

4213100

Bogotá D.C.,

Doctora

BETSY CAROLINA VELASCO JIMENEZ

Directora de Gestión Corporativa

Secretaría Distrital de Desarrollo Económico

Carrera 60 # 63A – 52 Plaza de los Artesanos

corporativa@desarrolloeconomico.gov.co

Ciudad

Asunto: Concepto técnico organización, conservación y conformación de expedientes electrónicos después de superado el periodo de confinamiento por la Covid-19. Radicado de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá 1-2020-22104 del 18 de agosto del 2020 (Su radicado No. 2020EE3915).

Apreciada doctora Betsy Carolina, reciba un cordial saludo.

En atención a su comunicación recibida por correo electrónico del 14 de agosto de 2020 y Radicado en nuestro Sistema de Gestión Documental, mediante la cual solicita “emitir un concepto técnico y jurídico en cuanto a la organización, conservación y en especial a la conformación de los expedientes” después de superada la crisis por emergencia sanitaria por la Covid-19 y en especial en lo que concierne con la producción de documentos electrónicos, me permito informar que el presente concepto técnico se realiza en el marco de la asistencia técnica brindada por la Dirección Distrital de Archivo de Bogotá, a través de la Subdirección del Sistema Distrital de Archivos (SSDA), en cumplimiento del Decreto Distrital 425 de 2016 “*Por medio del cual se modifica la Estructura Organizacional de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D. C.*”, que en su artículo 23 establece:

1. *Asesorar a las entidades, organismos distritales y privados que cumplen funciones públicas o prestan servicios públicos en la implementación de las políticas, estrategias, metodologías, programas y disposiciones que sobre gestión de documentos y archivos establezca las autoridades competentes.*

(...)

7. *Orientar en temas relacionados con la función archivística a los integrantes del Sistema Distrital de Archivos y a la ciudadanía en general, sobre asuntos afines a esta subdirección.*

Es de resaltar que la emisión de conceptos jurídicos es una función a cargo de las oficinas asesoras jurídicas de las diferentes entidades de la Administración Distrital, razón por la cual, el presente concepto se produce conforme las funciones antes citadas.

Con el fin de dar respuesta a los interrogantes presentados, es necesario observar lo dispuesto tanto en las normas y lineamientos nacionales como distritales, para regular la producción y administración de documentos durante el tiempo que abarque esta situación de contingencia, como sigue.

La Ley 527 de 1999¹ otorgó reconocimiento jurídico a los mensajes de datos² y estableció la equivalencia funcional para éstos en la medida que *“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”*, así mismo, estableció las condiciones mínimas para el firmado de documentos, las cuales son reglamentadas mediante el Decreto 2364 de 2012.

No puede pasarse por alto que en el capítulo IV de la Ley 1437 de 2011 o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se acoge el uso de medios electrónicos en el procedimiento administrativo y se otorga validez y fuerza probatoria a los documentos suscritos por estos medios, *“siempre y cuando se asegure su autenticidad, integridad y disponibilidad de acuerdo con la ley”*.

Ahora bien, con el fin de fomentar la eficiencia administrativa y reducir el consumo de papel, la Directiva Presidencial 04 de 2012 determino que *“Se debe aceptar como evidencia suficiente de la realización de actividades, los documentos electrónicos de archivo que cumplan con los requisitos de autenticidad, fiabilidad, integridad y disponibilidad establecidos en las leyes 527 de 1999, 594 de 2000, 1437 de 2011 y las normas que las regulen o modifiquen”*.

En este entendido, la Ley 594 de 2000 o Ley General de Archivos en el artículo 19 y su respectivo parágrafo, abrió las puertas a las entidades para incorporar tecnologías de avanzada, particularmente medios electrónicos, en la administración y conservación de documentos, siempre y cuando estos *“cumplan con los requisitos exigidos por las leyes procesales y se garantice la autenticidad, integridad e inalterabilidad de la información”*. Con base en esto, el Archivo General de la Nación expidió dos Acuerdos el 002 de 2014 y 003 de 2015 a través de los cuales establecen

¹ 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.

² La Ley 527 en su artículo 2 define mensaje de datos a *“la información generada, enviada, recibida, almacenada o comunicada por medios electrónicos, ópticos o similares, como pudieran ser, entre otros, el Intercambio Electrónico de Datos (EDI), Internet, el correo electrónico, el telegrama, el télex o el telefax”*.

lineamientos para la creación, conformación, organización, gestión, control y consulta de documentos y expedientes electrónicos.

Por otra parte, en lo que corresponde con las medidas extraordinarias tomadas por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 491 de 2020 da vía libre para que tanto las entidades gubernamentales como los particulares que cumplan funciones públicas, puedan *“suscribir los actos, providencias y decisiones que adopten mediante firma autógrafa mecánica, digitalizada o escaneadas siempre y cuando se tomen las medidas necesarias para garantizar la seguridad de los documentos que se firmen por estos medios”*.

Con base en este Decreto, el Archivo General de la Nación expidió la Circular 001 de 2020, con lineamientos para la administración de expedientes y comunicaciones oficiales, entre los que se cuentan indicaciones sobre el firmado de los documentos y la incorporación de documentos a sus respectivos expedientes una vez superada la emergencia sanitaria.

Por último, la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. expidió la Circular 047 de 2020, en la que formuló los lineamientos para el uso de documentos electrónicos en ambientes de trabajo en casa por la contingencia generada con ocasión de la emergencia sanitaria Covid-19, en la que se despliegan una serie de recomendaciones para que las entidades puedan producir, administrar y preservar los documentos en el marco de los requerimientos normativos expedidos por el gobierno nacional.

Una vez expuesto el anterior marco normativo y teniendo en cuenta que las inquietudes se formulan en lo relativo a *“la organización, conservación y en especial a la conformación de los expedientes después de superada esta crisis”* y hace énfasis en el procedimiento de la Secretaría señalando que se trata especialmente de *“Documentos generados en Word o Excel a los cuales el productor les coloca o estampa una firma escaneada, los envía como respuesta o soporte y se imprimen en PDF, se envían a gestión documental para hacer parte de los expedientes que ya reposan en físico en el archivo y agregados al aplicativo ALFRESCO”*, me permito dar respuesta a sus inquietudes en los siguientes términos:

Pregunta 1: ¿Se deben imprimir e integrar a los expedientes físicos?

No necesariamente. Porque como ya se ha dicho en la introducción de este concepto, la ley otorga a los documentos electrónicos el reconocimiento jurídico y su equivalencia funcional frente a los documentos físicos, con lo cual estos son parte integral de los expedientes y deben ser conservados en su medio nativo digital. Cabe señalar que, los documentos electrónicos conservan en su interior todos los metadatos que dan

cuenta de su autenticidad e integridad, los cuales se pierden al momento de imprimirse, con lo cual el hecho de tener una copia física no es garantía de contar con el documento original, por lo que es menester de la entidad disponer de todas las estrategias para garantizar que no pierda estas condiciones.

Ahora bien, es importante dejar en claro que, de acuerdo con la Circular 001 de 2020 del Archivo General de la Nación, es potestad de la entidad decidir si una vez superada la situación de emergencia sanitaria, requiere o no la impresión y firma autógrafa de los documentos, en razón a sus necesidades y obligaciones de tipo legal y técnico.

Pregunta 2: ¿Se deben exigir los originales firmados e integrar a los expedientes físicos?

Al igual que en la respuesta anterior, esta decisión debe tomarla la entidad, de acuerdo con el análisis de sus necesidades y obligaciones de tipo legal y técnico, toda vez que, primero, ninguna de las normas exige la impresión de los documentos electrónicos; segundo, todas las entidades deben acatar los mandatos sobre racionalización de trámites y de consumo de papel a partir de la estrategia “cero papel”; y tercero, que los “originales firmados” como se indica en la pregunta, son aquellos que en este momento ustedes poseen en formatos electrónicos y están firmados con los medios permitidos actualmente por la legislación colombiana.

Pregunta 3: ¿Se deben mantener en digital y conformar un expediente híbrido?

Es lo más adecuado, sobre todo porque al conformar el expediente híbrido la entidad está administrando los documentos en su formato original y para ello debe implementar estrategias a través de las cuales puedan conformar este tipo de expedientes con la totalidad de los documentos derivados de las actuaciones de los trámites que les dan origen, organizarlos a partir del cuadro de clasificación documental adoptado por la entidad, relacionarlos con los expedientes físicos y garantizar su autenticidad e integridad a partir de la preservación de las características y componentes de los documentos electrónicos.

Para tal efecto, se deberá asegurar la implementación del índice electrónico, foliación electrónica y componentes que permitan asegurar la integridad, autenticidad, fiabilidad y disponibilidad de los documentos y expedientes como es el caso de metadatos, historial de eventos, lista control de acceso y formatos electrónicos para almacenamiento y acceso.

Pregunta 4: ¿Cuál es el método recomendado para hacer foliación digital en caso de mantener los expedientes híbridos?

En cuanto a la foliación de expedientes híbridos es fundamental comprender que estos están compuestos por documentos de naturaleza física y electrónica que corresponden a un mismo trámite. Si bien la foliación se utiliza como un mecanismo de control frente a la integridad del expediente, es claro que su aplicación tanto en los documentos físicos como en los electrónicos se lleva mediante diferentes mecanismos.

Por ejemplo, para la foliación de los documentos físicos o análogos se requiere el registro de un número consecutivo sobre el soporte, mientras que en los documentos electrónicos se requieren de metadatos estructurados que describan el orden y tamaño del documento.

Cabe aquí anticipar que la Ley 1437 de 2011 en su artículo 59 ordena que *“El foliado de los expedientes electrónicos se llevará a cabo mediante un índice electrónico, firmado digitalmente por la autoridad, órgano o entidad actuante, según proceda. Este índice garantizará la integridad del expediente electrónico y permitirá su recuperación cuando se requiera”*, con lo cual se establece un método a través del cual sea posible foliar los documentos electrónicos.

Así mismo, sobre el foliado de documentos electrónicos, el Archivo General de la Nación en el Acuerdo 002 de 2014, artículo 18 recomienda que las entidades implementen mecanismos para el foliado de los documentos electrónicos a partir de los siguientes requisitos:

- a. Permitir la identificación de la totalidad de los documentos que conforman un expediente.
- b. Permitir la identificación de la secuencia de los documentos y el orden dentro del expediente electrónico.
- c. Garantizar la integridad del expediente electrónico y permitir la recuperación de sus documentos y metadatos.
- d. Garantizar la preservación a largo plazo de los datos y metadatos que conforman el índice electrónico.

De acuerdo con lo anterior, la Guía Técnica: G.INF.07 Guía para la gestión de documentos y expedientes electrónicos del Archivo General de la Nación en el apartado 3.1 elementos del expediente electrónico (páginas 46 a 55) ofrece entre otros temas, no solo la definición de lo que es el foliado electrónico sino también, los requisitos para realizar la foliación y la definición y estructura del índice electrónico. Este documento se encuentra disponible en la siguiente dirección https://www.archivogeneral.gov.co/sites/default/files/Estructura_Web/5_Consulte/Recursos/Publicaciones/DocumentoOficialV1_GuiaDocumentoYExpedienteElectronico26_ENE%202018_v3.pdf.



Adicionalmente, la foliación de expedientes híbridos debe ser independiente para el componente físico y electrónico de acuerdo con los requerimientos del AGN, es decir, que tanto para la carpeta física como para la electrónica la numeración deberá iniciar en 1 e incrementarse en la medida que se les vayan incorporando documentos.

No hay que olvidar que deben establecerse las relaciones entre el expediente físico y el electrónico, para conformar el expediente híbrido, por lo que es necesario que en la hoja de control del expediente físico se haga la referencia hacia los documentos electrónicos y viceversa.

En los anteriores términos doy respuesta a sus inquietudes, reiterando nuestra disposición de colaboración y apoyo mediante la prestación de la asistencia técnica requerida.

Cordialmente,

JULIO ALBERTO PARRA ACOSTA
Subdirector del Sistema Distrital de Archivos

C.C. Javier Suárez Gómez - Profesional Universitario de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico
- jsuarez@desarrolloeconomico.gov.co

Anexos: N.A.

Proyectó: John Fredy Garzón Caicedo, Profesional Subdirección del Sistema Distrital de Archivos
Luis Fernando Flores Morales, Profesional Subdirección del Sistema Distrital de Archivos
William Javier Patarroyo Baquero, Profesional Subdirección del Sistema Distrital de Archivos
Revisó: Nelson Humberto León Acuña, Profesional Especializado Subdirección del Sistema Distrital de Archivos
Mónica Yaneth Cortés, Profesional universitario de la Subdirección del Sistema Distrital de Archivos

Cra 8 No. 10 - 65
Código postal 111711
Tel: 381 3000
www.bogota.gov.co
Info: Línea 195



CO18/8583



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA GENERAL