



MINJUSTICIA

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

SOPORTE TÉCNICO PARA EXPEDICION DE  
NORMAS (Decreto 1081/2015)

<b>Dependencias que desarrollarán el proyecto normativo</b>	Dirección Jurídica – Ministerio de Justicia y del Derecho
<b>Proyecto de Decreto o Resolución:</b>	Por el cual se reglamenta el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, en lo relacionado con la seguridad de los documentos firmados durante el trabajo en casa, en el marco de la Emergencia Sanitaria.

<b>1. Los antecedentes y las razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición.</b>	<p><b>Antecedentes:</b></p> <p>El 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) identificó el nuevo coronavirus COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional, razón por la cual solicitó a los países adoptar medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus.</p> <p>Dos meses después, el 6 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus COVID-19 en Colombia; el 11 de marzo de 2020, la OMS declaró esta enfermedad como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, declarándola como una emergencia sanitaria y social mundial, que requiere de acciones efectivas e inmediatas de los gobiernos, las personas y las empresas.</p> <p>En el marco de lo anterior, el Ministerio de Salud y Protección Social emitió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, mediante la cual se declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de la misma, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del coronavirus COVID-19 y mitigar sus efectos. Esto, con base en lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015.</p> <p>Entre las medidas adoptadas se encuentra la recomendada por la OMS, relativa al distanciamiento social y aislamiento, para lo cual las tecnologías de la información y las comunicaciones, y los servicios de comunicaciones, en general, estaban llamados a convertirse en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos.</p> <p>Así las cosas, y con base en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, se expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, declarando el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19, señalando en su parte considerativa aspectos como:</p> <p>«Que la adopción de medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, buscan fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos</p>
--	---



MINJUSTICIA

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

SOPORTE TÉCNICO PARA EXPEDICION DE  
NORMAS (Decreto 1081/2015)

de la crisis, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID19. [...]

Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus COVID-19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

Que con igual propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus COVID-19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos, y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación de los servicios públicos de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario».

Al configurarse la Emergencia Sanitaria y la Emergencia Económica, Social y Ecológica, y al ser el aislamiento y el distanciamiento social la medida de mayor efectividad para evitar la propagación de la enfermedad por causa del coronavirus COVID-19, se hizo necesario tomar medidas en materia de prestación de servicios a cargo de las entidades y organismos del Estado, flexibilizando la prestación del servicio de forma presencial y estableciendo mecanismos de atención mediante la utilización de medios digitales y del uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones, de manera que se evite el contacto entre los servidores públicos y los ciudadanos, sin que ello afecte la continuidad y efectividad del servicio.

Lo anterior tuvo como sustento, entre otros, el número de servidores públicos y contratistas del Estado que reportaban tanto el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP) como el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP), así:

**Servidores públicos:** 1.198.834, discriminados así: **(i)** Rama Ejecutiva del Orden Nacional: 411.986 uniformados; 326.952 docentes; 138.610 servidores; **(ii)** Orden Territorial: 222.160 servidores; **(iii)** Rama Judicial: 60.801 servidores; **(iv)** Entes Autónomos: 20.644 servidores; **(v)** Órganos de Control: 11.880 servidores; **(vi)** Organización Electoral: 3.553 servidores; **(vii)** Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición: 1.395 servidores; **(viii)** Rama Legislativa: 854 servidores.

**Contratistas del Estado:** 231.935, incluyendo contratación directa y régimen especial.



En el marco de las anteriores razones se expidió el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, que tiene por objeto que las autoridades cumplan con la finalidad de proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines y principios estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares. Todo esto, regulado mediante la adopción de unas medidas de urgencia, transitorias y limitadas a la permanencia de los hechos que dieron lugar a la declaratoria de Emergencia Sanitaria.

Respecto a las medidas de urgencia, entre las que se encuentra (i) la habilitación del trabajo en casa; (ii) la notificación o comunicación de los actos administrativos se hará por medios electrónicos; (iii) la ampliación de términos para atender las peticiones; (iv) la ampliación de la vigencia de permisos, autorizaciones, certificados y licencias; (v) la suscripción de los actos, providencias y decisiones que adopten mediante firma autógrafa mecánica, digitalizadas o escaneadas, entre otras medidas, la Sala Plena de la Corte Constitucional en Sentencia C-242 del 9 de julio de 2020, señaló lo siguiente:

“[...] con el propósito de superar dicha afectación al desarrollo normal de las actividades de las autoridades, en los artículos controlados del Decreto 491 de 2020, se implementan un conjunto de “medidas de urgencia” orientadas a: i) Modificar temporalmente el paradigma de presencialidad de la prestación de los servicios a cargo de las autoridades, mediante la habilitación del uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones para: (a) el desarrollo de las funciones de los servidores y contratistas del Estado, a través de la autorización de trabajo en casa y el uso de firmas electrónicas.

[...]

6.31. Igualmente, esta Corporación considera que las anteriores medidas atienden al juicio de necesidad fáctica, porque, además de estar dirigidas a superar la afectación al desarrollo normal de las actividades de las autoridades con ocasión de la imposibilidad de adelantarlas de forma presencial por el riesgo sanitario que ello puede implicar, son idóneas para el efecto, toda vez que: (i) Las medidas que habilitan la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el sector público permiten que ciertas actuaciones se surtan a distancia sin mayores complejidades y, con ello, evitan la presencia de los usuarios y los funcionarios en las sedes de las entidades. [...] (iii) Las medidas que simplifican o suprimen temporalmente ciertas exigencias de la administración impiden que los usuarios se vean perjudicados de forma excesiva por la imposibilidad de las autoridades de prestar sus servicios con normalidad.”



Sobre el particular Decreto Legislativo, se hace preciso destacar el artículo 3 que habilitó a las entidades públicas para que, mientras permanezca vigente la Emergencia Sanitaria, velen por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Al respecto de la habilitación del trabajo en casa, la Sala Plena de la Corte Constitucional concluyó que “[...] es una medida necesaria, puesto que ante el riesgo sanitario generado por la expansión de coronavirus COVID-19 en el país, el desempeño de las funciones por parte de los servidores y contratistas del Estado de forma presencial, como se venía realizando en las sedes de las entidades, resulta peligroso desde una perspectiva de salud pública, porque se podrían propiciar múltiples puntos de contagio.”

De forma complementaria y en lo relativo al artículo 11 del referido Decreto Legislativo, el cual permite a las autoridades la suscripción de los actos, providencias y decisiones que adopten mediante firma autógrafa mecánica, digitalizadas o escaneadas, la misma Sentencia C-242 del 9 de julio de 2020, señaló:

“[...] 6.246. Asimismo, dicha medida es adecuada para cumplir el mencionado objetivo, puesto que habilita el uso de firmas autógrafas mecánicas, digitalizadas y escaneadas válidamente para suscribir los documentos que expiden las autoridades, lo cual permite que no requieran acudir de forma presencial a las entidades a suscribirlos, sino que tal actuación se realice de forma remota en concordancia con la autorización de trabajo en casa de los funcionarios del Estado.

6.247. Igualmente, es una medida necesaria, ya que, si bien está permitido el uso de firmas digitales y electrónicas, lo cierto es que su utilización está restringida por la mediación de una entidad de certificación y unas exigencias técnicas de seguridad específicas, cuya satisfacción se torna compleja en medio de las restricciones implementadas para enfrentar la pandemia.

6.248. Por lo demás, si bien el uso de firmas autógrafas mecánicas, digitalizadas y escaneadas en el sector público podría llegar a facilitar el surgimiento de escenarios de fraude, en tanto que no implican el grado de seguridad que se exige, por ejemplo, en la utilización de la firma digital, lo cierto es que la medida es proporcional, ya que se trata de una autorización temporal para permitir la consecución de un fin superior para la sociedad, como el adecuado funcionamiento de la administración, y, en todo caso, está supeditada a la responsabilidad respectiva de cada autoridad, quien debe “adoptar las medidas internas necesarias para garantizar la seguridad de los documentos que se firmen.”



De lo anterior, dicha Corporación concluye que la autorización para el uso de firmas mecánicas, digitalizadas y escaneadas es una medida temporal que permite la consecución de un fin superior de la sociedad, como el adecuado funcionamiento de la administración, y que la misma tiene concordancia con la habilitación del trabajo en casa, por cuanto permite que los servidores no tengan que desplazarse en forma presencial a las entidades.

**Razones de oportunidad y conveniencia**

En el marco del trabajo en casa que están adelantando los servidores públicos, el presente proyecto de decreto tiene por objeto regular los elementos y características de seguridad de los documentos, actos, providencias y decisiones que se adopten mediante firma autógrafa mecánica, digitalizada o escaneada.

Esto, teniendo en cuenta que aún persisten los hechos que dieron lugar a la Emergencia Sanitaria, razón por la cual la misma fue prorrogada en todo el territorio nacional hasta el 30 de noviembre de 2020, mediante la Resolución 1462 del 25 de agosto de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.

Asimismo, y conforme a lo establecido en el Decreto 1168 del 25 de agosto de 2020, el país se sigue manteniendo en una fase de aislamiento, el cual se caracteriza por ser selectivo y con distanciamiento individual responsable, razón por la cual en su artículo 8 señala que las entidades del sector público y privado procuraran que las actividades que no requieran ser ejercidas de manera presencial, se desarrollen por sus servidores, empleados y contratistas, mediante la modalidad del trabajo en casa, durante el tiempo que se mantenga vigente la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19.

Lo anterior implica que, aproximadamente, el 70% del total de los servidores públicos continúan prestando sus servicios a través de la modalidad de trabajo en casa.

Así las cosas, el presente proyecto de decreto propone, además de las directrices dadas por el Archivo General de la Nación, las siguientes medidas directrices para la firma autógrafa mecánica, digitalizada o escaneada de los actos, providencias y decisiones que se expidan durante la emergencia sanitaria y siempre que los servicios públicos se estén prestando desde la casa:

1. Velar por la integridad, autenticidad, veracidad y fidelidad de la información de los documentos expedidos en el marco de sus funciones y competencias.
2. Aplicar el procedimiento adoptado por la entidad que garantice la originalidad, confiabilidad y seguridad jurídica de los documentos. Si



MINJUSTICIA

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

SOPORTE TÉCNICO PARA EXPEDICION DE  
NORMAS (Decreto 1081/2015)

	<p>dentro de los procesos adoptados se encuentra el mecanismo de firma electrónica, las entidades deberán acogerse a lo establecido en el Decreto 2364 de 2012 que reglamento el artículo 7 de la Ley 527 de 1999.</p> <ol style="list-style-type: none"><li>3. Garantizar el valor probatorio de los documentos que se llegaren a firmar.</li><li>4. Garantizar la organización, conservación e incorporación al expediente de los documentos originados, recibidos, tramitados y firmados durante el trabajo en casa, en el marco de la emergencia sanitaria, para lo cual deberán validar si es necesario imprimir y tomar firmas manuscritas.</li><li>5. Los documentos se deberán incluir a los expedientes de acuerdo con su clasificación según la respectiva Tabla de retención Documenta (TRD), actualizando la hoja de control y diligenciando el inventario Documental</li><li>6. (FUID), una vez se supere la emergencia sanitaria y se reactive el trabajo del servidor o contratista en las oficinas.</li></ol> <p>Las anteriores directrices permitirán que las actuaciones de las entidades públicas se puedan seguir desarrollando de forma remota, en armonía con la autorización de trabajo en casa de los servidores públicos, garantizando siempre la prestación eficiente y eficaz de los servicios públicos, y honrando las medidas adoptadas por el Gobierno nacional para continuar manteniendo el aislamiento y distanciamiento social como estrategia más eficaz para reducir la propagación de la enfermedad causada por el nuevo coronavirus COVID-19.</p>
<b>1.1 Las normas que otorgan la competencia para la expedición del correspondiente acto.</b>	<p>El numeral 11 del artículo 189 Constitución Política, en desarrollo del Decreto Legislativo 491 de 2020.</p>
<b>1.2 La vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada.</b>	<p>El Decreto Legislativo 491 de 2020 se encuentra vigente desde el 28 de marzo de 2020 y, a la fecha, no ha sido derogado por ninguna otra norma de igual o mayor jerarquía.</p>
<b>1.3 Las disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas, si alguno de estos efectos se produce con la expedición del respectivo acto.</b>	<p>N/A</p>



MINJUSTICIA

**MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO**

**SOPORTE TÉCNICO PARA EXPEDICION DE  
NORMAS (Decreto 1081/2015)**

<b>2. El ámbito de aplicación del respectivo acto y los sujetos a quienes va dirigido</b>	El presente Decreto aplica a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones públicas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades.
<b>3. Viabilidad jurídica.</b>	El proyecto de decreto es viable jurídicamente, toda vez que (I) sus disposiciones desarrollan preceptos constitucionales y legales que se encuentran debidamente sustentados en la propuesta de acto administrativo y (II) el Presidente de la República es competente para expedirlo en ejercicio de sus facultades.
<b>4. Impacto económico.</b>	N/A
<b>5. Impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación.</b>	N/A