

COMPETENCIA:

Subdirección de Tecnologías de la Información Archivística y Documento Electrónico
Grupo de Innovación y Apropiación de Tecnologías de la Información Archivística

MOTIVO DE LA CONSULTA:

Respecto de los requerimientos tecnológicos necesarios para adelantar un proceso de digitalización documental “certificada” bien sea, mediante la utilización de un mecanismo de firma digital o firma electrónica, en el marco de la radicación de recursos en un proceso administrativo masivo, de conformidad con el grado de confiabilidad del mensaje de datos requerido por el inciso final del artículo 9 de la Ley 527 de 1999.

Lo anterior, en el marco de la construcción de expedientes electrónicos o híbridos bajo el cumplimiento del mandato devenido de la aplicación del artículo 8 de la mencionada ley, bajo el entendido que en un proceso masivo de radicación documental, aplicando los principios de austeridad administrativa y la política “cero papel” sea posible, digitalizar el documento que el ciudadano pretenda radicar físicamente y conformar a partir de esa acción, un mensaje de datos a incluir en un expediente electrónico.

DE LA NORMATIVA APLICABLE

- La Ley 527 de 1999 o Ley Comercio Electrónico, ordena lo siguiente en sus artículos 6 a 13:

ARTÍCULO 6º. Escrito. Cuando cualquier norma requiera que la información conste por escrito, ese requisito quedará satisfecho con un mensaje de datos, si la información que éste contiene es accesible para su posterior consulta.

Lo dispuesto en este artículo se aplicará tanto si el requisito establecido en cualquier norma constituye una obligación, como si las normas prevén consecuencias en el caso de que la información no conste por escrito.

ARTÍCULO 7º. Firma. Cuando cualquier norma exija la presencia de una firma o establezca ciertas consecuencias en ausencia de la misma, en relación con un mensaje de datos, se entenderá satisfecho dicho requerimiento si:

- a) Se ha utilizado un método que permita identificar al iniciador de un mensaje de datos y para indicar que el contenido cuenta con su aprobación;*
- b) Que el método sea tanto confiable como apropiado para el propósito por el cual el mensaje fue generado o comunicado.*

Lo dispuesto en este artículo se aplicará tanto si el requisito establecido en cualquier norma constituye una obligación, como si las normas simplemente prevén consecuencias en el caso de que no exista una firma.

ARTÍCULO 8º. Original. Cuando cualquier norma requiera que la información sea presentada y conservada en su forma original, ese requisito quedará satisfecho con un mensaje de datos, si:

- a) Existe alguna garantía confiable de que se ha conservado la integridad de la información, a partir del momento en que se generó por primera vez en su forma definitiva, como mensaje de datos o en alguna otra forma;*
- b) De requerirse que la información sea presentada, si dicha información puede ser mostrada a la persona que se deba presentar.*

Lo dispuesto en este artículo se aplicará tanto si el requisito establecido en cualquier norma constituye una obligación, como si las normas simplemente prevén consecuencias en el caso de que la información no sea presentada o conservada en su forma original.

ARTÍCULO 9º. Integridad de un mensaje de datos. Para efectos del artículo anterior, se considerará que la información consignada en un mensaje de datos es íntegra, si ésta ha permanecido completa e inalterada, salvo la adición de algún endoso o de algún cambio que sea inherente al proceso de comunicación, archivo o presentación. El grado de confiabilidad requerido, será determinado a la luz de los fines para los que se generó la información y de todas las circunstancias relevantes del caso.

ARTÍCULO 10. Admisibilidad y fuerza probatoria de los mensajes de datos. Los mensajes de datos serán admisibles como medios de prueba y su fuerza probatoria es la otorgada en las disposiciones del Capítulo VIII del Título XIII, Sección Tercera, Libro Segundo del Código de Procedimiento Civil.

En toda actuación administrativa o judicial, no se negará eficacia, validez o fuerza obligatoria y probatoria a todo tipo de información en forma de un mensaje de datos, por el sólo hecho que se trate de un mensaje de datos o en razón de no haber sido presentado en su forma original.

ARTÍCULO 11. Criterio para valorar probatoriamente un mensaje de datos. Para la valoración de la fuerza probatoria de los mensajes de datos a que se refiere esta ley, se tendrán en cuenta las reglas de la sana crítica y demás criterios reconocidos legalmente para la apreciación de las pruebas. Por consiguiente habrán de tenerse en cuenta: la confiabilidad en la forma en la que se haya generado, archivado o comunicado el mensaje, la confiabilidad en la forma en que se haya conservado la integridad de la información, la forma en la que se identifique a su iniciador y cualquier otro factor pertinente.

ARTÍCULO 12. Conservación de los mensajes de datos y documentos. Cuando la ley requiera que ciertos documentos, registros o informaciones sean conservados, ese requisito quedará satisfecho, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

- 1. Que la información que contengan sea accesible para su posterior consulta.*
- 2. Que el mensaje de datos o el documento sea conservado en el formato en que se haya generado, enviado o recibido o en algún formato que permita demostrar que reproduce con exactitud la información generada, enviada o recibida, y*
- 3. Que se conserve, de haber alguna, toda información que permita determinar el origen, el destino del mensaje, la fecha y la hora en que fue enviado o recibido el mensaje o producido el documento.*

No estará sujeta a la obligación de conservación, la información que tenga por única finalidad facilitar el envío o recepción de los mensajes de datos.

Los libros y papeles del comerciante podrán ser conservados en cualquier medio técnico que garantice su reproducción exacta.

ARTÍCULO 13. Conservación de mensajes de datos y archivo de documentos a través de terceros. El cumplimiento de la obligación de conservar documentos, registros o informaciones en mensajes de datos, se podrá realizar directamente o a través de terceros, siempre y cuando se cumplan las condiciones enunciadas en el artículo anterior.

- La Ley 594 de 2000 o Ley General de Archivos ordena la siguiente en el artículo 19:

Artículo 19. Soporte Documental. Las entidades del Estado podrán incorporar tecnologías de avanzada en la administración y conservación de sus archivos, empleando cualquier medio técnico, electrónico, informático, óptico o telemático, siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos:

- *Organización archivística de los documentos.*
- *Realización de estudios técnicos para la adecuada decisión, teniendo en cuenta aspectos como la conservación física, las condiciones ambientales y operacionales,*

la seguridad, perdurabilidad y reproducción de la información contenida en estos soportes, así como el funcionamiento razonable del sistema.

PARAGRAFO 1. Los documentos reproducidos por los citados medios, gozarán de la validez y eficacia del documento original, siempre que se cumplan los requisitos exigidos por la leyes procesales y se garantice la autenticidad, integridad e inalterabilidad de la información.

PARAGRAFO 2. Los documentos originales que posean valores históricos no podrán ser destruidos, aun cuando hayan sido reproducidos y/o almacenados mediante cualquier medio.

- El Decreto 1080 de 2015, en los artículos 2.8.2.7.2 a 2.8.2.7.7 y 2.8.2.7.12, establece lo siguiente:

Artículo 2.8.2.7.2 Características del documento electrónico de archivo. Los documentos electrónicos dependen de su estructura lógica más que de la física. Los documentos generados y gestionados a través de sistemas electrónicos deben tener como mínimo las siguientes características.

a) Contenido estable. El contenido del documento no cambia en el tiempo; los cambios deben estar autorizados conforme a reglas establecidas, limitadas y controladas por la entidad, o el administrador del sistema, de forma que al ser consultado cualquier documento, una misma pregunta, solicitud o interacción genere siempre el mismo resultado.

b) Forma documental fija. Se define como la cualidad del documento de archivo que asegura que su contenido permanece completo y sin alteraciones, a lo largo del tiempo, manteniendo la forma original que tuvo durante su creación.

c) Vínculo archivístico. Los documentos de archivo están vinculados entre sí, por razones de la procedencia, proceso, trámite o función y por lo tanto este vínculo debe mantenerse a lo largo del tiempo, a través de metadatos que reflejen el contenido, el contexto y la estructura tanto del documento como de la agrupación documental a la que pertenece (serie, subserie o expediente).

d) Equivalente Funcional. Cuando se requiera que la información conste por escrito, ese requisito quedará satisfecho con un mensaje de datos, si la información que este contiene es accesible para su posterior consulta.

Parágrafo. El Archivo General de la Nación Jorge Palacios Preciado y el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones definirán las excepciones aplicables a este artículo cuando por razones de obsolescencia tecnológica no sea

posible garantizarlas, sin afectar la autenticidad, integridad, inalterabilidad, fiabilidad y disponibilidad de los documentos.

Artículo 2.8.2.7.3 Requisitos para la presunción de autenticidad de los documentos electrónicos de archivo. Sin perjuicio de lo establecido en las normas procesales se deben tener en cuenta además los siguientes requisitos en la gestión de documentos electrónicos de archivo, para asegurar en el tiempo su presunción de autenticidad.

a) Se debe expresar desde el momento de su creación los atributos del documento de archivo, tales como el trámite o asunto al que corresponde, las nombres de quienes intervinieron en las diferentes acciones que se llevaron a cabo con el documento, la fecha de creación, la fecha de transmisión, nivel de acceso, los privilegios de acceso, mantenimiento, modificación, transferencia y disposición.

b) Definición de los procedimientos de protección para evitar la pérdida o corrupción de los documentos de archivo, los medios de almacenamiento y la tecnología.

c) Desde el contexto jurídico de acuerdo con lo señalado en el artículo 10 de la Ley 527 de 1999, según el cual en toda actuación administrativa o judicial no se negará eficacia probatoria, validez o fuerza obligatoria y probatoria a todo tipo de información en forma de un mensaje de datos.

d) Desde el contexto administrativo y documental según las reglas a partir de las cuales el documento de archivo es creado.

e) Formas documentales, autenticación del documento de archivo y su identificación de autoridad.

f) Otra información de ayuda a la verificación de autenticidad a través de metadatos.

g) Establecer procedimientos idóneos para asegurar la cadena de preservación de los documentos electrónicos de archivo a lo largo del ciclo de vida, y en el transcurso del tiempo.

Artículo 2.8.2.7.4 Requisitos para la Integridad de los Documentos Electrónicos de Archivo. Los documentos deben permanecer completos y protegidos de manipulaciones o cualquier posibilidad de cambio (de versión o cambio de un formato); así mismo se debe evitar su alteración o eliminación por personas no autorizadas. En caso de requerirse un cambio a la estructura del documento electrónico, por razones plenamente justificadas y por personal debidamente autorizado, se debe dejar evidencia de dichos cambios en el sistema de gestión documental y en el documento, a través de metadatos.

Parágrafo. En el caso que se requiera para garantizar la autenticidad, integridad y confidencialidad de la información, se podrá utilizar firmas electrónicas o digitales de acuerdo con lo señalado en las normas vigentes.

Artículo 2.8.2.7.5 Requisitos para la inalterabilidad de los Documentos Electrónicos de Archivo. Se debe garantizar que un documento electrónico generado por primera vez en su forma definitiva no sea modificado a lo largo de todo su ciclo de vida, desde su producción hasta su conservación temporal o definitiva, condición que puede satisfacerse mediante la aplicación de sistemas de protección de la información, salvo las modificaciones realizadas a la estructura del documento con fines de preservación a largo plazo.

Parágrafo. La modificación con fines de preservación a largo plazo no se considerará una alteración del documento electrónico de archivo, siempre que se haga de acuerdo con las normas establecidas por el Archivo General de la Nación Jorge Palacios Preciado y las normas procesales.

Artículo 2.8.2.7.6 Requisitos para la fiabilidad de los Documentos Electrónicos de Archivo. Garantizan que el contenido de los documentos electrónicos de archivo es una representación completa, fiel y precisa de las operaciones, las actividades o los hechos que testimonia y por lo tanto, su carácter evidencial asegura que se puede recurrir a estos en el curso de posteriores operaciones o actividades.

Artículo 2.8.2.7.7 Requisitos para la disponibilidad de los documentos electrónicos de archivo. Los documentos electrónicos y la información en ellos contenida, debe estar disponible en cualquier momento, mientras la entidad está obligada a conservarla, de acuerdo con lo establecido en las Tablas de Retención Documental (TRD).

Parágrafo. Se deben establecer mecanismos técnicos que aseguren que la información se pueda consultar y estar disponible en el futuro, independientemente del sistema que la produjo, su estructura o medio de registro original.

Artículo 2.8.2.7.12. Del expediente electrónico. Parágrafo 1°. El expediente debe reflejar la secuencia de las diligencias realizadas dentro de una misma actuación o trámite.”, Parágrafo 2° “Se deberán adoptar mecanismos tecnológicos adecuados para cumplir con el proceso de foliado del expediente electrónico de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Ley General de Archivos y demás normas reglamentarias.

- Circular Externa 05 de 2012, emitida por el Archivo General de la Nación, entre otras recomendaciones acerca de los procesos de microfilmación, establece lo siguiente:

La digitalización de documentos en el marco de la Iniciativa Cero Papel.

Es preciso señalar que la “Iniciativa Cero Papel” no debe ser entendida por las diferentes entidades públicas como una política cuyo objetivo es la digitalización de todos los documentos de una entidad, para posteriormente proceder a eliminar los documentos

originales, conservando solo la copia digital, pues esto no solo contraviene las normas que en materia de archivos ha expedido el AGN sino que genera altos costos, afecta los procesos de valoración de documentos y pone en riesgo el patrimonio documental del país; así mismo, no resulta conveniente digitalizar documentos cuyo valor no amerita procesos técnicos como el enunciado, más aún cuando tienen un tiempo de retención documental corto, de acuerdo con lo establecido en las TRD o TVD.

1. Como iniciar un proceso de digitalización.

La planificación detallada para la viabilidad de un proyecto de digitalización debe estar precedida por un riguroso análisis legal, costo-beneficio y de tiempo. En este análisis se deben indicar claramente los beneficios esperados frente al costo de la inversión a realizar; además de los recursos de presupuesto necesarios para adelantar los proyectos correspondientes, tanto en materia de organización de los documentos como en los procesos tecnológicos inherentes a la captura de las imágenes, tales como la descripción de los documentos, la construcción de los índices y el control técnico de calidad, actividades que pueden demandar buena parte del presupuesto asignado al proceso de digitalización.

Un proyecto de digitalización debe incluir mínimo los siguientes elementos:

- a) Definición del alcance.*
- b) Declaración de la finalidad y usos previstos de los documentos y registros digitalizados.*
- c) Metas y beneficios esperados del proyecto.*
- d) Declaración de las necesidades de los usuarios beneficiarios y el impacto esperado.*
- e) Estándares técnicos adoptados o a utilizar.*
- f) Equipos y recursos de planificación, control y ejecución de la digitalización, antes, durante y después del proceso.*
- g) Proceso de Control de Calidad.*
- h) Estrategias para integrar la imagen digitalizada en los procesos de trabajo y en el plan de archivos de la entidad.*
- i) Estrategias para la gestión continua de los documentos y registros digitalizados.*
- j) Estrategias relativas a los requisitos legales para la digitalización.*
- k) Adopción de estándares de preservación a largo plazo para los documentos de conservación total y conservación superior a 20 años, una vez se regule esta materia por el Archivo General de la Nación.*

Para el Archivo General de la Nación la digitalización de documentos puede tener al menos tres tipos de aplicaciones, para cada una de las cuales es posible adoptar diferentes características y estándares, de acuerdo con las necesidades de cada entidad: Digitalización con fines de control y trámite, Digitalización con fines archivísticos, Digitalización con fines de contingencia y continuidad del negocio.

- **LEY 1564 DE 2012** (Julio 12) Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

Artículo 246. Valor probatorio de las copias.

Las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, salvo cuando por disposición legal sea necesaria la presentación del original o de una determinada copia.

Sin perjuicio de la presunción de autenticidad, la parte contra quien se aduzca copia de un documento podrá solicitar su cotejo con el original, o a falta de este con una copia expedida con anterioridad a aquella. El cotejo se efectuará mediante exhibición dentro de la audiencia correspondiente.

- Decreto 2364 de 2012, en su artículo 8, establece lo siguiente:

Artículo 8°. Criterios para establecer el grado de seguridad de las firmas electrónicas. Para determinar si los procedimientos, métodos o dispositivos electrónicos que se utilicen como firma electrónica son seguros, y en qué medida lo son, podrán tenerse en cuenta, entre otros, los siguientes factores:

- 1. El concepto técnico emitido por un perito o un órgano independiente y especializado.*
- 2. La existencia de una auditoría especializada, periódica e independiente sobre los procedimientos, métodos o dispositivos electrónicos que una parte suministra a sus clientes o terceros como mecanismo electrónico de identificación personal.*

CONSIDERACIÓN:

Sobre la respuesta, conviene precisar en primer término, que las consultas que se presentan a esta Entidad, se resuelven de manera general, abstracta e impersonal, de acuerdo con las funciones conferidas en el ejercicio de las atribuciones de dirección y coordinación de la función archivística del Estado colombiano, expresamente señalada en la Ley 594 de 2000, y se circunscribe a hacer claridad en cuanto al texto de las normas de manera general, para lo cual armoniza las disposiciones en su conjunto, de acuerdo con el asunto que se trate y emite su concepto, ciñéndose en todo a las normas vigentes sobre la materia.

CONCLUSIÓN:

La Circular 05 de 2012 arriba citada establece que la digitalización no puede ser tomada como una técnica de copiado de documentos con el objeto de eliminar a continuación los soportes físicos en papel, aún cuando se hayan implementado procesos de digitalización con valor probatorio, sino que estos por tratarse de los originales deben conservarse por los tiempos que prevea la Tabla de Retención Documental o la Tabla de Valoración Documental, según sea el caso.

No obstante, es posible elaborar procedimientos para la recepción de documentación por parte de ciudadanos o interesados por parte de una entidad del estado, en los cuales se incorporen formularios electrónicos que agilicen la respuesta o resultado del mismo y que permitan al interesado cargar al Sistema de Información los documentos digitalizados que cumplan con las características técnicas mínimas y que se requieran como prueba,

partiendo del principio de buena fe; lo anterior es válido siempre y cuando el estudio jurídico del procedimiento autorice esta forma de actuación y los requisitos legales no obliguen la identificación segura del peticionario.

En complemento de lo anterior, también es posible que los usuarios que no deseen utilizar los medios tecnológicos para adelantar su trámite, se les permita entregar los documentos en físico en la ventanilla de la entidad correspondiente, caso en el cual, el procedimiento debe prever la digitalización con valor probatorio de los documentos recibidos y la devolución inmediata al peticionario de los mismos. Para ello se debe utilizar firma digital o electrónica con el objeto de validar por parte de los funcionarios de ventanilla la exactitud de las imágenes digitales obtenidas de documento en papel y declarar como original documental, aquellas imágenes con mecanismo tecnológico, acción que debe ser implementada en el Sistema de Información que gestione el trámite.

En los anteriores términos se absuelve la consulta planteada, la cual debe considerarse dentro de los parámetros establecidos en el Código Contencioso de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo 28, del Título II, Derecho de Petición, capítulos I, II y III, sustituidos por la Ley 1755 de 2015, sobre el Alcance de los Conceptos.

Cordial saludo,

ERIKA LUCIA RANGEL PALENCIA

Subdirectora de Tecnologías de la Información Archivística y Documento Electrónico

Proyectó: Carlos Rojas Núñez – Coordinador Grupo de Innovación y Apropiación de Tecnologías de Información Archivística
Revisó: Erika Lucia Rangel Palencia - Subdirectora de Tecnologías de la Información Archivística y Documento Electrónico
Archivado en: STIADE / GIATIA / Conceptos Técnicos