acuerdo no. 002 del 2004 (enero 23)** “Por el cual se establecen los lineamientos básicos para la organización de fondos acumulados”. EL CONSEJO DIRECTIVO DEL ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN, ACUERDA

Artículo 1º. Establecer los lineamientos básicos que deben seguir las entidades del Estado en sus diferentes niveles y las empresas privadas que cumplen funciones públicas, para la organización de sus fondos acumulados y la elaboración y aplicación de las Tablas de Valoración Documental.

Artículo 3º. Organización de los fondos acumulados primera etapa. Compilación de información institucional.

1. Búsqueda preliminar de documentos del ente o entes productores, con el objeto de identificar y conocer las unidades administrativas que produjeron la documentación.
2. Búsqueda y recuperación de Manuales de Funciones y Procedimientos, Estatutos y organigramas (en el evento de no encontrar los organigramas es preciso reconstruir la evolución de la estructura orgánica de la institución, a partir de los materiales obtenidos en la búsqueda preliminar y de la misma documentación, objeto de organización).
3. Adicionalmente, se deben buscar otras fuentes como, testimonios, bases de datos, informes estadísticos y entrevistas a funcionarios de entidades con las que se haya relacionado.
4. Datos del Archivo: nombre del archivo, ubicación física, fecha de creación, ubicación en la estructura Administrativa.
5. Planta física: Verificar en las áreas de depósito y de trabajo, las condiciones ambientales, locativas y materiales del mobiliario.
6. Conservación de la documentación: Se debe constatar si se presenta deterioro biológico, químico o físico; también se requiere determinar en qué unidades de conservación (Carpetas, AZ, legajos, tomos, libros, paquetes, entre otros) se encuentra la documentación.

Normas Técnicas Internacionales:

Las siguientes normas fueron promulgadas por el Consejo Internacional de Archivos (CIA), en inglés ICA (International Council on Archives), entidad no gubernamental que se dedica al desarrollo de los archivos a escala mundial. Como puede leerse en su portal de internet (<http://www.ica.org/en/es>), es la organización profesional de la comunidad de archivos dedicada a



promover la conservación, desarrollo y utilización del patrimonio mundial de archivos. Funciona con base en una organización descentralizada regida por una Asamblea general y administrada por un Comité ejecutivo, que al agrupar a gestores de archivos nacionales, asociaciones profesionales de archiveros, archivos locales y regionales y archivos de otras organizaciones así como archiveros a título individual que se resumen en aproximadamente 1.400 asociados, en más de 190 países y territorios, y la convierten en una organización con un carácter verdaderamente internacional.

Las decisiones y sugerencias de este consejo de archivos son acogidas con credibilidad, dentro de un marco de participación en el que tienen cabida las opiniones de sus miembros. Desde esta perspectiva, resulta importante tener en cuenta las siguientes normas, en el momento de elaborar historias institucionales, pues muchos de los interrogantes que se plantean con esta metodología de investigación pueden ser resueltos si se toman en cuenta los elementos que proveen las normas técnicas que se han ocupado de estos asuntos, desde el campo de la archivística y la descripción documental. A resaltar:

- **ISAD (G): General International Standard Archival Description.**

Norma Internacional General de Descripción Archivística. Adoptada por el Comité de Normas de Descripción Permanente, en Estocolmo, Suecia, 19 - 22 de septiembre de 1999, y constituida como una guía general para la elaboración de descripciones archivísticas, se diseñó para servir de complemento de las normas nacionales vigentes en cada país, y como base para el desarrollo de otras normas nacionales relacionadas con archivos. Contiene las reglas generales para la descripción archivística que pueden aplicarse con independencia del tipo documental o del soporte físico de los documentos de archivo, y busca crear puntos de acceso más adecuados para la recuperación de información contenida en los mismos.

En otras palabras, su finalidad es identificar y explicar el contexto y el contenido de los documentos de archivo para hacerlos accesibles a su consulta. Para esto se vale de la descripción multinivel, que presenta la información de las diversas agrupaciones documentales de una entidad en un solo instrumento. Esto se consigue mediante la elaboración de unas representaciones precisas de la información, con base en unos modelos previamente elaborados. El conjunto de reglas generales que presenta la norma está orientado a:

- » Garantizar la elaboración de descripciones coherentes, pertinentes y explícitas.

- » Facilitar la recuperación y el intercambio de información sobre los documentos de archivo.
- » Compartir los datos de autoridad.
- » Hacer posible los datos de integración de las descripciones procedentes de distintos lugares en un sistema unificado de información.

Para el logro estos objetivos la norma define e identifica con precisión 26 elementos de descripción²³, que van desde el título, las fechas extremas de la unidad de descripción, el nombre del productor, el alcance y contenido (resumen), pasando por la existencia y localización de las copias y originales, hasta las notas del archivero.

Estos elementos o reglas de descripción, se encuentran agrupados en siete áreas de información, a saber:

1. El área de Identificación: Contiene la información esencial para identificar la unidad de descripción.
2. El área de Contexto: Contiene la información relativa al origen y custodia de la unidad de descripción.
3. El área de Contenido y Estructura: Contiene la información relativa al objeto y organización de la unidad de descripción.
4. El área de Acceso y Utilización: Contiene la información relativa a la accesibilidad de la unidad de descripción.
5. El área de Documentación Asociada: Contiene la información relativa a aquellos documentos que tienen una relación significativa con la unidad de descripción.
6. El área de Notas: Contiene información especial y aquella otra que no ha podido incluirse en ninguna de las demás áreas.
7. El área de Control de la descripción: Contiene información relativa al cómo, cuándo y quién ha elaborado la descripción archivística.

En cualquier descripción pueden hacerse uso de los 26 elementos, sin embargo, la norma considera esenciales:

- a. El código de referencia.
- b. El título.
- c. El productor.
- d. La(s) fecha(s).
- e. La extensión de la unidad de descripción.
- f. El nivel de descripción.

La norma no define el formato de edición ni el modo de presentación de estos elementos, y su resultado final dependerá de la unidad a describir

²³ Ver el Anexo 1 donde se enlistan los 26 elementos de descripción agrupados jerárquicamente en las siete áreas de información, tal y como los presenta la norma ISAD (G), p. 137.



(fondo, sección, subsección, serie, subserie, expediente, documento) y del nivel de descripción y detalle que se pretenda alcanzar (guía, inventario, catálogo e índices)²⁴. El procedimiento de descripción de las agrupaciones documentales escogidas, debe tener en cuenta las reglas de la descripción multinivel²⁵:

1. Descripción de lo general a lo particular. Se empieza describiendo el fondo como un todo y se va descendiendo hasta terminar con la unidad documental.
2. Información pertinente para el nivel de descripción. Si, por ejemplo se describe una sección no es necesario presentar detalles de las piezas documentales.
3. Vinculación de las descripciones. El nivel descrito debe indicar su relación jerárquica y sus vínculos con las otras agrupaciones documentales.
4. No repetir la información. Para evitar la inútil redundancia.

En lo que respecta directamente a la historia institucional, dentro de sus elementos de descripción, esta norma define tres relacionados y uno que se ocupa de la reseña biográfica, todos ubicados en la segunda área de información descriptiva (ver Anexo 1):

2. Área de contexto

- 2.1. Nombre de o de los productores (Punto de enlace con la ISAAR (CPF))
- 2.2. Historia institucional / Reseña biográfica (Punto de enlace con la ISAAR (CPF))
- 2.3. Historia archivística
- 2.4. Forma de ingreso

Explícitamente al respecto la norma indica lo siguiente, en el punto 2.2:

24 "...Hay niveles de descripción con diferentes grados de detalle, adecuados a cada nivel de organización. Por ejemplo, un fondo puede ser descrito como un todo en una única descripción o representado como un todo y sus partes en varios niveles de descripción. El fondo constituye el nivel más amplio de descripción y las partes los niveles sucesivos, cuya descripción a menudo solo resulta plenamente significativa si se contempla en el contexto de la descripción de todo el conjunto del fondo. Así, por ejemplo, pueden existir descripciones a nivel de fondo, a nivel de serie, a nivel de expediente, y a nivel de documento. Pueden aparecer también niveles intermedios como subfondos o subseries. Cada uno de estos niveles puede a su vez subdividirse dependiendo de la complejidad de la estructura administrativa y de las funciones de la organización que generó los documentos de archivo, así como de la propia organización de la documentación". Consejo Internacional de Archivos. *ISAD (G) Norma Internacional General de Descripción Archivística, 2ª edición*. Adoptada por el Comité de Normas de Descripción. Estocolmo, Suecia, 19 - 22 septiembre de 1999. Madrid (España): Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Secretaría de Estado de Cultura, 2000, p. 13.

25 Mundo Archivístico. *Norma Internacional General de Descripción Archivística Isad (g)- Reglas de la descripción multinivel*. Publicado el 14 de Abril del 2008, En:<http://www.mundoarchivistico.com/Index.php?menu=documentos&accion=ver&id=73>

Objetivo:

Proporcionar **la historia institucional** o los datos biográficos del productor o de los productores de la unidad de descripción para situar la documentación en su contexto y hacerla más comprensible.

Reglas:

Consignar sintéticamente cualquier dato significativo sobre el origen, evolución, desarrollo y trabajo de la entidad (o entidades), o sobre la vida y el trabajo de la(s) persona(s) física(s) responsable(s) de la producción de la unidad de descripción. En el caso de que exista información adicional en alguna publicación, citar dicha fuente. Las áreas de información de la ISAAR (CPF) contienen elementos informativos específicos que pueden incluirse en este elemento.

Para las personas o familias, consignar datos como nombres completos y títulos, fechas de nacimiento y fallecimiento, lugar de nacimiento, domicilios sucesivos, actividades, empleos o cargos, nombre original y otros posibles nombres, acontecimientos significativos, y lugar de fallecimiento.

Para las entidades, consignar datos como el nombre oficial, fechas de existencia, legislación aplicable, funciones, finalidad y evolución de la entidad, el organigrama, y sus nombres primitivos, diversos o sucesivos.

- **ISAAR (CPF): International Standard Archival Authority Records for Corporate Bodies, Persons and Families.** Norma Internacional sobre los Registros de Autoridad de Archivos relativos a Instituciones, Personas y Familias.

La primera edición de esta norma fue publicada por el Consejo Internacional de Archivos en el año de 1996, y redactada por la Comisión *Ad Hoc* del CIA para las Normas de Descripción (CIA/DDS) durante los años de 1993-1995. La segunda edición de la norma fue publicada en el 2004, y corresponde a una versión ampliada y reestructurada de la primera versión.

Para entender su alcance y objeto es necesario aclarar, en primer lugar, que ésta se estableció como complemento de la ISAD (G), que a su vez se enlaza con la ISAAR (CPF), desde el área de contexto y los elementos de descripción relacionados con el nombre del productor y su historia institucional. Mientras que la primera busca comprender el contexto y contenido de los documentos, la segunda se dirige a estandarizar la



descripción de los productores de documentos de archivo. En segundo lugar, esta norma está concebida para que los registros de autoridad de archivos (o formas autorizadas de nombres) se puedan compartir, fomentando la elaboración de descripciones consistentes, adecuadas y auto explicativas de las instituciones, personas y familias que producen los documentos. Por último, al igual que la ISAD (G), está pensada para que se utilice conjuntamente con las normas nacionales existentes, o como base para desarrollar nuevas.

En otras palabras, si la atención de la ISAD (G) se orienta a describir los documentos (externa e internamente), en especial su contenido, con el fin de hacerlos accesibles y facilitar su consulta; la norma ISAAR (CPF) se ocupa de describir a los entes que producen los documentos, asunto por el cual, más que el contenido, en esta oportunidad es la procedencia de los documentos y su descripción lo que se busca normalizar.

Como lo expresa textualmente la norma ISAAR (CPF), su objetivo primordial es sentar las reglas generales para la normalización de las descripciones archivísticas relativas a los productores de documentos de archivo y al contexto de su producción. Estos parámetros deben ineludiblemente permitir las siguientes acciones con el fin de cumplir su objetivo de manera concreta:

- El acceso a los archivos y sus documentos basado en una descripción de su contexto de producción que está relacionado con las descripciones de los propios documentos, con frecuencia diversos, y físicamente dispersos.
- La comprensión por parte de los usuarios del contexto que subyace en la producción y la utilización de los documentos de archivo que les permita interpretar mejor su significado y trascendencia.
- La identificación precisa de los productores de documentos, incorporando la descripción de las relaciones entre diferentes entidades, especialmente información relativa al cambio administrativo en las instituciones o al cambio de circunstancias personales en individuos y familias.
- El intercambio de estas descripciones entre instituciones, sistemas y/o redes.²⁶

Con base en los objetivos anteriores, la ISAAR (CPF) integra 31 elementos de descripción agrupados en cuatro áreas de información²⁷:

26 Consejo Internacional de Archivos ISAAR (CPF). *Norma Internacional sobre Encabezamientos Autorizados y Archivísticos Relativos a Entidades, Persona y Familias. Traducción española de ISAAR (CPF) International Standard Archival Authority Records for Corporate Bodies, Persons and Families*, 2.ª edición. Madrid: Ministerio de Cultura de España, 2004, p. 9.

27 Ver el Anexo 2 donde se enlistan los 31 elementos de descripción agrupados jerárquicamente en las cuatro áreas de información, tal y como los presenta la norma ISAAR (CPF).p, 139.

1. Área de identificación. En la que se incluye la información que identifica unívocamente a la entidad que se está describiendo y que define un punto de acceso normalizado.
2. Área de descripción. En la que se proporciona información pertinente sobre la naturaleza, contexto y actividades de la entidad que se está describiendo.
3. Área de relaciones. En la que se consignan y describen las relaciones con otras instituciones, personas y/o familias.
4. Área de control. En la que se identifica de forma unívoca el registro de autoridad y se incluye la información necesaria sobre cómo, cuándo y por qué agencia se creó y actualizó el registro de autoridad.

Por otro lado, esta norma proporciona, en el Capítulo 6, orientaciones sobre la forma de vincular registros de autoridad de archivos con las descripciones de documentos producidos por la entidad y/o con otros recursos que emanan o son relativos a ella. Aun cuando en cualquier descripción pueden hacerse uso de los 31 elementos de descripción, la norma considera **esenciales** los cuatro siguientes:

- a. Tipo de entidad
- b. Forma autorizada del nombre
- c. Fechas de existencia
- d. Identificador del registro de autoridad

De esta forma, la ISAAR (CPF), que ha sido concebida para utilizarse conjuntamente con la ISAD (G), ofrece los puntos de acceso necesarios para la consulta de información sobre el contexto de producción de los documentos y determina el tipo de información que puede incluirse en un registro de autoridad de archivos, al tiempo que sirve de orientación sobre la forma de integrar estos registros en un sistema descriptivo controlado. Si bien dentro del contexto archivístico resulta una norma de gran utilidad, ya que permite el intercambio de información entre distintas entidades archivísticas que custodien una documentación cuya procedencia sea la de un mismo productor²⁸, para el caso de la historia institucional objeto de este trabajo, no sólo resulta útil, sino que su aplicación conduce a entender con toda claridad, cuál debe ser el alcance y contenido de un trabajo de investigación de estas características.

En primer lugar, con la norma ISAAR (CPF) queda absolutamente definido, que se puede realizar una historia institucional de cualquier entidad en el

28 “Hay una serie de motivos que justifican la utilidad de este tratamiento de la información contextual fuera de la descripción. De esta manera, la información contextual se puede relacionar con las descripciones de documentos de archivo de un mismo productor que se conservan en más de un archivo, o bien con descripciones relativas a recursos bibliográficos o museográficos relacionados con este productor. Todas estas relaciones pueden facilitar la investigación así como mejorar las prácticas de la gestión documental”. ISAAR (CPF), 2004. Cit., p. 8.



marco de la archivística, sea esta pública o privada, institución, o incluso una persona o familia; en el primer caso, habría que realizar una reseña biográfica, y en el segundo, una historia de familia o genealógica, que dé cuenta del contexto de creación, uso y conservación de los documentos. En segundo lugar, esta norma ofrece una estructura de trabajo, que con sus 31 elementos de descripción determina cuáles son los componentes que deben estar presentes en toda historia institucional, como se puede ver en el citado Anexo 2: el tipo de entidad; sus distintas formas de nombre y evolución; fechas de existencia; historia; lugares de sede o residencia; estatuto jurídico; funciones, ocupaciones y actividades; fuentes legales; estructura interna y contexto general, por nombrar tan solo, a nuestro juicio, los más importantes.

En tercer lugar, queda claro con esta norma técnica de factura internacional, el sentido de toda institución como elemento fundamental de la génesis documental dentro del contexto archivístico y la herramienta que brinda al relacionar las instituciones con los documentos de archivo, de donde emana la justificación de la propia existencia de una entidad. Por último, llama la atención sobre la importancia de señalar, en el momento en que se quiera desarrollar una historia institucional, las relaciones interinstitucionales que condicionan el flujo de información administrativo y por lo tanto, el intercambio de documentos entre distintas entidades, por lo que es necesario en esta trama de información no confundir la procedencia de los documentos²⁹, además de tener en cuenta el contexto jerárquico de las instituciones, donde unas dependen de otras, en un rango jerárquico administrativo condicionado por el tipo de Estado en el que funcionen dentro de la administración pública.

Para ser más directos: una historia institucional, tal y como se la entiende en esta guía metodológica, no logra los mismos objetivos si no tiene en cuenta los elementos de descripción que ofrece la norma ISAAR (CPF), ya que brinda los datos y componentes necesarios que debe rescatar toda historia institucional que pretenda tener alguna aplicación dentro de la organización de un archivo, aspectos que se pueden exponer de acuerdo a la naturaleza de la entidad objeto de descripción, pues determinará los elementos opcionales que deben utilizarse en un registro de autoridad determinado, para el caso de un sistema descriptivo controlado, o una historia institucional que pretenda organizar un archivo y reconstruir el origen contextual de los documentos. Para su exposición es necesario decidir si conviene presentarlos en forma narrativa, a modo de una monografía histórica, o de forma estructurada donde los elementos se inserten en el mismo orden y por separado, como los plantea la norma.

²⁹ “Los diferentes archivos que conservan documentos de un mismo productor pueden intercambiar con más facilidad su información contextual sobre dicho productor si ésta se ha tratado de una manera normalizada. Dicha normalización adquiere un interés internacional cuando el intercambio de información contextual traspasa las fronteras nacionales. El carácter multinacional de los archivos presentes o del pasado, requiere una normalización internacional que permita el intercambio de información contextual. Por ejemplo, procesos tales como la colonización, la inmigración y el comercio han contribuido al carácter multinacional de los archivos”. Ídem, p. 8.

Siguiendo esta última recomendación, presentamos en el mismo orden de la Isaar (CPF), junto con la definición textual que ésta hace de sus objetivos y reglas, los elementos que considera esta guía más relevante de la norma para tener en cuenta a la hora de elaborar una historia institucional:

1. Área de identificación

1.1 Tipo de entidad: donde se indica si la entidad que se está describiendo es una institución, persona o familia.

1.2 Forma(s) autorizada(s) del nombre: registrar la forma normalizada del nombre de la entidad que se está describiendo, siguiendo las normas o convenciones nacionales o internacionales que haya utilizado el servicio de archivos responsable del registro de autoridad.

1.3 Formas paralelas del nombre: indicar las distintas formas que adopta la Forma autorizada del nombre en otra(s) lenguas(s) o escritura(s).

1.4 Formas normalizadas del nombre de acuerdo con otras reglas: registrar las formas normalizadas del nombre de la institución, persona o familia que se han elaborado de acuerdo con reglas diferentes de las aplicadas para establecer la forma autorizada del nombre. De esta manera se facilita el intercambio de registros de autoridad entre diferentes comunidades profesionales.

1.5 Otras formas del nombre: registrar otros nombres por los que puede ser conocida la entidad, tales como: otras formas del mismo nombre, por ejemplo, acrónimos; otros nombres de instituciones, por ejemplo, los cambios sufridos por el nombre a través del tiempo con sus correspondientes fechas; otros nombres de personas o familias, por ejemplo, cambios sufridos por el nombre a través del tiempo, con sus correspondientes fechas, como los pseudónimos, nombres de soltera, etc.; nombres y títulos que preceden o siguen al nombre de personas y familias, por ejemplo, títulos nobiliarios o títulos honoríficos ostentados por una persona o familia.

1.6 Identificador único para instituciones: registrar, cuando sea posible, cualquier número oficial u otro tipo de identificador (número de registro de la compañía) de la institución descrita y precisar la jurisdicción y disposición bajo la cual ha sido asignado.

2. Área de descripción

El objeto de esta área es describir la historia, funciones, contexto y actividades de la institución, persona o familia. Las Fechas de



existencia (2.1) deben registrarse como un elemento independiente. La información correspondiente a los elementos 2.3 - 2.8 puede registrarse en forma de elementos estructurados independientes y/o de forma narrativa en el elemento 2.2. (Historia).

2.1 Fechas de existencia: registrar las fechas de existencia de la entidad que se está describiendo. En el caso de las instituciones, incluir la fecha de establecimiento, fundación, legislación sobre sus competencias y disolución. En el caso de las personas, hay que incluir las fechas, reales o aproximadas, de nacimiento y fallecimiento o cuando estas fechas no se conozcan precisar las fechas de actividad. Cuando se utilicen sistemas paralelos de datación, se puede indicar las equivalencias entre estos según las convenciones o reglas pertinentes. Especificar en el elemento Reglas y/o convenciones (5.4.3) el/los sistema(s) de datación utilizados, por ejemplo ISO 8601.

2.2 Historia: registrar en forma narrativa o cronológica, los principales acontecimientos de una vida, actividades, logros y/o funciones de la entidad que se está describiendo. Se puede incluir información sobre el género, nacionalidad, familia y creencias religiosas o afiliaciones políticas. Si es posible, aportar fechas como elemento constitutivo de la descripción narrativa.

2.3 Lugar (es): indicar los principales lugares y/o ámbito territorial donde la institución, persona o familia tenía su sede, vivía o residía de forma habitual, o con los que tenía otro tipo de vinculación. Para cada lugar o ámbito territorial principal, mencionar su nombre, la naturaleza de su relación con la entidad y el período en que se produjo la relación.

2.4 Estatuto jurídico: reconocer la naturaleza jurídica de la institución y si fuera necesario, precisar el tipo de institución y las fechas durante las que este estatuto estuvo en vigor.

2.5 Funciones, ocupaciones y actividades: registrar las funciones, ocupaciones y actividades realizadas por la entidad que se está describiendo, junto con las fechas en las que se realizaban cuando resulte de utilidad. Si fuera necesario, describir la naturaleza de la función, ocupación o actividad.

2.6 Atribuciones/Fuente(s) legal(es): señalar las fuentes legales de una institución, persona o familia, origen de sus competencias legales, funciones, responsabilidades o esfera de actividad, incluida la territorial. Citar cualquier documento, ley, directriz o carta que

actúe como fuente legal para ejercer las competencias, funciones y responsabilidades de la entidad que se está describiendo, junto con la información sobre la jurisdicción o jurisdicciones competentes y fechas durante las que se aplicaron o modificaron sus atribuciones.

2.7 Estructura interna: describir y/o representar la estructura administrativa interna de una institución o la genealogía de una familia. Para una institución, describir la estructura interna y precisar las fechas de cualquier cambio en esa estructura, que sea significativo para entender el funcionamiento de la institución (por ejemplo, con un cuadro de organización). Para una familia, describir la genealogía (por ejemplo, por medio de un árbol genealógico) de forma que se muestren las relaciones de sus miembros con las fechas en las que éstas se producen.

2.8 Contexto general: proporcionar cualquier tipo de información relevante sobre el contexto social, cultural, económico, político y/o histórico en el que la entidad que se está describiendo, desarrollaba su actividad.

3. Área de relaciones

El propósito de esta área es describir las relaciones con otras instituciones, personas y familias que han sido descritos en otros registros de autoridad.

3.1 Nombre/Identificador(es) de la institución, persona o familia relacionada: registrar la forma autorizada del nombre de la entidad con la que se establece la relación y cualquier otro identificador único pertinente, incluyendo el identificador del registro de autoridad.

3.2 Naturaleza de la relación: identificar la naturaleza general de la relación entre la entidad que se está describiendo y otra institución, persona o familia, en una de las siguientes cuatro categorías:

- » **Jerárquica** (por ejemplo, superior/subordinado; controlador/controlado; propietario de/propiedad de). En una relación jerárquica, una entidad puede ejercer cierta autoridad y control sobre las actividades de una serie de instituciones, personas o familias. Una entidad también puede estar subordinada a una serie de instituciones, personas o familias, como por ejemplo, un comité asociado o una organización cuyo superior ha cambiado a lo largo del tiempo.



- » **Temporal** (por ejemplo, predecesor/sucesor). En una relación temporal una entidad puede suceder a una serie de instituciones, personas o familias en el ejercicio de algunas funciones y actividades. A su vez, puede ser reemplazada por una serie de instituciones, personas o familias.
- » **Familiar**. En una familia, una persona puede tener un amplio círculo de relaciones con otros miembros de ésta y con la familia como entidad. En aquellos casos en los que la estructura genealógica de la familia sea compleja, puede ser conveniente crear registros de autoridad separados para cada miembro y relacionarlos con el/los padre(s), esposa(s) e hijo(s). De forma alternativa, esta información se puede registrar en el elemento Estructura(s) interna(s)/Genealogía (2.7).
- » **Asociativa**. Esta expresión general designa cualquier otra clase de relación no incluida en ninguna de las arriba descritas (proveedor/cliente, miembro, parte/todo, socio...).

3.3 Descripción de la relación: Definir de forma precisa la naturaleza de la relación entre la entidad descrita en este registro de autoridad y la otra entidad relacionada, por ejemplo, institución superior, institución subordinada, propietario, predecesor, marido, mujer, hijo, primo, profesor de, alumno de, colega. También se puede enriquecer este elemento con una descripción narrativa de la historia y/o naturaleza de la relación.

3.4 Fechas de la relación: Mencionar, cuando sea pertinente, la fecha de inicio y la fecha final de la relación.

4. Área de control

4.8 Fuentes: Registrar las fuentes consultadas para la elaboración del registro de autoridad.

Relación de instituciones, personas y familias, con documentos de archivo y otros recursos.

Los registros de autoridad de archivos se crearon en un principio para documentar el contexto de producción de los documentos. Para que esta información resulte de utilidad es necesario vincular los registros de autoridad con las descripciones de esos documentos de archivo, pero también se pueden vincular con cualquier otro recurso informativo de interés. Cuando se establecen tales relaciones es importante describir la naturaleza de la relación entre la institución, persona o familia y el recurso relacionado.

1. Identificadores y títulos de los recursos relacionados: identificar de forma única los recursos relacionados y/o establecer el vínculo entre el registro de autoridad y la descripción de los recursos relacionados cuando estos existan.
 2. Tipos de recursos relacionados: precisar los tipos de recursos relacionados, p.e. documentos de archivo (fondos, series, etc.), descripción de archivo, instrumentos de descripción, monografía, artículo de prensa, página web, fotografía, colección de museo, película documental, registro de historia oral.
 3. Naturaleza de las relaciones: describir la naturaleza de las relaciones entre la institución, persona o familia y el recurso relacionado, p.e. productor, autor, sujeto, depositario, propietario de los derechos de autor, administrador, propietario.
 4. Fechas de los recursos relacionados y/o de las relaciones: proporcionar cualquier fecha pertinente relativa a los recursos relacionados y/o las fechas de la relación entre la institución, persona o familia y los recursos relacionados e indicar su relevancia.
- **ISDF: International Standard for Describing Functions.** Norma Internacional para la Descripción de Funciones.

Elaborada por el Comité de Buenas Prácticas y Normas Profesionales en Dresde, Alemania, entre el 2 y el 4 de mayo del 2007, sirve de guía para elaborar descripciones de funciones de instituciones vinculadas con la producción y conservación de documentos. Como se ha venido sosteniendo, toda entidad en el ejercicio de sus funciones y en el desarrollo de sus actividades produce documentos; ya que la necesidad de generar dichos documentos proviene de las funciones, la normalización de su descripción viene a llenar un vacío en el panorama archivístico, y amplía el espectro de posibilidades para implementar una *metodología de investigación de la historia institucional archivística*.

Destinada a complementar y utilizar conjuntamente con las descripciones de documentos elaboradas de acuerdo con la ISAD (G) y los registros de autoridad creados de acuerdo con la ISAAR (CPF), la ISDF determina el tipo de información que puede incluirse en descripciones de funciones y sirve de guía sobre la forma de integrar estas descripciones en un sistema de información archivística. Puede utilizarse para describir una función, o cualquiera de sus divisiones, a saber: sub función, proceso, actividad, tarea, acción u otro término de uso internacional, nacional o local.



El aspecto funcional de una entidad no sólo condiciona la forma de su organización, sino que además determina los tipos documentales que debe producir para la gestión administrativa de sus actividades. De acuerdo con esta afirmación, el componente más dinámico de cualquier institución es su estructura orgánica, la forma en que están distribuidos los departamentos, divisiones, secciones u oficinas que integran su organigrama, por lo que su seguimiento y reconstrucción requiere de una gran agudeza para percibir esos cambios, que generalmente se producen jurídicamente; pero lo que más permanece en el tiempo, incluso durante la evolución de la entidad y que fundamenta su existencia, es su función. De ahí que el análisis de funciones de las instituciones juega un papel clave como referente para seguir las actividades de la gestión de documentos, y para la reconstrucción de la historia institucional, la(s) función(es) se presenta como la columna vertebral desde la que se puede describir el devenir de una entidad, debido a que las funciones son más estables que las estructuras administrativas (que tienden a reestructurarse, fusionarse o transferirse a otras entidades) lo que permite un mayor control para detectar los múltiples cambios orgánicos. Con base en la descripción de la función se llega a circunscribir el ámbito que ocupa una institución dentro del aparato estatal, y a entender la lógica de producción documental que genera su actuación administrativa. Como lo expone la norma, para la organización documental las funciones sirven:

- De base para la clasificación y descripción de los documentos.
- De base para la valoración documental.
- De herramienta para la recuperación y análisis de los documentos.

Adicionalmente, el análisis de las funciones sirve de fundamento para la reconstrucción de la historia institucional y para el seguimiento de la evolución orgánico – funcional de su estructura. Al igual que la ISAAR (CPF), la norma ISDF sirve para establecer la procedencia de los documentos: “Las descripciones de funciones pueden ayudar a situar firmemente a los documentos en su contexto de producción y utilización, así como explicar cómo y por qué los documentos fueron producidos y posteriormente utilizados, el objetivo o la función que estaban destinados a cumplir dentro de la organización, y cómo los documentos concuerdan y se relacionan con otros documentos producidos por la misma organización.”³⁰ Dentro del alcance y objeto de la norma, las descripciones de funciones pueden usarse:

30 Consejo Internacional De Archivos ISDF. *Norma Internacional para la Descripción de Funciones. Traducción española de ISDF International Standard for Describing Functions*, 1ª edición. Dresde, Alemania: Comité de Buenas Prácticas y Normas Profesionales, 2-4 mayo 2007. Madrid: Ministerio de Cultura de España, 2007, p. 7.

- » Describir funciones como unidades dentro de un sistema de descripción archivística.
- » Controlar la creación y utilización de puntos de acceso en las descripciones archivísticas.
- » Documentar las relaciones entre diferentes funciones, entre dichas funciones y las instituciones que las llevaron a cabo, así como entre tales funciones y los documentos que originaron.

Como las anteriores normas expuestas, la ISDF cuenta con elementos de descripción, que en este caso suman 26³¹, dirigidos a describir funciones y que fungen como puntos de acceso al contexto de producción y de información de los documentos, organizados en cuatro áreas de información, a saber:

1. Área de identificación, en la que se incluye la información que identifica unívocamente la función y que define un punto de acceso normalizado.
2. Área de contexto, en la que se recoge información sobre la naturaleza y contexto de la función.
3. Área de relaciones, en la que se consignan y describen las relaciones con otras funciones.
4. Área de control, en la que se identifica de forma unívoca la descripción de una función y se incluye información sobre cómo, cuándo y por qué institución se creó y actualizó la descripción.

Por otra parte, esta norma proporciona en el capítulo 6 directrices sobre la vinculación de las descripciones de funciones con los registros de autoridad y con las descripciones de documentos de archivo³². Aun cuando todos los elementos que contempla la norma pueden ser aplicados, esta considera esenciales los tres siguientes:

- Tipo (elemento 5.1.1),
- Forma(s) autorizada(s) del nombre (elemento 5.1.2), e
- Identificador de la descripción de función (elemento 5.4.1).

31 Ver el Anexo 3 donde se enlistan los 26 elementos de descripción agrupados jerárquicamente en las cuatro áreas de información, tal y como los presenta la norma ISDF. P. 141.

32 “La comprensión de las funciones de las instituciones es esencial para comprender plenamente la procedencia. Los documentos de archivo tienen una relación fundamental con las funciones: constituyen el resultado directo de la realización de las funciones. Además, mientras las relaciones entre los documentos y las instituciones pueden fluctuar a lo largo del tiempo debido a que cambia la estructura administrativa u organizativa de una institución, las relaciones entre los documentos y las funciones permanecen constantes. Por ello, un sistema de descripción archivística que incluya descripciones de funciones, además de descripciones de productores de documentos y descripciones de documentos de archivo, proporcionará una explicación mucho más rica de la procedencia”. ISDF, Op, Cit., p. 29.



- **ISDIAH: International Standard for Describing Institutions with Archival Holdings.** Norma Internacional para Describir Instituciones que Custodian Fondos de Archivos.

Adoptada por el Comité de Buenas Prácticas y Normas en Londres, Reino Unido, del 10 al 11 de marzo del 2008, la norma ISDIAH tiene como principal objetivo facilitar la descripción de las instituciones que tienen como función primordial la conservación de los documentos de archivo y de su difusión al público en general. Mientras la norma ISAD (G) proporciona directrices para la descripción de los fondos y las partes que los componen; la ISAAR(CPF) proporciona las pautas para consignar los registros de autoridad relativos a los productores de los documentos de archivo; y la ISDF ofrece indicaciones para la descripción de las funciones de los productores de los documentos de archivo.; la ISDIAH proporciona una descripción normalizada independiente relativa a los detentores de los archivos, que aplicada junto con las otras, resulta útil para diseñar un sistema de información archivística más manejable. Como lo expresa la norma en su introducción, ofrece las reglas generales para la normalización de la descripción de instituciones que conservan fondos de archivo, y permite de igual manera:

- Proporcionar directrices prácticas para identificar y contactar con las instituciones que detentan los fondos de archivo, y acceder a los mencionados fondos y a los servicios que la institución ofrece.
- Crear directorios y/o listas autorizadas de instituciones que custodian fondos archivísticos.
- Establecer enlaces con listas autorizadas de bibliotecas y museos y/o desarrollar directorios comunes de instituciones que custodian el patrimonio cultural a nivel regional, nacional o internacional.
- Producir, también a nivel regional, nacional e internacional, estadísticas sobre las instituciones que detentan documentos de archivo.

Como las anteriores normas, la ISDIAH integra en este caso 31 elementos de descripción³³, organizados en seis áreas de información, a saber:

1. Área de identificación: en la que se incluye la información que identifica unívocamente a la institución detentora de los fondos de archivo que se está describiendo y que define un punto de acceso normalizado.
2. Área de contacto: en la que se proporciona información sobre cómo contactar con la institución detentora de los fondos de archivo que se está describiendo.

33 Ver el Anexo 4 donde se enlistan los 31 elementos de descripción agrupados jerárquicamente en las seis áreas de información, tal y como los presenta la norma ISDIAH. P. 142.

3. Área de descripción: En la que se incluye la información pertinente sobre la historia de la institución detentora de los fondos de archivo que se está describiendo, su estructura y política de ingresos, etc.
4. Área de acceso: en la que se consigna los datos correspondientes sobre el acceso a la institución detentora de los fondos de archivo que se está describiendo: horario de apertura al público, acceso libre o restringido, etc.
5. Área de servicios: en la que se incluye la información necesaria relativa a los servicios técnicos que la institución detentora de los fondos de archivo ofrece.
6. Área de control: en la que se identifica de forma unívoca la descripción de la institución detentora de los fondos de archivo y se incluye la información necesaria sobre cómo, cuándo y por qué agencia se creó y actualizó la descripción.

Además, esta norma proporciona (Capítulo 6), orientaciones sobre la forma de vincular las descripciones de las instituciones que custodian los fondos de archivo con las descripciones multinivel elaboradas de acuerdo a la norma ISAD(G) y con las descripciones de instituciones, personas y familias como productores de los recursos archivísticos siguiendo la norma ISAAR(CPF). Aún cuando todos los elementos que contempla la norma pueden ser aplicados, ésta considera obligatorios los tres siguientes:

- Identificador (elemento 5.1.1);
- Forma(s) autorizada(s) del nombre (elemento 5.1.2)
- Localización y dirección(es) (elemento 5.2.1).

Si bien es cierto que la norma ISDIAH viene a completar una necesidad archivística, como es la de vincular la descripción de documentos; la descripción de los productores de documentos junto con el establecimiento de los registros de autoridad de archivos; y la descripción de funciones de instituciones, con la descripción de las instituciones que custodian archivos, en un anhelo de integrar un sistema archivístico descriptivo global, que requerirá de un modelo de referencia que armonice las cuatro normas internacionales de descripción, que han venido desarrollándose desde los años 90, para el caso de la *Historia Institucional Archivística* que aborda esta guía, la ISDIAH sólo se tendría en cuenta para el caso de elaborar la historia institucional de una entidad que tenga como misión custodiar archivos y salvaguardar documentos, como es el caso del Archivo General de la Nación o del Archivo de Bogotá.



Con el ejercicio anterior se busca asimilar el panorama archivístico internacional, en cuanto a normas técnicas de descripción se refiere, siempre y cuando se entienda que la historia institucional archivística funge como un instrumento de organización archivística, como un primer nivel de descripción, y como un instrumento de consulta; afirmaciones que ya se mencionaron y tendrán lugar de desarrollarse a continuación.

2

SEGUNDA PARTE

METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN
EN HISTORIA INSTITUCIONAL



8. RECONSTRUCCIÓN DE LA HISTORIA INSTITUCIONAL: FUENTES, NORMATIVIDAD, ESTRUCTURACIÓN Y ANÁLISIS

Tras conocer cada uno de los elementos que puede comprender una historia institucional, se presenta el problema de su metodología, o de los pasos que se recomienda seguir para su elaboración dentro de un esquema de investigación. A continuación se describe una matriz metodológica (ver Anexo 5, p 153) que se plantea como resultado de la propia experiencia al realizar historias institucionales, que como premisa fundamental defiende la necesidad de ir a las fuentes legales, y tras su descripción y análisis, estructurar una metodología de trabajo con base en un objetivo general que oriente la búsqueda de información. Estos presupuestos de investigación, junto con el plan y cronograma de trabajo, se sugiere sean integrados dentro de un anteproyecto de investigación como requisito previo antes de iniciar el recorrido de cada uno de las etapas y pasos metodológicos propuestos.

Ahora bien, como la presente guía metodológica de historia institucional se orienta a definir los pasos de investigación más completos para realizar este tipo de indagación, es fundamental tener claridad sobre algunos elementos, concretamente los referentes a que las fuentes institucionales se puedan aplicar en la medida en que la entidad objeto de estudio sea cercana en el tiempo, específicamente para entidades pertenecientes a la consolidación del Estado colombiano durante el siglo XX. Para entidades de creación y desarrollo anterior, como instituciones bajo la égida del Estado monárquico hispánico (siglo XVI - XVIII) e instituciones del naciente Estado independiente de la República (siglo XIX), es necesario aplicar los campos y aspectos que estén al alcance de la mano, teniendo en cuenta el tipo de entidad, su naturaleza jurídica, la época en la que tiene lugar su existencia y el acceso y disposición de las fuentes.

Luego de presentar en qué consiste el anteproyecto o plan de trabajo de investigación, se describe cada una de las etapas y pasos que integran la investigación sobre historia institucional: la primera etapa, de acopio de información y sus pasos de consulta de fuentes legales, fuentes institucionales y fuentes secundarias; La segunda etapa, de estructuración del trabajo, que comprende los pasos de periodización, elaboración de organigramas y cuadros de clasificación; y por último su redacción y presentación final.



Anteproyecto de investigación (plan de trabajo)

Antes de dar comienzo al proceso metodológico de investigación de una historia institucional, es importante tener en claro los elementos teóricos y prácticos que se van a aplicar para llevar a cabo la recuperación de la información, y lo más importante, lograr que su análisis se haga de manera ordenada y metódica. El instrumento que posibilita una estrategia de investigación adecuada es el anteproyecto, que incluye la formulación precisa del tema de investigación, en este caso la historia institucional que se aborda como un problema histórico, cuya resolución debe ser el objetivo general de investigación. El anteproyecto integra el plan de trabajo, es decir, qué se hace primero y de manera consecutiva qué se hace luego, junto con el cronograma de trabajo que delimita el tiempo asignado para la búsqueda y análisis de información.

Con el anteproyecto se busca definir un conjunto de conceptos, que formularán desde dónde el investigador abordará su objeto de estudio, qué énfasis le quiere imprimir, y la definición exacta del alcance y contenido del mismo. Para esto, es necesario aclarar cuál va a ser la estrategia documental a emplear, donde se espera el mayor aprovechamiento de todas las instancias de consulta, como bibliotecas, archivos, centros de documentación, y el uso y aplicación de todas las herramientas tecnológicas, principalmente Internet y las bases de datos que se pueden encontrar en la red.

El anteproyecto de investigación garantiza en su aplicación, que el acopio minucioso de información documental no sólo sea exhaustivo, sino ordenado, que permita delimitar muy bien el tema de investigación (en este caso la historia institucional), y posibilite un tiempo amplio para el análisis de la misma. Se debe contar con una evaluación permanente del proceso de búsqueda documental en su conjunto, que permita una adecuada selección de información, donde sean tenidos en cuenta los datos que sirvan directamente al análisis histórico del objeto de estudio, y descartar cualquier tipo de información marginal o que se considere innecesaria.

Se trata entonces de diseñar una estrategia de investigación que incluya un posicionamiento frente al problema, tal y como lo entiende Jocelyn Letourneau, para quién el procedimiento lógico de un proceso de investigación comprende cuatro etapas, que describiremos de la manera más clara posible³⁴:

34 “El diseño de una estrategia de investigación es una de las etapas cruciales en la realización de un trabajo de investigación. Permite que el autor domine su proyecto y oriente el proceso investigativo hacia la culminación de sus etapas finales. Durante esta etapa, el investigador precisa sus ambiciones, formula con claridad el asunto que le interesa, determina sus objetivos principales y secundarios, plantea su tema en relación con el estado del arte en su campo, le fija unos límites a su proyecto, procede a las definiciones conceptuales de rigor, delimita el espacio aceptable de su argumentación e indica las precauciones que debe tomar a la hora de sacar las conclusiones. Por una parte, el posicionamiento frente al problema consiste en una argumentación analítica. En el curso de la elaboración de esta argumentación el investigador transforma su objeto de estudio en un problema que es necesario resolver. Al mismo tiempo, explica y legitima su

- La elección de un tema inicial, la delimitación aproximada de un proyecto y la formulación de una pregunta.
- La determinación de una estrategia de investigación fundada en la consulta inteligente del *corpus* documental, el logro de un posicionamiento preciso frente al problema y el estudio crítico de la documentación compilada.
- La elaboración de un plan de exposición de los resultados de la investigación con la finalidad de brindar una respuesta a la pregunta inicial.
- La comunicación final de los resultados.

El procedimiento para realizar un trabajo de investigación no siempre es lineal, sino que se encuentra trasvasado por momentos de avance y retroceso, hallazgos inesperados o momentos de duda, períodos de parálisis e instancias muy dinámicas. Sin embargo, se puede plantear un proceso lógico que se enmarque dentro de una metodología flexible, que se adapte a los distintos tipos de circunstancias, como la disponibilidad de tiempo, acceso amplio o restringido a la información, el tipo de entidad analizada, entre otras circunstancias. Para bien del recorrido metodológico, los elementos anteriormente enlistados son los que de manera explícita incluye el anteproyecto de investigación, que de forma estructurada se sugiere incluya los siguientes componentes como ejemplo para formular el plan de trabajo. Estos elementos son:

- » Título: en un primer momento puede ser provisional, el título preliminar es una declaración general de intenciones de una investigación; opera como punto de referencia y de inspiración (el título puede ser modificado cuantas veces sea necesario; es la inspiración de un programa de investigación, de lectura y de demostración). Delimita el tema de investigación, que al ser histórica debe incluir las fechas extremas de estudio, al tiempo que manifiesta la intencionalidad y orientación del trabajo.
- » Problema: se trata de analizar la entidad seleccionada como un problema histórico, que consiste en plantearle un conjunto de preguntas al estudio de la historia institucional, en aclarar la perspectiva de estudio y elegir el ángulo de acercamiento adecuado desde una perspectiva histórica, que aborde la institución como un dato socio político en el tiempo.
- » Justificación: está relacionado con sustentar la utilidad de este trabajo para la sociedad; la conveniencia de su realización para la institución

proyecto en relación con otros trabajos ya realizados o simplemente posibles. Por otra parte, se trata de una argumentación informada mediante la cual el investigador define y justifica su manera de aproximarse a su problema intelectual (problemática), propone una respuesta parcialmente intuitiva a su pregunta inicial (hipótesis), y describe el conjunto de medios que se propone desplegar para responder a esta pregunta, para verificar su hipótesis y para construir su demostración (metodología)". Jocelyn Letourneau, *Le coffre à outils du chercheur débutant: Guide d'initiation au travail intellectuel*, 2ª edición. Montreal: Boréal, 2006 [1989], capítulo 10, pp. 177-183. Traducción preliminar de José Antonio Amaya, *La caja de herramientas del joven investigador: Guía de iniciación al trabajo intelectual*. Medellín: La Carreta, 2007.



retratada que se beneficia, directa o indirectamente con la recuperación de su memoria administrativa; la declaración personal que motivó la escogencia del tema de investigación, indicando el contexto laboral o académico en el que se desarrolla; el aporte que los resultados del trabajo de investigación le reportan al mundo académico; explicitar los criterios de relevancia del tema, la viabilidad de la investigación (recursos humanos y materiales, tiempo disponible, documentos existentes), y la originalidad del objeto de estudio junto con el enfoque de análisis.

- » Objetivos: gracias a éstos, encontramos los fines que se pretenden alcanzar mediante el conocimiento. Los objetivos son las acciones que se propone el investigador llevar a cabo para el logro de unos resultados, y por lo tanto comienzan con verbos como: conocer, establecer, comparar, indagar, cuestionar, seleccionar, entre otros. Comprenden un objetivo general y unos específicos.
 - ❖ General: Relacionado directamente con el planteamiento del problema, es el punto central al que se aspira llegar como resultado de una operación de estudio.
 - ❖ Específicos: Son la manifestación de los términos que se quieren conseguir con base en la aplicación metodológica.
- » Marco conceptual: establece los parámetros desde los cuales el investigador explicita el punto de vista que se propone analizar su objeto de estudio, y define los conceptos (palabras clave) más importantes que se abordarán durante todo el trabajo de investigación, que funcionan como términos de búsqueda.
- » Formulación de la(s) hipótesis: deben ser proposiciones comprobables, verificables con los instrumentos metodológicos y documentales disponibles. La hipótesis, según Madeleine Grawitz: “Es una propuesta de respuesta a la cuestión planteada”³⁵, que en este caso, como apunta Ladrón de Guevara, la cuestión planteada es el problema concreto de investigación. Siguiendo a Letourneau, se debe contar en un principio con una hipótesis preliminar, que es la respuesta intuitiva que se considera factible y abierta al problema planteado; define un programa de investigación y de lecturas; le imprime al proyecto una orientación de conjunto. Puede ser modificada en el transcurso de la investigación, de acuerdo a las fuentes contrastadas, que al final debe arrojar su verificación y comprobación.

35 Citada en: Laureano Ladrón de Guevara, *Metodología de la investigación científica: problemas del método en ciencias sociales*. Bogotá: Universidad de Santo Tomás, 1978, p. 141.

- » Metodología: da cuenta de los distintos procedimientos generales que deben ser aplicados, de manera simple, lógica y secuencial, para el logro de los objetivos propuestos. En palabras de Letourneau, la metodología es el conjunto de los medios concretos y operativos que se despliegan para verificar la hipótesis o para explotar el corpus documental, en función de los objetivos de la investigación; además, permite identificar con claridad los problemas cuya solución se busca en el curso de la investigación. En este campo se deben identificar los tipos de documentos que se piensan utilizar, justificando su pertinencia en relación al tema, el problema planteado y la hipótesis formulada.
- » Cronograma de trabajo: resume las etapas de investigación, desde la elección del tema y la formulación del problema, pasando por la recolección de datos, hasta la redacción y presentación final. Se recomienda realizar un cuadro, que en sentido vertical inserte en cada una de las columnas las etapas del proceso de investigación, y en sentido horizontal incluya los meses que requiere cada uno de los pasos de la metodología.
- » Bibliografía: en el listado de fuentes consultadas, se deben separar: las fuentes primarias impresas, en las que se encuentran las fuentes legales para el acopio de normatividad, y las fuentes institucionales que conforman la memoria de la entidad; las obras teórico metodológicas; los libros más específicos relacionados con el tema de investigación, en especial los que aborden la temática funcional de la entidad retratada; y las fuentes secundarias como libros y artículos de interés general.

Acopio de Información

La recolección exhaustiva de fuentes de documentación, recolección de datos y acopio de información, se constituye en uno de los pasos fundamentales del trabajo de investigación de historia institucional, pero también en uno de los momentos más dispendiosos, largos, y por momentos abrumador, que si no se lleva a cabo con rigor y orden se puede caer en un círculo de confusión que todo investigador debe evitar. Para conjurar este posible camino sin salida al que puede conducir un acopio de información sin brújula, es necesario tener en cuenta que esta tarea debe estar controlada por un orden sistemático de la documentación, donde el ojo entrenado del investigador debe estar preparado, para seleccionar el tipo de información que se considere sustantivo para el objeto de estudio, y descartar la información que se considere marginal o alejada de la problemática que se quiera abordar, en este caso, la historia institucional de una entidad del Estado.

Una vez clarificadas las coordenadas de investigación en el anteproyecto y plan de trabajo, se debe proceder al acopio de información, que para el caso de la historia institucional se basa en una investigación fundamentalmente apoyada en fuentes escritas. Pero antes de entrar en su clasificación, es importante subrayar la advertencia que hace *Ciro Flamarión Santana Cardoso*, quien anota tres problemas fundamentales que enfrenta el historiador³⁶, a los que nosotros agregamos un cuarto:

1. La localización de los acervos documentales
2. Evitar la dispersión y pérdida de tiempo
3. Mantener un control permanente sobre los materiales acumulados, a través de una organización eficiente de la colección.
4. No caer en la trampa de entender denominaciones, estructuras y funciones administrativas de instituciones del pasado, bajo los parámetros de definición administrativa y constitucional actuales.

³⁶ *Ciro Flamarión Santana Cardoso, Introducción al trabajo de la investigación histórica: conocimiento, método e historia*. Barcelona: Editorial Crítica, 1981, p. 176.



Frente al primer problema, es necesario acudir a todos los recursos disponibles para recuperar la información. En este sentido, se trata de localizar todas las fuentes de documentación que nos puedan proveer información precisa para elaborar una historia institucional. Como en este caso lo primero a consultar y recuperar son las fuentes legales, se deben ubicar con exactitud los centros de documentación que custodian este tipo de soportes de información. Ellos son, en primer lugar, las bibliotecas principales: Nacional, Luis Ángel Arango, universidades. En ellas es fundamental el aprovechamiento de los catálogos, con base en los cuales se va conformando un repertorio bibliográfico preliminar, que se irá depurando una vez avance el trabajo de análisis de las fuentes. Sin embargo, como el primer tipo de documentación a recopilar es la normatividad relacionada con el orden jurídico de la institución objeto de estudio, esta información se encuentra en los periódicos oficiales y en los compendios legales.

Para localizar lo anterior, una vez se hayan consultado los catálogos y bases de datos de las bibliotecas principales, posteriormente se debe profundizar en la consulta de información jurídica que se encuentre en las bibliotecas de: 1) nivel administrativo: departamentales, municipales, distritales; 2) especializadas: Congreso, Gobernación, Concejo, o cualquier otro nivel administrativo que corresponda al estatuto jurídico de la entidad analizada. Resulta muy útil (imprescindible, según el caso) consultar la información que las mismas entidades retratadas en la investigación conservan. Para ello se debe acudir a sus centros de documentación o bibliotecas cuando las tengan, con el fin de conocer su memoria institucional, consultando las publicaciones que haya publicado la propia entidad.

Otro elemento primordial es el conocimiento de los archivos históricos y/o centrales de las entidades objeto de estudio. En este caso es elemental el uso adecuado de las guías, inventarios, catálogos o cualquier otro instrumento de consulta, que además de servir para localizar con precisión la documentación, provee elementos de juicio para seleccionar la documentación misional de la entidad y no correr el riesgo de atiborrarse de mucha información, que en la mayoría de los archivos se cuenta por miles de metros lineales de documentación. La selección de las series primordiales de la entidad, entre las cuales se debe seleccionar una muestra restringida, son los mecanismos más adecuados para la consulta de información de los archivos de las entidades. La localización de la información de archivo de referencia básica para la historia institucional, será ampliada más adelante.

El segundo problema que enfrenta el historiador tiene que ver con evitar la dispersión y pérdida de tiempo. Para conjurar este posible inconveniente, ante la acumulación progresiva de documentación que resulta del acopio exhaustivo de información, es preciso:

a) Tener a mano en todo momento el anteproyecto de investigación y el plan de trabajo, puesto que en este instrumento de investigación, se encuentran las coordenadas y los criterios de pertinencia con base en los cuales, se pueden seleccionar las fuentes y los datos necesarios para la investigación de historia institucional que se esté llevando a cabo.

b) Se sugiere tener control a la hora de recopilar información, pues esta actividad se realiza dando una ojeada general a la documentación, cuya lectura en profundidad y análisis ordenado por cada tipo o serie de documentos es posterior. Por lo tanto, es importante frenar el impulso de leer toda la documentación a la vez en el momento de la actividad de recopilación, con el fin de evitar pérdidas de tiempo y no correr el riesgo de irse por las ramas al consultar fuentes, seguramente de mucho interés, pero de utilidad para otras temáticas o tipos diferentes de investigación.

c) En el caso particular de la historia institucional, donde se debe recopilar de manera exhaustiva la normatividad, es sumamente recomendable (por no decir que obligatorio) fotocopiarla en su totalidad y tenerla siempre a mano. Como el lenguaje jurídico es tan preciso, y requiere de mucho rigor su transcripción, no debemos confiarnos de apuntes hechos a mano, o realizados en portátiles al calor de una primera lectura en el momento de la recopilación. La utilización de fuentes jurídicas y su transcripción cuando sea útil hacerla, solamente debe realizarse teniendo a mano el original o su copia, luego de haber recibido varias relecturas y una profunda comprensión, con el fin de evitar imprecisiones u omisiones.

El tercer problema que enfrenta el historiador tiene que ver con el control que se debe ejercer sobre el material de consulta, que de manera progresiva se viene acumulando durante el transcurso del acopio de información y sobre el cual el investigador no solo debe aplicar un ejercicio de control físico, sino, además, mental, pues debe tener pleno conocimiento de lo que viene recopilando. Como es difícil saber de memoria la localización exacta de una pieza determinada de información, es recomendable acompañar este proceso de la elaboración de listados, los cuales deben hacerse por tipo de información, tipos documentales, y en cada uno de estos ubicar con precisión la fuente exacta de donde fueron tomados.

Estos listados se van alimentando progresivamente, y sirven para depurar la misma información, tener un control de ella y detectar vacíos en períodos de tiempo donde no se encuentre información. Los listados, que pueden ser de normatividad (por tipo de actos administrativos y de manera cronológica), de nombres, de períodos o bibliográficos, deben ser depurados continuamente. Todo acto administrativo recopilado debe ser inmediatamente enlistado. Todo libro consultado y/o ubicado debe ser inmediatamente registrado. Estas son



actividades que no se pueden dejar de últimas a la hora de la redacción, pues con ello se evita la dispersión y confusión.

El cuarto problema que debe enfrentar el historiador es evitar al máximo caer en la trampa de los anacronismos. Juzgar con los ojos del presente acontecimientos del pasado es una de las premisas fundamentales que todo investigador conjura por medio de la denominada *objetividad científica*. En el caso de la historia institucional, la trampa más común cuando se estudian entidades administrativas del pasado o se analizan ordenamientos jurídicos antiguos, es entenderlos con base en la organización estructural del Estado actual. Para conjurar esta trampa, es necesario iniciarse en conocimientos de derecho administrativo y constitucional y, de manera retrospectiva, a la luz de la historia del derecho, comprender los órganos del Estado, sus funciones y competencias administrativas de cincuenta, cien, doscientos o más años atrás. No se debe revestir el ropaje administrativo del pasado con las prendas conocidas del presente del investigador; siempre es necesario tener en cuenta el tipo de Estado que se está describiendo, la Constitución vigente en cada período, así como definir las denominaciones de corporaciones públicas, cargos y funciones administrativas a la luz del ordenamiento jurídico de cada período y etapa histórica del pasado analizado.

Finalmente, para evitar que el cúmulo de información adopte la forma de una montaña de papeles y más bien adquiera una figura corpórea, estructurada, ordenada de manera sistemática, por tipos documentales, tipos de fuentes, tipos de actos jurídicos y administrativos, de manera secuencial y cronológica, se plantea el siguiente plan de clasificación específico para realizar historias institucionales, tal y como se plantea en la presente guía y con base en la matriz metodológica propuesta (ver Anexo 5), probada desde la teoría y la experiencia, para objeto de discusión, análisis y aplicación.

8.1 Fuentes primarias

En el argot de la investigación historiográfica, las fuentes primarias se definen como directas, o sea aquellas que tienen estrecha vinculación con el tema estudiado y son consideradas como material de primera mano. En el caso de los documentos escritos, pueden ser tanto manuscritas como impresas y son producto de acciones que tuvieron lugar en el pasado, y para el presente y futuro se convierten en testimonio de acontecimientos registrados en documentos, los cuales soportan este tipo de información.

Las fuentes primarias son las predilectas en una investigación historiográfica, en la que su consulta y análisis se convierten en la base principal de un trabajo que pretenda aportar conocimientos nuevos y arrojar luz sobre situaciones

del presente, que se explican por procesos que tienen como origen el pasado.

Las fuentes primarias predilectas para la historia institucional son las denominadas fuentes legales, relacionadas con toda la normatividad que ha moldeado la existencia de una entidad desde su creación, desarrollo, transformación y, en algunos casos, su liquidación. Por lo tanto, cuando en historia institucional se habla de “ir a las fuentes”, estamos hablando de ir a las fuentes legales, como primer paso fundamental en el acopio de información.

8.1.1 Fuentes legales

Relacionadas con los actos o hechos del pasado, de los que se deriva la creación, modificación o extinción de normas jurídicas, las fuentes legales hacen referencia a las publicaciones donde se compilan las normas jurídicas que fundamentan la existencia legal de una institución política del Estado. Para desarrollar esta tarea es necesario tener en cuenta que esta información se encuentra dependiendo del tipo de Estado o etapa histórica a la que deba su existencia la entidad objeto de estudio.

Las fuentes legales del Estado monárquico hispánico (XVI - XVIII)

La publicación de todas las disposiciones que provenían de la potestad absoluta del rey, durante la época del Estado monárquico hispánico, se llevó a cabo en diferentes formas. Las más importantes y de carácter general, se imprimían y circulaban a todas las autoridades que por mandato real recibían la delegación de funciones. Otras eran comunicadas directamente a los organismos interesados (audiencias, gobernadores, cabildos, etc.), y si debían ser cumplidas por muchos, se pregonaban en las plazas de las ciudades, guardándose en todos los casos un ejemplar auténtico en los archivos correspondientes. Las disposiciones dirigidas a una sola autoridad (instrucciones, cartas reales, etc.) no eran objeto de publicación.

En el caso de la legislación sancionada en España para las Indias, debe tenerse en cuenta que ésta tuvo siempre un alcance general, donde la casuística predominó como método de interpretación por parte de las autoridades americanas, debido a que los problemas locales no eran idénticos y por lo tanto debían dictarse normas especiales para cada provincia, sin la pretensión de implantar un régimen uniforme en todas. En el caso de la *legislación indiana*, este fue un derecho en el que tendió a predominar el derecho público por sobre el derecho privado. Principalmente se refería a normas administrativas como la organización de los virreinos, gobernaciones, reales audiencias, etc. En general, ésta se formó con multitud de disposiciones particulares que a veces constituían precedentes para otras regiones, pero que sólo con respecto a ciertas instituciones dieron origen a un sistema orgánico. Dicho



de otro modo, el derecho indiano, entre otras características (como derecho orientado a la protección del aborígen, en virtud de los abusos cometidos por los conquistadores) fue asistemático, carente de unidad, como conjunto de normas dispersas, sin orden consecuente.

Frente a esta situación, se trató de organizar un poco con los proyectos de recopilación iniciados desde la época de Felipe II: *Provisiones, cédulas e instrucciones para el gobierno de la Nueva España*, elaborados por el licenciado Vasco de Pagua (1563); *Gobernación espiritual y temporal de las Indias*, de Juan de Ovando (1570); *Cedulario indiano*, reunido por Diego de Encinas (1596); *Discurso sobre la importancia, forma y disposición de la Recopilación de las Leyes de las Indias Occidentales*, por Antonio León de Pinelo (1624); y la famosa *Recopilación de leyes de los Reynos de las Indias*, por Antonio de León Pinelo y Juan de Solórzano Pereira y sancionada por Carlos II de España (1665-1700) mediante una pragmática, firmada en Madrid, el 18 de mayo de 1680. Esta última fue una compilación de la legislación promulgada por los monarcas españoles para regular sus posesiones en América y las Filipinas (Indias). Está dividida en cuatro tomos y un total de nueve libros, que contienen 6.385 leyes, agrupadas en 218 títulos. Cada ley señala el año, rey y lugar de expedición de dicha norma.

Las disposiciones jurídicas están ordenadas en 9 libros que contienen:

Libro I: refiere a los asuntos religiosos, tales como el regio patronato, la organización de la Iglesia, la cultura y la enseñanza.

Libro II: trata la estructura del gobierno indiano, con especial referencia a las funciones y competencia del Consejo de Indias y las audiencias.

Libro III: resume los deberes, competencia, atribuciones y funciones de virreyes, gobernadores y militares.

Libro IV: concierne al descubrimiento y la conquista territorial. Fija las normas de la población, reparto de tierras, obras públicas y minería.

Libro V: legisla sobre diversos aspectos del derecho público, jurisdicción, funciones, competencia y atribuciones de los alcaldes, corregidores y demás funcionarios menores.

Libro VI: trata la situación de los indígenas, su condición social, el régimen de encomiendas, tributos, etc.

Libro VII: resume los aspectos vinculados con la acción policial y de la moralidad pública.

Libro VIII: legisla sobre la organización rentística y financiera.

Libro VIII: refiere a la organización comercial indiana y a los medios de regularla, con especial referencia a la Casa de Contratación.

Para la elaboración de la historia institucional de una entidad bajo la égida del Estado monárquico hispánico (XVI - XVIII) aplicada al contexto de la Nueva Granada, es necesario acudir a las fuentes legales de la época, conocer las instancias de donde emanan y distinguir los distintos tipos de normas. Frente a la problemática de identificar las fuentes legales con exactitud, se recomienda consultar los 4 tomos del *Catálogo de fuentes y bibliografía para la historia de Bogotá* (ver bibliografía), como su título lo indica, con énfasis para la historia administrativa de Bogotá.

Al respecto, es necesario anotar que no existe un catálogo de las disposiciones legales relativas al período colonial para la Nueva Granada al estilo de los que ha elaborado el Instituto de Investigaciones sobre Historia del Derecho de Buenos Aires, para el Río de la Plata y Paraguay. La tarea de acometer la confección del de la Nueva Granada queda consignada para un trabajo posterior. Por el momento, en el catálogo de fuentes citado se destacan las fuentes legales consignadas en la matriz metodológica (ver Anexo 5) para esta etapa de la historia:

- Cedularios
- Relaciones de mando de los virreyes de la Nueva Granada
- Informes de los gobernantes de la Nueva Granada
- Acuerdos de la Real Audiencia de la Nueva Granada
- Cartas de cabildos

Las fuentes legales del Estado de la República (XIX - XX)

De acuerdo con el procedimiento formativo de las leyes en el Estado de Derecho, para la creación y trámite de una ley se distinguen varias etapas: a) iniciativa; b) discusión; c) aprobación; d) sanción; e) promulgación; f) vacancia; g) comienzo de su vigencia y obligatoriedad. En un primer momento de la investigación (según el alcance que se le quiera imprimir) las normas jurídicas que interesan para una historia institucional son las promulgadas, y la promulgación consiste en insertar la ley en el **periódico oficial**. Esto se relaciona con uno de los principios del ordenamiento jurídico que tiene que ver con el principio de publicidad normativa. Por lo tanto, en un Estado de Derecho la ley debe ser conocida por el público para que sea legítima, y el medio de divulgación predilecto es la publicación oficial (en tanto que es reconocida por el derecho).



El nombre dado a la publicación oficial va desde *Diario Oficial*³⁷, Boletín Oficial, Gaceta Oficial, Registro Oficial, o Periódico Oficial, y se constituye en el medio de divulgación que un Estado (y al interior de éste un Departamento, Municipio, Distrito según el orden territorial), u organización internacional tiene para publicar las constituciones, leyes, decretos, tratados, reglamentos y cualquier otra norma jurídica. Con este procedimiento se entiende que, una vez las normas son aprobadas (por el Congreso) y sancionadas (por el Presidente), para que tengan efectos jurídicos deben ser promulgadas y publicadas. Una ley no puede entrar a regir si no es promulgada, puesto que su conocimiento por parte de los ciudadanos es fundamental para que pueda ser cumplida³⁸.

Teniendo claro qué son las fuentes legales, el siguiente paso es reconocer cuáles son las que en nuestro país son más comunes y de uso generalizado para elaborar historias institucionales bajo la égida del Estado republicano, que como elemento primordial necesitan de la recopilación de la normatividad y el repertorio jurídico, material que posibilita trazar la historia de una entidad vista desde el derecho y el ordenamiento jurídico que moldea su existencia.

Para su complemento, nuevamente se recomienda consultar el catálogo de fuentes citado desde un principio, especialmente enfocado para el estudio de Bogotá. A continuación se describirán las fuentes legales más conocidas en nuestro medio:

- Periódicos oficiales:

El más conocido es el actual *Diario Oficial*. Desde el primer número publicado el 30 de abril de 1864, se ha convertido hasta el día de hoy, en la suma jurídica de la Nación. En éste se publican todos los actos oficiales del poder público en el orden nacional³⁹.

37 El primer diario oficial publicado en el mundo, fue *La Gazette* de Francia, el 30 de mayo de 1631. En: http://es.wikipedia.org/wiki/Diario_oficial

38 Sobre la rama legislativa del poder público en Colombia, la organización del trabajo legislativo, el reglamento, funciones de Congreso y el trámite de la ley, ver: Enrique José Arboleda Perdomo, "División del Poder Político". En: *Gran enciclopedia de Colombia. Instituciones I*. Bogotá: Círculo de Lectores, El Tiempo, 2007, pp. 221 – 240.

39 Para tal efecto, la publicación de las leyes en el *Diario Oficial* se hacen de acuerdo con la Ley 57 de 1985 (junio 5) "por la cual se ordena la publicación de los actos y documentos oficiales". Artículo 1.º. La Nación, los Departamentos y los Municipios incluirán en sus respectivos Diarios, Gacetas, o Boletines Oficiales, todos los actos gubernamentales y administrativos que la opinión deba conocer para informarse sobre el manejo de los asuntos públicos y para ejercer eficaz control sobre la conducta de las autoridades, y los demás que según la ley deban publicarse para que produzcan efectos jurídicos. A su vez, en la Ley 489 de 1998 (diciembre 29) "por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional", se señala: Artículo 119. Publicación en el *Diario Oficial*. A partir de la vigencia de la presente ley, todos los siguientes actos deberán publicarse en el *Diario Oficial*:

a) Los actos legislativos y proyectos de reforma constitucional aprobados en primera vuelta;

b) Las leyes y los proyectos de ley objetados por el Gobierno;

c) Los decretos con fuerza de ley, los decretos y resoluciones ejecutivas expedidas por el Gobierno Nacional y los demás actos administrativos de carácter general, expedidos por todos los órganos, dependencias, entidades u organismos del orden nacional de las distintas Ramas del Poder Público y de los demás órganos de carácter nacional que integran la estructura del Estado.

Parágrafo. Únicamente con la publicación que de los actos administrativos de carácter general se haga en el Diario Oficial, se cumple con el requisito de publicidad para efectos de su vigencia y oponibilidad

- Gaceta Constitucional:
Con motivo de la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, se creó este medio de divulgación en el que se publicaron las ponencias y proyectos de todos lo articulados que dieron base a la aprobación del texto definitivo. Se publicaron 144 Gacetas⁴⁰.
- Gacetas del Congreso:
Antes denominado *Anales del Congreso*, en este medio se registra el origen y desarrollo de cada una de las leyes de la República, junto con los debates parlamentarios.
- Gacetas Departamental:
En cada uno de los Departamentos se edita un *Boletín* o *Gaceta Oficial*, por medio del que se publican las Ordenanzas de la Asamblea Departamental y los Decretos expedidos por el Gobernador, entre otros actos administrativos, de acuerdo como lo dispone la ley⁴¹.
- Gaceta Distrital:
En tratándose de los actos de las corporaciones administrativas (concejos municipales con sus acuerdos, asambleas departamentales con sus ordenanzas, y las juntas administradoras locales con sus resoluciones), cada instancia cuenta con un órgano oficial de divulgación. En el caso específico de Bogotá, se encuentra el *Registro Distrital* (antes *Registro Municipal*), donde una vez sancionados se publican los Acuerdos del Concejo Distrital, los Decretos expedidos por el Alcalde Mayor, y demás actos administrativos.
- Libros de: Leyes, Ordenanzas, Acuerdos:
Además de las publicaciones periódicas oficiales mencionadas, se encuentran libros publicados por cada una de las corporaciones administrativas, mediante los cuales divulgan la labor efectuada durante un

40 Para su consulta en la Web, Ver: http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea_Constituyente/Gacetas/index.php

41 Ley 57 de 1985. Artículo 5.º: “En cada uno de los Departamentos se editará un Boletín o Gaceta Oficial que incluirá los siguientes documentos:
a. Las Ordenanzas de la Asamblea Departamental;
b. Los actos que expidan la Asamblea Departamental y la Mesa Directiva de ésta para la ejecución de su presupuesto y el manejo del personal a su servicio;
c. Los Decretos del Gobernador;
d. Las Resoluciones que firmen el Gobernador u otro funcionario por delegación suya;
e. Los contratos en que sean parte el Departamento o sus entidades descentralizadas cuando las respectivas normas fiscales así lo ordenen; (...)
(...)
f. Los actos de la Gobernación, de las Secretarías del Despacho y de las Juntas Directivas y Gerentes de las entidades descentralizadas que creen situaciones jurídicas impersonales u objetivas o que tengan alcance e interés generales;
g. Los actos de naturaleza similar a la señalada en el literal anterior que expidan otras autoridades departamentales por delegación que hayan recibido o por autorización legal u ordenanza; y
h. Los demás que conforme a la ley, a las Ordenanzas o a sus respectivos reglamentos, deban publicarse”.



año. Es el caso del Congreso de la República y las leyes expedidas en cada legislatura; los libros de ordenanzas de las asambleas departamentales; y los libros de Acuerdos sancionados por el Concejo de Bogotá durante cada año.

- Compilaciones jurídicas:
Es de utilidad consultar las compilaciones que con cierta frecuencia, realizan juristas sobre temas específicos, quienes publican listados de normas o su transcripción literal. Cuando aplica el último caso, es necesario consultar a beneficio de inventario, y confrontar con las publicaciones oficiales. Estas compilaciones son de gran utilidad para completar información, una vez ya se hayan consultado los periódicos oficiales.
- Codificación nacional:
En su presentación se anuncia como una compilación de todas las leyes de Colombia desde 1819 hasta el año de 1923, hecha conforme a la Ley 13 de 1912, por la sala de Negocios Generales del Consejo de Estado. Obra publicada bajo de dirección del Consejero de Estado Ramón Correa. Los 35 tomos fueron editados por la Imprenta Nacional durante el transcurso de la década de 1920 del siglo XX, y se ha constituido, a pesar de no estar la totalidad de las leyes, en la compilación de leyes más completas del siglo XIX que se haya publicado hasta el momento, lo que la convierte en una referencia obligada de cualquier historia institucional que comprenda este período histórico.
- Historia de las leyes:
Publicación oficial que compila las leyes sancionadas anualmente.

8.1.2 Recopilación de normatividad

Legislación en el Estado monárquico hispánico

Establecidas las fuentes legales de esta etapa histórica, a continuación se debe conocer con precisión, el tipo de normas jurídicas de la época, las cuales se distinguen porque son emanadas de la potestad del soberano. En general, las disposiciones del Monarca se distinguían entre sí por su contenido y por su forma, y eran producto del ejercicio normal de su autoridad legislativa. Entre ellas se describen a continuación:

- Provisiones reales:
Encabezadas con el nombre del monarca precedido del “don” (Don Carlos, Don Felipe, etc.), y seguido de todos sus títulos. Luego se indicaba a quién o quiénes se dirigían, se exponían los motivos de la medida, la

decisión tomada, la fecha y la firma (“Yo el Rey”). Tanto el Consejo de Indias como los Virreyes y las Audiencias podían expedir provisiones reales con el nombre y los títulos del monarca pero con las firmas de sus miembros.

- Reales cédulas:
Orden razonada expedida por el rey de España entre los siglos XV y XIX. Su contenido resolvía algún conflicto de relevancia jurídica, establecía alguna pauta de conducta legal, creaba alguna institución, nombraba algún cargo real, otorgaba un derecho personal o colectivo u ordenaba alguna acción concreta⁴². Sólo tenían como encabezamiento la fórmula “El Rey”, sin su nombre ni sus títulos. Se presentan en dos variantes: Las Reales Cédulas de Oficio que se derivan de la propia función administrativa, que inician con el nombre -si es personalizada- o con los cargos o títulos de las personas a las que se dirige. Las otras Reales Cédulas son otorgadas, igualmente por el rey, pero a petición de parte y comienzan mencionando el asunto de la solicitud y al solicitante.
- Cartas reales:
Asumían una forma epistolar mediante la cual los reyes contestaban las consultas hechas por las autoridades y a veces les indicaban la resolución tomada.
- Pragmáticas sanciones:
Leyes propias de la ordenación jurídica del Antiguo Régimen en España. Promulgadas por el rey, estaban relacionadas con aspectos fundamentales del Estado, regulando cuestiones tales como la sucesión en el trono u otras. Suelen identificarse por la fecha en que fueron decretadas.
- Reales decretos:
Disposiciones con fuerza de ley dictadas por el soberano. En general, eran elaborados en las secretarías del despacho y firmados por el rey.
- Reales órdenes:
Suscritas el secretario por mandato del rey.

Los otros organismos competentes tenían atribución para expedir sus propias normas. Destacamos las del Consejo de Indias:

- Cédulas:
De oficio y de parte, de registro de gracias y nombramientos.

42 En: http://es.wikipedia.org/wiki/Real_C%C3%A9dula



- Consultas:
Elemento clave de la resolución real y del buen gobierno. Dedicados a los asuntos de máximo interés, tanto en épocas de paz como de guerra. Resueltas por los consejeros, bajo la supervisión y revisión del monarca.
- Decretos:
En un principio simples notas marginales que aparecían junto al parecer del consejero; Pasan a ser documentos independientes en los que se transmite la decisión regia.
- Mandamientos:
Equivalentes a las cédulas de los virreyes, presidentes y gobernadores.

Legislación en el Estado republicano

Identificadas las fuentes legales, el siguiente paso es saber con precisión qué documentos (normas jurídicas) se van a consultar en éstas. Como ya se anotó en su momento, para este paso ya se debe tener definido el estatuto jurídico de la entidad objeto de investigación, así como la instancia administrativa a la que pertenece dentro de la estructura general del Estado. A esto se suma, entender la lógica de la pirámide normativa, que en nuestro ordenamiento jurídico se deriva de la Constitución. A continuación se enlistan los actos jurídicos y normativos que deben ser tenidos en cuenta a la hora llevar a cabo la recopilación normativa, con una breve descripción. Para su definición con más detalle, ver la primera parte de la presente guía, o el mismo glosario adjunto.

- Constitución:
Es fundamental conocer la Constitución vigente en cada uno de los períodos que atraviesa la vida institucional de una entidad republicana, debido a que una institución o función administrativa, se puede crear a partir de la reglamentación de un articulado constitucional. Este texto jurídico, superior a todos los otros, además de proveer las declaraciones de los derechos y deberes de los ciudadanos, da las pautas generales de la organización de los poderes públicos y la estructura fundamental del Estado. De tal forma que todos los actos administrativos (objeto de la recopilación de la normatividad) solo son válidos, si estos se adecúan a las leyes, al tiempo que estas últimas solo son válidas si se adecúan a la Constitución.
- Leyes:
Aprobadas por el Congreso (Senado y Cámara), sancionadas por el Presidente de la República, y publicadas en el *Diario Oficial*. Su carácter es de obligatoriedad general.

- Decretos:
Emanados habitualmente del Poder Ejecutivo, corresponden a un acto de la administración pública que busca crear situaciones jurídicas, a partir de una manifestación de voluntad unilateral. Posee un contenido normativo reglamentario, por lo que su rango es jerárquicamente inferior a las leyes. También expiden decretos las autoridades políticas locales (Gobernadores y Alcaldes).
- Ordenanzas:
Actos de la corporación administrativa de nivel departamental. Las Ordenanzas en nuestro ordenamiento jurídico son expedidas por las Asambleas Departamentales (corporación pública, político-administrativo, de elección popular, goza de autonomía administrativa y presupuesto propio), se caracterizan por estar subordinadas a la ley y rigen en todo el territorio del Departamento respectivo.
- Acuerdos municipales:
Emanados de la corporación administrativa de nivel municipal. Aprobados por el Concejo Municipal, y sancionados por el Alcalde Municipal, resultan de la manifestación de una convergencia de voluntades con la finalidad de producir efectos jurídicos⁴³.
- Acuerdos distritales:
Actos administrativos del orden distrital. Aprobados por el Concejo Distrital y sancionados por el Alcalde Distrital. En el caso específico de Bogotá (que goza del régimen especial de Distrito Capital), el Concejo Distrital, que tiene las mismas funciones de los concejos municipales, no subordina sus acuerdos distritales, ni a las ordenanzas, ni a los decretos del Gobernador del Departamento de Cundinamarca.
- Resoluciones:
Las resoluciones de tipo administrativo se dictan, para cumplir las funciones que la ley encomienda a cada servicio público. Consiste en una orden escrita dictada por el jefe de un servicio público que tiene carácter general, obligatorio y permanente, y sirve de complemento, desarrollo o detalle de la ley en la esfera de competencia del servicio público. Su expedición se reserva a las autoridades administrativas como: secretarios de gobernación o alcaldía, jefes de departamentos administrativos, directores de entidades descentralizadas. Las Resoluciones resultan una fuente de información muy importante en una historia institucional, pues como tipo documental y acto administrativo, permiten rastrear en detalle el funcionamiento interno de una entidad.

43 “Los efectos jurídicos son, pues, consecuencias jurídicas, que unas veces toman la forma de sanciones, y otras consisten en la adquisición, modificación o extinción de facultades o derechos u obligaciones. No tendría justificación el acto jurídico si no fuera por sus efectos”. Gustavo Humberto Rodríguez, *Derecho administrativo. Teoría general*, t. II. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional, 1982, p. 333.



- Circulares:
Se entiende como una comunicación interna expedida por una autoridad superior (Jefe, Director, Secretario General) para dar a conocer la interpretación de alguna disposición administrativa de carácter específico y normativo, de observación obligatoria. Al tiempo que es el escrito que se emplea para comunicar simultáneamente un mismo asunto a varias o a numerosas personas, a quienes interesa por igual. Para la investigación de historia institucional es necesario buscarlas en los archivos de las entidades, y su consulta permite rastrear la creación de grupos internos de trabajo.

8.1.3 Modalidades de cambios institucionales

Una vez identificadas las fuentes legales, y comprendido el tipo de normas jurídicas a compilar (de acuerdo a nuestro ordenamiento jurídico y pirámide normativa), el siguiente y último paso conceptual a la hora de realizar la recopilación de normatividad, es definir cuáles son los actos jurídicos y administrativos que se van a seleccionar para la historia institucional. Éstos no son más, que los directamente relacionados con la historia jurídica de la entidad.

Esta relación explica la vida institucional y/o ciclo vital de las entidades. Por lo tanto, interesa saber en una historia institucional: el acto jurídico de creación, las normas de regulación, los actos administrativos de transformación, y cuando aplique, los actos de liquidación. A continuación se describirán las modalidades de cambios institucionales, a partir de los cuales los actos jurídicos y administrativos se relacionan directamente con cualquier entidad objeto de estudio.

- Actos de creación:
Por lo general son leyes y/o decretos, los actos jurídicos y administrativos mediante los cuales se crean entidades, algunas veces desarrollando y/o reglamentado disposiciones constitucionales, y en otras en ejercicio de la función administrativa del Estado. Actualmente la Ley 489 de 1998 en su Artículo 49, establece que en cuanto la creación de organismos y entidades administrativas, corresponde a la ley, por iniciativa del Gobierno, la creación de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y los demás organismos y entidades administrativas nacionales. Así mismo, el Artículo 50 estableció que la ley que disponga la creación de un organismo o entidad administrativa deberá determinar sus objetivos y estructura orgánica.

- Reestructuración orgánica:
Uno de los grandes objetivos de la historia institucional, es detectar en la secuencia o desarrollo del ciclo vital de una entidad los grandes cambios que comprenden, tanto las reformas funcionales como de estructura. Tal y como se anotó con más detalle en la primera parte de esta guía, esos momentos, que se constituyen en hitos en la historia de la entidad y por lo tanto configuran períodos institucionales, se denominan: *reestructuraciones orgánicas*. Todo acto jurídico o administrativo relacionado con la entidad objeto de estudio, que mencione o establezca una reestructuración orgánica, que modifique total o parcialmente la estructura administrativa, se constituye, después del acto de creación, en el acto administrativo más importante en la historia de una entidad y por lo tanto debe ser tenido en cuenta⁴⁴.
- Fusión con otras entidades:
Es común encontrar en la Administración Pública la fusión entre entidades, lo que para una historia institucional puede señalar el comienzo o el fin del ciclo vital de una entidad. Actualmente el Artículo 51 de la Ley 489 de 1998 determina las *“Modalidades de la fusión de entidades u organismos nacionales que decreta el Gobierno. El Presidente de la República, en desarrollo de los principios constitucionales de la función administrativa podrá disponer la fusión de entidades y organismos administrativos del orden nacional con el fin de garantizar la eficiencia y la racionalidad de la gestión pública, de evitar duplicidad de funciones y actividades y de asegurar la unidad en la concepción y ejercicio de la función o la prestación del servicio”*. En estas fusiones se especifica el traspaso de funciones, el traslado de bienes (entre éstos, los archivos), la titularidad y destinación de bienes o rentas, los ajustes presupuestales necesarios, el proceso de adecuación de la estructura orgánica y, de conformidad con las normas que rigen la materia, la situación de los servidores públicos.
- Cambios de nombre:
La denominación de una entidad es un aspecto clave en una historia institucional. Los cambios de nombre nos pueden determinar el inicio o finalización de un periodo institucional, y su seguimiento es fundamental a la hora de organizar archivos. La aparición de una nueva denominación oficial nos da pistas sobre la introducción de nuevas tendencias administrativas, de la aplicación de reformas y introducción de políticas públicas, y su puesta en vigencia se da siempre desde la norma jurídica, motivo por el cual su

44 Actualmente, de acuerdo con el Artículo 50 de la Ley 489 de 1998, que precisa la estructura orgánica de un organismo o entidad administrativa así: 1. Denominación; 2. Naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico; 3. Sede; 4. Integración de su patrimonio; 5. Señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares; y 6. Ministerio o el departamento administrativo al que estarán adscritos o vinculados. Se entiende que la modificación de dichos aspectos técnicos se denomina reestructuración orgánica, de la que casi siempre se deriva la elaboración de un nuevo organigrama, junto con la agregación o supresión de funciones.



seguimiento se debe llevar a cabo de manera secuencial y cronológica, al punto de constituirse en uno de los campos o aspectos que comprende una historia institucional. Es importante señalar que no solamente se debe rastrear los cambios de nombre de la entidad en general, sino también de sus dependencias, divisiones, direcciones, oficinas y grupos.

- Reformas administrativas:
Las grandes reformas administrativas se dan con la promulgación de nuevas constituciones, o la introducción de reformas constitucionales a las mismas mediante actos legislativos. Por lo tanto, toda gran reforma administrativa del Estado debe ser tenida en cuenta para cualquier historia institucional que se realice de un organismo o entidad pública en el período republicano. Pero además de las grandes reformas, también es importante detectar y señalar los cambios o modificaciones administrativas que se aplican en niveles inferiores de la administración pública, que directamente tengan impacto en la entidad retratada, y que por lo general se ocupan de aspectos funcionales, de estructura, gobierno y administración.
- Creación de oficinas, grupos o dependencias:
Este ítem resulta ser un grado más profundo en la historia institucional, y requiere consultar fuentes internas de la entidad. Las anteriores modalidades de cambio que pueden impactar una entidad se dan mediante los actos jurídicos como leyes, decretos, ordenanzas o acuerdos, que se pueden encontrar en los periódicos oficiales de consulta pública. La creación de oficinas, grupos, en incluso la distribución de funciones, se encuentran en actas de junta directiva, resoluciones reglamentarias o circulares internas de la entidad, que no son publicadas en diarios oficiales, sino que se encuentran en los archivos centrales o históricos de la respectiva entidad, de acceso restringido. Depende del alcance y contenido que se le quiera dar a la historia institucional; la descripción de la creación de grupos y oficinas y su inclusión en el organigrama es fundamental en la organización archivística, y en general completa el panorama del desarrollo estructural y funcional de una institución.
- Agregación o supresión de funciones:
En consonancia con el ítem anterior, la agregación y/o supresión de funciones en la historia de una entidad se puede encontrar tanto en periódicos oficiales como en fuentes de consumo interno de la entidad, dependiendo del nivel y del acto administrativo mediante el cual hayan sido proferidas. Las funciones son determinantes en una historia institucional, toda vez que a lo largo del tiempo son más constantes y presentan menos perturbaciones que las mismas estructuras representadas en los organigramas.

- Liquidación:

En los casos que aplica para entidades cuya vigencia ha concluido, la liquidación determina la fecha extrema final de existencia de una entidad, y su disolución debe ser establecida desde lo legal, por lo que es necesario ubicar la norma jurídica que da fin al ciclo vital de una institución. Actualmente, el Artículo 52 de la Ley 489 de 1998, determina que, en cuanto la supresión, disolución y liquidación de entidades u organismos administrativos nacionales el Presidente de la República podrá suprimir o disponer la disolución y la consiguiente liquidación de entidades y organismos administrativos del orden nacional previstos en el Artículo 38 de esta ley cuando:

1. Los objetivos señalados al organismo o entidad en el acto de creación hayan perdido su razón de ser.
2. Los objetivos y funciones a cargo de la entidad sean transferidos a otros organismos nacionales o a las entidades del orden territorial.
3. Las evaluaciones de la gestión administrativa efectuadas por el Gobierno Nacional aconsejen la supresión o transferencia de funciones a otra entidad.
4. Así se concluya por la utilización de los indicadores de gestión y de eficiencia que emplean los organismos de control y los resultados por ellos obtenidos cada año.
5. Exista duplicidad de objetivos y/o de funciones esenciales con otra u otras entidades.
6. Siempre que como consecuencia de la descentralización o desconcentración de un servicio la entidad pierda la respectiva competencia.

8.2 Fuentes institucionales

En la metodología de historia institucional, las fuentes institucionales hacen referencia a aquellos testimonios producidos por la propia entidad, que en ejercicio de su administración interna y en desarrollo de sus funciones, genera espontáneamente como fruto de la actividad de su función administrativa, en concordancia con: la misión para la cual fue creada en la sociedad; los objetivos trazados en cada una de sus metas; y los planes estratégicos que se diseñan en las diferentes administraciones que gobiernan o dirigen los distintos organismos o entidades estatales. En otras palabras, las fuentes institucionales llevan el sello de la entidad (logo, símbolo, denominación), y a la hora de citarlas, su autor no es moral sino patrimonial: es la entidad objeto de estudio, la autora de la fuente institucional.



Para entender mejor este tipo de fuentes, cuya consulta obedece al grado de complejidad que se le quiera imprimir al trabajo de investigación (alcance y contenido), lo que determina la ubicación y consulta de información, teniendo en cuenta que las fuentes institucionales no se encuentran en los periódicos oficiales, sino que por lo general se conservan en los centros de documentación de las propias entidades, o en los archivos centrales e históricos de las mismas; hemos clasificado las fuentes institucionales de la siguiente forma: en primer lugar, la “memoria institucional”, compilación de otras fuentes escritas diferentes a las normas jurídicas; en segundo lugar, las fuentes misionales, cuya información está soportada en documentos de archivo de la entidad; y las entrevistas a funcionarios con trayectoria en la entidad. Veamos cada uno de estos tipos de fuentes institucionales a continuación:

8.2.1 Memoria institucional (compilación de otras fuentes escritas)

Los impresos que son otras fuentes escritas distintas a las normas jurídicas, cuyo autor es la propia entidad objeto de estudio, corresponden al rótulo de memoria institucional. Aunque puedan existir manuscritos, son por lo regular impresos, algunos de impresión única en máquina de escribir, computador o en tirajes restringidos de edición y cuyas características corresponden a organismos recientes, o a momentos cercanos en el tiempo, de la segunda mitad del siglo XX hacia adelante, cuando se comenzó a modernizar en nuestro país la administración pública, y al interior de las entidades se regularon los procedimientos administrativos; se inició la aplicación de planes de gestión, estudios corporativos, análisis institucionales, que dejaban como testimonio documentos que en su conjunto conforman la memoria institucional de la entidad.

Dentro de la memoria institucional los documentos más comunes son los *manuales*, que en el caso de los manuales de funciones eran comunes para algunas instituciones de tiempo atrás, en los cuales se plasma el hacer de una actividad al interior de la institución; en la misma línea se encuentran los manuales de procedimiento, de factura más reciente, que resumen la serie de trámites involucrados en la administración interna de una entidad. Dentro de la memoria institucional se encuentran las memorias de directivos (memorias de ministros, presidentes, secretarios, directores), en las cuales es muy común encontrar, además de la descripción de los logros de las administraciones, comentarios sobre reestructuraciones orgánicas de las entidades o reformas administrativas; dentro del mismo espectro resultan de importancia las publicaciones conmemorativas o las publicaciones de divulgación.

Todas estas fuentes de memoria institucional, son de gran utilidad sobre todo si se quiere llegar a la filigrana del funcionamiento administrativo de una entidad

estatal; además, resultan estratégicas a la hora de organizar archivos, pues el compendio de actividades y funciones explican el flujo de producción documental, y sirven para reflejar el funcionamiento interno de una institución a la luz de sus distintas reestructuraciones orgánicas, siendo que en muchas de estas publicaciones se consignan organigramas de primera mano. Fuentes de memoria institucional que a continuación de detallarán.

- Manuales de funciones por dependencias:
Publicaciones de uso y aplicación interna de las entidades, las cuales recogen las funciones que deben cumplir cada una de las dependencias que conforman las estructuras orgánicas de las instituciones, todo ello dentro de un orden jurídico preestablecido y con arreglo a él.
- Manuales de procedimientos administrativos:
Publicaciones de uso y aplicación interna de las entidades, que compendian el conjunto de formas (trámites, actos intermedios y formalidades) jurídicamente reguladas, que se utilizan para integrar el proceso administrativo interno de una entidad. Tienen por finalidad, la preparación y expedición de actos cumplidos por partes de órganos que actúan en función administrativa, por medio de los cuales se satisfacen las necesidades que se traza la administración, encarnados en dependencias agenciadas por funcionarios públicos.
- Memorias de directivos:
Exposiciones de hechos relacionados con la administración de un cargo. Por lo general los directivos tienen el deber de relacionar la ejecución de sus políticas, donde exponen los resultados de su administración. En el caso de Presidentes de la República y Ministros es obligatoria la presentación de memorias anuales ante el Congreso de la República, donde deben exponer todas las ejecuciones de las políticas públicas encargadas a su ramo. También otras autoridades públicas como alcaldes, gobernadores o secretarios suelen dejar plasmado en memorias la ejecución de todo su gobierno con balances por lo general positivos a su interés. Las memorias en general son de gran riqueza testimonial, pero se debe ser muy crítico con su lectura, con el fin de diferenciar cuándo están dando propaganda, o cuándo recogen datos estadísticos precisos, análisis cualitativos y exposición de obras según el ramo al que pertenezca la entidad. Para la historia institucional, lo que más interesa de estas memorias son los apartes que se detienen a exponer reestructuraciones orgánicas de la entidad, donde se incluyen las exposiciones de motivos de las reformas y en algunos casos, organigramas suplementarios.



- Publicaciones conmemorativas:
Generalmente cuando se cumplen aniversarios de creación o se quiere celebrar hitos importantes de la entidad, se editan publicaciones conmemorativas de tirajes no muy amplios, que buscan publicitar la identidad de la institución y exponer sus principales logros. Aunque técnicamente las publicaciones conmemorativas no son historias institucionales (no recogen la totalidad de los organigramas, ni realizan una recopilación exhaustiva y pormenorizada de normatividad), los datos que contienen son interesantes por una razón: ofrecen la imagen que de sí misma tiene la entidad, y que a través de sus funcionarios, quiere reflejar hacia la sociedad presente y del futuro.
- Publicaciones de divulgación:
Por lo general son boletines, folletos, la mayoría de las veces de consumo interno, dirigidos a sus empleados, funcionarios o servidores, en los cuales se divulga información puntual de cambios de sede, reformas de logos, anuncios publicitarios, participación de nuevas normas de conducta interna, aspectos laborales, creación de grupos, invitación a tomar cursos de capacitación, entre otros. También se encuentran publicaciones de divulgación externa, dirigidos a los usuarios de la entidad según el servicio que esta preste, con el fin de anunciar horarios de atención, ampliación de servicios, modificación de cobertura, agilización de trámites, entre otros. Para la historia institucional resultan de gran utilidad, sobre todo si se pretende resaltar la forma como se relaciona la entidad hacia afuera, desde el comportamiento laboral interno, o si se quiere indagar sobre el desarrollo de la divulgación y capacitación institucional al interior de la entidad.
- Páginas Web oficiales:
En esta herramienta de obligada consulta, se encontrarán los aspectos más relevantes que gestiona la entidad dirigidos a la atención de sus usuarios. Además, la página oficial de internet de la entidad objeto de estudio, se convierte en obligada referencia para conocer la imagen que de sí misma quiere proyectar la entidad hacia afuera, al tiempo que permite identificar, mediante los enlaces, las relaciones interinstitucionales que establece con otras entidades, sea de dependencia, apoyo, dirección o consulta. En las páginas Web oficiales se arrojan datos como: planes estratégicos, descripción general de la entidad, misión y visión, objetivos institucionales, organigrama vigente, manuales de funciones, directorio de funcionarios, reseña histórica, entidades del sector al que pertenece, funciones de la entidad, gestión institucional, portafolio de servicios, contratación, noticias, publicaciones, formatos, normatividad, entre otros aspectos valiosos para ser tenidos en cuenta en una historia institucional.

8.2.2 Consulta de documentos misionales del archivo de la entidad

En este campo de las fuentes institucionales, sobresalen por su carácter documental de primera mano, los documentos misionales que custodia el archivo central o histórico de la entidad objeto de estudio. Cuando es del caso y la historia institucional se desarrolla en el marco laboral de organización del archivo de la entidad retratada, la consulta de esta información resulta clave para la profundización de la investigación, y para el apoyo de la organización del Fondo Documental Acumulado, en materia de identificación de series y la valoración secundaria de las mismas. En los documentos de archivo de la entidad, hallaremos información que no se encuentra en los periódicos oficiales, ni aun en la memoria institucional o publicaciones de divulgación de la entidad.

De acuerdo con lo anterior, la consulta de este tipo de información corresponde a un grado de investigación más profundo, que ausculta los pormenores y la filigrana de la historia administrativa de la entidad (comenzando desde las dependencias superiores hasta alcanzar los grupos de apoyo y las oficinas asesoras), en cuestiones internas como: asignación de funciones, entrada en vigencia de cambios orgánicos una vez expedidas las normas superiores, diseño de organigramas, estudios de comportamiento laboral, reestructuraciones internas, creación de grupos y oficinas asesoras, cambios de sede, entre otros. Sin embargo, el espacio de un archivo puede ser muy grande cuando se habla de miles de metros lineales de documentación, y por lo tanto hay que saber de antemano, cuáles son los tipos documentales que se van a recopilar y en qué instrumentos de consulta se van a ubicar.

Los primero es manejar los instrumentos de consulta comunes en todos los archivos, desde el más general al más particular. Se deben buscar, si existen, listados de series documentales, guías, Tablas de Retención Documental o Tablas de Valoración Documental, cuadros de clasificación, inventarios documentales, y en algunos casos de llegar a existir, catálogos que obedecen al grado más específico de descripción documental en archivística. El siguiente paso es saber cuáles son las series y tipos documentales, que por su carácter misional, aportan información directa, específica y útil para el tipo de investigación que estamos planteando.

Desde esta perspectiva, serán de gran utilidad las Actas de Junta Directiva, Resoluciones Reglamentarias, Expedientes y/o Estatutos, series que en general tienen un valor secundario de conservación total porque soportan la memoria institucional de la entidad. No hay que seleccionar documentación de apoyo, ni de administración interna, que no sea producto de la misión que tiene que cumplir la entidad, pues de hacerlo se puede correr el riesgo de caer en una de los peligros mencionados que puede enfrentar el historiador, como es la



dispersión de información. A continuación, las series documentales de utilidad informativa para la historia institucional.

- Actas de Junta Directiva:

En ésta que es, archivísticamente, una sub serie documental, derivada de la serie Actas, encontramos las decisiones atinentes a cuestiones de decisiones administrativas superiores, que irrigan los otros niveles jerárquicos de administración interna de una entidad. Se usan cada vez que se toman decisiones por parte de los miembros de la dependencia superior de una estructura orgánica, donde se rinden informes de ejecución presupuestal, aprobación o reforma de estatutos, reglamentación de funciones, creación de grupos de apoyo, designación de comisiones encargadas de hacer estudios sobre el rendimiento laboral, nombramiento de representantes legales, liquidadores, juntas o consejos directivos y revisores fiscales de sociedades sometidas al control y vigilancia, actualización de organigramas, entre otros aspectos que pueden ser relevantes para una historia institucional.

- Resoluciones reglamentarias:

Mediante éstas se reglamentan y se ponen en ejecución las disposiciones legales de orden superior. Son de carácter general y abstracto, a través de las cuales se reglamenta y desarrolla la aplicación de normas sustantivas y procedimentales relacionadas con aspectos técnicos e interpretación de normas superiores. También establecen y reglamentan la organización interna de la entidad, así como, los procedimientos y trámites internos o se modifican, aclaran o adicionan, los ya existentes, para dar cumplimiento a disposiciones legales y a las funciones propias de cada dependencia, como: atribución y delegación de funciones; designación de juntas; adopción de manuales de contratación, control fiscal, de funciones, procedimiento administrativo, de control presupuestal y financiera; modificación de estructuras orgánicas; derogación de otras resoluciones, entre otros. La competencia para expedir Resoluciones Reglamentarias corresponde a la autoridad superior de la entidad.

- Expedientes misionales:

Archivísticamente el expediente se define como un conjunto de documentos relacionados con un tema (ver glosario); en otras palabras, es una unidad documental compleja, que reúne diversos tipos documentales relacionados con un mismo asunto. En esta caso, interesan los denominados *expedientes misionales*, que son aquellos que testimonian el desarrollo de una o varias de las funciones principales de la entidad objeto de estudio, cuya consulta sirve para entender los procesos y procedimientos administrativos que aplica la entidad para la consecución de sus funciones. Se debe seleccionar una muestra de los respectivos expedientes, y como ejemplo de los misionales:

si el estudio aborda una entidad hacendaria, los expedientes a seleccionar serán los expedientes tributarios; si la entidad es educativa, una serie misional a consultar serán los expedientes de proyectos de investigación académica.

- Estatutos:
Compendian las reglas fundamentales de funcionamiento interno de una entidad, cuyos contenidos son de obligatorio cumplimiento para los funcionarios o integrantes de planta de la institución. Los Estatutos señalan: 1. Denominación. 2. Domicilio y ámbito territorial de las actividades institucionales. 3. Los fines y actividades de la entidad. 4. Los requisitos y modalidades de admisión y baja, sanción y separación de los cargos y empleos. 5. Los derechos y obligaciones de los funcionarios. 6. Los órganos de gobierno y representación. 8. El régimen administrativo, de contabilidad y documentación, entre otros.

8.2.3 Entrevistas

Otra fuente institucional de primera mano resulta, de la realización de entrevistas con funcionarios o empleados de la entidad objeto de estudio, con mayor trayectoria y experiencia al interior de la entidad, preferiblemente relacionados con dependencias misionales de la misma. La entrevista es una técnica compleja dentro de las ciencias sociales para obtener información, y su utilización, poco explorada dentro de una historia institucional, debe hacerse preferiblemente focalizada a unos pocos entrevistados, y haciendo uso de un tipo de entrevista estructurada a partir de un cuestionario corto y muy preciso, con el fin de facilitar el proceso de información, simplificar el análisis comparativo y obtener uniformidad en la información obtenida.

El cuestionario debe apuntar a indagar sobre cuestiones muy puntuales, que aporten elementos de juicio que desde la normatividad o las otras fuentes institucionales no se detecten, como: el clima laboral, el régimen administrativo, la adopción vivencial de nuevas funciones por parte de los empleados, la creación de grupos que no aparezcan en los organigramas, dificultades o taras más perjudiciales de la vida institucional interna, aspectos del pasado de la entidad relevantes para los entrevistados, maneras de procesar anteriormente la información, al igual que el manejo de los archivos, entre otros posibles cuestionamientos. Más que una encuesta, se trata de una entrevista testimonial, que busca recopilar datos institucionales que en otras fuentes ya descritas no se observen, con el fin de conocer aún más la entidad desde la perspectiva vivencial por parte de quienes la integraron, trascendiendo el dato frío de unas normas o documentos escritos. Así, la entrevista busca profundizar en la vida humana y social de la entidad, pues



al fin y al cabo, la estructura orgánica y las funciones de una entidad, son agenciadas por humanos para atender a otros seres humanos.

En definitiva su utilización no es obligatoria, y en caso de aplicación se expone como un agregado, o una necesidad para llenar vacíos que desde las fuentes legales e institucionales no se hayan solucionado. Aún cuando la entrevista no es obligatoria, en caso de utilizarla ésta debe ser llevada a cabo con mucho cuidado y rigurosidad, proceso que debe comprender la preparación del cuestionario, la elección del tipo de preguntas adecuadas, en su mayoría abiertas, cuya forma de redacción y el orden en que se suceden son aspectos de gran importancia que inciden en los resultados. De ahí que se recomiende que el número de preguntas sea corto y su redacción clara, que permitan abordar de manera amable al entrevistado. Es sugerente hacer sentir al entrevistado que está aportando a la reconstrucción de la historia de una entidad, con el fin de desinhibir cualquier aprehensión que pueda abrogar sobre el investigador.

Dependiendo del tipo de cuestionario y formulación de preguntas, los resultados se pueden tabular, o simplemente enlazar las respuestas entre sí para ilustrar algún detalle particular de la entidad. En este caso puede ser de utilidad acudir a la metodología y técnicas empleadas por la historia oral, que busca como especialización de la ciencia historiográfica, a partir de testimonios orales, reconstruir hechos del pasado cuyo testimonio no se encuentre en otros soportes o los complementen. Como el principal insumo de la historia oral es la entrevista, esta acude a testigos presenciales, que para el caso de una historia institucional son sus empleados y/o funcionarios de larga trayectoria preferiblemente.

8.3 Fuentes secundarias

La distinción entre fuentes primarias y secundarias es de naturaleza epistemológica y metodológica, tiene que ver con la procedencia de la información, que en el primer caso es directa y en el segundo, se considera indirecta. En este sentido, no tienen vinculación directa con el tema estudiado, y son consideradas como material de segunda mano. Así es como se entienden las fuentes secundarias, denominadas indirectas porque desde su origen están destinadas a transmitir información, que muchas veces se basa en las mismas fuentes primarias. Su conocimiento se considera indirecto porque su información presenta los hechos históricos por medio de signos convencionales (escrituras, lenguaje), que tienen la intencionalidad de interpretar el pasado acudiendo a las generalizaciones, análisis o síntesis⁴⁵. En otras palabras, es una

⁴⁵ Ver: Jerzy Topolsky, *Metodología de la historia*. Madrid: Ediciones Cátedra, 1992. Sobre el concepto general de fuente histórica y el intento de solución al problema de clasificación de las fuentes, pp., 300 – 303.

información ya procesada, decantada, que ofrece un punto de vista personal, y como resultado arroja compilaciones, resúmenes, listados de referencia, balances o estudios monográficos.

En el caso de la historia institucional, las fuentes secundarias predilectas son: las relacionadas con la entidad, pero que no han sido producidas por esta, sino que están relacionadas con estudios externos sobre la misma institución; las que abordan desde otras orillas de la academia cuestiones relacionadas con la función misional que cumple la entidad; o las que se ocupan de temas generales que contribuyen a entender el contexto político, económico y social en el cual ha desarrollado sus fines la entidad en un periodo de tiempo determinado.

De esta forma en las fuentes secundarias se citan las bibliografías, donde se presentan documentos sobre un tema determinado, según criterios múltiples y variados. Las bibliografías pueden ser generales o especializadas, corrientes o retrospectivas, básicas (signaléticas) o analíticas, nacionales o internacionales ⁴⁶ Para llegar a éstas actualmente es común el uso de una búsqueda bibliográfica adelantada con recursos electrónicos, donde para interrogar las bases de datos digitales se debe aplicar una operación que exige método y dominio de un vocabulario controlado. Este último se deriva de las palabras clave en relación con el marco teórico construido por el investigador en el anteproyecto de investigación. A continuación se describirán brevemente los tres tipos de bibliografías básicos en una historia institucional.

8.3.1 Bibliografía misional especializada

En esta categoría se inserta el estado del arte que se haya alcanzado a valorar durante la investigación, sobre el tema específico que la entidad conduce como su misión. Por lo tanto, en este tipo de bibliografía se resalta, el aporte de otros investigadores al estudio del tema que la institución enarbola como su misión en la sociedad. La bibliografía misional corresponde a un tipo de bibliografía especializada donde se enlistan los títulos clasificados por rúbricas y relacionados con un sólo tema integrador, que para el caso de la historia institucional es el misional.

Por ejemplo, si la entidad es una empresa estatal que brinda servicios domiciliarios relacionados con recursos hídricos, la bibliografía enlistada tratará temas específicos sobre acueducto y alcantarillado, cubrimiento de servicios, tratamiento de aguas residuales, contaminación ambiental, manejo de aguas lluvias, etc. Si la entidad es hacendaria se privilegiarán los títulos referentes a manuales de hacienda pública, sistemas fiscales, finanzas estatales,

46 Jocelyn Letourneau, Op. Cit., p. 47.



administración de impuestos, historia de los tributos, política fiscal, etc. Si la entidad está relacionada con temas de orden público, los títulos enlistados abordarán temas de seguridad y defensa. Si la entidad pertenece a la rama judicial, las obras citadas se ocuparán de temas jurídicos, códigos y normas. Si la misión de la entidad está relacionada con temas de educación, la bibliografía dará cuenta de títulos consultados sobre historia de la educación, cobertura, deserción escolar, infraestructura educativa, campañas de alfabetización, reformas curriculares, etc.

En definitiva, la bibliografía misional especializada se integra alrededor de un tema unificador, que obedece a qué función del Estado responde la institución, organismo o entidad estatal objeto de estudio: defensa, hacienda, educación, cultura, comunicaciones, agricultura, gobierno, relaciones internacionales, salud, trabajo, entre otros. Esta bibliografía permite dar un alcance general desde la academia, referente a las problemáticas sociales, que desde lo institucional resuelve la entidad retratada, y justifican las razones por las cuales fue creada o, en caso de aplicar, liquidada al no responder satisfactoriamente a las demandas sociales que se le presentaron durante su existencia.

8.3.2 Bibliografía teórica

Dentro de la bibliografía teórica encontramos enlistados aquellos títulos utilizados para construir el marco teórico del anteproyecto de investigación, y la definición de los conceptos clave desarrollados durante el transcurso de la investigación. A su vez, se citan los libros de consulta relacionados con la metodología aplicada durante el transcurso de la investigación, que puede ir desde manuales de investigación, tratados de investigación historiográfica, manuales de administración pública, teoría sociológica de las instituciones, introducción al derecho, manuales de derecho administrativo, obras de síntesis, monografías, entre otros.

8.3.3 Bibliografía general

En este tipo de bibliografía se presentan listas exhaustivas de títulos, que a su vez pueden estar clasificados por períodos cronológicos, territorios geopolíticos, grandes temas (economía, sociedad, política, instituciones, cultura, entre otros) y subtemas. Básicas o comentadas, estas bibliografías se han compilado a partir de la recopilación sistemática de gran parte de la producción científica relacionada con un período histórico o disciplina. Su consulta integral le permite al investigador, un conocimiento general del contexto social en el cual la entidad ha dirigido su misión, agenciado sus competencias, desarrollado sus funciones y alcanzado sus fines.

Lo más importante de este tipo de bibliografía, es presentar las fuentes consultadas que sirvieron de base, para establecer las relaciones entre los cambios administrativos internos, orgánico - funcionales de la entidad, las grandes reformas administrativas del Estado, junto con los procesos, coyunturas y hechos sociales, económicos y políticos del país.

Estructura

La metodología del trabajo de investigación en historia institucional que propone esta guía, tiene como objetivo en este punto plantear una columna vertebral alrededor de la cual se puedan articular los diversos elementos y campos que comprende una historia institucional, con el fin de facilitar la exposición de la recopilación de información, en cuanto la consulta de fuentes legales, institucionales y secundarias. A este aspecto hacemos referencia con la indicación de *estructura*, que como columna vertebral integra la gran cantidad de información recopilada, y permite exponer el análisis efectuado sobre la misma.

En esta etapa de la investigación, una vez compilada la información, se debe entrar de lleno en su análisis, y la capacidad de sintetizar los múltiples aspectos que arroja la compilación de los documentos (operación que incluye su ubicación, recopilación, clasificación y ordenación), integra una operación de tipo intelectual que responde, no solo a la capacidad individual del investigador, sino además, al juicio metodológico y ordenado con base en el cual haya conducido la lectura de la documentación a sus mayores frutos.

Esta operación de análisis de la información se integra, con base en la identificación y aplicación de tres componentes claves de una historia institucional, a saber: la periodización, los organigramas y los cuadros de clasificación; estrategias e instrumentos que posibilitan ubicar las lógicas de relación entre la ingente masa documental, articular entre sí la normatividad de acuerdo a unos períodos institucionales establecidos, y no perder de vista el problema de investigación planteado en el anteproyecto y plan de trabajo. A continuación se describirán cada uno de estos componentes.

8.4 Periodización

El concepto de periodización (definido en la primera parte teórica de esta guía), durante el proceso metodológico de investigación de historia



institucional, y en específico, en esta etapa de análisis y procesamiento de la información, está conformado por cuatro elementos que facilitan la comprensión del ciclo vital de la entidad objeto de estudio, su evolución administrativa, el desarrollo de sus fines en el tiempo, y su contexto entendido como un dato socio político en un período de tiempo.

Estos elementos además de contribuir a la división cronológica del período de tiempo estudiado, funcionan como aspectos estructurantes de la información, a la vez que permiten ordenar las ideas que se quieran exponer en la redacción del trabajo de investigación. Estos elementos son: línea del tiempo, etapas históricas, períodos institucionales, listados de estructuras y cuadros de evolución orgánico –funcional, los cuales se describirán a continuación.

- Línea del tiempo:

Este elemento consiste en crear gráficas de líneas, en las que se identifican los eventos más relevantes (positivos y negativos) para un grupo en una escala de tiempo determinada. El objetivo de la línea del tiempo en una historia institucional, consiste en identificar los eventos y las fechas (iniciales y finales) más importantes para la entidad objeto de estudio, que en este caso representan los hitos jurídicos con base en los cuales se reforman las instituciones e impactan las estructuras orgánico – funcionales de sus administraciones. Esto se logra una vez se haya procesado toda la información, especialmente la normativa, que produce cambios en las instituciones a partir de su entrada en vigencia, la que se hace en un día, mes y año puntual, que deja huella en el marco cronológico de la institución, y se señala en la línea del tiempo.

Esta herramienta permite ordenar la secuencia de eventos o de hitos jurídicos que regulan la entidad, y que al entrar en vigencia producen efectos en su funcionamiento y cambios en su estructura, de tal forma que se visualice con claridad la relación temporal entre ellos. Para su elaboración, además de identificar con precisión estos hitos, es necesario: ubicar los cambios orgánico - funcionales en orden cronológico; seleccionar los hitos jurídicos más relevantes del tema estudiado para poder establecer los intervalos de tiempo más adecuados; agrupar los eventos similares; determinar la escala de visualización que se va a usar y por último, organizar los cambios jurídicos para la entidad en forma de diagrama. La línea del tiempo puede encabezar la presentación del trabajo, aparecer en los anexos, o simplemente fungir como herramienta de trabajo para que el investigador ordene la información recopilada. (Como ejemplo ver Anexo 6, p. 156).

- Etapas históricas:

Son unidades amplias del tiempo en la historia, definidas de antemano por la historiografía académica, y sirven para contextualizar el proceso

histórico en el que está inmersa cualquier entidad objeto de estudio en una historia institucional. Las etapas históricas que más nos van a interesar, dentro del ámbito de aplicación de esta guía, son las correspondientes a la historia de Colombia, en cuestiones relacionadas con la formación del Estado, consolidación de la República, reformas administrativas, cambios de gobierno presidencial, organización territorial, historia política, procesos económicos, desarrollo de organizaciones sociales, entre otras temáticas. Sin embargo, se entiende que estas etapas históricas están enlazadas con cuestiones internacionales, que para aspectos específicos de cualquier historia institucional, nunca hay que perder de vista. (Como ejemplo ver Anexo 7, p. 157).

De esta forma, se señala que las etapas históricas, por su carácter extenso, contienen los períodos institucionales, dando a entender que en una etapa de la historia pueden identificarse dos, tres, o más períodos institucionales. (Como ejemplo ver Anexo 8, p. 158). De lo que se trata entonces con este elemento de la periodización, es enlazar el contexto amplio de la historia del país y del mundo, con la historia interna de la entidad objeto de estudio, y comprender los vasos comunicantes entre estos dos estratos del tiempo histórico, con el fin de descubrir hallazgos inusitados del porqué cambian las instituciones, confirmar hipótesis, o simplemente descartar conclusiones sobre causas aparentes.

En el trabajo de investigación, el uso o referencia de etapas históricas no es un requisito obligatorio, pero desde la práctica, para algunos casos, a resultado útil enmarcar la historia administrativa interna de una entidad objeto de análisis, en el contexto amplio de la historia social, política o económica del país, en donde como ejemplo, 10 o 20 períodos institucionales encajan perfectamente en tres o cuatro etapas históricas, permitiendo comprender tendencias políticas, cambios administrativos amplios que impactan las organizaciones internas de las instituciones, o simplemente entender que hacia afuera de las entidades hay un mundo social complejo que determina su existencia.

- Períodos institucionales:

Tal y como se anotó en la primera parte teórica de esta guía, el período institucional corresponde, a la división cronológica que se realiza sobre la historia de la administración interna de la entidad objeto de análisis histórico, desde el enfoque planteado por la metodología de investigación de historia institucional. Las fechas extremas de cada período institucional, las marca la entrada en vigencia de cada acto jurídico o administrativo que afecte el orden administrativo de la entidad, e impacte la estructura orgánico funcional de la misma. La presencia de un cambio, en cuanto a la alteración de su estructura interna, cambio de nombre, agregación



o supresión de funciones, creación de nuevas dependencias, cambios de organigramas; cualquiera de estas modalidades de cambio nos genera un nuevo período institucional.

Como convención para señalar cada período institucional, se hace uso de la entrada en vigencia de la norma jurídica mediante la que se ordenan las novedades: el año, mes y día (AA-MM-DD) de la promulgación de la norma legal, nos señala la fecha inicial de un nuevo período institucional; mientras que el día anterior de la fecha de entrada en vigencia de una nueva norma jurídica, mediante la cual se deroga la norma anterior e introduce una modificación orgánica, nos señala el fin del mismo. Cada período institucional está acompañado del diseño de un nuevo organigrama. (Como ejemplo de períodos institucionales, enmarcados en etapas históricas, ver Anexo 8, p. 158).

- Listado de estructuras:

Este otro elemento de periodización es un sencillo instrumento, que sirve para relacionar las grandes etapas históricas de la entidad, con las estructuras administrativas vigentes en cada una de estas. La relación también se puede realizar entre períodos institucionales y estructuras. El listado de estructuras sirve de compendio de los cambios identificados en la historia institucional de la entidad objeto de estudio, y brindan la posibilidad de dar un vistazo general a la evolución de la institución, sin que sea necesario observar cada uno de los organigramas o releer la normatividad recopilada.

Este elemento consiste en un listado vertical, dividido por etapas o períodos, tal y como se entienden en esta guía, donde se enlistan las dependencias vigentes en cada uno de estos momentos de manera vertical, respondiendo al orden jerárquico de la entidad. (A modo de ejemplo ver Anexo 9, p. 160).

- Cuadro de evolución orgánico – funcional:

Es una base de datos en Excel que permite llevar un control minucioso de la normatividad compilada. Además, gracias al diligenciamiento de cada uno de sus campos, posibilita realizar un seguimiento de cada una de las funciones que cumplen cada una de las dependencias, durante todo el lapso de tiempo en que la entidad es analizada. El cuadro comprende básicamente seis columnas (con filtros de análisis que permiten discriminar el tipo de información que se quiera rastrear: dependencias, funciones, nombres, fechas o normas) de la siguiente manera:

1. Nombre actual de la entidad.
2. Dependencia que cumple la función, vigente en el momento de promulgarse la norma jurídica.

3. Dependencia unificada, es decir, la denominación actual que recibe la dependencia.
4. Soporte de la función, donde se diligencia el acto jurídico o administrativo que establece las funciones.
5. Año de expedición de la norma y cuando era vigente la dependencia que cumplía la función indicada.
6. Funciones, en este campo se transcribe literalmente la función, tal y como se consigna en la norma.

A estas columnas se pueden agregar otras con ítems como: denominación de series, subseries, tipología documental y observaciones; de acuerdo al marco laboral en el que tenga lugar el desarrollo del proyecto de investigación, cuando de organizar archivos se trata. Hay que aclarar, que no es necesario que esta herramienta aparezca en el trabajo final que se entregue, teniendo en cuenta que al consignarse función por función, de cada una de las dependencias de la entidad, con base en la totalidad de la normatividad recopilada, hace que sean bastantes las filas del cuadro, y que solo sea viable transportarlo en Excel.

Por lo tanto, este instrumento es una herramienta más de trabajo para el investigador, que le sirve para ordenar la información, hacerse una idea más cercana de la complejidad administrativa de la entidad objeto de estudio, y no perder de vista la evolución de las funciones que cumplen cada una de las dependencias, que integran las distintas estructuras administrativas que puede llegar a adoptar una entidad. De entregarse, como resultado de investigación, será más como una agregado adjunto, en formato electrónico. (Para su mayor comprensión, a modo de ejemplo, ver Anexo 10, p. 1863).

8.5 Organigramas

Definidos conceptualmente en la primera parte teórica de esta guía, en general como gráficos que representan el esquema de una organización compleja, en este caso la estructura orgánica de una institución política, donde figuran a la vez sus diversas dependencias y relaciones jerárquicas; corresponde en este punto de la estructura metodológica de investigación, describir las diferentes vías a través de las cuales se puede llegar a la obtención de los organigramas, definiendo su diagramación de la manera más fiel posible.

Aun cuando no todas las entidades necesariamente poseen organigramas (al respecto ver la primera parte de la guía), la mayoría de éstas si los necesitan, para su administración y por el tipo de estructura compleja, puesto que los organigramas facilitan la gestión administrativa, entender las funciones y los procedimientos administrativos con base en los que se pretenden conseguir los fines de la entidad. Desde esta perspectiva, los organigramas son documentos de



gran valor, que testimonian el devenir administrativo de cualquier institución; son una especie de fotografías que retratan de manera instantánea, todos los cambios que a nivel de estructura se introducen durante todo el ciclo vital de una institución, y por lo tanto, reunirlos en su totalidad se convierte en unos de los retos más importantes cuando de hacer historias institucionales se trate.

De esta forma, obtener la totalidad de los organigramas históricos de la entidad objeto de estudio, y tener la certeza de haber efectuado esta tarea con rigurosidad, asegura que en una buena parte el trabajo de investigación esté bien hecho (la otra parte es la completa recopilación de normatividad). Sin embargo, cuando de entidades grandes, complejas y de larga existencia, estemos hablando (por ejemplo, los ministerios), la tarea de obtener en su totalidad los distintos organigramas vigentes en cada uno de sus períodos institucionales, desde su creación hasta la más reciente transformación orgánica, no resulta una tarea fácil. Al respecto hay que anotar, que en la mayoría de los casos practicados, conseguir un organigrama anterior a la década de 1960 del siglo XX, se constituye en un descubrimiento digno de una rareza arqueológica, razón por la cual, casi siempre es el mismo investigador, el que tiene que reconstruir los organigramas, diseñarlos y diagramarlos de su propia cosecha intelectual y técnica.

En la presente guía se plantean tres estrategias para obtener la totalidad de los organigramas históricos de una entidad, a saber: por medio de la *recopilación*, el *levantamiento* y la *reconstrucción por inferencia*, tareas que se acompañan de la elaboración gráfica a través del diseño y la diagramación de este tipo de esquemas representativos de una administración. De las vías como se obtienen los organigramas, las formas para levantarlos, las fuentes empleadas para su reconstrucción por inferencia y los modos de diagramarlos, hablaremos a continuación.

- Recopilación:

Es recomendable dar inicio a la obtención de los organigramas por la vía más expedita. Esta es, recopilar los organigramas que ya están hechos, diseñados por la propia entidad. En casi todos los casos observados, estos se comienzan a encontrar con cierta regularidad desde la segunda mitad de la década de 1960, y con total seguridad, desde los primeros años de la década de 1990. La anterior aseveración tiene una explicación: a partir de los años sesenta del siglo XX, la Administración Pública en Colombia se comenzó a modernizar, en especial con las reformas de 1968 en cabeza del gobierno de Carlos Lleras Restrepo⁴⁷, lo que entre otros aspectos, trajo consigo una reestructuración global del Estado colombiano,

⁴⁷ Al respecto ver: Diego Younes Moreno, *Reformas del Estado y de la administración pública en el siglo XX: cien años de pensamiento político y administrativo en Colombia*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública-ESAP, 1998. Y del mismo autor: *Panorama de las reformas del Estado y de la administración pública*. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario, 2004. Sobre los grandes cambios institucionales de la reforma constitucional de 1968: pp, 92 – 102.

con estudios modernos de administración que introdujeron la elaboración de organigramas, desde entonces algo común y luego obligatorio dentro de la gestión de cualquier organismo o entidad estatal.

De esta época en adelante es común encontrar organigramas, mientras que de la década de 1950 hacia atrás son menos frecuentes este tipo de hallazgos. Ahora bien, ¿dónde se encuentran los organigramas diseñados e impresos por la propia entidad? La primera fuente la constituye la memoria institucional; en los manuales de funciones por dependencias, manuales de procedimientos administrativos, memorias de directivos, publicaciones conmemorativas o de divulgación, es común encontrar impresos organigramas.

Otro lugar para recopilarlos es el archivo central e histórico de la entidad, es necesario consultar los inventarios e identificar documentación relacionada con proyectos de reforma administrativa, manuales de codificación por dependencias, informes de labores, normas para adquisiciones y prestación de servicios, manuales administrativos, entre otros; generalmente son estudios donde se insertan organigramas, compilados por las divisiones o dependencias encargadas del área administrativa y de personal dentro de las entidades.

Una consulta obligada es la página web de la entidad objeto de investigación. Además de encontrar con seguridad el organigrama vigente, con suerte es posible hallar subidos a la red de información, algunos organigramas históricos que ciertamente son de gran utilidad.

Por último, entre otras posibilidades está la publicación del Departamento Administrativo de la Función Pública (anterior Departamento Administrativo del Servicio Civil, creado en 1958, mediante la Ley 19), denominada *Estructura del Estado Colombiano*, en la que pueden encontrarse los organigramas de todas las entidades estatales, pero hasta cierto nivel jerárquico, pues en éstos no es posible identificar los grupos internos de apoyo y las oficinas asesoras.

- Levantamiento:

Una vez recopilados todos los organigramas históricos que haya elaborado e impreso la entidad durante su existencia, es común que nos encontremos frente a vacíos generalmente grandes, períodos de tiempo en los que aún no se cuenta con organigramas que den testimonio de los cambios institucionales: ¿Cómo llenar esos vacíos? Esta inquietud agudiza el carácter de la tarea, máxime si el marco cronológico de la entidad retratada empieza desde principios del siglo XX o hacia atrás, por las razones anteriormente expuestas. La estrategia directa para hacerlo es la interpretación de la normatividad recopilada.



Metodológicamente, de acuerdo con esta guía, primero se debe recopilar y consultar la normatividad, y luego diseñar los organigramas, puesto que uno de los resultados del análisis histórico del marco jurídico es (además de la periodización y entender la evolución orgánico - funcional de la institución), la elaboración de organigramas. Cuando esto se hace sin la ayuda de modelos elaborados por la propia entidad, ni por referencia de estudios y monografías elaboradas por otros autores, estamos hablando del levantamiento de organigramas.

Esta tarea consiste en leer con rigurosidad la totalidad de la normatividad recopilada, en especial los actos jurídicos y administrativos que se ocupan de la creación, reestructuración, modificación total o parcial de las estructuras, y agregación o supresión de funciones en la entidad. Por lo general, cuando estas normas jurídicas reforman las instituciones, establecen las nuevas estructuras en cada dependencia, en forma jerárquica, asignándoles funciones a cada una de éstas. Con base en estos listados de dependencias, en orden jerárquico, insertos en las mismas normas que se elaboran los organigramas a partir de su levantamiento; es decir, elevar de las listas jerárquicas de dependencias, un diseño que permita la diagramación gráfica. Se trata de llevar el listado plano, a su levantamiento gráfico dependencia por dependencia (en orden jerárquico), como si fuera ladrillo a ladrillo, dibujo que se va escalonando, de arriba hacia abajo, de la primera autoridad hasta llegar a la base y quedar levantada la estructura orgánica de la entidad.

En este sentido, la normatividad recopilada se constituye en la materia prima con la que reconstruimos los organigramas. (A modo de ejemplo ver Anexo 11, p. 166, donde se relaciona un listado jerárquico de dependencias, expuesto en el Artículo 1 de la norma, a partir del cual se realiza el levantamiento del organigrama).

- Reconstrucción por inferencia:
De acuerdo con el Artículo 50 de la Ley 489 de 1998, la ley que disponga la creación de un organismo o entidad administrativa deberá determinar sus objetivos y estructura orgánica, aspecto que también encontramos en los decretos recientes y otros actos administrativos que se ocupan de la fusión, supresión y reestructuración de organismos y entidades. Sin embargo, miradas las normas jurídicas en retrospectiva, observamos varios casos. Primero, en el caso de 50 o más años atrás, algunas normas jurídicas anuncian reformas a las entidades, pero no incluyen el listado jerárquico por dependencias. Segundo, en otro grupo de normas, se encuentran los actos administrativos que se ocupan, no de la totalidad de la estructura orgánica, sino de fragmentos de la misma: una o dos nuevas dependencias a las que se les asigna funciones; creación de departamentos, o fusiones

entre dos o más de estos; supresión de ramos, y creación de otros nuevos. Si todos estos cambios internos se presentan de corrido en un sólo año, resulta difícil establecer un único organigrama, vigente para un período institucional. Tercero, casos en los que se sabe de la existencia de nuevas dependencias al interior de la entidad, reflejadas en la documentación de archivo producida por la misma, pero que por factores de pérdidas documentales, no se conserva el acta de junta directiva, la resolución reglamentaria, o cualquier otra disposición interna que sustente su aparición en el organigrama.

Los casos anteriores fuerzan a que la elaboración de organigramas, que no se hayan obtenido de la recopilación, ni sean producto del levantamiento gráfico a partir de una sola norma (que produzca una restructuración global en la entidad), tengan que realizarse a través de la reconstrucción por *inferencia*. Por el término de inferencia se entiende, aquél acto de inferir, cuando de sacar una consecuencia o deducir algo de otra cosa se trata (según el DRAE, 2001). En otras palabras, conducir a un resultado con base en pruebas argumentativas, en este caso de evidencia histórica. Esto es sumamente importante, si se tiene en cuenta que toda dependencias o unidad administrativa que se incluya en una organigrama, debe sustentarse con base en un acto legal que la sustente, pues en una institución pública es difícil encontrar una decisión administrativa que no esté regulada por el derecho. Esta estrategia se aplica como último recurso y en dos casos, a saber:

1. Reconstrucción por inferencia de un organigrama a partir de la confluencia de múltiples actos administrativos. Cuando este caso se presenta, se observa es que para reconstruir una estructura administrativa en un período institucional, es necesario agrupar las normas jurídicas que regulan, crean o sustentan cada dependencia. Esto quiere decir que los organigramas son el resultado de la hermenéutica jurídica que se aplicó a la normatividad recopilada, que se caracteriza en este caso, por ocuparse de fragmentos de la entidad, donde cada acuerdo, decreto u ordenanza recopilada, crean, suprimen, o reglamentan una dependencia u oficina, tan solo una parte de la entidad. De ahí que, para el diseño de estos organigramas se tiene que aplicar una metodología de tipo arqueológico: juntar todas las piezas, interpretarlas tal y como se encuentran en los estratos legales, y con estos elementos, ir juntado las piezas que fueron dando como resultado los organigramas vigentes en cada período institucional. (Como ejemplo ver Anexo 12, p. 169).
2. Reconstrucción por inferencia de un organigrama a partir de la documentación de archivo producida por la entidad. Este caso es menos común debido, por una parte, a su grado de dificultad, y por



otra, porque es más viable desarrollar su aplicación en el marco de la organización archivística del fondo documental de la entidad objeto de estudio. Su ejecución es una alternativa de último recurso, a la que se apela ante la evidencia de oficinas creadoras de documentación, pero sobre las que no existe pista legal que las sustente, esto por algún vacío en la recopilación de normatividad o por alguna pérdida irreparable de información. En este caso, es recomendable buscar el apoyo de otros profesionales que estén directamente relacionados con la documentación de archivo que conserva la entidad, como archivistas, funcionarios o empleados que hayan hecho parte de la planta de personal de la institución.

- Diseño y diagramación:

Por último, una vez se tenga la absoluta certeza de poseer todos los organigramas históricos de la entidad, vigentes en cada uno de los períodos institucionales (desde el primero definido en su acto de creación, hasta el más reciente o, en caso de aplicar, el último que observó en el momento de su liquidación), recogidos tras haber empleado todas las estrategias posibles para su obtención, a saber: recopilación, levantamiento y reconstrucción por inferencia; el siguiente paso es su elaboración con base en su diseño y diagramación. Para tal efecto, es de gran utilidad durante el proceso previo a su elaboración, ir realizando borradores de los posibles organigramas, con el fin de ir detectando inconsistencias, observar grandes cambios que desde el discurso de la norma no se hubieran vislumbrado, identificar unidades administrativas que no son vigentes en determinados períodos institucionales, y señalar incongruencias entre las líneas jerárquicas que ocultan líneas de mando entre las dependencias claramente definidas desde la norma.

Con base en estos borradores se pasa a su diseño, tarea que consiste en escalonar las dependencias, desde su cabeza o suprema autoridad jerárquica, pasando por todos los niveles jerárquicos hasta llegar a la base, donde se encuentran las unidades administrativas mínimas. Cada una de las dependencias debe estar circunscrita dentro de una figura geométrica, dentro de la cual se explicita su nombre (en algunos casos se suele incluir la norma jurídica que sustenta su existencia). Las convenciones más usuales para identificar cada unidad administrativa de acuerdo a su rango jerárquico, dentro de una figura geométrica, son:

- » Rectángulo: en general aplica para casi todas las dependencias. Esta es la convención más utilizada para distinguir las dependencias de rango superior.
- » Círculo: útil para identificar las unidades asesoras o de staff, que se pueden ubicar en cualquier nivel jerárquico.

- » Rectángulo segmentado: para señalar las oficinas de apoyo o asesoría que dependen de la suprema autoridad y cabeza de la entidad. también para aquellas oficinas que se ubican en un espacio intermedio entre el primer y segundo nivel jerárquico.
- » Cuadrados: utilizados en entidades de rango ministerial, es común encontrar entidades asesoras y de coordinación que tienen vínculo con la institución, a la vez que se encuentran organismos que dependen de su administración como organismos adscritos o vinculados. Estas entidades y/organismo pueden ser identificados en el organigrama, enlistados dentro de cuadros donde se especifique el tipo de vinculación. Estos cuadros no están conectados por algún trazo, sino que flotan en el marco del organigrama. (Como ejemplo ver Anexo 13, p. 175).
- » Triángulo: no muy común, aunque útil para distinguir los grupos de trabajo que se ubican en la base de la estructura.
- » Rectángulo con fondos de sombra gris: esta convención es útil para distinguir los grupos de trabajo, si no se quiere utilizar la figura del triángulo. (Como ejemplo, ver Anexo 14, p. 177, donde se presenta una misma estructura administrativa, en dos versiones gráficas: la primera con el organigrama sin incluir los grupos de trabajo; el segundo organigrama incluyendo los grupos de trabajo sombreados con fondo gris, y la normatividad que sustenta su creación).

Estas dependencias inscritas dentro de figuras geométricas deben ir enlazadas con base en unos trazos que muestran con claridad las líneas de mando, las dependencias internas entre cada unidad administrativa y sus relaciones entre sí, tal y como se señaló en la primera parte de esta guía. Es útil en las gráficas, en aras de lograr total claridad, el uso de convenciones que señalen la distinción entre dependencias de autoridad superior, las unidades administrativas de líneas de mando medio, las unidades de staff o asesoría, y los grupos de trabajo que se ubican en la base inferior de una estructura (que por su escalonamiento vertical y su división horizontal, se asemeja en algunos casos a una pirámide) con la conexión de trazos:

- » Gruesos: para conectar las unidades administrativas del segundo nivel jerárquico, que dependen directamente del primer nivel donde se instala la suprema autoridad y cabeza de la entidad.
- » Finos: para conectar el resto de dependencias que se derivan del segundo nivel jerárquico, y se ubican desde el tercer nivel hasta la base.
- » Continuos: para conectar todas las unidades administrativas que dependen directamente entre sí.
- » Segmentados: para conectar las dependencias que al interior de una estructura administrativa fungen como unidades de staff o



asesoría, oficinas de apoyo o grupos de trabajo, y que de acuerdo a las necesidades por las cuales fueron creadas, se pueden ubicar en cualquier nivel jerárquico.

Luego de su diseño viene la tarea de diagramación, que consiste en graficar el organigrama en un programa de computador, con el fin de mostrar las relaciones entre las diferentes partes de una estructura administrativa. La oferta tecnológica al respecto es muy amplia, encontramos varias opciones, entre otras, diagramar los organigramas en Excel. El más recomendado desde nuestra experiencia es el programa Visio de Office, en su versión 2003 o 2007. Este programa es sencillo, muy versátil y permite, gracias a su panel de formas y tareas, diagramar organigramas de múltiples formas y estilos.

Finalmente, es muy importante señalar que cada organigrama debe contar con bordes y títulos, con un encabezado donde se ilustre el nombre de la entidad vigente en el período institucional, las fechas extremas de vigencia del organigrama, y la norma jurídica que lo sustenta. Si son varios los actos administrativos, éstos pueden ir citados a pie de página. (Como ejemplo ver Anexo 15, p. 178).

En caso que el organigrama sea producto de la reconstrucción por inferencia (donde cada unidad administrativa es producto de un acto jurídico o administrativo en particular), estos deben ir enlistados a renglón seguido del organigrama, por niveles jerárquicos, especificando la regulación o efecto jurídico que en cada dependencia produce la norma: creación, identificación, funciones, reforma, cambio de nombre o supresión. (Como ejemplo ver Anexo 12).

8.6 Cuadros de clasificación

Este tercer componente, que integra las estrategias e instrumentos que posibilitan la operación de análisis de la información recopilada, junto con la periodización y los organigramas, se denomina *cuadro de clasificación*, que en el ámbito de la archivística tiene como objetivo, clasificar las series documentales producidas por una entidad de acuerdo a su estructura administrativa. Es un instrumento de clasificación documental, que se concibe como una estructura jerárquica y lógica que refleja las funciones y actividades de una organización, funciones que generan la creación o la recepción de documentos. Se trata en la práctica de un gráfico a modo de cuadro que organiza intelectualmente la información y que permite situar los documentos en sus relaciones los unos con los otros.

Para el archivista se trata de una guía que le sirve para identificar correctamente los documentos, teniendo en cuenta que este esquema refleja la jerarquización y clasificación dada a la documentación producida por una institución. En éste se registran jerárquicamente las secciones, sub secciones, las series y sub series documentales. De modo tal que el archivista sólo tenga que seguir la jerarquía y relación entre los documentos, según la identidad, la oficina productora y la serie documental⁴⁸.

Para la metodología de investigación que propone esta guía, al ser el cuadro de clasificación la representación simbólica del fondo de una entidad, funge al mismo tiempo como valor agregado al organigrama, al utilizar la estructura administrativa para -de forma escalonada dentro de un cuadro- poner en relación cada una de las dependencias que integran la institución dentro de un período institucional específico, con los documentos de archivo que ha producido, como resultado de unas actividades en cumplimiento de unas funciones. Aquí se tiene en cuenta lo anotado en la primera parte de la guía, respecto a que el archivo para una entidad, es la materialización de sus actividades administrativas en testimonios documentales.

Con este último instrumento aplicado en la investigación y análisis histórico, no sólo se aporta una estrategia más para la recopilación, organización y análisis de la información analizada, sino que además se contribuye en la práctica, a clasificar el archivo de la institución, al tiempo que se llega a un nivel profundo en términos de establecer la administración interna de la entidad objeto de estudio. (Como ejemplo ver Anexo 15, p. 179, donde se ilustra un organigrama en relación con un cuadro de clasificación).

48 El cuadro de clasificación es el instrumento técnico que refleja la estructura de un archivo con base en las atribuciones y funciones de cada dependencia o entidad productora de los documentos. Se fundamenta en las estructuras y jerarquías administrativas de la institución con base en el organigrama funcional de la misma. La organización de los documentos se realiza de acuerdo al mismo orden en que se dividen y subdividen las diversas dependencias del organismo de procedencia, llegando hasta su grado inferior, respetando el principio de procedencia: cada documento debe estar colocado en el fondo de que proviene y, en ese fondo en su lugar de origen, es decir, conservar el orden establecido por la persona física o moral que creó los documentos". En: <http://www.organizarlosarchivos.com/index.php/cuadro-de-clasificacion.html>

Redacción y presentación final

En esta parte haremos referencia al modo de presentación de los resultados de la investigación, la manera de estructurar la descripción histórica, el análisis de la información, la articulación de los diferentes componentes de una historia institucional ya señalados, y el esfuerzo de síntesis que requiere la condensación en un escrito monográfico; todos elementos que bien encaminados buscarán persuadir al posible lector sobre la coherencia del trabajo de investigación, entre: el plan de trabajo, el objetivo general, el acopio y análisis de la información, junto con los resultados obtenidos.

El esfuerzo de organización y síntesis consiste en aterrizar toda la información recopilada, junto con su análisis, en un texto condensado que, en un apretado informe monográfico, dé cuenta en líneas generales de los descubrimientos obtenidos durante el desarrollo de la investigación, sus aciertos y problemáticas planteadas, así como los pormenores que permitan entrever la riqueza del objeto de estudio. Escribir bien es consecuencia de un conocimiento profundo de la documentación recopilada: encadenar de manera secuencial y lógica las ideas, de acuerdo a un plan preconcebido (el anteproyecto de investigación y plan de trabajo), desarrollar la demostración de manera progresiva, argumentar las afirmaciones armonizándolas con las fuentes y evitar las repeticiones y redundancias.

El proceso de redacción se desenvuelve desde el principio y no se agota en ningún momento. Desde el momento en que se redacta el anteproyecto de investigación, se estructura el plan de trabajo, se plantea una tabla de contenido provisional y se describe la documentación recopilada, ya se está redactando. Por otro lado, para que al final se encuentre el hilo temático que permita saber por dónde empezar a escribir y evitar el vacío que produce la página en blanco, constantemente se recomienda la realización de resúmenes de las lecturas abordadas, tanto de fuentes primarias como secundarias.



De esta forma, la redacción que se presenta al final de este proceso metodológico será consecuencia de todas las ideas consignadas durante el trabajo de recolección y reflexión. La última versión para su publicación se emprende desde el momento en que se constata que las fuentes se repiten, que unas remiten a las otras de manera continua, cuando la lectura de la normatividad permite desglosar sus encadenamientos sin vacíos, cuando todas las fuentes, tanto jurídicas, institucionales y secundarias, se encuentran armónicamente emplazadas y no se detecta fisura alguna en la información.

Una redacción gana en coherencia y claridad cuando la exposición de las ideas principales es clara, sin caer en afirmaciones escuetas ni en acumulación confusa de ideas. En ningún momento se debe perder el tema central de estudio, aquel hilo conductor que nos provee la definición clara de los conceptos utilizados. Se trata de interesar y seducir al lector, llevándolo por caminos de cuestionamiento incesante, provocando la sensación, a través de la narración histórica, de que los hallazgos de la investigación le son propios.

Por último, como premisa fundamental de una buena redacción y presentación final, es aconsejable comprender que todo trabajo de investigación historiográfica es un esfuerzo de síntesis: por más información que se haya recopilado, por más ideas desencadenadas a partir de las preguntas que se le hagan a las fuentes, y caminos que deje abiertos la historia institucional, el informe final debe exponer lo necesario para entender el objeto estudiado en un período de tiempo. Como no se puede transcribir en su totalidad la normatividad, ni mucho menos las fuentes institucionales o secundarias, se trata de ofrecer un perfil histórico sobre la entidad objeto de historia institucional, a partir de:

- Componentes de una institución: Estructura - Función – Evolución
- Normatividad de la institución
- Evolución orgánico funcional

8.7 Redacción

Según el diccionario (DRAE, 2001) la *síntesis* se define como la composición de un todo por la reunión de sus partes, en el caso de la historia institucional consiste en reunir todos los pasos metodológicos de investigación empleados para analizar la historia institucional de una entidad, desde un enfoque jurídico y administrativo, logrando la unión de todos sus elementos en un sólo complejo ordenado. Sintetizar, resumir, condensar en un informe escrito la idea general que se quiere transmitir, referente a la evolución orgánico - funcional de una institución política del Estado.

Se trata de saber comunicar el pensamiento por escrito, para lo que, además del entrenamiento permanente, se deben considerar (según lo expresado por Jocelyn Létourneau, en su obra citada *La caja de herramienta*) tres planos para el dominio de la escritura: la organización lógica de las ideas, la estructuración equilibrada del texto y la capacidad para seducir y convencer al lector. Estos tres planos de la transmisión de la información recopilada y analizada tienen como marco una premisa fundamental, que por momentos se deja de lado: la calidad de un trabajo de investigación no sólo se mide por la exhaustiva recopilación de información, el manejo de fuentes, la cantidad de obras citadas en la bibliografía, la credibilidad de los ejemplos citados como prueba o la originalidad de los hallazgos; el trabajo de investigación también se mide por la claridad de su exposición, la lógica de su razonamiento y la calidad de su redacción medida en la síntesis. Es más, un buen trabajo de investigación, a pesar de las múltiples fuentes recopiladas y la solidez de sus citas, se puede estropear si no se sabe comunicar de manera efectiva.

En el plano de la organización lógica de las ideas, se logra con base en la aplicación consciente del anteproyecto de investigación. Si los conceptos aparecen claramente definidos, la hipótesis de investigación es viable, el objetivo general es sólido y los objetivos específicos corresponden con la tesis central, se alcanza una coherencia en la línea de argumentación, clave para la presentación de la síntesis en historia institucional. El segundo plano, estructurar el texto de forma equilibrada consiste en dominar los elementos básicos de un texto, a saber: la oración, el párrafo, la puntuación y la redacción de los títulos de las secciones y sub secciones. Los principios esenciales de la redacción y la gramática se pueden emplear bien cuanto más se conoce en profundidad la información y se comprende con mayor certeza el objeto de estudio. El uso de frases complejas y obtusas son síntomas de duda, contradicción o redundancia. Mientras que el uso de la oración simple, compuesta de sujeto, verbo y complemento, son síntoma de claridad y comprensión. Es preferible encadenar varias oraciones de la manera más sencilla, unidas siempre por un hilo conductor. Claridad y simplicidad, siempre de la mano.

En palabras de Létourneau, tan acertado para las claves del trabajo de investigación, la oración y el párrafo son el núcleo de la producción del texto. Por lo tanto, como el texto no es más que la sucesión de oraciones, párrafos y secciones, es necesario articularlos de manera coherente, respetando las reglas básicas de la gramática, ortografía, sintaxis, vocabulario y puntuación. El soporte y lugar de exposición de una idea es la oración. Cada nueva oración debe anunciarse en la que la antecede y ésta, a su vez, en la oración siguiente. El párrafo, conjunto de varias oraciones que se construyen y conectan mediante palabras de enlace (ahora bien, no obstante, de donde, en resumen, en efecto, igualmente, de la misma forma, por estas razones, sin embargo, etc.) debe



contar con un encabezado, un cuerpo que desarrolle la idea principal y un final que permita dar paso a otra instancia argumentativa.

Por último, en el plano de seducir y convencer al lector, la puntuación juega un papel fundamental para darle ritmo y pulso al texto. Con ésta se busca alcanzar un máximo sentido y efecto sobre el lector con base en las pausas, divisiones y condiciones del flujo de palabras. Además, para convencer al lector la redacción se debe concentrar en exponer los argumentos más densos de la maneja más clara posible, con base en la utilización de las fuentes, reflexiones e ideas organizadas en función de la demostración. Respecto a la seducción, esto tiene que ver con el uso racional y adecuado de expresiones sugerentes para provocar al lector y cautivar su interés de manera sostenida hasta el final del texto, ganar su simpatía frente al trabajo de investigación se logra demostrando por parte del investigador, que la obtención de su trabajo la ha adelantado con profundo interés, y demostrando un completo dominio sobre el tema con la misma precisión con que se formuló.

8.8 Anexos

La presentación final del trabajo de investigación de historia institucional encuentra en los anexos un instrumento que le imprime valor agregado a la información recopilada, posibilita la consulta puntual de datos específicos sin pasar por la lectura integral del texto, y ubica con precisión la cita de las fuentes, permite también reunir datos dispersos durante todo el informe, al tiempo que enriquece el cuerpo principal del trabajo al establecer enlaces entre éste y los anexos. En este sentido, los anexos deben servir de complemento para el análisis, como ejemplo para ilustrar afirmaciones o definiciones conceptuales, de acompañamiento para que la lectura del texto final sea más digerible, y además, debe servir de contrapunteo entre lo que se afirma, las fuentes y lo que se ilustra.

En definitiva, los anexos adjuntos al cuerpo del texto principal funcionan como complemento al análisis histórico empleado en el trabajo de investigación y, por lo tanto, deben evitar la repetición de información aportada en el texto principal, para evitar confusiones y redundancias innecesarias. Con estos presupuestos, los anexos más frecuentes y útiles (más no los únicos posibles) para la presentación de una historia institucional, son:

- ❖ Listados de normatividad recopilada:
De todo el cuerpo jurídico consultado y objeto de análisis durante la investigación, en especial el directamente relacionado con la entidad objeto de estudio, en atención a todas las modalidades de cambio que desde la norma se generan al interior de una institución.

Estos listados pueden ser cronológicos, comenzando por el acto de creación y finalizando con la norma más reciente o el acto de liquidación en caso de aplicarse. Dependiendo del tipo de norma, puede ser enlistada respetando la instancia legal de donde emane, o guardando el orden de la pirámide normativa para el caso del ordenamiento jurídico del Estado republicano.

Cada una de las normas enlistadas debe ir acompañada de su fecha de promulgación (AA/MM/DD), y de la cita exacta de la fuentes legales de donde fue extractada.

- ❖ Listados de autoridades:
Este tipo de anexos resulta muy útil para perfilar la clase de autoridades que de acuerdo a la naturaleza jurídica de la entidad ha encabezado las administraciones de las entidades objeto de estudio. Estos listados deben respetar el orden de sucesión de las distintas administraciones, citando el período exacto de permanencia en el cargo, y el acto de posesión o nombramiento.
- ❖ Transcripción de normas:
Las normas más importantes que se hayan constituido en hitos de la historia administrativa de la entidad, cuya entrada en vigencia haya significado el inicio de un nuevo período institucional o su final, o produzcan efectos legales generales y significativos al interior de una etapa de la historia; pueden ser objeto de transcripción, si es el caso de fragmentos o artículos importantes o directamente relacionados con la institución y sus modalidades de transformación orgánica y funcional. Deben contar con el encabezado original y la cita exacta de donde se extrajeron.
- ❖ Biografías de autoridades:
Preferiblemente concisas, las biografías de los personajes más destacados dentro de una entidad o de las distintas autoridades que se han desempeñado como cabeza de una estructura administrativa, resultan útiles para dar con el tono de la época, entender las virtudes de decisiones administrativas, conocer la carrera burocrática y perfil profesional de los protagonistas. Como datos mínimos se requiere de su fecha y lugar de nacimiento, período en que ocupó el respectivo cargo, y principales logros o políticas aplicadas durante su administración.

3

TERCERA PARTE

CONCLUSIONES



Recuperación de la memoria institucional, organización y conservación del patrimonio documental

Luego de realizar una descripción pormenorizada de los elementos y aspectos principales que comprende la metodología de investigación para las historias institucionales, y tomando como base su definición conceptual, llegamos al balance de probabilidades de realización, con el fin de identificar las áreas en las que pueda tener una aplicación directa que justifique su elaboración. Entre otras aplicaciones, la primera que identificamos es la historia institucional como estrategia intelectual en la organización de los archivos públicos.

Con base en los elementos descritos en el capítulo que aborda la historia institucional en el marco de la archivística y la estrecha relación que la primera tiene en la naturaleza teórica de la última, se observa que uno de los resultados arrojados en la elaboración de una historia institucional, es la reconstrucción de la evolución – orgánico funcional de las entidades, que se traduce en recopilación de normatividad (repertorio jurídico), periodización institucional (división cronológica del ciclo vital de las entidades), y levantamiento y/o diseño de organigramas históricos (representación gráfica de estructuras administrativas); herramientas que elaboradas desde el punto de vista intelectual se aplican en conjunto, en la práctica, en la tarea física de organizar los documentos de archivo producidos por una institución, de acuerdo a las estructuras administrativas adoptadas a lo largo de su existencia y como producto del ejercicio de actividades administrativas, en cumplimiento de unas funciones otorgadas desde lo jurídico.

En este sentido, la historia institucional, como herramienta de la archivística para la definición de sus principios teóricos (respeto al origen de los fondos documentales y al principio de orden original de los documentos de archivo), no sólo se presenta como instrumento para la organización moderna de archivos (clasificación – orden - descripción), con base en la procedencia institucional



de los mismos, sino que además funge como elemento clave que cualifica los archivos: los valora en su verdadera dimensión histórica, potencializa los documentos como fuentes de información y eleva la misión de los archivos como portadores de las decisiones de Estado; de igual manera, evidencia material de la actuación del poder. En consecuencia, aplica tanto para entidades dentro del marco del Estado monárquico absolutista implementado en España y replicado en América (Nueva Granada) como para el Estado republicano que adoptó nuestro país como nación independiente (Colombia).

En un primer nivel de alcance y contenido de una historia institucional se encuentra la oferta de contexto administrativo con la que se gestionan los documentos producidos por la entidad durante el transcurso del tiempo en que ésta ejerció su misión, en cumplimiento de sus funciones, modelando sus estructuras orgánicas. El contexto histórico sirve para organizar los archivos públicos desde el enfoque orgánico – funcional.

Con la recuperación de la memoria institucional se contribuye a sacar de la oscuridad o desconocimiento, ingentes masas documentales que custodian las entidades pero sin los requisitos técnicos mínimos de conservación y organización, y que por falta de decisión política, presupuesto, o aplicación correcta del método, pierden su potencialidad como documentos de archivo que requieren ser valorados con el fin de identificar sus propiedades históricas y convertirse en nuevas fuentes para el conocimiento historiográfico. La valoración documental es otro aporte directo que provee la historia institucional en el marco de la archivística, proceso que en su culminación termina por cualificar un archivo y asegura la conservación del patrimonio documental el país, enriqueciéndolo con el conocimiento histórico de las entidades, desaparecidas o aún vigentes, que en suma les ha dado origen.

Análisis histórico del proceso de formación del Estado y sus organismos para la planeación y toma de decisiones en la administración, formación de ciudadanos, y como problemática histórica para ser abordada desde la academia

La segunda aplicabilidad que identificamos con la elaboración de la historia institucional, tiene que ver la argumentación que puede adquirir la Administración, si cuenta con los antecedentes institucionales que le han precedido. A la eficacia que gana una entidad u organismo del Estado en su gestión administrativa, con un archivo organizado, se suma la especialización que puede llegar a alcanzar, si cuenta con la memoria institucional desde su creación hasta su actualidad. Esto le permite a las organizaciones estatales evitar la improvisación y argumentar muy bien la toma de decisiones.

En otras palabras, el análisis histórico de las instituciones y el proceso de formación del Estado, le provee a las organizaciones públicas y sus respectivos agentes (funcionarios, directivos) de una estrategia argumentativa para la planeación y aplicación de políticas públicas, diseñada desde el conocimiento sobre el recorrido del ciclo vital de la entidad, en cuanto a las reformas administrativas adoptadas, los logros alcanzados, la identificación de las políticas erráticas, y la definición de los momentos de crisis, así como la apertura del espectro de acción de las entidades. Dicho de otro modo, contar con la memoria histórica de la entidad, posibilita que los gobernantes, dirigentes, funcionarios y directivos cuenten con un instrumento de consulta, para conocer los antecedentes de las instituciones, cuáles han sido los probables errores en momentos de crisis, y poderlos revertir con medidas administrativas que se fundamenten en el conocimiento histórico de la evolución orgánico - funcional de las entidades, el despliegue de sus funciones y el discurrir de sus actividades en el tiempo.

Estas herramientas aplican sobre todo para entidades recientes que tengan como origen el Estado de Derecho, en especial para aquellas que aún no hayan sido objeto de liquidación y que, en consecuencia, permanezcan vigentes. Para entidades coloniales, enmarcadas bajo el Estado absolutista monárquico, aplica en menor grado, pues además de ser un tema en espera de más estudios por parte del ámbito académico, para el ámbito de la Administración Pública y gobierno sirven de referentes o antecedentes remotos de las instituciones modernas.

De lo que se trata, es que el gobernante cuente con la historia institucional, como un instrumento de consulta que le informe sobre lo que ha hecho anteriormente la entidad que recibe, y desde allí determinar qué planeación puede diseñar y qué decisiones debe emplear para mejorar o mantener la óptima administración de la institución. La historia institucional además de servirle a las autoridades públicas, también cumple un papel fundamental como documento de divulgación al público en general, contexto en el que aporta para la formación de ciudadanos, quienes al conocer el desarrollo histórico de las entidades públicas que los rigen, pueden contar con más argumentos que les permita exigir mayor atención, servicio y cubrimiento por parte de las mismas.

De esta forma tenemos, por un lado, la historia institucional como instrumento de gobierno, y, por el otro, como dispositivo educativo para la formación de ciudadanos informados. Por último, por su alcance teórico, repertorio jurídico y alcance historiográfico, la historia institucional también se dirige a los académicos, en especial a los interesados en la historia del derecho, de la administración pública y de la distribución administrativa de las organizaciones del Estado.



De esta forma se presenta como una problemática histórica digna de atención, como una nueva línea de investigación que se propone abrir nuevos derroteros en la investigación historiográfica; que se puede emplear desde la academia, con el fin de conocer más a fondo la historia de las instituciones políticas del país, entender con mayor profundidad las entidades jurídicas del Estado, y acercarnos a una comprensión y observación de la historia desde una perspectiva diferente, donde el estudio de los acontecimientos y procesos históricos incluyen lo institucional, y el papel jugado por la estructura y la función administrativa del Estado en los momentos álgidos de la historia de Colombia.



GLOSARIO⁴⁹

49 La mayoría de conceptos aquí definidos se tomaron textualmente de fuentes referidas a temas de archivística y del derecho. Se tuvo en cuenta: Reglamento General de Archivos del Archivo General de la Nación, Acuerdo 07 de 1994 (junio 29); Ley 594 de 2000 (julio 14), "Ley General de Archivos". El cuerpo de este glosario en cuanto a los términos jurídicos, fue a su vez tomado de los textos sobre la materia del derecho, citados en la bibliografía, donde se destacan: Augusto González Ramírez, *Introducción al Derecho*. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional, 3ed., 1988; Cesáreo Rocha Ochoa, *Manual de introducción al Derecho*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2006; Gustavo Humberto Rodríguez, *Derecho administrativo. Teoría general, t. I y II*. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional, 1981; Francisco Tomás y Valiente, *Manual de historia del derecho español*, 4.ª ed. Madrid: Tecnos, 1979.

A

Acto administrativo: desde el punto de vista formal, acto administrativo es aquel acto jurídico que emana de un agente administrativo que actúa en función administrativa.

Acto jurídico: son manifestaciones de voluntad humana o estatal, con carácter decisorio, jurídicamente relevantes. Según la función estatal ejercida, los actos jurídicos públicos son de naturaleza legislativa (de contenido legislativo: las leyes), jurisdiccional (las sentencias), o administrativa (si están dirigidos a ejecutar la Constitución y la ley).

Acto legislativo: de acuerdo con la legislación colombiana, un acto legislativo es una norma expedida por el Congreso de la República, que tiene por objeto, modificar, reformar, adicionar o derogar los textos constitucionales. Se denomina también como Acto reformativo de la Constitución.

Acuerdo: acto administrativo dictado por la corporación administrativa municipal o distrital llamada Concejo, mediante el cual se toman decisiones con alcance local, atinentes a este nivel administrativo. Como todo acto administrativo, es una manifestación de voluntad de carácter unilateral creadora de situaciones jurídicas especiales.

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, 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 está al servicio de la gestión administrativa, la información, la investigación y la cultura.

Archivo central: unidad administrativa donde se agrupan documentos transferidos o trasladados por los distintos archivos de gestión de la entidad respectiva, una vez finalizado su trámite, que siguen siendo vigentes y objeto de consulta por las propias oficinas y los particulares en general.



Archivo de gestión: aquel en el que se reúne la documentación en trámite en busca de solución a los asuntos iniciados, sometida a continua utilización y consulta administrativa por las mismas oficinas u otras que las soliciten.

Archivo General de la Nación: desde el punto de vista institucional y de acuerdo con la categoría de archivos oficiales, es el establecimiento público encargado de formular, orientar y controlar la Política Archivística a nivel nacional. Es el organismo de dirección y coordinación del Sistema Nacional de Archivos.

Archivo histórico: aquel al que 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.

Archivo histórico especial: 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.

Archivo público: conjunto de documentos pertenecientes a entidades oficiales y aquellos que se deriven de la prestación de un servicio público por entidades privadas, así como los archivos privados, declarados de interés público.

Archivo total: concepto que hace referencia al ciclo vital de los documentos. Proceso integral de la formación del archivo en su ciclo vital. Producción o recepción, distribución, consulta, retención, almacenamiento, preservación y disposición final.

Archivista: persona especializada en el manejo de los archivos.

C

Cartas Reales: decisiones tomadas por el rey que asumían una forma epistolar mediante la cual los reyes contestaban las consultas hechas por las autoridades y a veces les indicaban la resolución tomada.

Catálogo: instrumento de consulta que describe los documentos seleccionados de uno o varios fondos, tomando en cuenta un criterio determinado.

Cédulas: normas adoptas por el Consejo de Indias bajo el Estado monárquico, de oficio y de parte, de registro de gracias y nombramientos.

Ciclo vital del documento: Etapas sucesivas por las que atraviesan los documentos desde su producción o recepción en la oficina y su conservación temporal, hasta su eliminación o integración a un archivo permanente.

Circular: se entiende como una comunicación interna expedida por una autoridad superior (jefe, director, secretario general) para dar a conocer la interpretación de alguna disposición administrativa de carácter específico y normativo, de observación obligatoria. También es el escrito que se emplea para comunicar simultáneamente un mismo asunto a varias o a numerosas personas, a quienes interesa por igual.

Clasificación: Labor intelectual de disposición de cualquier elemento según un esquema, plan o marco preestablecido. Puede ser: clasificación de fondos en el interior de un depósito de archivo, clasificación de piezas en el interior de un fondo, clasificación de documentos individuales en el interior de una pieza.

Clasificación documental: labor intelectual mediante la cual se identifica y establecen las series que componen cada agrupación documental (fondo, sección y sub sección), de acuerdo a la estructura orgánico-funcional de la entidad.

Código: conjunto de leyes o normas sobre una materia determinada. Considerado una ley de contenido homogéneo por razón de la materia (Derecho civil, penal, mercantil, procesal) que, de forma sistemática y articulada, expresa en un lenguaje preciso, la regulación de todos los problemas relacionados con ella.

Constitución: o Ley Constitucional, es un texto jurídico superior a todos los demás, que se derivan de él y gracias a él poseen validez. Los actos administrativos solo son válidos si se adecúan a las leyes, y éstas sólo son válidas si se adecúan a la Constitución, como norma jurídica fundamental o ley de leyes. Las constituciones comprenden: las declaraciones de derechos y deberes, la organización de los poderes públicos y la estructura fundamental el Estado. La Constitución ocupa la cima de la jerarquía de las normas jurídicas, en el sentido en que todos los demás textos (leyes, decretos, órdenes ministeriales), deben respetarla so pena de su nulidad.

Consultas: elemento clave de la resolución real y del buen gobierno. Dedicados a los asuntos de máximo interés, tanto en épocas de paz como de guerra. Resueltas por los consejeros, bajo la supervisión y revisión del monarca.



Cuadro de clasificación: esquema que refleja la jerarquización y clasificación dada a la documentación producida por una institución. En éste se registran jerárquicamente las secciones, sub secciones, las series y sub series documentales.

Custodia de documentos: responsabilidad jurídica que implica por parte de la institución archivística la adecuada conservación y administración de los fondos, cualquiera que sea la titularidad de los mismos.

D

Decreto: acto administrativo emanado habitualmente del Poder Ejecutivo; corresponde a un acto de la administración pública que busca crear situaciones jurídicas, a partir de una manifestación de voluntad unilateral. Posee un contenido normativo reglamentario, por lo que su rango es jerárquicamente inferior a las leyes. También expiden decretos las autoridades políticas locales (gobernadores y alcaldes).

Derecho: regla de conducta social obligatoria. Factor de regulación de la conducta humana. Sistema de normas y principios que tienen como fundamento la regulación armónica de la sociedad, de manera coercitiva, así como la protección y garantía de los deberes y facultades de la persona.

Derecho Administrativo: rama del derecho que tiene por objeto y materia lo concerniente al régimen jurídico de la Administración Pública y de la función administrativa que cumple. En un concepto más amplio, no sólo estudia los órganos típicamente administrativos, sino también las funciones administrativas ejercidas por cualquier otro órgano o poder del Estado, o por los particulares como forma de participación en la gestión administrativa.

Derecho Constitucional: rama del derecho público cuyo campo de estudio incluye el análisis de las leyes fundamentales que definen un Estado. De esta manera, es materia de estudio todo lo relativo a la forma y estructura del de Estado, forma de gobierno, derechos fundamentales y la regulación de los poderes públicos, incluyendo tanto las relaciones entre poderes públicos, como las relaciones entre éstos y los ciudadanos.

Descripción archivística: representación precisa de una unidad de descripción y, en su caso, de las partes que la componen, obtenida mediante la recopilación, cotejo, análisis y organización de toda aquella información que sirva para identificar, gestionar y localizar la documentación, explicar su contenido y el contexto de su producción. Este término también designa el resultado del proceso (*archival description*).

Descripción documental: es el proceso de análisis de los documentos de archivo o de sus agrupaciones, materializado en representaciones que permitan su identificación, localización y recuperación de su información para la gestión o la investigación.

Documento: información registrada, cualquiera sea su forma o el medio utilizado.

Documento de archivo: registro de información producida o recibida por una persona o entidad en razón a sus actividades o funciones, que tiene valor administrativo, fiscal o legal, o valor científico, económico, histórico o cultural y debe ser objeto de conservación.

Documento esencial (documento vital): es el necesario para el funcionamiento de un organismo y que por su contenido informativo y testimonial garantiza el conocimiento de las funciones y actividades del mismo aún después de su desaparición, por lo tanto, posibilita la reconstrucción de la historia institucional.

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.

E

Estado: asociación de dominación obligatoria y consensual. Organización política de un determinado grupo social asentado establemente en un territorio determinado. Aparato que detenta el monopolio legítimo de la fuerza física dentro de un territorio y que define cómo será organizado y utilizado el poder. El Estado es un concepto político que se refiere a una forma de organización social soberana y coercitiva, formada por un conjunto de instituciones que poseen la autoridad y potestad para establecer las normas que regulan una sociedad, teniendo soberanía interna y externa sobre un territorio determinado.

Estado de Derecho: se caracteriza porque todo lo somete a la ley, en donde sus autoridades se rigen, permanecen y están sometidas a un derecho vigente en lo que se conoce como un Estado de Derecho formal. Formado por dos componentes: Estado (como forma de organización política), y Derecho (como conjunto de las normas que rigen el funcionamiento de la sociedad), en donde el poder del Estado se encuentra limitado por el derecho. Surge por oposición al Estado absolutista monárquico, donde el rey se encontraba por encima de todos los ciudadanos y podía ordenar y mandar sin ningún otro poder que le



hiciera contrapeso. El Estado de Derecho, en cambio, supone que el poder emana del pueblo, quien elige sus representantes para el gobierno. En el Estado de Derecho existe la separación de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Estado monárquico absolutista: caracterizado porque el poder del soberano no está sujeto a ninguna limitación institucional que no sea la ley divina. Los actos positivos del ejercicio de poder (legislación, administración y jurisdicción) se apoyaron en la última instancia de decisión: el monarca. Se caracterizaba por existir una monarquía única, vitalicia, hereditaria, teocrática, además de la existencia de una concentración de poderes la figura del monarca.

Entidad: organización o grupo de personas identificados con nombre propio que actúa o puede actuar con plena autonomía (*corporate body*).

Expediente: conjunto de documentos relacionados con un asunto, que constituyen una unidad archivística. Unidad documental formada por un conjunto de documentos generados orgánica y funcionalmente por una oficina productora en la resolución de un mismo asunto.

F

Fondo: conjunto de los documentos de un archivo. 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.

Fondo acumulado: se entiende por fondo acumulado el conjunto de documentos dispuestos sin ningún criterio de organización archivística, ni las mínimas condiciones de conservación y sin la posibilidad de ser fuente de información y consulta.

Función: cualquier objetivo de alto nivel, responsabilidad o tarea asignada a una institución por la legislación, política o mandato. Las funciones pueden dividirse en conjuntos de operaciones coordinadas como sub funciones, procesos, actividades, tareas o acciones (*function*).

H

Historia institucional: tiene como objeto de estudio el análisis estructural, funcional, normativo e histórico de las organizaciones de las administraciones públicas, las diversas instancias o unidades administrativas que en su conjunto conforman el Estado. Por lo tanto, es el análisis histórico de las instituciones que integran la organización administrativa del Estado (tanto en su conjunto

como en las partes y órganos que lo integran), desde el orden jurídico que las fundamenta. El estudio de la historia institucional se ocupa por comprender a las *instituciones políticas* en su función administrativa, estructura, evolución histórica y en su proceso de acción o intervención en la sociedad. Su objetivo es el análisis de las instituciones en el tiempo, donde el cambio es el objeto principal de análisis.

I

Institución: organización o grupo de personas, identificados por un nombre propio y que actúan o pueden actuar como una entidad; puede incluir a una sola persona que actúe como persona jurídica (*corporate body*). Para la archivística, es un sujeto productor de documentos. Para el derecho, se constituye en un conjunto de normas jurídicas relativas al mismo objeto y a las mismas funciones, que constituyen un todo coordinado. Conjunto de las formas o estructuras fundamentales de organización social, tal como son establecidas por la ley o la costumbre de un grupo humano. Constelación de normas y sistemas de roles. Sistema de normas para alcanzar un fin.

Institución con fondos de archivo: una organización que custodia y preserva documentos de archivo y los hace accesibles al público (*institution with archival holdings*).

J

Jurisprudencia: conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los tribunales, que de manera acumulativa devienen en juicios reiterados sobre hechos similares, creando derecho y fundamentando antecedentes para la toma de decisiones jurídicas. También se adopta para designar a la ciencia del derecho en su conjunto o a la teoría del orden jurídico positivo.

L

Legislación archivística: es el conjunto de normas que oficializan la conservación, el acceso, la protección y la organización de los archivos en un país.

Ley: disposición de derecho formulada por escrito por el poder público. Norma escrita de naturaleza jurídica dictada por un órgano preciso del poder público especialmente creado para esto: el legislador. Manifestación escrita, deliberada y consciente de la voluntad del Estado, C.C.C., Art. 4. Es una declaración de la voluntad soberana manifestada en la forma prevenida en la Constitución Nacional. El carácter de ley es mandar, prohibir, permitir, castigar. Leyes: en



nuestro ordenamiento jurídico, aprobadas por el Congreso (Senado y Cámara), sancionadas por el Presidente de la República, y publicadas en el Diario Oficial, su carácter es de obligatoriedad general.

M

Mandamientos: disposiciones legales proferidas por el Consejo de Indias en época del Estado monárquico hispánico, equivalentes a las cédulas de los virreyes, presidentes y gobernadores.

O

Ordenación: operación de unir los elementos o unidades de un conjunto, relacionándolos unos con otros, de acuerdo con una unidad-orden establecida de antemano. En el caso de los archivos, estos elementos serán los documentos o las unidades archivísticas dentro de las series.

Ordenación documental: ubicación física de los documentos dentro de las respectivas series en el orden previamente acordado.

Ordenanza: acto administrativo de la corporación administrativa en el nivel departamental. Las ordenanzas -en nuestra estructura jurídica- son expedidas por las Asambleas Departamentales (corporación pública, político-administrativa, de elección popular, goza de autonomía administrativa y presupuesto propio), se caracterizan por estar subordinadas a la ley y rigen en todo el territorio del Departamento respectivo.

Organigrama: representación gráfica de la estructura orgánica de algún tipo de organización o entidad, que indica las distintas oficinas o unidades administrativas que conforman una entidad u organismo.

Organización de archivos: conjunto de operaciones técnicas y administrativa cuya finalidad es la agrupación documental relacionada en forma jerárquica con criterios orgánicos o funcionales para revelar su contenido.

Organización de documentos: proceso archivístico que consiste en el desarrollo de un conjunto de acciones orientadas a clasificar, ordenar y signar los documentos de una entidad.

P

Pragmáticas sanciones: leyes propias de la ordenación jurídica del Antiguo Régimen en España. Promulgadas por el rey, estaban relacionadas con aspectos fundamentales del Estado, regulando cuestiones tales como la sucesión en el trono u otras.

Provisiones reales: encabezadas con el nombre del monarca precedido del “don” (Don Carlos, Don Felipe, etc.), y seguido de todos sus títulos. Luego se indicaba a quién o quiénes se dirigían, se exponían los motivos de la medida, la decisión tomada, la fecha y la firma (“Yo el Rey”). Tanto el Consejo de Indias como los virreyes y las Audiencias podían expedir provisiones reales con el nombre y los títulos del monarca pero con las firmas de sus miembros.

Patrimonio documental: conjunto de documentos conservados por su valor sustantivo, histórico o cultural.

Principio de orden original: ordenación interna de un fondo documental manteniendo la estructura que tuvo durante el servicio activo.

Principio de procedencia: conservación de los documentos dentro del fondo documental al que naturalmente pertenecen. Principio fundamental de la teoría archivística que establece que los documentos producidos por una institución u organismo no deben mezclarse con los de otros.

Procedencia: relación existente entre los documentos de archivo y las personas físicas o jurídicas que los han producido, reunido, conservado y utilizado en el desarrollo de su actividad personal o institucional (*provenance*).

Productor: cualquier entidad (institución, familia o persona) que ha producido, reunido y/o conservado documentos en el desarrollo de su actividad personal o institucional (*creator*).

R

Reales Cédulas: orden razonada y expedida por el rey de España entre los siglos XV y XIX. Su contenido resolvía algún conflicto de relevancia jurídica, establecía pautas de conducta legal, creaba instituciones, nombraba algún cargo real, otorgaba un derecho personal o colectivo, u ordenaba acciones concretas.

Reales Decretos: disposiciones con fuerza de ley dictadas por el soberano. En general eran elaborados en las secretarías del despacho y firmados por el rey.

Reales Órdenes: disposiciones suscritas por el secretario de despacho por mandato del Rey.

Registro de Autoridad: forma autorizada del nombre, combinada con otros elementos informativos que permiten identificar y describir la entidad mencionada y que pueden también remitir a otros registros de autoridad relacionados (*authority record*).



Resolución: las resoluciones de tipo administrativo se dictan para cumplir las funciones que la ley encomienda a cada servicio público. Consiste en una orden escrita dictada por el jefe de un servicio público que tiene carácter general, obligatorio y permanente, y sirve de complemento, desarrollo o detalle de la ley en la esfera de competencia del servicio público. Su expedición se reserva a las autoridades administrativas como secretarios de gobernación o alcaldía, jefes de departamentos administrativos, y directores de entidades descentralizadas.

T

Teoría de la organización: su principal objeto es la comprensión de las organizaciones, consideradas como unidades sociales con unos objetivos particulares, en cuanto a sus pautas de funcionamiento, procesos técnicos, el ámbito político – cultural, y sus sistemas de información y control.

Tipo documental: unidad documental simple. Clase de documentos que se distingue por la semejanza en sus características físicas y/o intelectuales, como diarios, libros de actas, resoluciones.

Tipología documental: estudio de las diferentes clases de documentos que pueden distinguirse según su origen y características diplomáticas.

U

Unidad Administrativa: unidad técnico-operativa de una institución.

Unidad Documental: unidad de análisis en los procesos de identificación y caracterización documental. La unidad documental puede ser simple cuando está constituida por un sólo documento o compleja cuando la constituyen varios formando un expediente.

V

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 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.

Valoración documental: proceso por el cual se determinan los valores primarios y secundarios de los documentos con el fin de establecer su permanencia en las diferentes fases de archivo.



BIBLIOGRAFÍA



Archivo de Bogotá. *Una guía de procedimientos para la organización de fondos documentales acumulados*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006.

Archivo General de la Nación. *Reglamento general de archivos*, 2ª edición. Bogotá: Archivo General de la Nación de Colombia, 1997.

_____. *Cartilla de clasificación documental*. Bogotá: Archivo General de la Nación de Colombia, 2001.

_____. *Minimanual: Tablas de retención y transferencias documentales*. Bogotá: Archivo General de la Nación de Colombia, 2001.

Artola, Miguel. *La monarquía de España*, Madrid, 1999, Alianza Editorial.

Barrientos Grandon, Javier. *El gobierno de las Indias*. Madrid, 2004, Fundación Rafael del Pino. Colección Historia.

Bonal Zazo, José Luis. *La Descripción Archivística Normalizada: Origen, Fundamentos, Principios y Técnicas*. España: Ediciones Trea, 2001.

Santana Cardoso, Ciro Flamarion. *Introducción al trabajo de la investigación histórica: conocimiento, método e historia*. Barcelona: Editorial Crítica, 1981.

Casilimas Rojas, Clara Inés & Ramírez, Juan Carlos. *Manual de organización de fondos acumulados*. Bogotá: Archivo General de la Nación, 2004.

Comité de Normas Técnicas de Descripción. *Norma internacional sobre los registros de autoridad de archivos relativos a instituciones personas y familias*. Río de Janeiro, 2002.

_____. *Norma internacional general de descripción*. Madrid: Archivo General de la Nación, 1995.



Conde Villaverde, María Luisa. *Manual de tratamiento de archivos administrativos*. Madrid: Dirección General de Archivos Estatales, 1992.

Consejo Internacional de Archivos. ISAD (G) *Norma Internacional General de Descripción Archivística*, 2ª ed. Adoptada por el Comité de Normas de Descripción. Estocolmo, Suecia, 19 - 22 septiembre de 1999. Madrid, España: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Secretaría de Estado de Cultura, 2000.

Consejo Internacional de Archivos. ISAAR (CPF) *Norma Internacional sobre Encabezamientos Autorizados y Archivísticos Relativos a Entidades, Personas y Familias*. (Traducción española de Isaar (CPF) *International Standard Archival Authority Records for Corporate Bodies, Persons and Families*), 2ª ed. Madrid: Ministerio de Cultura de España, 2004.

_____. *ISDF, Norma Internacional para la Descripción de Funciones*, 1ª edición. Traducción española de *ISDF International Standard for Describing Functions*. Elaborada por el Comité de Buenas Prácticas y Normas Profesionales. Dresde, Alemania: Ministerio de Cultura de España, Madrid, 2 - 4 de mayo de 2007.

_____. *ISDIAH, Norma Internacional para Describir Instituciones que Custodian Fondos de Archivos*, 1ª edición. Traducción española de *ISDIAH International Standard for Describing Institutions with Archival Holdings*. Adoptada por el Comité de Buenas Prácticas y Normas, Londres, Reino Unido. Madrid: Ministerio de Cultura de España, 10-11 marzo 2008.

Cruz Mundet, José Ramón. *Manual de archivística*. Madrid: Fundación Germán Sánchez Ruipérez, 1996.

De Certeau, Michel. "La operación histórica". En: *Hacer la historia* (1974), t. I. Le Goff, Jacques & Pierre, Nora (comps). Barcelona: 1980.

Duchain, Michel. *El respeto de los fondos en archivística. Principios Teóricos y problemas prácticos*. México: Archivo General de la Nación, 1983.

Duverger, Maurice. *Métodos de las ciencias sociales*. Barcelona: Ediciones Ariel, 1972.

_____. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona: Editorial Ariel, 1984.

Farge, Arlette, *La atracción del archivo*. Valencia: Ediciones Alfons el Magnánimn, 1991.

Flórez Porras, Juan Daniel. *La Secretaría de Estado del Despacho de Guerra y Marina 1819 – 1886 (un estudio preliminar)*. Bogotá: Archivo General de la Nación de Colombia, Universidad Distrital Francisco José de caldas, 2004.

_____. “La historia institucional como problema histórico: punto de partida de la alianza entre la historia y la archivística”. Ponencia al VI Encuentro de Estudiantes de Historia en la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, en el Panel Interdisciplinario. Medellín, 24 – 29 de septiembre del 2007.

_____. *Historia institucional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de la República de Colombia 1886 – 2006*. Bogotá: Ministerio de Hacienda - Dirección Administrativa – Subdirección de Servicios - Grupo de Gestión Documental, 2009.

Flórez Porras, Juan Daniel. *Historia Institucional de la Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá 1926 – 2009*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá y Secretaría Distrital de Hacienda, Subdirección Administrativa y Financiera, 2010.

Gamboa, Carlos. *Apuntes sobre descripción documental en el Archivo General de la Nación*. Bogotá: Archivo General de la Nación de Colombia, División de Clasificación y Descripción, octubre de 1999.

García-Gallo, Alfonso. *Estudios de historia del derecho indiano*. Madrid, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, 1972.

Godoy de Lozano, Julia; Hernández Morales, Guillermo & López Ávila, María Imelda. *Minimanual: organización de documentos de archivo*. Bogotá: Archivo General de la Nación de Colombia, 1995.

_____; López, Imelda & Casilimas, Clara. *Tablas de Retención y Transferencias Documentales. Directrices básicas e instructivos para su elaboración*. Bogotá: Archivo General de la Nación de Colombia, 2001.

González Jiménez, Gladis. *Ordenación de documentos*. Bogotá: Archivo General de la Nación de Colombia, 2003.

González Ramírez, Augusto. *Introducción al Derecho*, 3ª edición. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional, 1988.

Guerrero Orozco, Omar. *Principios de la administración pública: exposición realizada en el aula máxima de la ESAP*. Bogotá: ESAP, 1997.



Heredia Herrera, Antonia. *Archivística general. Teoría y práctica*. Sevilla: Diputación Provincial de Sevilla, 1993.

_____. "Análisis crítico". *La Norma ISAD (G). Norma Internacional para la descripción archivística*. En: <http://infolac.ucol.mx/documentos/isad.pdf>

Jaramillo Uribe, Jaime: "La Administración Colonial". En: *Nueva Historia de Colombia*, T. 1. "Colombia indígena, Conquista y Colonia", Bogotá, 1989.

Konetzke, Richard. *América Latina. II. Colonial*, Madrid, 1973. Siglo XXI Ediciones

Ladrón de Guevara, Laureano. *Metodología de la investigación científica: problemas del método en ciencias sociales*. Bogotá: Universidad de Santo Tomás, 1978.

La Torre Merino, José Luis. *Metodología para la identificación y valoración de fondos documentales*. Madrid: Escuela Iberoamericana de Archivos, Experiencias y Materiales, 2000.

Letourneau, Jocelyn. *Le coffre à outils du chercheur débutant: Guide d'initiation au travail intellectuel*, 2ª edición. Montreal: Boréal, 2006 [1989]. Capítulo 10, pp. 177-183. Traducción preliminar de Amaya, José Antonio. *La caja de herramientas del joven investigador: Guía de iniciación al trabajo intelectual*. Medellín: La Carreta, 2007.

Lodolini, Elio. *Archivística. Principios y problemas*. Madrid: Anabad, 1993.

López Gómez, Pedro. "La Documentación de la Administración Central en la Edad Moderna". En: Serrano Mota, María de la Almodena & García Ruipérez, Mariano. *El patrimonio documental: fuentes documentales y archivos*. Cuenca, España: Ediciones de la Universidad de Castilla - La Mancha, 1999.

López Yezpez, Alfonso. *Manual de archivística*. Madrid: Editorial Síntesis, 1995.

Lozano de Godoy, Julia & Ávila López, María Imelda. *Cartilla de clasificación documental*. Bogotá: Archivo General de la Nación Colombia, 2001.

Mayorga García, Fernando. *Estudios de Derecho indiano*. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario, 2003.

- _____; Sourdis Nájera, Adelaida & Marín Leoz, Juana M. *La estructura del Estado y de la ciudad de Bogotá en los siglos XVI, XVII, XVIII y XIX Esquema para la localización y organización de los archivos. Diseño de un marco estructural que permita conocer la procedencia de los documentos públicos de los siglos XVI, XVII, XVIII Y XIX y su orden natural de producción para localizar especialmente los relacionados con Bogotá.* Bogotá: Universidad del Rosario, 2009. (En proceso de publicación).
- _____; Zuleta, Santiago. *Catálogo de fuentes y bibliografía para la historia de Bogotá.* 4 tomos. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá - Universidad del Rosario, 2011.
- Mundo Archivístico. *Norma Internacional General de Descripción Archivística ISAD (g). Reglas de la descripción multinivel.* En: <http://www.mundoarchivistico.com/Index.php?menu=documentos&accion=ver&id=73>, 14 de abril del 2008.
- Martín Pozuelo Campillos, María Paz. *La construcción teórica en archivística: el principio de procedencia.* Madrid: Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado, 1996.
- Ots Capdequí, José María, *El Estado español en las Indias.* México, Fondo de Cultura Económica, 1975.
- Ramió, Carles. *Teoría de la organización y administración pública.* Madrid: Tecnos, Barcelona, Universitat Pompeu Fabra, 2002.
- Rocha Ochoa, Cesáreo. *Manual de introducción al Derecho.* Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2006.
- Rodríguez, Gustavo Humberto. *Derecho administrativo. Teoría general*, t. 1 y 2. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional, 1981.
- Rubio Hernández, Alfonso. "El Archivo del Cabildo Colonial. Antecedentes históricos". *Historia y espacio*, 2006, 27, 2. [Recurso en línea: <http://historiayespacio.univalle.edu.co/contenido27.html>]
- Sabalarría, Abraham Berarda. *Diccionario de términos archivísticos.* Bogotá: Archivo General de la Nación de Colombia. Editorial academia, 1990.
- Salazar, Adafrancys & Maggiorani, Richard. *Estructuras organizativas y tipos de organigramas.* Instituto Politécnico Santiago Mariño, extensión Mérida, Cátedra: Teoría de la Organización. En: <http://www.gestiopolis.com/recursos4/docs/ger/estrorgorg.htm>



- Sánchez-Arcilla Bernal, José. *Instituciones político-administrativas de la América Hispánica, (1492-1810)*, Madrid, 2000, Servicio de Publicaciones Universidad Complutense. Facultad de Derecho.
- Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. *Tratado del derecho administrativo. Introducción a los conceptos de la administración pública y el derecho administrativo*, t.1, 2.^a edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2002.
- Schellenberg, Theodor. *Archivos modernos. Principios y técnicas*. La Habana: Imprenta del Archivo Nacional, 1958.
- Sepúlveda Pino, Hernán. *La teoría marxista del derecho y la teoría normativista de Hans Kelsen*. Bogotá: Ecoe edición, 1989.
- Thompson, Iván. *Tipos de organigramas*. En: <http://www.promonegocios.net/organigramas/tipos-de-organigramas.html>
- Tomás y Valiente, Francisco. *Manual de historia del derecho español*, 4. ed. Madrid: Tecnos, 1979.
- Topolsky, Jerzy. *Metodología de la historia*. Madrid: Ediciones Cátedra, 1992.
- Vidal Perdomo, Jaime. *Derecho administrativo*, 10. Edición. Bogotá: Temis, 1994.
- _____. *Derecho constitucional general e instituciones políticas colombianas*, 8^a ed. Bogotá: Legis, 1999.
- Younes Moreno, Diego. *Reformas del Estado y de la administración pública en el siglo XX: cien años de pensamiento político y administrativo en Colombia*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública-ESAP, 1998.
- Younes Moreno, Diego. *Panorama de las reformas del Estado y de la administración pública*. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario, 2004.



ANEXOS



ANEXO 1

ISAD (G) Norma internacional general de descripción archivística¹

ELEMENTOS DE LA DESCRIPCIÓN

1. Área de identificación

- 1.1. Código de referencia
- 1.2. Título
- 1.3. Fecha (s)
- 1.4. Nivel de descripción
- 1.5. Volumen y soporte de la unidad de descripción (cantidad, tamaño o dimensiones)

2. Área de contexto

- 2.1. Nombre del o los productores
- 2.2. Historia institucional / Reseña biográfica
- 2.3. Historia archivística
- 2.4. Forma de ingreso

3. Área de contenido y estructura

- 3.1. Alcance y contenido (resumen)
- 3.2. Información sobre valoración, selección y eliminación
- 3.3. Nuevos ingresos
- 3.4. Sistema de organización

4. Área de condiciones de acceso y uso

- 4.1. Condiciones de acceso
- 4.2. Condiciones de reproducción
- 4.3. Lengua / escritura de la documentación
- 4.4. Características físicas y requisitos técnicos
- 4.5. Instrumentos de descripción

5. Área de documentación asociada

- 5.1. Existencia y localización de los originales
- 5.2. Existencia y localización de copias
- 5.3. Unidades de descripción relacionadas
- 5.4. Nota de publicaciones

6. Área de notas

- 6.1. Notas

¹ Consejo Internacional de Archivos. ISAD (G) Norma Internacional General de Descripción Archivística, 2ª ed. Adoptada por el Comité de Normas de Descripción. Estocolmo, Suecia, 19 - 22 septiembre de 1999. Madrid (España): Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Secretaría de Estado de Cultura, 2000.



7. Área de control de la descripción

- 7.1. Nota del archivero
- 7.2. Reglas o normas
- 7.3. Fecha(s) de la(s) descripción(es)

ANEXO 2

ISAAR (CPF)

Norma internacional sobre los registros de autoridad de archivos relativos a instituciones, personas y familias²

ELEMENTOS DE DESCRIPCIÓN

5.1 ÁREA DE IDENTIFICACIÓN

- 5.1.1 Tipo de entidad
- 5.1.2 Forma autorizada del nombre
- 5.1.3 Formas paralelas del nombre
- 5.1.4 Formas normalizadas del nombre de acuerdo con otras reglas
- 5.1.5 Otras formas del nombre
- 5.1.6 Identificador único para instituciones

5.2 ÁREA DE DESCRIPCIÓN

- 5.2.1 Fechas de existencia
- 5.2.2 Historia
- 5.2.3 Lugar(es)
- 5.2.4 Estatuto jurídico
- 5.2.5 Funciones, ocupaciones y actividades
- 5.2.6 Atribuciones/Fuente(s) legal(es)
- 5.2.7 Estructura interna
- 5.2.8 Contexto general

5.3 ÁREA DE RELACIONES

- 5.3.1 Nombre/Identificador(es) de la institución, persona o familia relacionada
- 5.3.2 Naturaleza de la relación
- 5.3.3 Descripción de la relación
- 5.3.4 Fechas de la relación

5.4 ÁREA DE CONTROL

- 5.4.1 Identificador del registro de autoridad
- 5.4.2 Identificador(es) de la institución
- 5.4.3 Reglas y/o convenciones
- 5.4.4 Estado de elaboración
- 5.4.5 Nivel de detalle
- 5.4.6 Fechas de creación, revisión o eliminación

² Consejo Internacional de Archivos ISAAR (CPF). *Norma Internacional sobre Encabezamientos Autorizados y Archivísticos Relativos a Entidades, Persona y Familias*, 2.ª ed. Traducción española de ISAAR (CPF) *International Standard Archival Authority Records for Corporate Bodies, Persons and Families*. Ministerio de Cultura de España. Madrid, 2004.



- 5.4.7 Lengua(s) y escritura(s)
- 5.4.8 Fuentes
- 5.4.9 Notas de mantenimiento

6. RELACIÓN DE INSTITUCIONES, PERSONAS Y FAMILIAS CON DOCUMENTOS DE ARCHIVO Y OTROS RECURSOS

- 6.1 Identificadores y títulos de los recursos relacionados
- 6.2 Tipos de recursos relacionados
- 6.3 Naturaleza de las relaciones
- 6.4 Fechas de los recursos relacionados y/o de las relaciones

ANEXO 3

ISDF

Norma internacional para la descripción de funciones³

5. ELEMENTOS DE UNA DESCRIPCIÓN DE FUNCIÓN

5.1 ÁREA DE IDENTIFICACIÓN

- 5.1.1 Tipo
- 5.1.2 Forma(s) autorizada(s) del nombre
- 5.1.3 Forma(s) paralela(s) del nombre
- 5.1.4 Otra(s) forma(s) del nombre
- 5.1.5 Clasificación

5.2 ÁREA DE CONTEXTO

- 5.2.1 Fechas
- 5.2.2 Descripción
- 5.2.3 Historia
- 5.2.4 Legislación

5.3 ÁREA DE RELACIONES

- 5.3.1 Forma(s) autorizada(s) del nombre/ Identificador de la función relacionada
- 5.3.2 Tipo
- 5.3.3 Categoría de la relación
- 5.3.4 Descripción de la relación
- 5.3.5 Fechas de la relación

5.4 ÁREA DE CONTROL

- 5.4.1 Identificador de la descripción de función
- 5.4.2 Identificador(es) de institución(es)
- 5.4.3 Reglas y/o convenciones utilizadas
- 5.4.4 Estado de elaboración
- 5.4.5 Nivel de detalle
- 5.4.6 Fechas de creación, revisión o eliminación
- 5.4.7 Lengua(s) y escritura(s)
- 5.4.8 Fuentes
- 5.4.9 Notas de mantenimiento

³ Comité de Buenas Prácticas y Normas Profesionales, Consejo Internacional de Archivos ISDF. *Norma Internacional para la Descripción de Funciones, 1ª ed.* Traducción española de ISDF International Standard for Describing Functions. Dresde, Alemania: Ministerio de Cultura de España, Madrid, 2-4 mayo del 2007.



6. VINCULACIÓN DE LAS FUNCIONES CON LAS INSTITUCIONES, LOS DOCUMENTOS DE ARCHIVO Y OTROS RECURSOS

- 6.1 Identificador y forma(s) autorizada(s) del nombre/título de la entidad relacionada
- 6.2 Naturaleza de la relación
- 6.3 Fechas de la relación

ANEXO 4

ISDIAH Norma internacional para describir instituciones que custodian fondos de archivo⁴

5. ELEMENTOS DE LA DESCRIPCIÓN

5.1 ÁREA DE IDENTIFICACIÓN

- 5.1.1 Identificador
- 5.1.2 Forma(s) autorizada(s) del nombre
- 5.1.3 Forma(s) paralela(s) del nombre
- 5.1.4 Otra(s) forma(s) del nombre
- 5.1.5 Tipo de institución que conserva los fondos de archivo

5.2 ÁREA DE CONTACTO

- 5.2.1 Localización y dirección(es)
- 5.2.2 Teléfono, fax, correo electrónico
- 5.2.3 Personas de contacto

5.3 ÁREA DE DESCRIPCIÓN

- 5.3.1 Historia de la institución que custodia los fondos de archivo
- 5.3.2 Contexto cultural y geográfico
- 5.3.3 Atribuciones/Fuentes legales
- 5.3.4 Estructura administrativa
- 5.3.5 Gestión de documentos y política de ingresos
- 5.3.6 Edificio(s)
- 5.3.7 Fondos y otras colecciones custodiadas
- 5.3.8 Instrumentos de descripción, guías y publicaciones

5.4 ÁREA DE ACCESO

- 5.4.1 Horarios de apertura
- 5.4.2 Condiciones y requisitos para el uso y el acceso
- 5.4.3 Accesibilidad

5.5 ÁREA DE SERVICIOS

- 5.5.1 Servicios de ayuda a la investigación
- 5.5.2 Servicios de reproducción
- 5.5.3 Espacios públicos

⁴ Consejo Internacional de Archivos ISDIAH. *Norma Internacional para Describir Instituciones que Custodian Fondos de Archivos*. Traducción española de ISDIAH *International Standard for Describing Institutions with Archival Holdings*. Adoptada por el Comité de Buenas Prácticas y Normas Londres, Reino Unido, 10-11 marzo 2008. Madrid: Ministerio de Cultura de España, 1a Edición, 2008.



5.6 ÁREA DE CONTROL

- 5.6.1 Identificador de la descripción
- 5.6.2 Identificador de la institución
- 5.6.3 Reglas y/o convenciones
- 5.6.4 Estado de elaboración
- 5.6.5 Nivel de detalle
- 5.6.6 Fechas de creación, revisión o eliminación
- 5.6.7 Lengua(s) y escritura(s)
- 5.6.8 Fuentes
- 5.6.9 Notas de mantenimiento

6. VINCULACIÓN DE LA DESCRIPCIÓN DE LA INSTITUCIÓN QUE CUSTODIA LOS FONDOS DE ARCHIVO CON LOS RECURSOS ARCHIVÍSTICOS Y SUS PRODUCTORES

- 6.1 Título e identificador del recurso archivístico relacionado
- 6.2 Descripción de la relación
- 6.3 Fechas de la relación

ANEXO 5

MATRIZ METODOLÓGICA DE HISTORIA INSTITUCIONAL

Anteproyecto de investigación (plan de trabajo)

ACOPIO DE INFORMACIÓN

1. Fuentes primarias

1.1 Fuentes legales

Fuentes Legales en el Estado Monárquico Hispánico (Nueva Granada)	Fuentes Legales del Estado de la República
<ul style="list-style-type: none"> • Recopilación leyes de los Reinos de las Indias • Cedularios • Relaciones de mando de los virreyes de la Nueva Granada • Informes de los gobernantes de la Nueva Granada • Acuerdos de la Real Audiencia de la Nueva Granada • Cartas de cabildos 	<ul style="list-style-type: none"> • Periódicos oficiales • Gaceta Constitucional • Gaceta del Congreso • Gacetas departamentales • Gaceta Distrital • Libros de leyes, ordenanzas, acuerdos • Compilaciones jurídicas • Codificación nacional • Historia de las leyes

1.2 Recopilación de normatividad: actos jurídicos y administrativos relacionados directamente con la entidad

Legislación en el Estado Monárquico Hispánico	Legislación en el Estado Republicano
<ul style="list-style-type: none"> • Provisiones reales • Reales cédulas • Cartas reales • Pragmáticas sanciones • Reales órdenes • Reales decretos • Cédulas • Consultas • Decretos • Mandamientos 	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución • Leyes • Decretos • Ordenanzas • Acuerdos • Resoluciones • Circulares



1.3 Modalidades de cambios institucionales

- Actos de creación
- Reestructuración orgánica
- Fusión con otras entidades
- Cambios de nombre
- Reformas administrativas
- Creación de oficinas, grupos o dependencias
- Agregación o supresión de funciones
- Liquidación

2. Fuentes institucionales

2.1 Memoria institucional (compilación de otras fuentes escritas)

- Manuales de funciones por dependencias
- Manuales de procedimientos administrativos
- Memorias de directivos
- Publicaciones conmemorativas
- Publicaciones de divulgación
- Páginas web oficiales

2.2 Consulta de documentos misionales del archivo de la entidad

- Actas de Junta Directiva
- Resoluciones Reglamentarias
- Expedientes misionales
- Estatutos

2.3 Entrevistas

- Con funcionarios de mayor trayectoria y experiencia.

3. Fuentes secundarias

- Bibliografía misional
- Bibliografía teórica
- Bibliografía general

ESTRUCTURA

4. Periodización

- Línea del tiempo
- Etapas históricas
- Períodos institucionales
- Listado de Estructuras
- Cuadro de Evolución orgánico – funcional

5. Organigramas

- Recopilación
- Levantamiento
- Reconstrucción por inferencia
- Diseño y diagramación

6. Cuadros de Clasificación

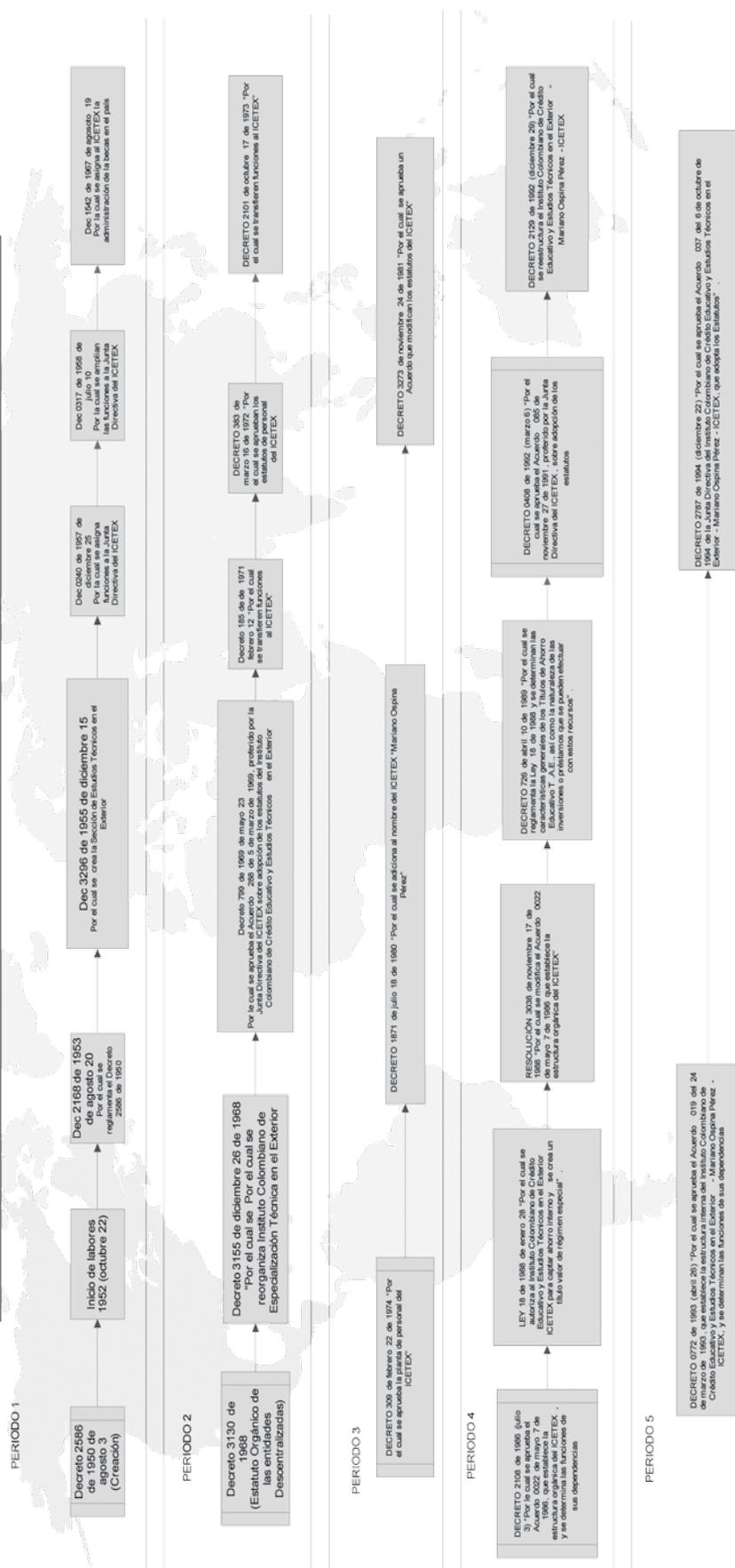
REDACCIÓN Y PRESENTACIÓN FINAL

7. Síntesis

8. Anexos

ANEXO 6

HISTORIA INSTITUCIONAL ICETEX - LINEA DEL TIEMPO 1950 - 2007



ANEXO 7

HISTORIA DE COLOMBIA POR ETAPAS HISTÓRICAS

- I. Época precolombina
 - a. Poblamiento
 - b. Período formativo

- II. Época hispánica
 - a. La Conquista
 - b. Formación de la Colonia
 - c. La Presidencia del Nuevo Reino de Granada
 - d. El Virreinato de la Nueva Granada

- III. Época de la independencia
 - a. Gritos independentistas (1809-1812)
 - b. La Patria Boba (1810-1816)
 - c. La Reconquista (1815-1819)
 - d. La Independencia (1817-1824)

- IV. La República del siglo XIX
 - a. La Nueva Granada dentro de la Gran Colombia (1819-1832)
 - b. La República Neogranadina (1830-1863)
 - c. Los Estados Unidos de Colombia (1861-1886)
 - d. La Regeneración (1885-1902)

- V. Siglo XX en Colombia
 - a. Despertar del Siglo XX (1899-1910)
 - b. La Hegemonía Conservadora (1910-1930)
 - c. La República Liberal (1930-1946)
 - d. El medio siglo (1946-1958)
 - e. El Frente Nacional (1958-1974)
 - f. Historia post-Frente Nacional (1974-2002)

- VI. Siglo XXI en Colombia

ANEXO 8

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO PERIODIZACIÓN 1886 – 2006

❖ Primera etapa 1886 – 1923. Entre la Constitución de 1886 y la Misión Kemmerer, transición de la entidad hacendaria de Secretaría a Ministerio.

- PRIMER PERÍODO: 1886/08/25 – 1894/09/24
- SEGUNDO PERÍODO: 1894/09/25 – 1905/03/28
- TERCER PERÍODO: 1905/03/29 – 1909/11/18
- CUARTO PERÍODO: 1909/11/19 – 1914/09/17
- QUINTO PERÍODO: 1914/09/18 - 1923/02/23

❖ Segunda etapa 1923 – 1968. Fusionadas la Hacienda y el Tesoro, se organizan el Ministerio de Hacienda y Crédito Público junto con las finanzas públicas.

- SEXTO PERÍODO: 1923/02/24 – 1924/01/09
- SÉPTIMO PERÍODO: 1924/01/10 – 1925/02/01
- OCTAVO PERÍODO: 1925/02/02 – 1931/02/06
- NOVENO PERÍODO: 1931/02/07 - 1937/01/29
- DÉCIMO PERÍODO: 1937/01/30 - 1938/09/27
- UNDÉCIMO PERÍODO: 1938/09/28 – 1940/01/17
- DUODÉCIMO PERÍODO: 1940/01/18 – 1941/06/05
- DECIMOTERCERO PERÍODO: 1941/06/06 - 1946/03/29
- DECIMOCUARTO PERÍODO: 1946/03/30 – 1954/06/07
- DECIMOQUINTO PERÍODO: 1954/06/08 – 1960/10/03
- DECIMOSEXTO PERÍODO: 1960/10/04 – 1963/12/26
- DECIMOSÉPTIMO: 1963/12/27 – 1968/11/22

❖ Tercera etapa 1968 – 1991. Reforma administrativa, sofisticación del sistema tributario colombiano y complejización de la estructura orgánico–funcional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de sus seis Direcciones Generales.

- DECIMOCTAVO PERÍODO: 1968/11/23 – 1976/01/18
- DECIMONOVENO PERÍODO: 1976/01/19 – 1986/04/06
- VIGÉSIMO PERÍODO: 1986/04/07 - 1989/10/19
- VIGÉSIMO PRIMERO PERÍODO: 1989/10/20 – 1991/06/26



- ❖ Cuarta etapa 1991 – 1999. Separación de la Administración de Impuestos Nacionales y Aduanas, especialización técnica de sus dependencias y creación de los Vice ministerios, en el contexto de la apertura económica.
 - VIGÉSIMO SEGUNDO PERÍODO, 1991/06/27 – 1992/12/28
 - VIGÉSIMO TERCERO PERÍODO: 1992/12/29 – 1995/01/09
 - VIGÉSIMO CUARTO PERÍODO: 1995/01/10 – 1999/06/28
- ❖ Quinta etapa 1999 – 2006. Agregación de Direcciones Generales y creación de nuevos grupos de trabajo, en medio de la crisis económica y la posterior recuperación de la inversión extranjera.
 - VIGÉSIMO QUINTO PERÍODO: 1999/06/29 – 2004/01/27
 - VIGÉSIMO SEXTO PERÍODO: 2004/01/28 – 2006/12/26
 - VIGÉSIMO SÉPTIMO PERÍODO: 2006/12/27 -

ANEXO 9

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO LISTADO DE ESTRUCTURAS 1886 – 2006

1886 - 1914:

Sección 1ª

Sección 2ª

Sección 3ª

Sección 4ª

Sección 5ª

1914 - 1968

Gabinete del Ministro

Secretaría

Sección de Presupuesto y Contabilidad

Sección de Biblioteca y Archivo

Sección de Crédito Público

Sección Jurídica

Jefatura de Rentas e Impuestos Nacionales

Jefatura

Sección 1ª

Sección 2ª

Sección 3ª

Sección 4ª

Instituto Geográfico Militar y Catastral

Sección de Aduanas

Cuerpos de Policía Fiscal

Administraciones de Hacienda Nacional

Oficina de Ventas

Tesorería General de la República



1968 - 1992

0. Gabinete

- Oficinas
- Secciones
- Comisiones

1. Dirección General de Impuestos Nacionales

- Subdirecciones
- Divisiones
- Secciones
- Grupos

2. Dirección General de Aduanas

- Subdirecciones
- Divisiones
- Secciones
- Grupos

3. Dirección General de Servicios Administrativos

- Subdirecciones
- Divisiones
- Secciones
- Grupos

4. Dirección General de Presupuesto

- Subdirecciones
- Divisiones
- Secciones
- Grupos

5. Dirección General de Crédito Público

- Subdirecciones
- Divisiones
- Secciones
- Grupos

6. Dirección General de Tesorería

- Subdirecciones
- Divisiones
- Secciones
- Grupos

1992 - 2006**0. Despacho del Ministro**

Oficinas

Comités

0.1 Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Subdirecciones

0.2 Dirección General de Apoyo Fiscal

Subdirecciones

0.3 Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional

Subdirecciones

1. Despacho del Viceministro General

Oficinas

2. Despacho del Viceministro Técnico

2.1 Dirección General de Política Macroeconómica

2.2 Dirección General de Regulación Financiera

2.3 Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social

3. Secretaría General

3.1 Dirección Administrativa

3.1.1 Subdirecciones

3.2 Dirección de Tecnología

3.2.1 Subdirecciones

PROYECTO DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DISTRITAL DE ADMINISTRACIÓN DE ARCHIVOS
CUADRO DE EVOLUCIÓN ORGÁNICO FUNCIONAL SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA DE BOGOTÁ 1926 - 2006

Nombre Actaul de la Entidad	Dependencia que cumple la función*	Dependencia unificada	Soporte Función*	Año	Funciones
Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá	Secretario de Hacienda	Secretario de Hacienda	Ley 72 (Noviembre 29) del Congreso de Colombia, sobre facultades al Municipio de Bogotá	1926	El Secretario de Hacienda será por delegación del Alcalde, el ordenador de los gastos municipales de acuerdo con el presupuesto que vote el Concejo, y tendrá voz pero no voto en sus deliberaciones.
Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá	Junta Consultiva de Hacienda	Junta Distrital de Hacienda	Acuerdo 31 (Noviembre 21) de Concejo de Bogotá. Se crea la Junta Consultiva de Hacienda	1938	Créase la Junta Consultiva de Hacienda del Municipio, que estará integrada por tres miembros designados por el Alcalde de la ciudad, los cuales serán, necesariamente, individuos versados en finanzas y ciudadanos de la mayor prestancia moral y social.
Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá	Departamento de Valorización	Departamento de Valorización	Decreto 675 (Diciembre 7) del Alcalde de Bogotá. Se reorganiza la Sección de Valorización	1950	La Sección de Valorización de la Secretaría de Hacienda se denominará "Departamento de Valorización".
Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá	Departamento de Catastro	Departamento de Catastro	Decreto 321 (Junio 27) del Alcalde de Bogotá. Se reorganizan algunas dependencias de la Secretaria de Hacienda, se crean unos cargos y se modifican algunas asignaciones	1952	Funcionara con el personal y las asignaciones mensuales que se expresen.

ANEXO 10



Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá	Departamento de Adquisiciones de Inmuebles	Departamento de Adquisición de Inmuebles	Decreto 321 (Junio 27) del Alcalde de Bogotá. Se reorganizan algunas dependencias de la Secretaría de Hacienda, se crean unos cargos y se modifican algunas asignaciones	1952	Funcionará en lo sucesivo con el personal y las asignaciones mensuales que se expresan.
Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá	Sección de Personal del Municipio de Bogotá	Sección de Personal del Municipio de Bogotá	Decreto 321 (Junio 27) del Alcalde de Bogotá. Se reorganizan algunas dependencias de la Secretaría de Hacienda, se crean unos cargos y se modifican algunas asignaciones	1952	Registrar el movimiento de todo el personal de trabajadores al servicio del Municipio y las demás que por medio de Resoluciones le fije el Secretario de Hacienda.
Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá	Sección de Contabilidad y Presupuestos	Sección de Contabilidad y Presupuestos	Decreto 321 (Junio 27) del Alcalde de Bogotá. Se reorganizan algunas dependencias de la Secretaría de Hacienda, se crean unos cargos y se modifican algunas asignaciones	1952	Funcionará con el personal y asignaciones que se expresan.
Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá	Departamento de Valorización del Distrito Especial	Departamento de Valorización	Decreto 788 (Septiembre 18) del Alcalde Mayor del D.E. de Bogotá. Se crea el Departamento de Valorización del Distrito Especial	1957	El cálculo, liquidación y cobranzas del gravamen de valorización.

Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá	Departamento de Valorización del Distrito Especial	Departamento de Valorización	Decreto 788 (Septiembre 18) del Alcalde Mayor del D.E. de Bogotá. Se crea el Departamento de Valorización del Distrito Especial	1957	La resolución de los negocios jurídicos administrativos provenientes de tal ejercicio.
Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá	Secretario de Hacienda	Secretario de Hacienda	Decreto 838 (Diciembre 23) del Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá. Se reestructuran las dependencias de la Secretaría de Hacienda y se desarrolla su organización Administrativa y Funcional.	1993	Dirigir con el Alcalde Mayor la política del Distrito Capital en materia tributaria, presupuestal y de manejo de tesorería.

ANEXO 11

DECRETO 545 DE 2006

(Diciembre 29)

“Por el cual se adopta la estructura interna y funcional de la Secretaría Distrital de Hacienda y se dictan otras disposiciones”

CAPITULO II

ESTRUCTURA Y FUNCIONES DE LAS DEPENDENCIAS

ARTÍCULO 3o. ESTRUCTURA. LA SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA tendrá la siguiente estructura:

SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA

1. Despacho del Secretario de Hacienda
 - 1.1. Oficina de Análisis y Control de Riesgo
 - 1.2. Oficina Asesora de Planeación
 - 1.3. Oficina de Banca Multilateral y Cooperación
 - 1.4. Oficina de Control Interno Disciplinario

SUBSECRETARÍA DE HACIENDA

2. Despacho del Subsecretario de Hacienda
 - 2.1. Subdirección de Proyectos Especiales

DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICAS Y ESTUDIOS FISCALES

3. Despacho del Director de Estadísticas y Estudios Fiscales
 - 3.1. Subdirección de Análisis Fiscal
 - 3.2. Subdirección de Análisis Sectorial

DIRECCIÓN DE SISTEMAS E INFORMÁTICA

4. Despacho del Director de Sistemas e Informática
 - 4.1. Subdirección de Infraestructura Tecnológica
 - 4.2. Subdirección de Ingeniería de Software
 - 4.3. Subdirección de Gestión de Conectividad
 - 4.4. Subdirección de Servicios y Atención al Usuario

DIRECCIÓN DE GESTIÓN CORPORATIVA

5. Despacho del Director de Gestión Corporativa
 - 5.1. Subdirección Administrativa
 - 5.2. Subdirección Financiera
 - 5.3. Subdirección del Talento Humano
 - 5.4. Oficina de Correspondencia, Quejas y Soluciones.



DIRECCIÓN JURÍDICA

- 6. Despacho del Director Jurídico
 - 6.1. Subdirección de Asuntos Contractuales
 - 6.2. Subdirección Jurídica de Hacienda
 - 6.3. Subdirección de Gestión Judicial

DIRECCIÓN DISTRITAL DE IMPUESTOS

- 7. Despacho del Director Distrital de Impuestos
 - 7.1. Oficina de Servicio al Contribuyente
 - 7.2. Subdirección Jurídico Tributaria
 - 7.2.1. Oficina de Recursos Tributarios
 - 7.3. Subdirección de Impuestos a la Propiedad
 - 7.3.1. Oficina de Fiscalización
 - 7.3.2. Oficina de Liquidación
 - 7.3.3. Oficina de Cobro
 - 7.4. Subdirección de Impuestos a la Producción y al Consumo
 - 7.4.1. Oficina de Fiscalización
 - 7.4.2. Oficina de Liquidación
 - 7.4.3. Oficina de Cobro
 - 7.5. Subdirección de Gestión del Sistema Tributario
 - 7.5.1. Oficina de Cuentas Corrientes
 - 7.5.2. Oficina Control Agentes de Recepción y Recaudo
 - 7.5.3. Oficina de la Información Tributaria

DIRECCIÓN DISTRITAL DE PRESUPUESTO

- 8. Despacho del Director Distrital de Presupuesto
 - 8.1. Subdirección de Competitividad y Gobierno
 - 8.2. Subdirección de Desarrollo Social
 - 8.3. Subdirección de Finanzas Distritales
 - 8.4. Subdirección de Análisis, Ingreso y Sostenibilidad

DIRECCIÓN DISTRITAL DE TESORERÍA

- 9. Despacho del Tesorero Distrital
 - 9.1. Oficina de Ejecuciones Fiscales.
 - 9.2. Subdirección de Planeación Financiera e Inversiones
 - 9.2.1. Oficina de Planeación Financiera
 - 9.2.2. Oficina de Inversiones
 - 9.3. Subdirección de Operación Bancaria
 - 9.3.1. Oficina de Pagaduría

DIRECCIÓN DISTRITAL DE CONTABILIDAD

- 10. Despacho del Director Distrital de Contabilidad
 - 10.1. Subdirección de Gestión Contable de Hacienda
 - 10.2. Subdirección de Consolidación, Gestión e Investigación

DIRECCIÓN DISTRITAL DE CRÉDITO PÚBLICO

11. Despacho del Director Distrital de Crédito Público

11.1. Subdirección de Financiamiento

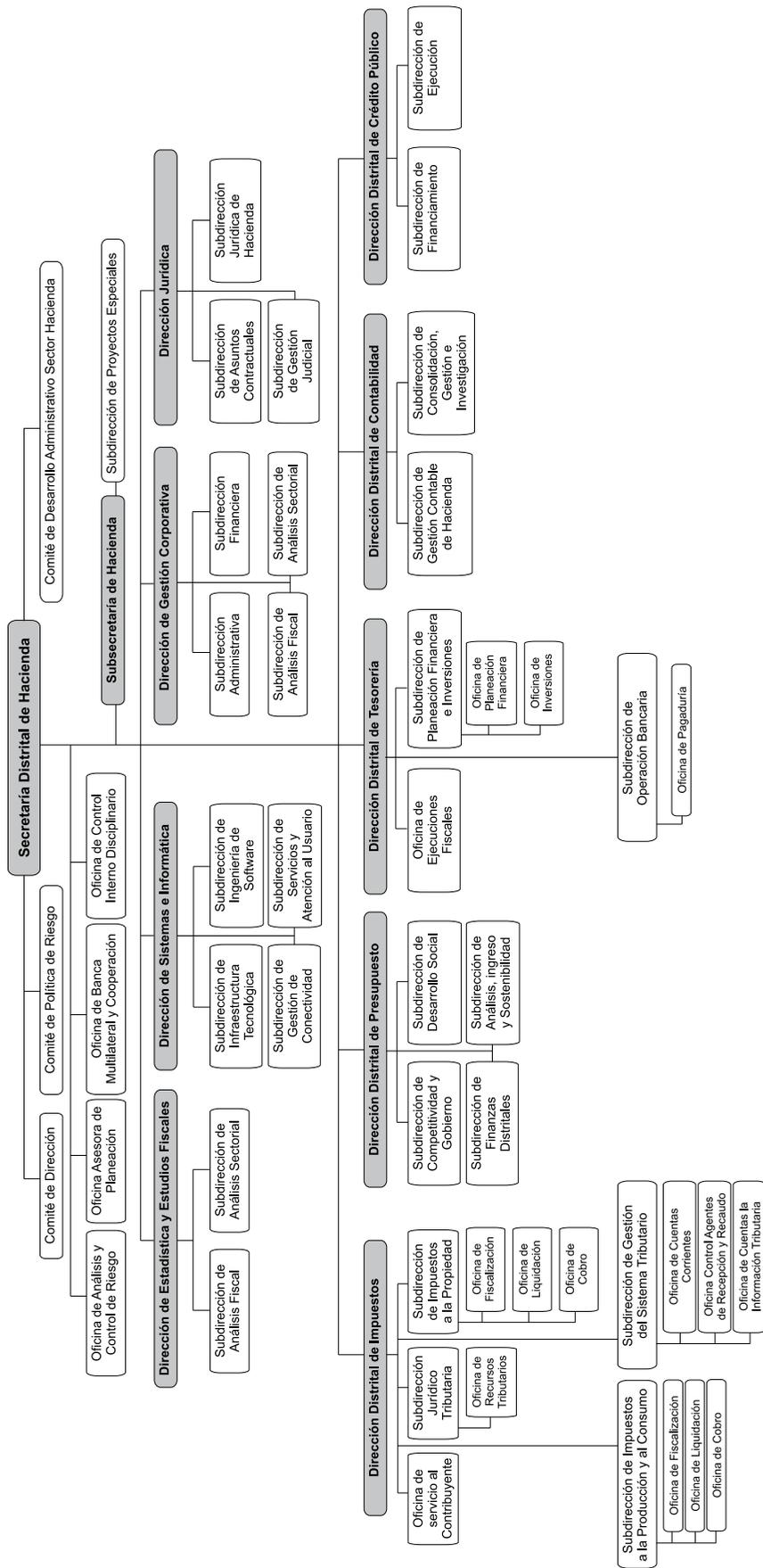
11.2. Subdirección de Ejecución

ÓRGANOS CONSULTIVOS

12. Comité de Desarrollo Administrativo del Sector Hacienda

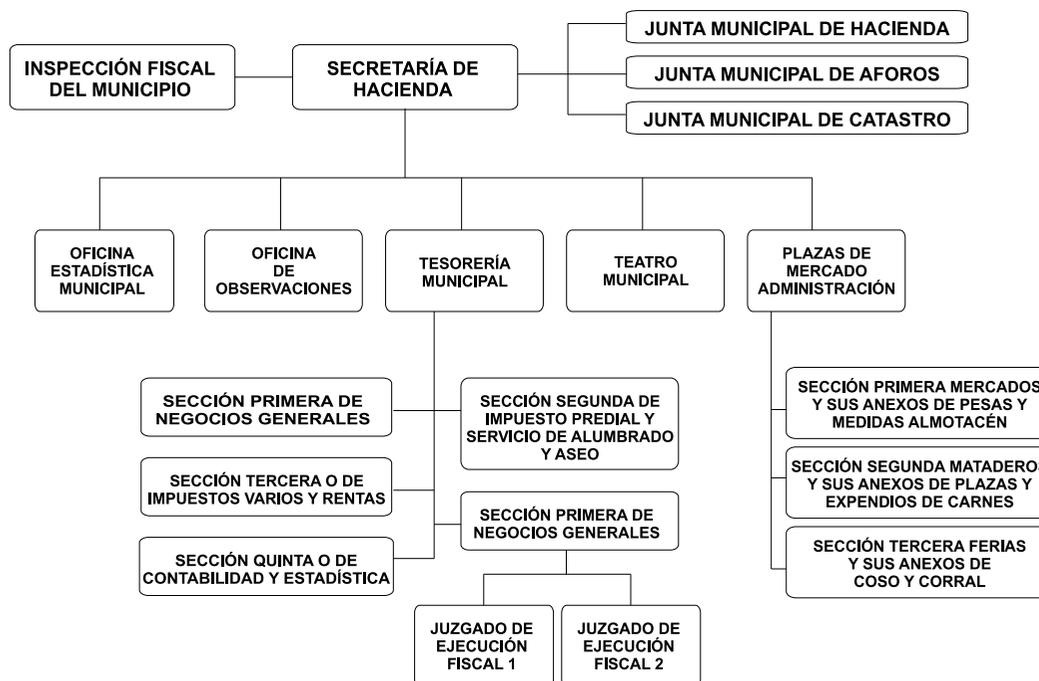
13. Comité de Dirección. 14. Comité Política de riesgo

ANEXO 12





SECRETARÍA DE HACIENDA MUNICIPAL DE BOGOTÁ ORGANIGRAMA 1927



Se describen cada una de las dependencias que aparecen en el organigrama de 1927, en orden jerárquico de administración por niveles (comenzando por la entidad, los órganos consultores externos y de control como nivel 1; las dependencias de dirección internas como nivel 2; las subdivisiones en secciones como nivel 3; y las sub. – sub. - secciones como nivel 4), citando para cada caso la normatividad que dio origen a su creación, reglamentación, organización, funciones, reorganización y supresión para los casos que aplica, con el fin de sustentar su existencia dentro del esquema orgánico funcional de la entidad.

Nivel 1

» SECRETARÍA DE HACIENDA

- **Creación:** Ley 72 de 1926 (noviembre 29)
- **Reglamentación:** Decreto 47 de 1927 (enero 12)
- **Funciones:** designación de asuntos mediante el Decreto 106 de 1927 (junio 30).

» **INSPECCIÓN FISCAL DEL MUNICIPIO** (organismo de control externo)

- **Creación:** Acuerdo 11 de 1918 (mayo 17), “por el cual se crea una Oficina de Inspección Fiscal del Municipio, se establece una Comisión Fiscal y se le asignan funciones”. A su vez crea el cargo de Inspector Fiscal del Municipio.
- **Funciones:** El mismo AC 11/1918 en el Art. 2º, establece: “Las funciones del Inspector Fiscal serán de dos clases: de fiscalización de las rentas municipales en cuanto su recaudación e inversión, y de investigación y estudio de la organización de dichas rentas, para allegar los datos tendientes a obtener su reorganización y mejoramiento”.
- **Reorganización:** Mediante el Acuerdo 11 de 1922 (marzo 28) “por el cual se reorganiza la Inspección Fiscal del Municipio”, se deroga el AC 11/1918, y los Artículos: 31º del Acuerdo 36 de 1918 “sobre Hacienda Municipal y reglamentación de la misma”; y 3º y 4º del Acuerdo 78 de 1919 (diciembre 2) “sobre reorganización de la Tesorería Municipal y creación de varios empleos”.

» **JUNTA MUNICIPAL DE HACIENDA** (organismo consultor externo)

- **Creación:** Artículo 58º de la Ordenanza 27 de 1912 (abril 26).
- **Organización:** Acuerdo 10 de 1914 (julio 1).

» **JUNTA MUNICIPAL DE CATASTRO** (organismo asesor externo)

- **Creación:** Acuerdo 16 de 1918 (julio 6) “por el cual se establece una Junta destinada a levantar el Catastro Municipal”.
- **Organización:** Acuerdo 49 de 1919 (septiembre 9).
- **Funciones:** el mismo AC 49/1919.

» **JUNTA MUNICIPAL DE AFOROS** (organismo consultor externo)

- **Creación:** Acuerdo 65 de 1923.

Nivel 2

» **OFICINA DE ESTADÍSTICA**

- **Creación:** Acuerdo 5 de 1918 (Abril 2) “Por el cual se establece una Oficina de Estadística Municipal”.



» OFICINA DE ORDENACIONES

Esta oficina se incluye en el organigrama debido a que el mismo Decreto 106 de 1927, deja abierto el margen para adscribir cualquier negocio que tuviera relación con Hacienda, de los mencionados asuntos que le correspondían a la Secretaría. Además, fue identificada directamente dentro de la estructura de la entidad, mediante el Acuerdo 23 de 1929 que la suprime, y sus asuntos se trasladan al Departamento de la Contraloría Municipal, dependencia que a su vez fue creada mediante el mismo acto administrativo, como oficina auxiliar de la Secretaría de Hacienda durante un año, tras el cual se convirtió en una entidad autónoma de la administración municipal.

» TESORERÍA MUNICIPAL

- **Reorganización:** Acuerdo 34 de 1926 (agosto 23) "Reorgánico de la Tesorería Municipal".

» TEATRO MUNICIPAL

- **Reglamentación:** Mediante los Acuerdos 87 de 1925, y 15 de 1927 se facultó al Alcalde para reglamentar el régimen interno del teatro.
- **Organización:** Decreto 11 de 1927 (agosto 23).

» PLAZAS DE MERCADO ADMINISTRACIÓN

- **Reorganización:** Acuerdo 32 de 1926 (agosto 20) "Reorgánico de las plazas de mercado".

Nivel 3

Secciones dependientes de la Tesorería Municipal

» SECCIÓN PRIMERA O DE NEGOCIOS GENERALES

- **Creación:** AC 34/1926.

» SECCIÓN SEGUNDA DE IMPUESTO PREDIAL Y DE SERVICIOS DE ALUMBRADO Y ASEO

- **Reorganización:** Acuerdo 37 de 1923 (junio 14).
- **Creación:** AC 1/1922, como Sección Primera. Con el AC 34/1926, se convierte en Sección Segunda. Encargada del cobro y anotación del impuesto predial y servicios.

» **SECCIÓN TERCERA O DE IMPUESTOS VARIOS Y RENTAS**

- **Creación:** AC 1/1922, como Sección Segunda. Con el AC 34/1926, pasa a ser Sección Tercera. Encargada del cobro y anotación de todos los impuestos y contribuciones, a excepción del predial y servicios de alumbrado y aseo, y las demás rentas que debían pagarse al Municipio.

» **SECCIÓN CUARTA O DE COBROS**

- **Creación:** AC 78/ 1919 creó el cargo de Juez Municipal de Ejecuciones Fiscales.
- **Funciones:** Acuerdo 77 de 1920 (diciembre 2) “por el cual se adiciona el número 78 de 1919 (funciones del Juez de Ejecuciones Fiscales)”.
- **Reorganización:** AC 34/1926, Formada por dos Juzgados de Ejecuciones Fiscales, en el

Nivel 4

Sub - Secciones dependientes de la Sección Cuarta o de Cobros, de la Tesorería Municipal

» **JUZGADO DE EJECUCIÓN FISCAL 1**

- **Creación:** AC 34/1926. Funciona separadamente del otro Juzgado, bajo la dependencia inmediata de la Tesorería Municipal.

» **JUZGADO DE EJECUCIÓN FISCAL 2**

- **Creación:** AC 34/1926. Funciona separadamente del otro Juzgado, bajo la dependencia inmediata de la Tesorería Municipal.

Nivel 5 del Organigrama

» **SECCIÓN QUINTA O DE CONTABILIDAD Y ESTADÍSTICA**

- **Creación:** AC 1/1922, como Sección Tercera. Con el AC 34/1926, se convierte en Sección Quinta.

Secciones Dependientes de la Administración de las plazas de Mercado

» **SECCIÓN PRIMERA**

- **Creación:** AC 32/1926. Mercados y sus anexos de pesas y medidas (almotacén).



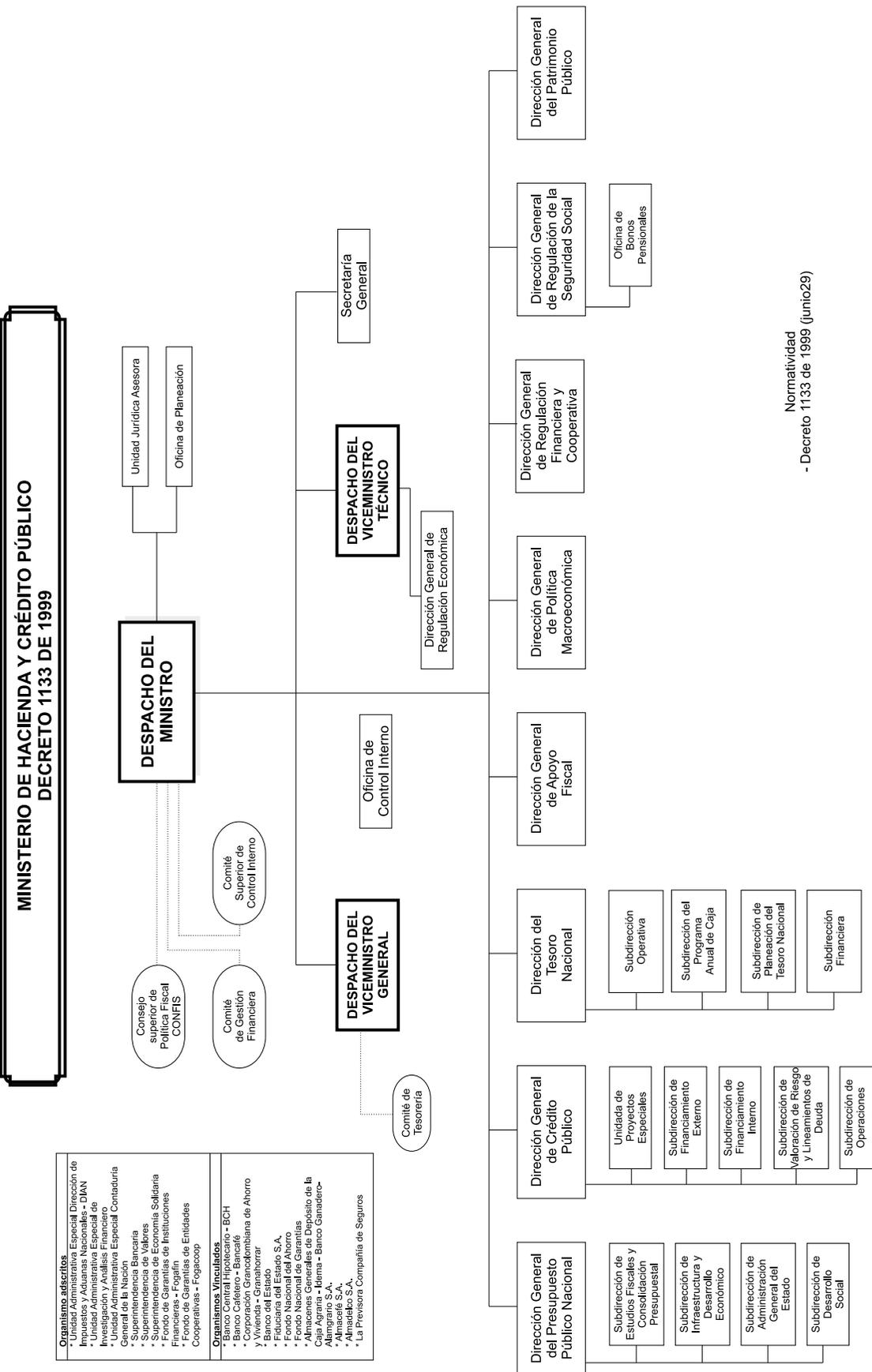
» **SECCIÓN SEGUNDA**

- **Creación:** AC 32/1926. Mataderos y sus anexos de plazas y expendios de carnes.

» **SECCIÓN TERCERA**

- **Creación:** AC 32/1926. Ferias y sus anexos de coso y corral.

ANEXO 13

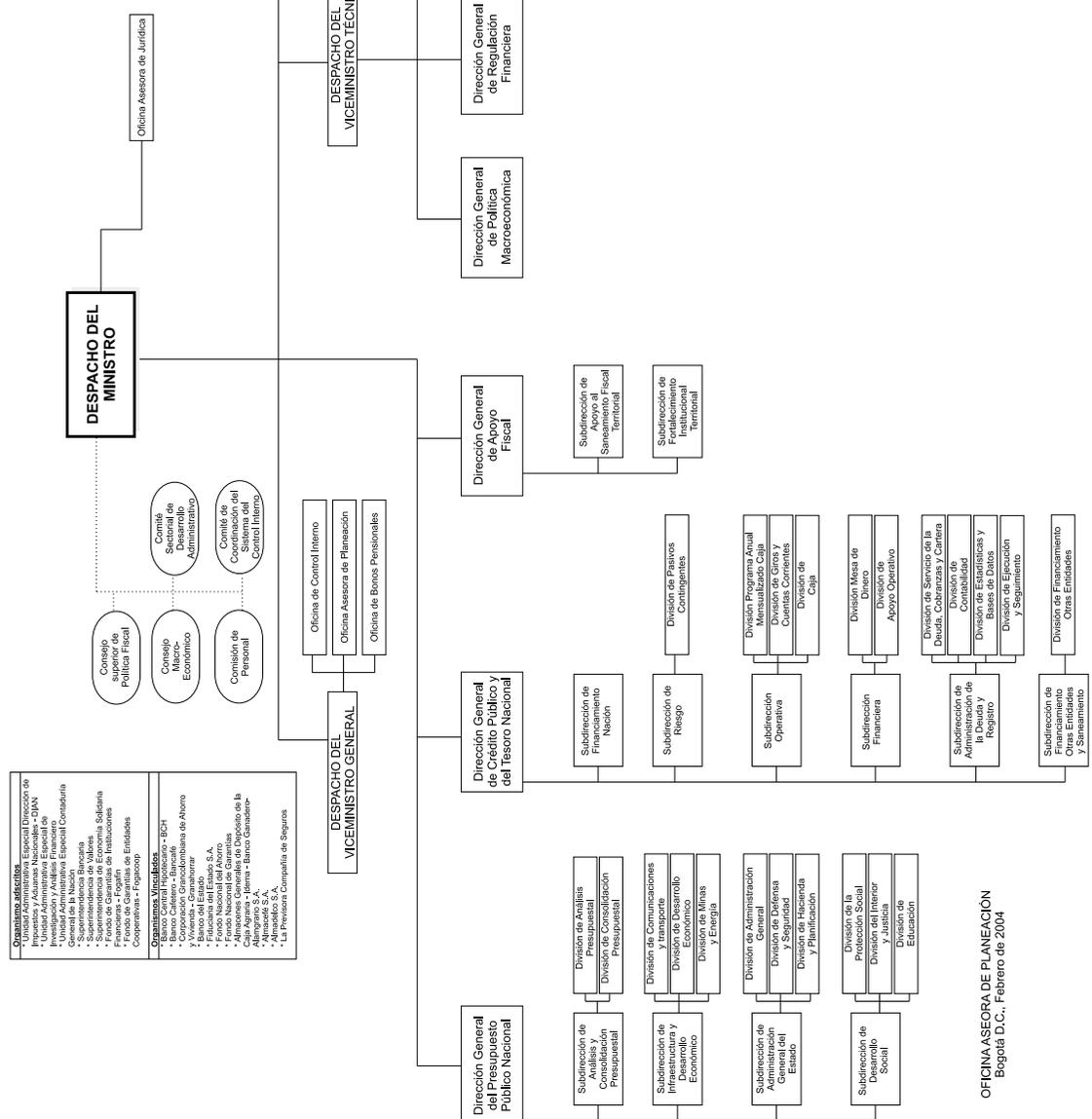


Normatividad
- Decreto 1133 de 1999 (junio 29)



**MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
ESTRUCTURA ORGÁNICA**

- Unidades Ejecutivas**
- Unidad Administrativa Especial Dirección de Investigación y Análisis Financiero
 - Unidad Administrativa Especial de Estudios de la Nación
 - Superintendencia de Valores
 - Superintendencia de Economía Solidaria
 - Superintendencia de Industrias y Actividades Comerciales - FOGIM
 - Superintendencia de Seguros - FOGAESS
- Organismos Vinculados**
- Banco Central Hipotecario - BCH
 - Corporación Colombiana de Ahorro y Vivienda - Coravivienda
 - Fideicomiso del Estado S.A.
 - Fondo Nacional de Garantías
 - Fondo Nacional de Inversión y Fomento - FONIN
 - Almirante S.A.
 - Almirante S.A.
 - La Previsora Compañía de Seguros



DECRETO 246 DE 2004

 Línea de Mando

 Coordinación y Asesoría

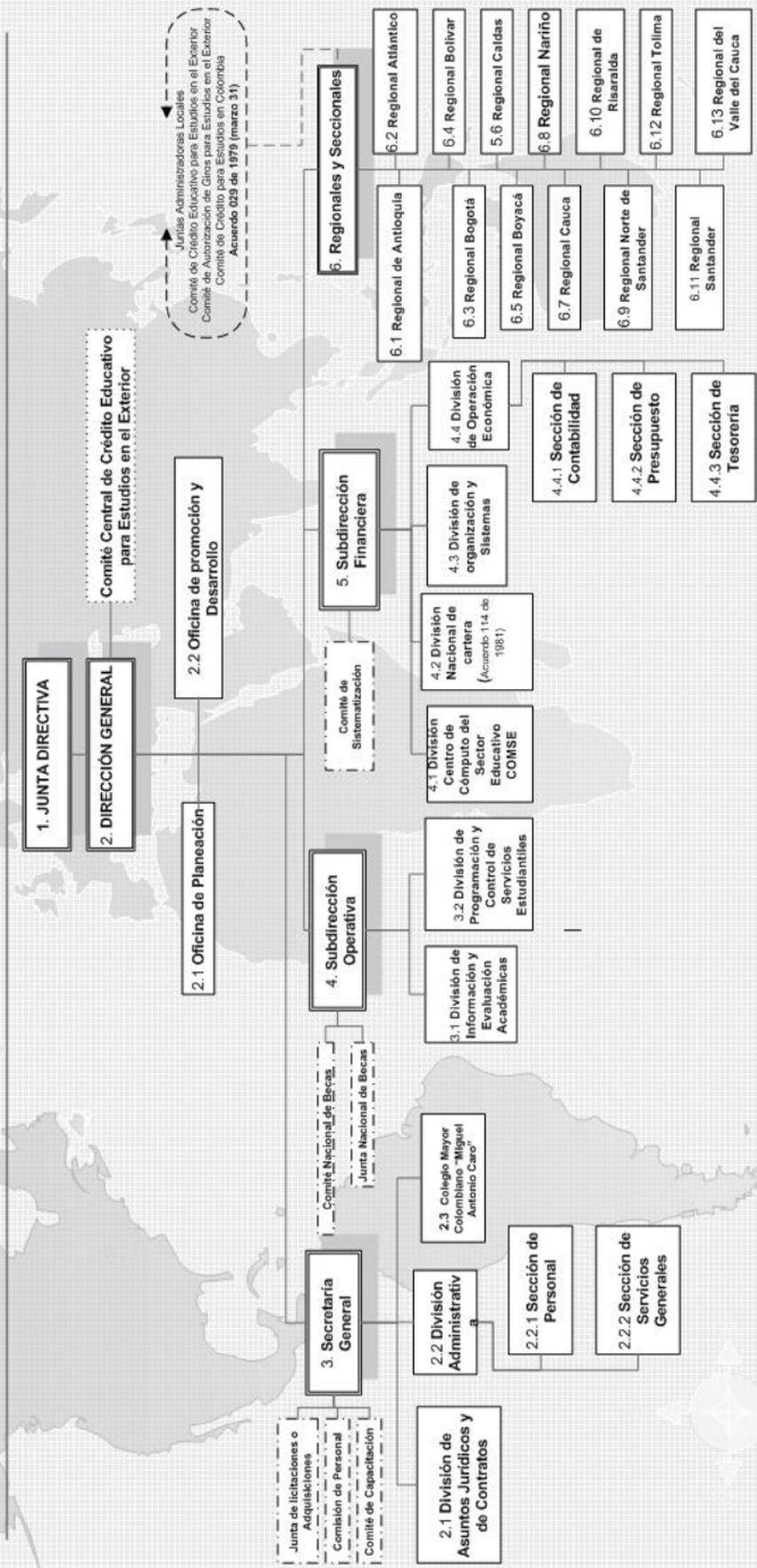
OFICINA ASESORA DE PLANEACIÓN
 Bogotá D.C., Febrero de 2004



INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TÉCNICOS EN EL EXTERIOR - MARIANO OSPINA PEREZ – ICETEX

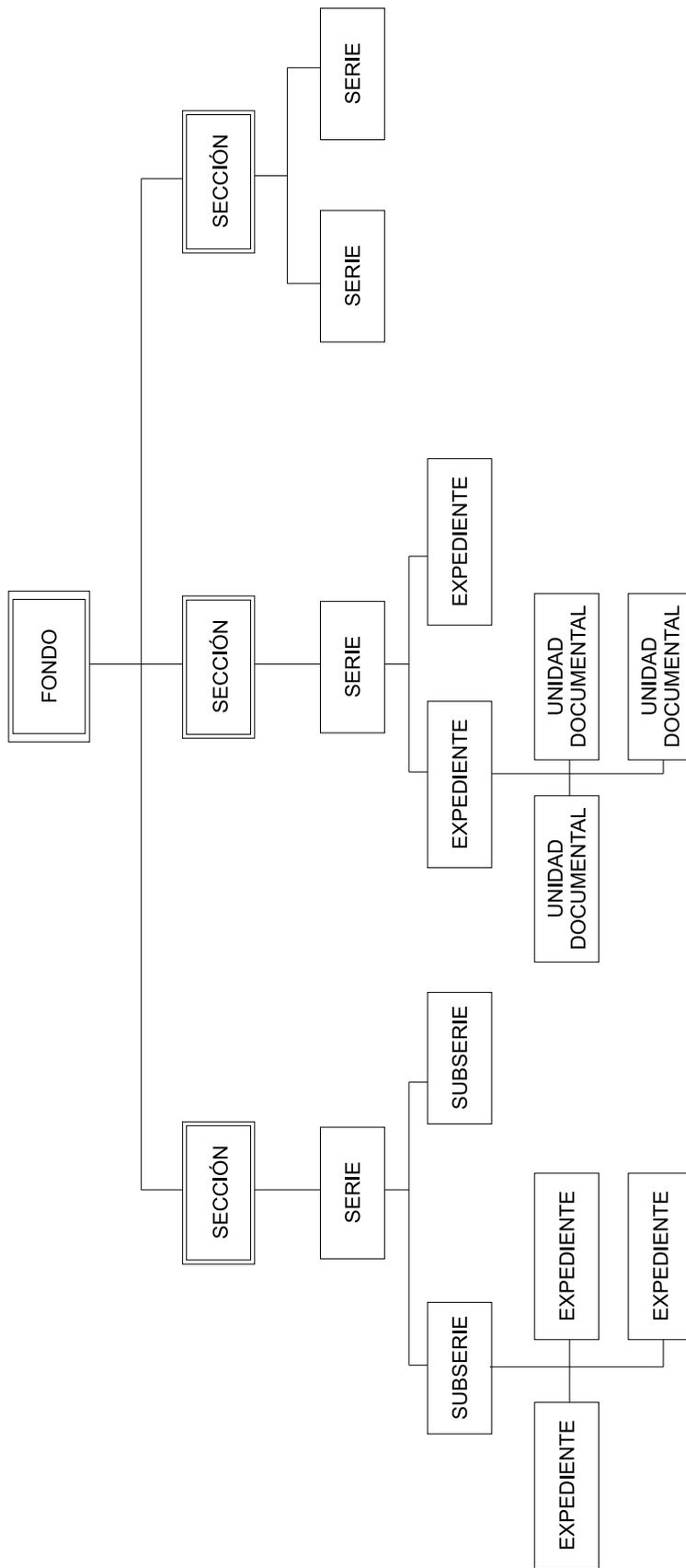
Octavo periodo: 1979 marzo 31 a 1986 julio 2

Acuerdo 029 de 1979 (marzo 31), Decreto 1871 de 1980 (julio 18), Acuerdo 080 de 1981 (octubre 5), Acuerdo 114 de 1981 (noviembre 2)



ANEXO 15

NIVELES PARA LA CLASIFICACIÓN DE ACUERDO
A UNA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA



Impreso en
Bogotá D.C., Colombia
Subdirección Imprenta Distrital D.D.D.I
2011
©

Este título forma parte de la colección Instrumentos Técnicos que el Archivo de Bogotá viene publicando y a la que también pertenecen “Sistema Integrado de Conservación: experiencias del Archivo de Bogotá aplicadas a entidades distritales”; “Tablas de Retención Documental para las entidades distritales” y “Guía de gestión documental por procesos”.

“Guía metodológica para la investigación de historias institucionales – Modelo de orientación general”, es un instrumento que desarrolla los elementos necesarios para la investigación histórica. El concepto que la relaciona con otras disciplinas sociales es el de institución, pues a su alrededor todas encuentran su razón de ser: la comprensión del Estado (evolución histórica, estructura y organización) y la manifestación de su existencia: el ejercicio y monopolio del poder.

Los lineamientos que traza este documento no son preceptivos. Constituyen una guía y/o un modelo de orientación general para la elaboración de historias institucionales. Tienen en cuenta la organización del Estado y estructura del poder estatal como objeto de investigación histórica, la naturaleza jurídica de las instituciones y la historia de la administración. No pretende constituirse en un manual definitivo, sino más bien, su objetivo general es ofrecer pautas y recomendaciones generales que sustenten desde la teoría y la práctica una metodología de investigación de historia institucional.

