

4213100

Bogotá D.C.

Doctora:

MARY SIMPSON VARGAS

Subdirectora General Académica

INSTITUTO PARA LA INVESTIGACION EDUCATIVA Y EL DESARROLLO PEDAGOGICO - IDEP

Dirección Electrónica: msimpson@idep.edu.co

BOGOTÁ, D.C. -

Asunto: CONCEPTO TÉCNICO. RESPUESTA A SOLICITUD REMITIDA A SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA (OFICIO 2021ER038544O1). TRASLADO POR COMPETENCIA A SECRETARIA GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, RADICADOS 1-2021-9387 Y 1-2021-9389 (OFICIO SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA 2021EE035485O1)

Referenciado: 1-2021-9389,1-2021-9387

Respetada doctora Mary, reciba un cordial saludo.

En atención a su comunicación enviada el 12 de marzo de 2021 a la Secretaría Distrital de Hacienda, radicada por esa entidad con el número 2021ER038544O1 de fecha 15 de marzo de 2021, trasladada por competencia a la Subdirección del Sistema Distrital de Archivos, y radicada en la Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogotá con los números 1-2021-9387 del 23 de marzo de 2021 y 1-2021-9839 del 26 de marzo de 2021; mediante la cual solicita concepto técnico a la Tesorería Distrital sobre el manejo que ésta dependencia viene realizando del archivo electrónico de los egresos, así como otras inquietudes relacionadas con la validez de los documentos electrónicos e impresos y su aceptación por parte de entes de control, entre otras. En observancia de las funciones asignadas a la Subdirección del Sistema Distrital de Archivos, en adelante SSDA, a través del artículo 26 del Decreto Distrital 140 de 2021 que establece:

1. *Asesorar y brindar asistencia técnica a las entidades y organismos del orden distrito, a los privados que cumplen funciones públicas y a la ciudadanía en la implementación de las políticas, estrategias, metodologías, programas y disposiciones sobre gestión de documentos y archivos.*
(...)

Me permito dar respuesta a las inquietudes por usted formuladas como sigue:

1. La Tesorería Distrital en el marco del Decreto de Trabajo en Casa ¿cómo viene manejando el archivo electrónico de los egresos? ¿Se mantienen todos los expedientes en electrónico o se están imprimiendo para guardar en archivo?

Respuesta 1: Esta pregunta no es de competencia de la Subdirección del Sistema Distrital de Archivos de Bogotá de la Dirección Distrital de Archivos de Bogotá, toda vez que alude a aspectos procedimentales prácticos que estén siendo aplicados por la Tesorería Distrital, mismos que no son de conocimiento de esta Subdirección.

2. ¿Teniendo en cuenta las directrices dadas por la Secretaría General a través de la circular 47 de 2020 y teniendo en cuenta que el IDEP no tiene un sistema automatizado de gestión documental, Ustedes consideran que la oficina de Tesorería debería imprimir los soportes de pago que se tramitaron en el marco de "Trabajo en Casa"? En caso de imprimirlos, ¿qué sucede con el documento en electrónico con el qué se realizó el trámite de pago?

Respuesta 2. Si bien la Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogotá mediante Circular 047 de 2020, emitió algunos lineamientos para el uso de documentos electrónicos en ambientes de trabajo en casa por la contingencia generada por la emergencia sanitaria covid-19, para resolver este interrogante en preciso observar lo indicado en la Circular externa 001 de marzo de 2020 emitida por el Archivo General de la Nación AGN, "Lineamientos para la administración de expedientes y comunicaciones oficiales", la cual en el numeral 5 del literal B. Administración de comunicaciones oficiales, establece:

"En virtud del principio de orden original establecido en el artículo 11 de la ley 594 de 2000, las entidades deberán una vez superada la emergencia, incorporar en los respectivos expedientes los documentos originados, recibidos, tramitados y firmados durante la contingencia, para lo cual deberán validar si es necesario imprimir y tomar firmas manuscritas. Los documentos se deben incluir en los expedientes de acuerdo con su clasificación según la respectiva Tabla de Retención Documental (TRD), actualizando la hoja de control y diligenciando el inventario documental (FUID)"

En otras palabras, el ente rector, deja bajo responsabilidad de las Entidades y organismos la decisión de imprimir o no los documentos producidos durante la emergencia.

Es de resaltar que aun cuando la Circular en mención alude específicamente a las comunicaciones oficiales, lo allí dispuesto puede ser aplicable también a todos los demás documentos, por analogía.

En este sentido, tales determinaciones son de potestad del Instituto, por lo que es recomendable elevar el caso al Comité Institucional de Gestión y Desempeño, para que en dicha instancia se realice el análisis técnico, tecnológico, legal y procedimental que permita emitir una política institucional al respecto.

Ahora bien, frente a "en caso de imprimirlos ¿qué sucede con el documento en electrónico con el qué se realizó el trámite de pago?", es de observar que, de acuerdo con lo manifestado en su comunicación, los documentos están siendo producidos y gestionados por medios electrónicos, por lo que dichos documentos son los originales, aun cuando bajo las actuales condiciones puedan no poseer todos los atributos y componentes técnicos de un documento electrónico de archivo.

En dicho escenario, sería necesario traer a colación la definición de documento electrónico de archivo dada por el Acuerdo 027 de 2006 del AGN, "Registro de la información generada, recibida, almacenada, y comunicada por medios electrónicos, que permanece en estos medios durante su ciclo vital; es producida por una persona o entidad en razón de sus actividades y debe ser tratada conforme a los principios y procesos archivísticos."

Sin embargo, teniendo en cuenta que, si la decisión fuere imprimirlos y firmarlos de forma manuscrita una vez superado el periodo de la emergencia, estos no estarían permaneciendo en su medio electrónico nativo, sino que al imprimir y firmar de forma manuscrita están pasando a un medio físico, momento a partir del cual tendrían que gozar de cierta presunción de autenticidad.

Nótese entonces que, al imprimir el documento electrónico, se pierden atributos connaturales a su génesis electrónica, por ejemplo, metadatos, con lo que no se podría garantizar su autenticidad e integridad. Sin embargo, si la decisión institucional es imprimir y firmar de forma manuscrita, en adelante la gestión recaería sobre dicho físico del cual no es posible garantizar su integridad sino a partir de dicho instante.

Así las cosas, es necesario conservar y tratar, conforme a las normas archivísticas, los documentos electrónicos nativos con los que se está realizando actualmente el trámite.

Ya para finalizar la respuesta a la pregunta, frente al contexto planteado "*que el IDEP no tiene un sistema automatizado de gestión documental*", es de anotar que, si bien el contar con Sistema de Gestión de Documentos electrónicos de Archivo SGDEA es el mejor escenario, al no contar con éste, de todas formas, se pueden adoptar algunas medidas que permitan un manejo adecuado para los documentos electrónicos haciendo uso de los recursos de los que se disponga. En este sentido, se sugiere la consulta del documento "Documentos Electrónicos de Archivo y Sistema de Gestión de Documentos Electrónicos de Archivo SGDEA: Conceptos Básicos, Buenas Prácticas E Ideas Para Avanzar", disponible en:

<http://archivobogota.secretariageneral.gov.co/documentacion/guias-archivisticas>

3. ¿Los documentos en físico que son impresos tienen igual validez que el documento electrónico? o pierden su valor original?

Respuesta 3. Para abordar este interrogante, sea lo primero recordar la definición de documento original dada por la Ley 594 de 2000¹ en su artículo 3, "Documento original. Es la fuente primaria de información con todos los rasgos y características que permiten garantizar su autenticidad e integridad"

Por su parte, la Ley 527 de 1999² señala en el artículo 8. "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

¹ Ley 594 de 2000 "Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones".

² Ley 527 de 1999 "Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las de firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones".

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.

De lo anterior, se colige entonces que establece la ley dos condiciones para la originalidad de los documentos electrónicos que son: la autenticidad y la integridad.

Ahora bien, a efectos del interrogante, si ¿“los documentos en físico que son impresos tienen igual validez que el documento electrónico? o pierden su valor original?”, es necesario examinar dichas condiciones (autenticidad e integridad) a la luz de las normas, partiendo del contexto planteado en la pregunta, en donde el documento es generado en un medio electrónico, por lo que se presume es un documento electrónico de archivo.

Recordemos en este punto que de acuerdo con la definición dada por el Acuerdo 027 de 2006³ del Archivo General de la Nación, documento electrónico de archivo es el “Registro de la información generada, recibida, almacenada, y comunicada por medios electrónicos, que permanece en estos medios durante su ciclo vital; es producida por una persona o entidad en razón de sus actividades y debe ser tratada conforme a los principios y procesos archivísticos.”

Ahora, frente a la autenticidad, la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso, establece, en el artículo 244, “Documento auténtico. Es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito, firmado, o cuando exista certeza respecto de la persona a quien se atribuya el documento”

En relación con la integridad, la misma Ley 527 de 1999, señala en su artículo 9, “Integridad de un mensaje de datos. (...) 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.”

De otra parte, el Decreto Nacional 2609 de 2012 (hoy compilado en el Decreto 1080 de 2015⁴), establece en su artículo 24 los requisitos para la presunción de autenticidad de los documentos electrónicos de archivo, dentro de los cuales hace alusión a los procedimientos de protección para evitar la pérdida o corrupción, las reglas de creación del documento, los metadatos y el aseguramiento de la cadena de preservación, entre otros.

De igual forma, en su artículo 25 señala los requisitos para la Integridad de los documentos electrónicos de archivo, indicando que “deben permanecer completos y protegidos de manipulaciones o cualquier posibilidad de cambio” y que “en caso de requerirse un cambio (...), se

³ Acuerdo 027 de 2006 “Por el cual se modifica el Acuerdo No. 07 del 29 de junio de 1994” (Reglamento general de archivos).

⁴ Decreto 1080 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura”.

debe dejar evidencia de dichos cambios en el sistema de gestión documental y en el documento, a través de metadatos.”

Es de resaltar en este punto, que para garantizar la autenticidad y la integridad de un documento electrónico de archivo existen varios elementos, siendo uno de ellos los metadatos, los cuales son inherentes a su naturaleza y son uno de sus componentes.

En conclusión al referir a una impresión en papel del documento electrónico producido actualmente y que es gestionado por la Entidad, (aclarando que en el presente concepto no se discierne si el documento producido bajo las actuales circunstancias cumple todos los requisitos de un documento electrónico de archivo), esta no corresponde al documento original, toda vez que al pasar del medio electrónico al físico, sale de su ambiente nativo electrónico y pierde características como los metadatos, con lo que no se puede garantizar su autenticidad e integridad.

3. ¿Se consideraría que hay duplicidad de documentos cuando los soportes que se anexan al egreso de tesorería también reposan en el expediente contractual que maneja la Oficina Jurídica?

Respuesta 4. (en su comunicación se presentan dos preguntas numeradas con 3). Para abordar esta respuesta haremos referencia al concepto de producción documental del Acuerdo 027 de 2006 del Archivo General de la Nación, “Producción documental: Generación de documentos hecha por las instituciones en cumplimiento de sus funciones”. En el entendido que las entidades se organizan para el cumplimiento de sus funciones determinando sus estructuras orgánicas y asignando a sus diversas unidades administrativas funciones particulares, cada una de estas unidades tendrá una producción documental particular y única en razón de dichas funciones⁵. Adicionalmente, dicha producción documental en varios casos está regulada por normas particulares no solo en cuanto a la propia producción, sino también en su trámite y conservación, convirtiéndose en criterios para la valoración primaria.

Así las cosas, para el caso que nos ocupa, la Tesorería ejerce unas funciones relacionadas con la gestión de los pagos, por lo que produce los Comprobantes de egreso, unidad documental simple conformada por el comprobante y sus soportes de acuerdo con las normas de la contabilidad. Mientras, la Oficina Jurídica ejerce unas funciones relacionadas con la gestión contractual, produciendo los documentos que responden a dicha labor, conformando los expedientes de contratos, unidad documental compleja conformada por los documentos producidos durante el proceso contractual⁶.

De lo anterior, cada una de las mencionadas unidades documentales, debe ser clasificada en diferentes partes del cuadro de clasificación documental, de acuerdo con lo dispuesto en el Acuerdo 05 de 2013 del Archivo General de la Nación⁷.

⁵ Esto era explícito en el Acuerdo 007 de 1994 en donde se definía “Producción documental. Recepción o generación de documentos en una unidad administrativa en cumplimiento de sus funciones.”, sin embargo. esta definición fue modificada por la del Acuerdo 027 de 2006, razón por la cual solo se referencia a título ilustrativo.

⁶ La definición de Unidad documental del Acuerdo 07 de 2006 del Archivo General de la Nación es “Unidad de análisis en los procesos de identificación y caracterización documental. Puede ser simple, cuando está constituida por un solo tipo documental, o compleja, cuando la constituyen varios, formando un expediente.”

⁷ Acuerdo 05 de 2013 “Por el cual se establecen los criterios básicos para la clasificación, ordenación y descripción de los archivos en las entidades públicas y privadas que cumplen funciones públicas y se dictan otras disposiciones”.

Obsérvese que los primeros responden además a las normas que rigen la contabilidad y los segundos a las normas que rigen la contratación, por lo que además tendrán valoraciones documentales diferentes en cuya consecuencia tendrán tiempos de retención también diferentes.

En conclusión, dado que cada uno de los documentos en cuestión, están obrando en series documentales diferentes, no pueden ser considerados “duplicidad” aun cuando pueda tratarse de copias en alguna de las series referidas. De hecho, es posible que, en ambas, dado que, en condiciones normales, el original debe reposar en la serie documental que le corresponda según sea el caso.

4. ¿Los entes de control pueden entrar a exigir la existencia de un archivo físico de Tesorería para sus procesos de fiscalización? En caso de no tener el archivo en físico, (solo en electrónico) ¿qué consecuencias acarrea para el responsable de la oficina productora del archivo?

Respuesta 5. En el ejercicio de sus funciones los entes de control realizan sus procesos observando el marco normativo aplicable según sea el caso, teniendo en cuenta también las políticas y procedimientos de los auditados.

Así, para el caso que nos ocupa, por ejemplo, se observaría el cumplimiento de las disposiciones del Decreto 2649 de 1993⁸, particularmente lo relativo al título tercero “de las normas sobre registros y libros” y lo previsto en la ley 962 de 2005⁹, la cual en su artículo 28 señala “Racionalización de la conservación de libros y papeles de comercio. Los libros y papeles del comerciante deberán ser conservados por un período de diez (10) años contados a partir de la fecha del último asiento, documento o comprobante, pudiendo utilizar para el efecto, a elección del comerciante, su conservación en papel o en cualquier medio técnico, magnético o electrónico que garantice su reproducción exacta”

En este mismo sentido, el artículo 19 de la Ley 594 de 2000¹⁰ establece:

“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:

a) Organización archivística de los documentos;

b) 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.

PARÁGRAFO 1º. Los documentos reproducidos por los citados medios gozarán de la validez y eficacia del documento original, siempre que se cumplan los requisitos exigidos

⁸ Decreto 2649 de 1993 “Por el cual se reglamenta la Contabilidad en General y se expiden los principios o normas de contabilidad generalmente aceptados en Colombia”

⁹ Ley 962 de 2005 “Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.”

¹⁰ Ley 594 de 2000 “Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones”.

por las leyes procesales y se garantice la autenticidad, integridad e inalterabilidad de la información.

Por su parte el artículo 5 de la Ley 527 de 1999¹¹, establece que “No se negarán efectos jurídicos, validez o fuerza obligatoria a todo tipo de información por la sola razón de que esté en forma de mensaje de datos” y en los artículos 6, 7, 8 y 12, establece las condiciones de equivalencia funcional entre los soportes físicos y los mensajes de datos. Adicionalmente en su artículo 10 señala “Admisibilidad y fuerza probatoria de los mensajes de datos. (...) en toda actuación administrativa o jurídica, 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 (...)”

En este contexto la exigencia de “la existencia de un archivo físico de Tesorería”, dependerá en buena medida de las políticas y procedimientos internos adoptados por el IDEP.

Ahora bien, en cuanto a “qué consecuencias acarrea para el responsable de la oficina productora del archivo” “en caso de no tener el archivo en físico, (solo en electrónico)”, estas solo podrán ser establecidas a la luz de las normas anteriormente citadas. Es decir, si las políticas y procedimientos internos indican la procedencia del uso de documentos electrónicos y se da cumplimiento a las normas para su gestión y conservación, no serían previsibles riesgos asociados al mero hecho del uso de documentos electrónicos.

De esta manera concluimos el presente concepto, no sin antes indicar que, desde la Subdirección del Sistema Distrital de Archivos del Archivo de Bogotá, estamos atentos a brindar el apoyo necesario en actividades de asistencia técnica que a futuro requiera el Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico – IDEP.

Cordialmente,

JULIO ALBERTO PARRA ACOSTA
SUBDIRECTOR DEL SISTEMA DISTRITAL DE ARCHIVOS

Copia:

SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA - SDH - SANDRA DEL PILAR NARVAEZ CASTILLO - snarvaez@shd.gov.co
INSTITUTO PARA LA INVESTIGACION EDUCATIVA Y EL DESARROLLO PEDAGOGICO - IDEP - FANNY YANET CUESTA OLIVOS - fcuesta@idep.edu.co

Anexos Electrónicos: 0

Proyectó: NELSON HUMBERTO LEON ACUÑA - Profesional Subdirección del Sistema Distrital de Archivos – SSSA
JHON FREDY GARZÓN CAICEDO - Profesional Subdirección del Sistema Distrital de Archivos – SSSA
DIANA PATRICIA BULA GUZMÁN - Profesional Subdirección del Sistema Distrital de Archivos – SSSA

Revisó: Julio Alberto Parra Acosta-MONICA YANETH CORTES-Sandra Sierra Torres-

Aprobó: JULIO ALBERTO PARRA ACOSTA

¹¹ Ley 527 de 1999, “Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones.”