



Transparencia  
eficiencia  
Metropolitania  
sus derechos  
humano

80053

Contraloría General de la República :: SGD 09-09-2014 08:10  
Al Contestar Cite Este No.: 2014IE0128351 Fol:18 Anex:0 FA:0  
ORIGEN 80053-GRUPO DE INVEST., JUICIOS Y JURISD. COACTIVA DE ANTIOQUIA / SANDRA P  
MELLIZO BAZANTE  
DESTINO 80110-DESPACHO DEL CONTRALOR / EDGARDO JOSÉ MAYA VILLAZÓN  
ASUNTO DERECHO DE PETICION SAE  
OBS

2014IE0128351



Medellín, 09 de septiembre de 214

Doctor  
EDGARDO MAYA VILLAZON  
Contralor General de la República  
Bogotá D.C.

Asunto: Derecho de petición SAE

Cordial saludo.

En calidad de sustanciadores de procesos de responsabilidad fiscal, asignados al Grupo de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia, mediante el presente documento, nos permitimos elevar las peticiones que en su momento se detallarán, previas las consideraciones que se pasan a analizar:

### Aspectos Legales Generales

Que mediante Resolución 005 del 11 de julio del 2004, la Contralora General de la República, de ese entonces, estableció los parámetros para la administración de los documentos relacionados con el Expediente Electrónico y dictó otras disposiciones.

Que las motivaciones de dicho acto administrativo, se sustentan en el artículo 267 de nuestra Constitución Política, el artículo 1° del Decreto Ley 267 de 2000, los artículos 53 y 59 de la Ley 1437 del 2011, la Ley 527 de 1999, los Decretos 1747 de 2000 y 2364 de 2012, Directiva Presidencial No. 4 del 2012 y las Resoluciones 0277 de 2014 y OGZ-001-2014 del 2014.

Que la Resolución en comento, dispuso que a partir del 16 de julio del año en curso, los documentos pendiente de digitalización de los procesos de responsabilidad fiscal, jurisdicción coactiva, sancionatorios y disciplinarios, deberían ser ingresados a la DIAC para su digitalización (Art. 5.7); se implementa un archivo temporal de esos procesos (art.6.) y determina que los sustanciadores solo podremos mantener en custodia los documentos físicos que conforman los expedientes alimentados hasta ese entonces, toda vez que de ese momento en adelante la DIAC sería la responsable de mismos; de igual forma, se determinó



que a partir del 16 de julio del 2014 se debía implementar dicho archivo temporal (Art. 6.8).

### **Del expediente electrónico en nuestro ordenamiento jurídico**

Efectivamente, tal como lo indica la parte motiva de la Resolución 005, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) ha definido el expediente electrónico como el conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contengan:

*“Artículo 53. Procedimientos y trámites administrativos a través de medios electrónicos. Los procedimientos y trámites administrativos podrán realizarse a través de medios electrónicos. Para garantizar la igualdad de acceso a la administración, la autoridad deberá asegurar mecanismos suficientes y adecuados de acceso gratuito a los medios electrónicos, o permitir el uso alternativo de otros procedimientos.”*

*Artículo 59. Expediente electrónico. Reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 2609 de 2012. El expediente electrónico es el conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contengan.*

*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.*

*La autoridad respectiva conservará copias de seguridad periódicas que cumplan con los requisitos de archivo y conservación en medios electrónicos, de conformidad con la ley.” (Subrayas nuestras)*

Vemos entonces como dicha norma, también establece que el foliado de estos expedientes se llevará a cabo mediante un índice electrónico, firmado digitalmente por la autoridad, órgano o entidad actuante, según proceda, situación sobre la que se volverá más adelante.

Ahora bien, en la interpretación sistemática de las normas, deviene obligatorio tener en cuenta los siguientes postulados generales del mencionado Código, relacionados con el manejo de los expedientes, respecto de terceros:

*“Artículo 7°. Deberes de las autoridades en la atención al público. Las autoridades tendrán, frente a las personas que ante ellas acudan y en relación con los asuntos que tramiten, los siguientes deberes:*

*...*

*8. Adoptar medios tecnológicos para el trámite y resolución de peticiones, y permitir el uso de medios alternativos para quienes no dispongan de aquellos.*



TRANSPARENCIA  
Y EFICIENCIA  
TRATAMIENTO  
POR SUS DERECHOS  
HUMANOS

9. Habilitar espacios idóneos para la consulta de expedientes y documentos, así como para la atención cómoda y ordenada del público.

...  
*Artículo 36. Formación y examen de expedientes. Los documentos y diligencias relacionados con una misma actuación se organizarán en un solo expediente, al cual se acumularán, con el fin de evitar decisiones contradictorias, de oficio o a petición de interesado, cualesquiera otros que se tramiten ante la misma autoridad.*

...  
*Cualquier persona tendrá derecho a examinar los expedientes en el estado en que se encuentren, salvo los documentos o cuadernos sujetos a reserva y a obtener copias y certificaciones sobre los mismos, las cuales se entregarán en los plazos señalados en el artículo 14.* (Subrayas nuestras)

Por su parte, el legislador mediante la Ley 57 de julio 5 de 1985, dispone lo siguiente, respecto de la publicidad de los actos y documentos oficiales:

*Artículo 12. Toda persona tiene derecho a consultar los documentos que reposen en las oficinas públicas y a que se le expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o la ley, o no hagan relación a la defensa o seguridad nacional.*

...  
*Artículo 14. Para los efectos previstos en el artículo 12, son oficinas públicas... la Contraloría General de la República...*

...  
*Artículo 16. La consulta se realizará en horas de despacho al público, y, si ello fuere necesario, en presencia de un empleado de la correspondiente oficina...* (Subrayas nuestras)

De todos estos postulados se tiene, que por mandato del Código en comento (CPACA) y de la Ley, todas las actuaciones administrativas, como el Proceso de responsabilidad fiscal, proceso de cobro coactivo, proceso disciplinario y sancionatorio, llevan inmersa la necesidad de la formación de un expediente, además, como es obvio, el mismo debe irse nutriendo de todas las actuaciones que se susciten dentro de la actuación administrativa.

Es claro también, que para la formación del expediente se puede recurrir a los medios tecnológicos para su almacenamiento y posterior consulta, consignando en él las actuaciones que se hayan generado de manera electrónica e incorporando los elementos no digitales, como lo ha hecho la CGR con el SAE, situación que ya ha sido abordada por la doctrina y la jurisprudencia:

*“Es de esperar que no todas las piezas del expediente puedan tener soporte electrónico, lo cual se comprende con facilidad respecto, por ejemplo, de las probanzas materiales u otros elementos -incluso documentales- que no consten digitalmente y que no siempre será posible, o razonable, convertir en imágenes o convertir mediante el reconocimiento óptico de caracteres (OCR). Para estos casos, será inevitable formar legajos o mantener archivos físicos. Eso sí, los autores proponen un régimen de manejo para estos anexos distinto al acostumbrado para los expedientes tradicionales.”*



Transparencia  
con eficiencia  
Transparencia  
por sus derechos  
humanos

*"... si un expediente electrónico debe incorporar partes en papel, las porciones en papel no se desplazarán con el expediente electrónico, sino que permanecerán en un lugar único en el que podrán ser consultados por los funcionarios a los que llegue el expediente electrónico."*<sup>1</sup>

Por su parte la Corte Constitucional ha manifestado lo siguiente:

*"Los juzgados, tribunales y corporaciones judiciales podrán utilizar cualesquier medios técnicos, electrónicos, informáticos y telemáticos, para el cumplimiento de sus funciones.*

*"Los documentos emitidos por los citados medios, cualquiera que sea su soporte, gozarán de la validez y eficacia de un documento original siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y el cumplimiento de los requisitos exigidos por las leyes procesales.*

*"Los procesos que se tramiten con soporte informático garantizarán la identificación y el ejercicio de la función jurisdiccional por el órgano que la ejerce, así como la confidencialidad, privacidad, y seguridad de los datos de carácter personal que contengan en los términos que establezca la ley"*<sup>2</sup>.

Así entonces, complementa lo anterior el que expediente electrónico, es un nuevo método de tramitar los procesos de responsabilidad fiscal, como de cobro coactivo, sancionatorio o disciplinario, pero para hacerlo efectivo se requiere ya no del papel, sino de un instrumento de creación, conservación, cancelación y transmisión; hablando entonces de expediente electrónico, resulta palmario que tal instrumento está constituido por un aparato electrónico, así entonces, la disciplina de dicho documento no puede prescindir del computador para ser creado, tramitado, conservado, cancelado y/o consultado.

La H. Corte Constitucional, en la sentencia mencionada, indicó que la normatividad que consagra esta nueva situación (expediente y documentos electrónicos), se funda en el criterio de la equivalencia funcional, según el cual se hace necesario adoptar en el escenario jurídico, los nuevos medios tecnológicos de creación y transmisión de la información, pero, aclara la Corte, que debe hacerse en la medida en que las nuevas tecnologías, cumplan las mismas funciones y permitan alcanzar los mismos objetivos que realizan y se logran con los medios tradicionales. Respecto de este criterio la Corte expresó:

*"El proyecto de ley, al igual de la Ley Modelo, sigue el criterio de los "equivalentes funcionales" que se fundamenta en un análisis de los propósitos y funciones de la exigencia tradicional del documento sobre papel, para determinar cómo podrían cumplirse esos propósitos y funciones con técnicas electrónicas.*

<sup>1</sup> HESS A, Christian. HACIA EL PROCEDIMIENTO ELECTRÓNICO ADMINISTRATIVO Y JUDICIAL. Ponencia al VII Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática. Lima, Perú; enero del 2000.

<sup>2</sup> Sentencia C-356 de 2003



Transparencia  
con eficiencia  
Transparencia  
por sus derechos  
humanos

*“Se adoptó el criterio flexible de “equivalente funcional”, que tuviera en cuenta los requisitos de forma, fiabilidad, inalterabilidad y rastreabilidad, que son aplicables a la documentación consignada sobre papel, ya que los mensajes de datos por su naturaleza no equivalen en estricto sentido a un documento consignado en papel.*

*“En conclusión, los documentos electrónicos están en capacidad de brindar similares niveles de seguridad que el papel y, en la mayoría de los casos, un mayor grado de confiabilidad y rapidez, especialmente con respecto a la identificación del origen y el contenido de los datos, siempre que se cumplan los requisitos técnicos y jurídicos plasmados en la ley.” (Subrayas nuestras)*

La misma Honorable Corporación, en otros de sus pronunciamientos manifestó lo siguiente:

*“Específicamente, sobre el alcance probatorio asignado en dicha ley a los mensajes de datos, la Corte Constitucional en ese mismo pronunciamiento destacó que el artículo 10º, “[a]l hacer referencia a la definición de documento del Código de Procedimiento Civil, le otorga al mensaje de datos la calidad de prueba, permitiendo coordinar el sistema telemático con el sistema manual o documentario, encontrándose en igualdad de condiciones en un litigio o discusión jurídica, teniendo en cuenta para su valoración algunos criterios como: confiabilidad, integridad de la información e identificación del autor”. Y añadió, que “[a]l valorar la fuerza probatoria de un mensaje de datos se habrá de tener presente la confiabilidad de la forma en que se haya conservado la integridad de la información, la forma en la que se identifique su iniciador y cualquier otro factor pertinente (artículo 11)”.<sup>3</sup>*

Ahora bien, en el ejercicio de la reglamentación del expediente electrónico y del uso de este tipo de medios en la administración, mediante Decreto 2609 de diciembre 14 de 2012, Por el cual se reglamenta el Título V de la Ley 594 de 2000, parcialmente los artículos 58 y 59 de la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones en materia de Gestión Documental para todas las Entidades del Estado, se dispuso lo siguiente:

*“Artículo 5º. Principios del proceso de gestión documental. La gestión de documentos en toda la administración pública se regirá por los siguientes principios.*

...

*g) Disponibilidad. Los documentos deben estar disponibles cuando se requieran independientemente del medio de creación.*

...

*Artículo 17. Características de los sistemas de gestión documental. La gestión adecuada de los documentos debe basarse en el desarrollo de las funciones de las Entidades Públicas, sus dependencias y funcionarios, así como en la normalización de sus procesos, procedimientos y manuales administrativos, de acuerdo con reglas específicas. Para lograr lo anterior es necesario que los*

<sup>3</sup> Sentencia C-662 de 8 de junio de 2000



sistemas de gestión de documentos respondan mínimo a las siguientes características.

...  
f) Diseño y funcionamiento. La creación y captura de documentos en el sistema debe ser de fácil manejo para los usuarios, haciéndola tan simple como sea posible.

...  
h) Disponibilidad y acceso. Un sistema de gestión de documentos electrónicos (SGDE) debe asegurar la autenticidad, integridad, inalterabilidad, accesibilidad, interpretación y comprensión de los documentos electrónicos en su contexto original, así como su capacidad de ser procesados y reutilizados en cualquier momento.

...  
Artículo 22. Aspectos que se deben considerar para la adecuada gestión de los documentos electrónicos. Es responsabilidad de las Entidades Públicas cumplir con los elementos esenciales tales como: autenticidad, integridad, inalterabilidad, fiabilidad, disponibilidad y conservación, que garanticen que los documentos electrónicos mantienen su valor de evidencia a lo largo del ciclo de vida, incluyendo los expedientes mixtos (híbridos), digitales y electrónicos.

...  
Artículo 33. Del expediente electrónico. El Archivo General de la Nación Jorge Palacios Preciado y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, establecerá los lineamientos generales que deben regular el expediente electrónico como unidad mínima del archivo electrónico documental en las diferentes entidades del Estado, de conformidad con lo establecido en Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en el Código Único General del Proceso.

Parágrafo 1°. El expediente debe reflejar la secuencia de las diligencias realizadas dentro de una misma actuación o trámite.” (Subrayas y destacados nuestros)

Vistos entonces los aspectos generales que se deben tener en cuenta para la implementación de un expediente electrónico, entraremos a analizar algunas circunstancias específicas relacionadas con los principios destacados en las transcripciones de las normas traídas hasta el momento.

### **De los principios de publicidad, disponibilidad y transparencia e igualdad**

Conforme a lo expuesto, subrayado y destacado hasta el momento, se hace necesario precisar que para la tramitación de expedientes electrónicos, la entidad del Estado que los implemente debe garantizar la efectividad de los principios de publicidad, transparencia e igualdad, entre otros; los principios de publicidad y transparencia, en virtud de la publicidad de los actos de la administración, premisa que obliga al ente público a facilitar el acceso de los ciudadanos a su conocimiento y fiscalización de conformidad con la Ley, para el caso de los procesos a los que se hace aplicable la Resolución 05 de 2014 de la Contraloría General de la



Transparencia  
con Eficiencia  
Transparencia  
por sus derechos  
humanos

República, este principio se hace exigible respecto de los presuntos responsables y vinculados legalmente al proceso.

Como consecuencia de lo anterior, el principio de publicidad se armoniza con las nuevas tecnologías cuando la Administración Pública para el caso concreto la Contraloría General de la República; permite que se ponga a disposición del público, para el caso de los PRF, CA, Sancionatorio y Disciplinario, de los presuntos responsables; a través de medios electrónicos, el expediente de las investigaciones fiscales con las pruebas y actos administrativos que las componen.

Téngase en cuenta que los registros electrónicos deben cumplir con la función esencial de posibilitar a los interesados, no solo la presentación de sus solicitudes, formularios, declaraciones y demás documentos relacionados con los procedimientos administrativos que les afectan, sino de consultarlos y de tener acceso a los documentos electrónicos que emite el Ente de Control en el ejercicio de sus competencia, cuando el ejercicio de su derecho de defensa o de contradicción, lo disponga; lo anterior, por cuanto los procedimientos electrónicos, deben cumplir la misma función que los registros administrativos clásicos, de entrada y salida de documentos, por cuanto el expediente electrónico, como lo mencionó la H. Corte Constitucional, debe ser el equivalente funcional del expediente tradicional.

Atendiendo a que el principio de publicidad está estrechamente ligado al de disponibilidad, conviene en este momento transcribir el artículo 28 de la Ley 594 del 2000, según el cual la disponibilidad de los documentos electrónicos debe entenderse de la siguiente manera:

*“Artículo 28. 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.*** (Subrayas y destacado nuestro)

En cuanto al principio de Igualdad, tenemos que su ejercicio y garantía implica la exigencia constitucional de que la gestión de la CGR como Entidad Pública, evite las distinciones injustificadas entre los administrados, es decir, que debe haber respecto de ellos, en especial de los vinculados a un PRF, Coactivo, Sancionatorio o Disciplinario, una garantía respecto de sus intereses, de modo que responda a todos, en condiciones adecuadas a sus circunstancias; para ello es necesario el acceso a la información, en este caso al expediente por el que se los investiga,



Transparencia  
con eficiencia  
Transparencia  
por sus derechos  
humanos

dándoles la misma importancia en cuanto al disfrute de los beneficios que genera la actividad estatal; pero para que esto no se quede en palabras o meras expectativas, es necesario que no se coloquen barreras para la utilización de los medios electrónicos a fin de acceder a sus servicios<sup>4</sup>.

En la implementación del SAE en la Contraloría General de la República, es entonces más que necesario, imprescindible, obligatorio e ineludible que se cuente con los medios tecnológicos que permitan el cometido de poner a disposición de los presuntos responsables y vinculados a los procesos administrativos ampliamente mencionados, adelantados en la CGR y a los que les aplica la Resolución 5 de 2014, los actos de la administración, además que de ellos puedan obtener copia de las diligencias y pruebas, de manera instantánea.

Pese a todo lo anterior, como es bien sabido por todos, el SAE es completamente inoperante en este aspecto (permitir el acceso al expediente electrónico por parte de terceros) y debido a que la Contraloría General de la República no ha dispuesto los medios tecnológicos para que los presuntos responsables visiten las investigaciones a las que se encuentran vinculados y con ello puedan ejercer su derecho de defensa, **¿Cómo se ha previsto la forma de hacer efectivo el derecho fundamental del Debido Proceso de las personas vinculadas al mismo en calidad de presuntas responsables?**

Las Gerencias Colegiadas, los directivos ponentes y los sustanciadores, como responsables directos de hacer efectivas las garantías constitucionales a las que se hace alusión en el párrafo anterior, **¿de qué forma deben permitir el acceso al expediente electrónico a que tienen derecho los presuntos responsables para que puedan hacer efectivo su derecho de defensa y de contradicción?**

Téngase en cuenta que los postulados Constitucionales vertidos en el artículo 29 de nuestra Constitución Política, relacionados con el Derecho Fundamental al Debido Proceso de los vinculados a un PRF, se pueden ver gravemente comprometidos con la imposibilidad actual de garantizar la publicidad, transparencia e igualdad de los actos administrativos, pruebas y expedientes electrónicos; así entonces, **¿debemos aplicar de manera irrestricta las disposiciones de la Resolución 005 a ultranza de los principios mencionados y del derecho fundamental en cabeza de los presuntos responsables investigados por la CGR, contenido en el artículo 29 de nuestra constitución?**

Y se elevan los anteriores interrogantes, por cuanto la Resolución 005 del 11 de julio del 2014, en su artículo 10, dispuso lo siguiente:

***“Se prohíbe a los sustanciadores, competentes, coordinadores y demás personal de la CGR, imprimir los archivos digitalizados que les han sido***

<sup>4</sup> Véase la sentencia T-731/98 de 27 de noviembre de 1998, de la CORTE CONSTITUCIONAL. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo.



***remitidos o a los que tengan acceso, con el fin de generar un respaldo físico total o parcial de los expedientes, o alimentar las carpetas físicas de los expedientes que no han sido archivados...”***

Así entonces, se considera que respecto de los documentos que conforman los expedientes con anterioridad al 16 de julio del 2014, fecha en la que se debían implementar los mandatos de la Resolución en comento, no existe problema alguno, por cuanto los mismos pueden ser consultados en medio físico, no obstante, **¿Cómo se garantizará el acceso por parte de los vinculados a un PRF, a la información que digitalmente alimentará el expediente electrónico desde la entrada en vigencia de la Resolución 005 del 2014?**

Ahora bien, debe destacarse que la Resolución 05 de 2014 fue enfática en determinar que una vez los sustanciadores de los procesos para los que aplica la norma, en el desarrollo del procedimiento tengan acceso directo a documentos físicos, estos deben ser remitidos de manera inmediata a la DIAC para que se digitalicen y se incluyan en el expediente físico y de nuestra parte, se carguen al electrónico (Art.5.6).

Se agrega a lo anterior, el que el artículo 6.2, literal a) de la Resolución en cita, limita el acceso a los documentos físicos a la DIAC y el artículo 6.6, de manera radical prohíbe a los sustanciadores y competentes tener acceso al archivo físico, solo se puede consultar tales documentos por correo electrónico a la DIAC, quien tiene 4 horas para dar respuesta (Art.7.2); en este orden de ideas, si hoy todavía no hay forma de que los presuntos responsables consulten el expediente y para que suministren copia del físico, la DIAC tiene 4 horas para determinar o son la conveniencia de la petición, ¿Qué hacemos si hoy un presunto responsable se presenta a consultar el expediente?, ¿si le hacemos entrega del expediente físico que de conformidad con el artículo 6.2, podemos tener en custodia, que pasa con la publicidad de las pruebas allegadas al expediente desde el 16 de julio de 2014?, es evidente que la norma nos está obligando a ocultar información a los presuntos responsables en detrimento de su derecho fundamental a la defensa, a la contradicción y al debido proceso.

### **De la autenticidad de actos administrativos electrónicos**

Como arriba se indicó, el CPACA prevé la posibilidad de emitir actos administrativos por medios electrónicos, no obstante, la entidad tiene el deber de asegurar su autenticidad e integridad; para ello, es necesario que se implemente un procedimiento necesario para adoptar una fórmula que asegure la neutralidad tecnológica, siendo lo más actual el uso de la firma digital, implementada en la CGR por medio del SAE:

*“Artículo 57. Acto administrativo electrónico. Las autoridades, en el ejercicio de sus funciones, podrán emitir válidamente actos administrativos por medios electrónicos*



siempre y cuando se asegure su autenticidad, integridad y disponibilidad de acuerdo con la ley.

*Artículo 58. Cuando el procedimiento administrativo se adelante utilizando medios electrónicos, los documentos deberán ser archivados en este mismo medio. Podrán almacenarse por medios electrónicos, todos los documentos utilizados en las actuaciones administrativas.*

La conservación de los documentos electrónicos que contengan actos administrativos de carácter individual, deberá asegurar la autenticidad e integridad de la información necesaria para reproducirlos, y registrar las fechas de expedición, notificación y archivo.” (Subrayas nuestras)

De esta forma, mediante el mecanismo de certificación se garantiza que exista seguridad de confirmar la identidad del emisor, es decir, con la firma digital se hace efectivo el principio de autenticidad<sup>5</sup>.

Sobre el principio de autenticación o autenticidad, la Ley 594 del 2000 dispone de manera específica lo siguiente:

*“Artículo 24. 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.*

**e) Formas documentales, autenticación del documento de archivo y su identificación de autoridad.”(Subrayas y destacado nuestro)**

Podemos asegurar entonces, que el principio de autenticidad hace referencia a la posibilidad de conocer la identidad del emisor de un mensaje de datos y por consiguiente el origen del mismo; según este principio es de vital importancia en el manejo de documentos electrónicos, que la entidad pública ofrezca certeza de que quien firma de manera digital el documento, es quien dice ser; así entonces, con el mecanismo de la firma digital cada parte interviniente en la elaboración y suscripción del acto administrativo, se encuentra determinada o al menos debe ser determinable, toda vez que solamente el propietario de la firma digital puede hacer uso de ésta.

La firma digital se ha entendido de la siguiente manera:

*“...es el medio que brinda la certeza jurídica de establecer que las partes que intervienen en el negocio son las que dicen ser y que el contenido del contrato ha sido o no alterado con posterioridad”<sup>6</sup>.*

<sup>5</sup> Véase también la Sentencia C-356 de 2003, arriba mencionada. Artículos 17 literal h) y 22 de la Ley 594 de 2000, arriba transcritos

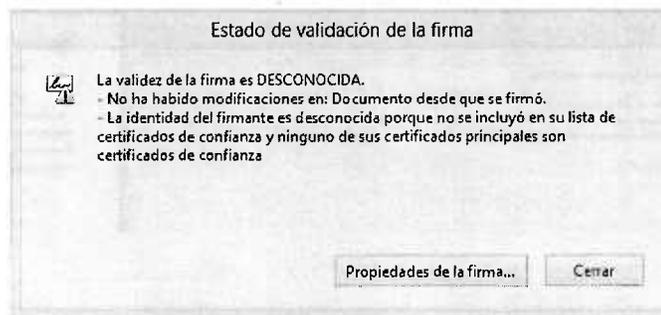
<sup>6</sup> RIVAS ALEJANDRO, Javier. Aspectos Jurídicos del Comercio Electrónico en internet. Pamplona: Aranzadi, 1999, p. 93.

*“La firma digital es una garantía de la identidad del remitente y del contenido enviado, que para efectos del procedimiento administrativo electrónico, facilita las relaciones entre la Administración Pública y los administrados, en la medida en que con ella se puede dar trámite a una actuación a través de medios electrónicos sin la presencia física del solicitante, ni la necesidad de acudir al notario o juez para que certifique la identidad de quien firma.”<sup>7</sup>.*

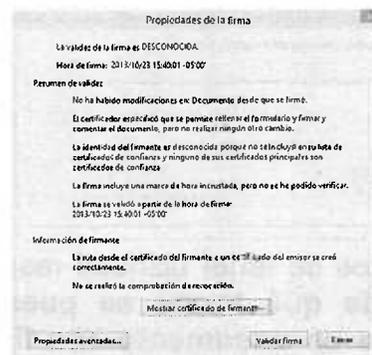
Entrando en caso objeto de análisis, se tiene que una vez firmado de manera digital un documento en SAE, se genera en el PDF la siguiente opción:



Al dar clic en el ícono, el documento se remite a la firma digital, la cual da la opción de ser consultada y arroja, en todos los casos la siguiente ventana:



Al ir a las propiedades de la firma, en la pestaña “confianza”, se presenta el siguiente cuadro:

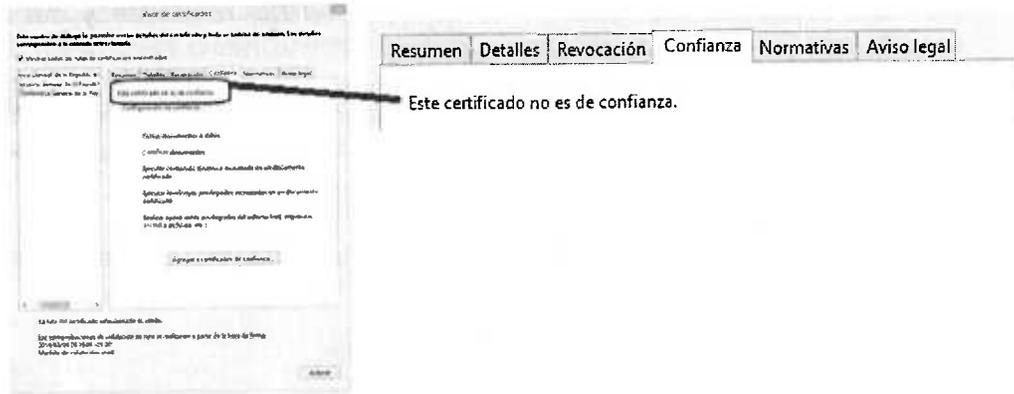


Al acceder a la opción “mostrar certificado de firmante”, hay varias pestañas, una de ellas se denomina “Confianza”, en la que se detalla la siguiente situación:

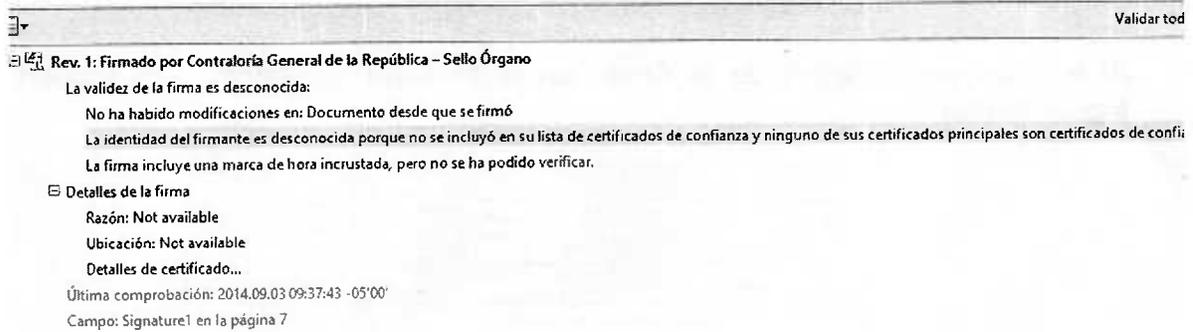
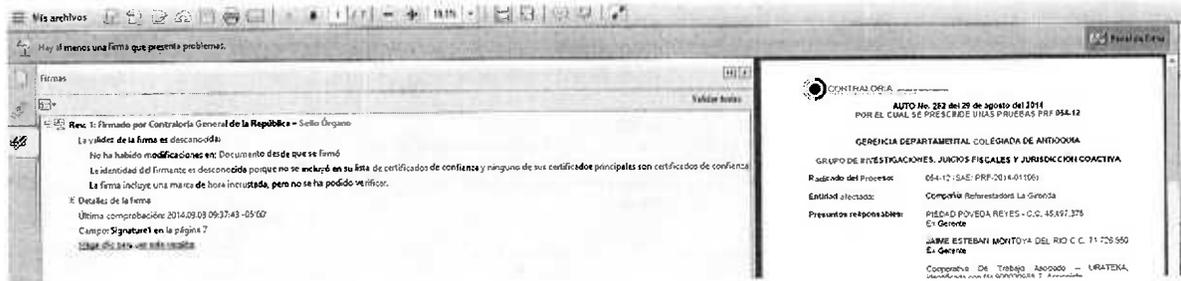
<sup>7</sup> Comisión de Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional –CNUDMI- UNCITRAL por sus siglas en inglés, “Fomento de la Confianza en el comercio electrónico: cuestiones jurídicas de la utilización internacional e métodos de autenticación y firma electrónicas.” Págs. 25 -26



Transparencia  
con eficiencia  
Transparencia  
por sus derechos  
humanos



Como si fuera poco lo anterior, también tenemos la siguiente información en el documento digitalizado:



Así entonces, para efectos de tener claridad respecto de las firmas digitales, es conveniente conocer **¿de qué forma se puede demostrar a un presunto responsable que recibe un documento con firma digital, que las personas que lo firman son los directivos provinciales competentes y no otros funcionarios de la CGR?; ¿Por qué el panel de firma de todo los documentos firmados en SAE, indica que ese certificado no es de confianza?, ¿Qué explicación se debe a los presuntos responsables sobre el particular?**

### Foliado e índice de los expedientes electrónicos



Transparencia  
por sus derechos  
Premios

Tal como arriba se dejó planteado, el artículo 59 del CPACA, dispone 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.”

Respecto del foliado de los expediente, tenemos también que el Decreto 2609 de diciembre 14 de 2012, Por el cual se reglamenta el Título V de la Ley 594 de 2000, parcialmente los artículos 58 y 59 de la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones en materia de Gestión Documental para todas las Entidades del Estado, dispuso lo siguiente:

*“Artículo 33. Del expediente electrónico.*

*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.”*

No obstante lo anterior, consultado el SAE vemos que los documentos que han sido cargados se identifican por la foliatura del expediente físico, hecho que no es suficiente para consultar de manera ordenada, coherente y lógica el mismo, toda vez que pese a que se carga en orden, el sistema lo acomoda a al suyo, que es numérico o en su defecto alfabético y que no se compadece con la realidad física del expediente; pese a esto, hasta que se tramitó el expediente físico, de la mano con las tablas de inventario que no han sido cargadas al SAE por instrucciones precisas sobre tal particular y que se encuentran en cada carpeta física, es fácil, con esta ayuda externa al sistema, estudiar, consultar y trabajar en el expediente; pero en cuanto a la instrucción de que se tramite a partir del 16 de julio de 2014 el expediente solo de forma digital, no hay instrucción alguna de cómo identificar los documentos en el SAE, ni mucho menos de cómo realizar la foliatura del expediente electrónico.

De otro lado, en el manual subido al sistema tampoco se hace alusión a esta situación y en la Resolución 005 del 2014 también se guarda silencio en el particular.

**Conforme a lo anterior, sería conveniente que se reglamente lo relacionado con la foliatura de los documentos que conforman el expediente digital y los índices del mismo, a fin de unificar criterios y de cumplir con las normas sobre el particular; en principio porque resulta evidente que el sistema dispuesto para tramitar los expedientes electrónicos de los PRF que se tramitan en la CGR no ofrecen la opción de ser consultados por medio de un índice que permita determinar, conocer o identificar cada uno de los documentos cargados, y además de ello, independiente de que el sustanciador cargue al SAE los documentos digitalizados en el orden al que corresponde en la realidad física, dicho sistema no se compadece con ello,**



**pues lo organiza numérica o alfabéticamente la documentación, sin contar que no hay instrucciones sobre la forma de foliar los documentos y de identificarlos.**

En este orden de ideas, verificado el sistema y el manual cargado en el mismo, vemos que la foliatura no ha sido prevista como procedimiento que haga parte de su tramitación y conservación, cosa que de conformidad con las normas transcritas es diferente al índice que las normas mencionadas también exigen, por ello, en nuestro criterio no se está dando cumplimiento a la reglamentación normada, arriba trascrita.

Esta situación además de ser irregular per se, trae consecuencia negativas para la sustanciación por cuanto los actos administrativos que se sustancien y suscriban, no podrán ser motivados en debida forma, pues se hace imposible actualmente indicar la ubicación específica en el sistema, de los documentos probatorios en los que se sustenten las decisiones, sino porque en el momento en que se habilite en el mismo la posibilidad para la consulta del expediente por parte de los vinculados al proceso, estos no van a poder acceder al mismo de manera medianamente entendible, fácil y ágil, hecho que impide que el ente de Control garantice el derecho de defensa y de contradicción, al poder tener claridad de lugar en donde se encuentran las pruebas con las que se les deriva responsabilidad.

Sobre este tema, cabe precisar que en la mesa de ayuda dispuesta por la entidad para elevar consultas sobre las dificultades y situaciones relacionadas con la tramitación del expediente electrónico, se presenta la siguiente consulta relacionada con la organización del expediente en SAE, con la consecuente respuesta:

*“Asunto  
Cómo consultar expediente organizado en SAE?  
Contenido*

*Señor Funcionario*

*Por favor descargue el manual adjunto en la pestaña Documentos, en donde se le indica el procedimiento para que usted pueda consultar de forma organizada su expediente en SAE.”*

Verificado el manual, se encuentra lo siguiente:

8.	CONSULTA DE EXPEDIENTES .....	138
8.1.	BÚSQUEDA SIMPLE.....	138
8.2.	BÚSQUEDA AVANZADA .....	142
9.	LISTA DE PALABRAS CLAVE DEL EXPEDIENTE PARA BÚSQUEDA .....	145
10.	PESTAÑA DE DOCUMENTOS .....	146



Transparencia  
por sus derechos

## **"8. CONSULTA DE EXPEDIENTES**

*Para poder consultar cualquier expediente, ya esté finalizado o no, es necesario aplicar un filtro en la pantalla principal de Expedientes.*

*Existen dos tipos de búsquedas de expedientes:*

- *Búsqueda simple: está destinada a buscar por uno de los campos de las 5 columnas (configurables mediante el botón situado en la parte superior derecha "Cambiar columnas") que aparecen en la pantalla principal de expedientes.*
- *Búsqueda avanzada: está destinada a realizar búsquedas por cualquier campo definido en el expediente, especialmente para aquellos registros como pueden ser los responsables de una etapa y/o entidades afectadas.*

### **8.1. BÚSQUEDA SIMPLE**

*La búsqueda simple está destinada a buscar un expediente por un campo que contenga un dato en concreto, como puede ser el número de expediente o la fecha de creación. En la siguiente imagen se puede ver el aspecto de la pantalla general de expedientes:..."*

Más adelante, en el mismo documento, se indica lo siguiente:

*"En el detalle del expediente se pueden ver todos los datos así como los registros que haya para ciertas fases como pueden ser las etapas de prueba (ordinario). Para estos últimos basta con pulsar sobre el botón que aparece (Detalle). Aparecerán los registros que se hayan introducido... Pulsando sobre el registro de las pruebas se podrá observar el detalle de la prueba introducida (en este caso).*

*Una vez dentro de la pestaña de documentos se pueden hacer diversas consultas.*

- *Nombre del documento: se puede introducir un texto para que filtre aquellos documentos que contengan el texto introducido.*
- *Fase: Se puede seleccionar una fase para obtener aquellos documentos pertenecientes a la fase seleccionada*

*Descripción de la actuación: se puede introducir un texto para que filtre aquellos documentos que contengan el texto introducido.*

- *Documentos que contengan: se puede introducir un texto para que filtre aquellos documentos cuyo contenido contenga el texto introducido.*
- *Mostrar firmas XAdES: marcando el check se mostrarán además de los documentos sus firmas XAdES correspondientes.*
- *Mostrar documentos de medidas cautelares: marcando el check se mostrarán además de los documentos existentes todos los documentos correspondientes a las medidas cautelares.*
- *Desde: se puede seleccionar una fecha (la hora corresponde siempre a las 00:00:00) para obtener los documentos subidos a partir de la fecha seleccionada.*
- *Hasta: se puede seleccionar una fecha (la hora corresponde siempre a las 00:00:00) para obtener los documentos subidos hasta la fecha seleccionada."*

Como se desprende de lo transcrito, en el manual del SAE no se explica ninguna forma para consultar expediente organizado en dicho aplicativo, la opción que se ofrece es la de consultar la totalidad de los expedientes, la forma en que se puede realizar dicha búsqueda y las opciones, además de la búsqueda de documento,



Transparencia  
con eficiencia  
Transparencia  
por sus derechos  
humanos

pero no hay, en el manual ninguna explicación de cómo consultar de manera unitaria un expediente organizado en SAE, por ello se eleva la petición así:  
**¿Cómo consultar de manera unitaria y de manera organizada cada uno de los expedientes electrónicos cargados al SAE?**

### Conclusiones

Así entonces, a continuación se plantean nuevamente y de manera concreta los interrogantes, que no son más que vacíos que nos obligan a presentar la petición que en su momento de detallará:

1. ¿Cómo se ha previsto la forma de hacer efectivo el derecho fundamental del Debido Proceso de las personas vinculadas al PRF en calidad de presuntas responsables y de qué forma deben permitir el acceso al expediente electrónico a que tienen derecho los presuntos responsables para que puedan hacer efectivo su derecho de defensa y de contradicción?
2. ¿Debemos aplicar de manera irrestricta las disposiciones de la Resolución 005 a ultranza de los principios constitucionales que gobiernan la materia y del derecho fundamental en cabeza de los presuntos responsables investigados por la CGR, contenido en el artículo 29 de nuestra constitución?
3. ¿Cómo se garantizará el acceso por parte de los vinculados a un PRF, a la información que digitalmente alimentará el expediente electrónico desde la entrada en vigencia de la Resolución 005 del 2014?
4. ¿De qué forma se puede demostrar a un presunto responsable que recibe un documento con firma digital, que las personas que lo firman son los competentes y no otros funcionarios de la CGR?
5. ¿Por qué el panel de firma de todos los documentos firmados en SAE, indica que ese certificado no es de confianza?
6. ¿Qué explicación se debe a los presuntos responsables sobre el particular?
7. ¿Cómo se debe implementar lo relacionado con la foliatura de los documentos que conforman el expediente digital y los índices del mismo?
8. ¿Cómo consultar de manera unitaria y de manera organizada cada uno de los expedientes electrónicos cargados al SAE?
9. Sería conveniente que se reglamente lo relacionado con la foliatura de los documentos que conforman el expediente digital y los índices del mismo, a fin de unificar criterios y de cumplir con las normas sobre el particular.
10. ¿Qué hacemos si hoy un presunto responsable se presenta a consultar el expediente?
11. ¿Si le hacemos entrega del expediente físico que de conformidad con el artículo 6.2, podemos tener en custodia, que pasa con la publicidad de las pruebas allegadas al expediente desde el 16 de julio de 2014?, es evidente que la norma nos está obligando a ocultar información a los presuntos responsables en detrimento de su derecho fundamental a la defensa, a la contradicción y al debido proceso.

### PETICIONES



Con fundamento en las graves irregularidades aquí expuestas, que podemos calificar como sustanciales que afectan el debido proceso y el derecho de defensa de todos los investigados en los Procesos de Responsabilidad Fiscal, Procesos Sancionatorios, Procesos de Cobro Coactivo y Disciplinarios que se adelantan en la Contraloría General de la República y a los que se debe estar aplicando a la fecha las disposiciones de la Resolución No. 005 del 2014 y a fin de subsanar las que se hayan podido presentar en este lapso de tiempo, comedidamente solicitamos:

PRIMERA: Se ordene la suspensión inmediata de las disposiciones vertidas en la Resolución No. 005 del 2014, con el objeto de:

SEGUNDA: Se implemente lo necesario para los expedientes electrónicos cargados al SAE, puedan ser consultados por los investigados.

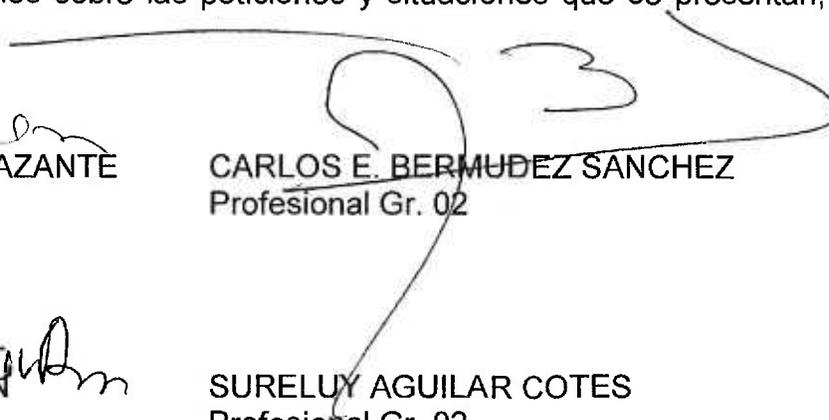
TERCERA: Las firmas electrónicas ofrezcan la suficiente información, que garantice la identificación del funcionario competente para suscribir y expedir un acto administrativo.

CUARTO: Implementar de manera paulatina, como lo indican nuestro ordenamiento jurídico, el expediente electrónico a fin de paliar el caos que la implementación dispuesta en la Resolución 05 de 2014, ha generado.

QUINTO: Tomar todas las medidas pertinentes y necesarias para evitar la violación de los derechos fundamentales de los presuntos responsables e investigados en los procesos que se involucraron en la Resolución 05 de 2014.

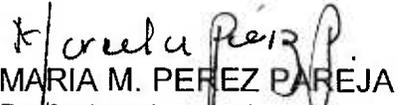
En espera de instrucciones sobre las peticiones y situaciones que se presentan, se suscribe de ustedes,

  
SANDRA P. MELLIZO BAZANTE  
Profesional Gr. 02

  
CARLOS E. BERMUDEZ SANCHEZ  
Profesional Gr. 02

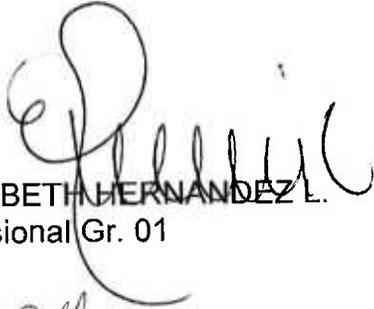
  
DORIS MARIA BELTRAN  
Profesional Gr. 01

SURELUY AGUILAR COTES  
Profesional Gr. 02

  
MARIA M. PEREZ PAREJA  
Profesional Gr. 01

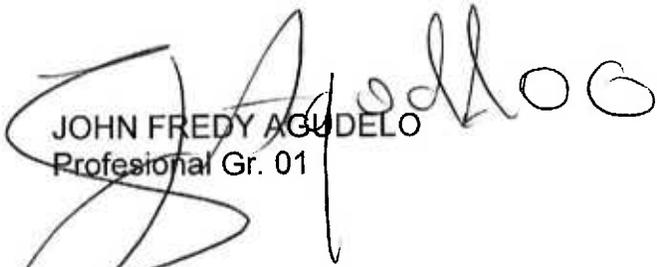
DARLY EDILIA RODRIGUEZ MINOTA  
Profesional Gr. 01



  
ELIZABETH HERNANDEZ L.  
Profesional Gr. 01

  
MONICA YANETH RAMOS GUERRERO  
Profesional Gr. 02

  
OSIRIS DEL C. SILVA TORRES  
Profesional Gr. 02

  
JOHN FREDY AGUDELO  
Profesional Gr. 01

  
GLORIA ADRIANA DIAZ MARIN  
Profesional Gr. 02

Anexos: N/A

Copia: N/A

Proyectado por: Sandra Patricia Mellizo Bazante, Profesional Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia  
Revisado por: Los firmantes - Profesionales Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia

Archivo: (TRD 80053-236 Comunicaciones informativas)