

Bogotá D.C., 19 de octubre de 2020

Señor

**RUBÉN SILVA GÓMEZ**

Superintendente

Superintendencia de Notariado y Registro

Bogotá D.C.

**Asunto:** Comentarios a los anexos técnicos de los lineamientos tecnológicos del proyecto de digitalización de notarias

Estimado doctor Silva

Me dirijo a usted en nombre de la Cámara Colombiana de comercio Electrónico (CCCE), entidad gremial que tiene como objetivo promover en nombre de sus agremiados y, en su calidad de vocero, un entorno favorable para el desarrollo del comercio electrónico en el país, aportando así a la construcción de la Política Pública y la generación de conocimiento y confianza en el sector, para presentar nuestros comentarios con relación a “los anexos técnicos de los lineamientos tecnológicos del proyecto de digitalización de notarias”, enfocados a contribuir a la construcción y consolidación del nuevo ecosistema de Servicios Ciudadanos Digitales. Para el efecto resaltamos los siguientes aspectos:

**I. Anexo borrador No. 1 “Repositorio de Protocolo Notarial”**

**a. Observación 1:**

Respecto de la noción de “*Autenticidad*” prevista en el numeral 1 relativo a Glosario, se evidencia, en primer lugar, que el mismo no está definido correctamente, toda vez que se confunde con el concepto de “*Integridad*” que más adelante se desarrolla en el Anexo, el cual se refiere a la posibilidad de evidenciar alteraciones o modificaciones realizadas sobre el documento electrónico.

En segundo lugar, el término “*Corrupción*” que se refiere a la autenticidad, no se considera apropiado para describir dicha noción, debido a que este término, de modo general, está asociado a conceptos y situaciones, bajo la definición de la Real Academia de la Lengua Española, como *soborno, ofrecimiento o promesa a otra persona que ostenta cargos públicos, o a personas privadas a los efectos de obtener ventajas o beneficios contrarios a la legalidad o que sean de naturaleza defraudatoria.*

En tercer y último lugar, se evidencia que la autenticidad está referida a un atributo que permite validar o verificar la identidad de un individuo, por lo que se reitera que asociarla al concepto de integridad, lleva a generar confusiones sobre el término.

En todo caso, llamamos la atención sobre la necesidad de que cualquier concepto que se involucre en los anexos, guarde perfecta armonía con los postulados, principios y definiciones previstos en las leyes y demás normas aplicables y en particular, en lo dispuesto en la Ley 527 de 1999 y el Decreto 2364 de 2012.

**b. Observación 2:**

Frente al concepto de “Disponibilidad”, antes de referirse al mismo, se sugiere presentar la definición del término “Metadatos”, el cual para un lector de común entendimiento no resulta de fácil comprensión. En ese sentido y para mayor claridad, se considera oportuno incluir en el Anexo dicha definición.

**c. Observación 3:**

En cuanto al concepto de “Firma Electrónica”, se sugiere a fin de guardar una articulación y coherencia normativa que se mantenga en esta definición aquella prevista en el artículo 7 de la Ley 527 de 1999 y en el numeral 3 del artículo 1 del Decreto 2364 de 2012. Al respecto, resulta importante tener en cuenta que la firma electrónica tiene como objetivos, por una parte, ser un método para verificar la identidad del suscriptor, y por otra, que éste se vincule con el contenido de aquello que está firmando, y que por supuesto, la firma cumpla los requisitos de confiable y apropiado que exige dicha normativa, con el fin de que pueda ser considerada el equivalente funcional de una firma manuscrita.

**d. Observación 4:**

Frente a la definición “*firma electrónica avanzada*”, sugerimos la eliminación de esta noción como mecanismo válido y en cambio, buscar armonías con los conceptos que involucra el Servicio de Autenticación Digital previsto en el Decreto 620 de 2020, dado que se entiende de la lectura del borrador del proyecto, que la referencia a *firma electrónica avanzada*, pretende incluirse como una herramienta que permita la plena identificación del usuario con el objetivo de realizar trámites notariales; sin embargo, esta definición es, en esencia y espíritu, muy cercana a lo que busca el modelo de Servicios Ciudadanos Digitales en cabeza del Ministerio de Tecnologías y de Comunicaciones, para el servicio ciudadano de Autenticación Digital. Este último busca que un ciudadano cuente con los mecanismos que le permitan llevar a cabo la identificación para adelantar trámites y servicios a través de medios digitales.

En este sentido, un ciudadano con credenciales de autenticación digital emitidas bajo el proyecto de servicios ciudadanos digitales, puede utilizarlas para ejecutar trámites en las notarías y ser usada como mecanismos para autenticación y firma. Por tanto, procede hacer una revisión sistemática de los conceptos en el marco normativo aplicable.

Asimismo, es pertinente que se haga claridad respecto a si esta firma electrónica avanzada se refiere al uso o validación de identidad o para vincularse con el contenido de un documento, o si tiene como propósito las dos funciones.

**e. Observación 5:**

Teniendo en cuenta lo señalado en la observación anterior, se considera importante reemplazar el concepto de “*firma electrónica avanzada*” por el de “*firma electrónica certificada*”, que sí es un término que encuentra asidero en la normativa vigente, precisamente en la Ley 527 de 1999, toda vez que se refiere a aquellas firmas electrónicas que cuentan con un nivel de confianza y seguridad mayor al de otros tipos de firmas electrónicas simples, donde participa un tercero que blinda los atributos jurídicos de integridad y autenticidad.

**f. Observación 6:**

Frente a la definición que ofrece el anexo para el concepto de “*Firma Digital*” y con el fin de dar estricto cumplimiento a lo que establece la normativa vigente en materia de firmas

digital (Ley 527 de 1999), resulta importante agregar al aparte final de dicha definición que esta firma debe ser emitida por una Entidad de Certificación Digital, acreditada por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC).

**g. Observación 7:**

Respecto al concepto de “*Materialización*”, resulta importante dar claridad y mayor detalle frente a cómo serán manejados los conceptos de original y copia en torno a un eventual proceso de materialización, donde el deber ser es que el original corresponda a aquel documento que fue creado en medios electrónicos y que su impresión sea tomada como una copia del documento.

**h. Observación 8:**

Frente al concepto de “No repudio”, debe tenerse en cuenta que dicha definición corresponde a una presunción legal que se encuentra prevista única y exclusivamente a favor del mecanismo tecnológico de la firma digital, consagrado en el artículo 28 de la Ley 527 de 1999. Esto, con el fin de que exista concordia entre los conceptos correspondientes en los diferentes instrumentos normativos.

**i. Observación 9:**

Se sugiere incluir, como lo hace el borrador del Anexo No. 2, el concepto de “Entidad certificadora”, sin embargo, incluyendo lo que se propone en párrafos más adelante.

**j. Observación 10:**

En la introducción del Anexo se indica que “*La fijación de edictos o avisos en lugar visible de la notaría podrá ser reemplazada por la fijación de éstos en lugar de fácil acceso de la página web de la respectiva notaría y las publicaciones en periódicos de amplia circulación nacional por la de periódicos electrónicos de amplio tráfico*”. Al respecto, se considera de suma importancia preservar los dos mecanismos de notificación, tanto los físicos como los electrónicos. Lo anterior, en razón que aún en Colombia la brecha digital es muy amplia y segundo, debido a que existe población rural que carece de conocimiento en el uso de herramientas informáticas, por lo que, en virtud de garantizar el principio de accesibilidad, se debe preservar este tipo de notificaciones por los medios ya existentes, para no generar desigualdad entre quienes no tienen acceso a las nuevas tecnologías y quienes sí lo tienen.

**k. Observación 11:**

Frente a la definición de “*Digitalización*”, es importante tener en cuenta que este proceso puede ser de varios tipos, y solo aquella referida a la digitalización con fines probatorios, garantiza las características de fidelidad de los documentos electrónicos frente a los físicos, se sugiere que especifique el tipo de digitalización, y en los casos que se requiera, tener en cuenta las recomendaciones del MINTIC y del AGN respecto a la digitalización con fines probatorios.

De tal forma, es de vital importancia adoptar la definición de “**Digitalización Certificada**” de acuerdo con la Guía N° 05 Cero Papel en la Administración Pública. Lo anterior dado que es necesario que para los procesos de digitalización de documentos notariales estos tengan en cuenta que la digitalización certificada es un proceso que coadyuva a la eficiencia administrativa de las entidades públicas, en la medida en que aporta valor probatorio a los documentos digitalizados, siempre y cuando el proceso cumpla con el uso y aplicación de normas y estándares previamente adoptados por los organismos competentes y por el Archivo General de la Nación. Esto resulta pertinente con el fin de

garantizar la autenticidad, fiabilidad, integridad y usabilidad de los documentos digitalizados.

Para este efecto es necesario tomar como referencia la Circular Externa 005 de 2012 del AGN y estándares técnicos como GTC-ISO/TR 15801: Gestión de documentos, información almacenada electrónicamente, recomendaciones para la integridad y fiabilidad, entre otros, aplicables a la gestión de documentos electrónicos de archivo.

**I. Observación 12:**

Frente a la definición de “*firmante: Persona que utiliza directamente su firma electrónica para otorgar actos o instrumentos notariales*”, con el objetivo de alinear estas definiciones a la normativa vigente en la materia, se sugiere adoptar la referencia indicada en artículo 1 relativo a definiciones numeral 4 del Decreto 2364 de 2012.

En consecuencia, se propone la siguiente redacción: “**Firmante.** Persona que posee los datos de creación de la firma y que actúa en nombre propio o por cuenta de la persona a la que representa”.

**m. Observación 13:**

Sobre la definición de “*Escritura Pública Electrónica: Es el equivalente funcional de la escritura pública en soporte físico, la cual debe cumplir las normas sustanciales relativas a las diferentes actuaciones notariales que ella contiene y de los preceptos de derecho notarial, conforme al Decreto-ley 960 de 1970 y demás normas concordantes*”, es importante que para los medios electrónicos la escritura pública electrónica, como mínimo, garantice los atributos jurídicos de autenticidad, integridad con mecanismos estándares como lo son los formatos PADES para su fácil intercambio entre personas, y estándares XADES que faciliten el intercambio entre sistemas de información vía Interoperabilidad.

**n. Observación 14:**

Frente a las normas enunciadas en el numeral “2. NORMATIVIDAD”, es de importancia para este proyecto que el mismo tenga en cuenta lo indicado en el Decreto 620 de 2020, “el cual subroga el título 17 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1078 de 2015, y busca establecer los lineamientos generales para regular las interacciones entre los ciudadanos y la administración pública a través de los medios electrónicos”.

**o. Observación 15:**

Frente a la justificación del proyecto en relación con el numeral “3. INTRODUCCIÓN”, se indica lo siguiente “... *deberán contar con un registro electrónico con base en el cual se creará la firma electrónica del usuario firmante...*”. Al respecto, es importante que con el objetivo de articular los esfuerzos del proyecto de Servicios Ciudadanos Digitales, no se busque contar con un nuevo registro de firmas electrónicas de los usuarios, y por el contrario, los sistemas notariales se integren al servicio de Autenticación Digital con el objetivo que el usuario cuente con un mecanismo transversal a toda las entidades del Estado para realizar trámites, y que para el caso de trámites notariales se requiera el máximo nivel de confianza.

**p. Observación 16:**

Frente al “*registro electrónico de firmas electrónicas de los usuarios*”, se sugiere que la orientación del registro electrónico de firmas electrónicas actúe como un mecanismo que habilite a las notarías como canales de registro de credenciales de autenticación digital para los operadores, de tal forma, que dichos operadores del servicio de

autenticación digital habilitados por la Agencia Nacional Digital, puedan contar con los servicios de las notarías para entregar las credenciales a los usuarios interesados en contar con los servicios ciudadanos digitales y éstas mismas le sirvan para realizar trámites notariales.

Como funcionalidad adicional, se sugiere que las notarías se encarguen de registrar el estado civil y demás datos personales, como son la captura de firmas y huellas cuando sea requerido por el mecanismo seleccionado de Autenticación Digital.

**q. Observación 17:**

Frente al registro electrónico de firmas electrónicas de los usuarios, donde se indica “...el notario deberá garantizar que los desarrollos tecnológicos que utilice para tal fin, permiten la certeza en la identificación plena del usuario...” se solicita modificar la indicación, y sea una solicitud al notario para que garantice que los desarrollos tecnológicos que utilice estén integrados a los servicios ciudadanos digitales y en especial, a los operadores que para tal fin indique la Agencia Nacional Digital.

De esta forma, se busca que el repositorio notarial se encuentre integrado a los servicios de Autenticación Digital, Carpeta Ciudadana e Interoperabilidad.

**r. Observación 18:**

Frente a lo enunciado en el numeral 5 sobre “*Interoperabilidad*” con el objetivo de garantizar la interoperabilidad del repositorio notarial, es de vital importancia que la Superintendencia de Notariado y Registro, defina la estructura XML de cada uno de los tipos de trámites que pueden operar entre sí con el repositorio notarial, con el fin que al momento de montar los sistemas tecnológicos en las notarías estos tengan como insumo dichas estructuras, las cuales serán necesarias para interoperar entre sistemas de manera natural.

**II. Anexo borrador No. 2 “Proyecto de digitalización notarial”**

**a. Observación 1:**

Respecto a la noción de “*Autenticidad*” prevista en el numeral 1 relativo a Glosario, se presenta la misma observación que *se propone para el Anexo No. 1 en el literal a.*

**b. Observación 2:**

Respecto a la noción de “*Firma electrónica*” prevista en el numeral 1 relativo a Glosario, se presenta la misma observación que *se propone para el Anexo No. 1 en el literal c.*

**c. Observación 3:**

Respecto a la noción de “*Firma Digital*” prevista en el numeral 1 relativo a Glosario, se presenta la misma observación que *se propone para el Anexo No. 1 Literal f.*

**d. Observación 4:**

Respecto a la noción de “*No repudio*” prevista en el numeral 1 relativo a Glosario, se presenta la misma observación que *se propone para el Anexo No. 1 literal h.*

**e. Observación 5:**

Frente al concepto de “*Entidad certificadora*”, es necesario atendiendo lo dispuesto en lo normatividad de la Ley 527 de 1999, modificar la definición dado que la misma no es precisa. En primer lugar, estas entidades se denominan “*Entidades de Certificación*”

*Digitales*. En segundo lugar, estas entidades se encuentran bajo un régimen de acreditación ante el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC) y no uno de autorización, que precisamente fue modificado por el Decreto Ley 019 de 2012. Por último, es propio destacar que estas entidades están capacitadas de realizar todas aquellas actividades que de manera enunciativa señala el artículo 30 de la Ley 527 de 1999 (modificado por el artículo 161 del Decreto Ley 019 de 2012), las cuales no se circunscriben únicamente a firmas digitales o estampado cronológico.

**f. Observación 6:**

En cuanto al numeral 10.1.2 relativo a *Autenticación*, se considera de suma importancia ajustar el aparte relativo a “(...) otro tipo de firmas digitales (...)”, debido hoy por hoy conforme a la normativa vigente, las firmas digitales únicamente pueden ser emitidas por Entidades de Certificación Digital, de conformidad a lo estipulado en el artículo 30 de la Ley 527 de 1999. En ese sentido, se sugiere modificar la redacción, señalando que “(...) otro tipo de firmas electrónicas de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 2364 de 2012 (...)”.

**g. Observación 7:**

Respecto al numeral 10.2 relativo a identificación de usuarios, se considera preocupante que en el numeral 4 se establezca, que en caso de no obtener un resultado favorable con la identificación biométrica y biográfica, el notario, “bajo su propio riesgo y responsabilidad”, identifique al usuario haciendo uso de su fe de conocimiento.

Si bien dentro del discurrir de este numeral se entabla un recuento de las herramientas tecnológicas para salvaguardar la identidad e identificación de los ciudadanos, no se concibe que, si al final no se ponen en marcha dichas herramientas, se deje al arbitrio de cada notario llevar a cabo un proceso de validación que no se encuentre descrito en el presente anexo y que no cuente en ese sentido, con las medidas de seguridad existentes.

En esa medida resulta pertinente que se contemplen de manera expresa en este Anexo, el uso de mecanismos alternos de identificación, a modo de contingencia, que permitan asegurar con mayor confianza y por lo tanto, con un mayor nivel de seguridad, la identidad del usuario. Mecanismos de este tipo pueden ser, por ejemplo, la validación mediante preguntas reto de orden financiero y crediticio, la verificación y cotejo del documento de identificación del usuario mediante software, mecanismos de validación biométrica alternos, entre otros.

Aunado a lo anterior, en el caso de ciudadanos colombianos mayores de 18 años, se observa también con preocupación, que la validación de identidad se pueda realizar simplemente con una llamada telefónica o video llamada. Al respecto, se reiteran los argumentos previamente expuestos, en tanto que este tipo de validaciones no dan seguridad respecto al proceso de verificación de identidad al encontrarse tan genéricamente descritas y donde, además, no se especifican medidas de seguridad y confianza a ser implementadas para mitigar riesgos de suplantación de identidad.

**h. Observación 8:**

En lo que concierne al numeral 11. 4, resulta importante señalar que la firma digital del notario deberá ser emitida por una Entidad de Certificación Digital acreditada ante el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC).

**i. Observación 9:**

Respecto al numeral 11.5 relativo a la firma del ciudadano, es importante tener en cuenta que algunos trámites se hacen en condición de representante legal, por lo cual, es posible que la acreditación, para efectos de la firma digital, tenga esta condición y por tanto así deba hacerse el registro.

### **III. Observaciones y sugerencias técnicas que aplican para los dos Anexos:**

#### **a. Observación 1:**

Teniendo en cuenta que algunos de los documentos procesados en los oficios notariales se deben conservar por períodos mayores a dos (2) años, se hace indispensable que el formato a utilizar sea el PADES-LTV Profile (Long Term), dado que para este tipo de documentos la conservación igual o superior a dos (2) años implica garantizar su longevidad.

El uso de este formato (PADES-LTV) para documentos firmados digitalmente permite dar garantías de confianza en la firma digital a través del tiempo, sin que estas estén asociadas al vencimiento del mecanismo de firma (entendiéndose que conforme los estándares determinados por el ONAC para los criterios de acreditación de entidades de certificación digital, la vigencia máxima de los certificados de firma digital es de máximo 2 años).

#### **b. Observación 2:**

Teniendo en cuenta que el formato de archivos recomendado es PDF y en aras de garantizar los principios de Excelencia al servicio al ciudadano, Estandarización, Interoperabilidad, Escalabilidad, se sugiere que se requiera garantizar la compatibilidad AATL cuando se utilice como mecanismo la firma digital en los procesos del repositorio notarial.

Lo anterior, con el propósito de garantizar que la validación de confianza en la firma digital sea transparente y sencilla para los ciudadanos, quienes al utilizar documentos PDF podrán sin intervención o configuración de del visor de documentos PDF (ejemplo Adobe Reader), logra visualizar la firma digital y la estampa como un mecanismo seguro (reconocido en el marco jurídico) sin que suponga esfuerzo para la SNR, ni el ecosistema de Gobierno digital.

#### **c. Observación 3:**

Teniendo en cuenta que la notaría digital evidentemente requiere el flujo de datos a través de internet entre los portales de las notarías, el Gobierno y el ciudadano, por lo tanto, se solicita se implementen canales seguros de comunicación que, como lo exige el numeral 1 de los lineamientos generales, estén blindados contra fraudes. Lo anterior se logra con el uso de tecnologías de cifrado y autenticación de tipo SSL – con EV y cifrado fuerte que garantice la respectiva seguridad.

#### **d. Observación 4:**

En lo que respecta al Acto Notarial Electrónico y la necesidad de garantizar las condiciones de seguridad, interoperabilidad, integridad y accesibilidad necesarias, se sugiere tener en cuenta lo siguiente con el ánimo de garantizar los principios de accesibilidad, de adecuación tecnológica, de conservación y de eficiencia, así como de propender por el cumplimiento del documento MINTIC DLT/BLOCKCHAIN- Guía para el uso y la implementación de tecnología de registros distribuidos (DLT/Blockchain) en el sector público, así como el CONPES 3975 POLÍTICA NACIONAL PARA LA

TRANSFORMACIÓN DIGITAL E INTELIGENCIA ARTIFICIAL en el que se referencia la tecnología BLOCKCHAIN como adecuada y conveniente, de hecho se recomienda para el sector notarial: *“La clave en DLT/Blockchain es generar “Confianza” en las transacciones que se realicen en la red, al punto que no se requieren ni documentos físicos (Papeles) o entidades centralizadas (Bancos o Notarios) para poseer un título que represente valor social o económico.”*

Cordialmente,



**María Fernanda Quiñones Z.**  
**Presidente**