



1050.-2021019351
Bogotá D.C., 12 de agosto de 2021

Doctora
MARTHA SEIDEL PERALTA
Directora Administrativa

Asunto: Respuesta observación Pliego de Condiciones Proceso 21000863 H3 de 2021.

Cordial saludo.

La sociedad Consultores Colombianos Asociados SAS, presentó a través del correo electrónico de la entidad observación respecto del pliego de condiciones del proceso 21000863 H3 de 2021 publicado en el Secop I, cuyo objeto es: "REALIZAR LA INTERVENTORIA INTEGRAL AL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA LADO AIRE Y LADO TIERRA DEL AEROPUERTO DE LETICIA - AMAZONAS", a la cual se da respuesta así:

OBSERVACIÓN:

De: Auxiliar Proyectos <auxiliarproyectos@concolombianos.com>

Enviado el: viernes, 6 de agosto de 2021 16:33

Para: Contratacion <contratacion@aerocivil.gov.co>; Andrea Pineda

<gestorcomercial2@concolombianos.com>; Paola Torres <ptorres@cbingenieros.com>

Asunto: OBSERVACIONES AL PROCESO LICITATORIO No. 21000863 H3 2021

Señores

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AERONÁUTICA CIVIL

Dirección: Av. 26 # 103-9

Ciudad: Bogotá.

REFERENCIA: Proceso de Contratación No. 21000863 H3 de 2021 en adelante el "Proceso de Contratación".

Solicitamos a la entidad que se nos permita para el presente proceso la firma digital de todos los anexos y documentos que compondrán la propuesta del proceso licitatorio 21000863 H3 DE 2021 esto con el fin de cumplir nuestras políticas de manejo interno de medio ambiente y sustentados en conformidad con la normatividad vigente, la firma digital está regulada en el artículo 2º de la Ley 527 de 1999, la cual está definida como:

"ARTÍCULO 2º. Definiciones. Para los efectos de la presente ley, se entenderá por:

Logotipo

(...)

c) Firma digital. Se entenderá como un valor numérico que se adhiere a un mensaje de datos y que, utilizando un procedimiento matemático conocido, vinculado a la clave del iniciador y al texto del



mensaje permite determinar que este valor se ha obtenido exclusivamente con la clave del iniciador y que el mensaje inicial no ha sido modificado después de efectuada la transformación; (...)

De acuerdo a ello, es plenamente válido que el proponente pueda usar su firma digital, en los términos establecidos en la Ley.

Ahora bien, de conformidad con concepto emitido por Colombia Compra Eficiente es válida la firma escaneada, en el mismo se lee lo siguiente:

“Validez de los documentos escaneados y las fotos.

Tipo de Documento

Concepto Clave: GDIR-3.0-12-06

Versión: 01

Fecha: 20/09/2011

Página: 2 de 5

Documento

420181400004323 - Validez de los documentos escaneados y las fotos

Identificadores

Firma Oferta

Concepto

A lo que incluso COLOMBIA COMPRA EFICIENTE RESPONDE en sus conceptos:

A la firma escaneada si es comunicada, generada, enviada, recibida por medios electrónicos, ópticos o similares, como pudieran ser, entre otros, el correo electrónico o el internet, no se negarán efectos jurídicos, validez o fuerza obligatoria a dicha información por la sola razón de que esté en forma de mensajes de datos. Por esta razón, si la carta de presentación de la propuesta, certificación de parafiscales y el certificado de industria nacional son escaneados y enviados a la Entidad Estatal por medio electrónico los mismos son válidos y no se les negará su fuerza obligatoria.

Por su parte, la fotografía es un medio probatorio documental de carácter representativo, que muestra un hecho distinto a él mismo, el cual emerge del documento sin que tenga que hacerse un ejercicio de interpretación exhaustiva de su contenido. Conforme a lo anterior, las Entidades Estatales deberán otorgar fuerza vinculante y jurídica a este tipo de documentos por ser un medio probatorio documental.

También sustentamos nuestra solicitud de aceptación de firmas digitales bajo los siguientes:

1. La Corte Suprema de Justicia señaló que: “En torno a las firmas o documentos escaneados, la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia les ha dado la connotación de firma electrónica y sus requisitos están establecidos en el artículo 7 de la Ley 527 de 1997 reglamentado por el Decreto 2364 de 2012. La citada Corporación, al respecto, manifestó: “Ahora, la autenticidad del mensaje de datos corre paralela con la confiabilidad del mismo, determinada por la seguridad de que esté dotado en cuanto a la la(sic) forma como se hubiese generado y conservado la integridad de la información y, por supuesto, en la forma en que se identifique a su iniciador y la asociación de este a su contenido. Como todo documento, la eficacia probatoria del electrónico dependerá, también, de su autenticidad, contándose con mecanismos tecnológicos que permiten identificar el autor del mismo y asociarlo con su contenido (...)
(Negrilla por fuera del texto)

2. Por su parte, el Consejo de Estado señaló que: “este aspecto cobra particular relevancia la firma electrónica, que es el género, y que puede comprender las firmas escaneadas, o los métodos biométricos (como el iris y las huellas digitales), y la firma digital —especie—, basada en la criptografía asimétrica. (...) Por tal razón y ante la imposibilidad de que el documento informático pudiese tener una firma manuscrita, fue concebida la de carácter electrónico, que consiste, según la doctrina, en «cualquier método o símbolo basado en medios electrónicos



utilizado o adoptado por una parte con la intención actual de vincularse o autenticar un documento, cumpliendo todas o algunas de las funciones características de una firma manuscrita». En otras palabras, todo dato que en forma electrónica cumpla una función identificadora, con independencia del grado de seguridad que ofrezca, puede catalogarse como firma electrónica; de suerte, pues, que dentro de este amplio concepto tienen cabida signos de identificación muy variados, como los medios biométricos, la contraseña o password, la criptografía, etc.” (Negrilla por fuera del texto)

Clave: GDIR-3.0-12-06

Versión: 01

Fecha: 20/09/2011

Página: 3 de 5

3. El mensaje de datos se define como 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.

4. La firma que se realiza a través de un mensaje de datos es importante que cumpla los siguientes requerimientos a) Se ha utilizado un método que permita identificar al iniciador de un mensaje de datos y para indicar que el contenido cuenta con su aprobación; b) Que el método sea tanto confiable como apropiado para el propósito por el cual el mensaje fue generado o comunicado. Lo dispuesto en este artículo se aplicará tanto si el requisito establecido en cualquier norma constituye una obligación, como si las normas simplemente prevén consecuencias en el caso de que no exista una firma.

5. La información consignada en un mensaje de datos es íntegra, si ésta ha permanecido completa e inalterada, salvo la adición de algún endoso o de algún cambio que sea inherente al proceso de comunicación, archivo o presentación. El grado de confiabilidad requerido, será determinado a la luz de los fines para los que se generó la información y de todas las circunstancias relevantes del caso.

6. A su vez, los mensajes de datos serán admisibles como medios de prueba y su fuerza probatoria es la otorgada en las disposiciones del Capítulo VIII del Título XIII, Sección Tercera, Libro Segundo del Código de Procedimiento Civil. En toda actuación administrativa o judicial, no se negará eficacia, validez o fuerza obligatoria y probatoria a todo tipo de información en forma de un mensaje de datos, por el sólo hecho que se trate de un mensaje de datos o debido a no haber sido presentado en su forma original.

7. Asimismo, la Corte Constitucional señaló que: los mensajes de datos deben recibir el mismo tratamiento de los documentos consignados en papel, es decir, que debe dárseles la misma eficacia jurídica, por cuanto comportan los mismos criterios de un documento. Asimismo, señaló que la Ley 527 de 1999 adoptó el criterio flexible de “equivalente funcional”, el cual tiene 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.

8. Finalmente, la Corte Constitucional indicó que la fotografía es un medio probatorio documental de carácter representativo, que muestra un hecho distinto a él mismo, el cual emerge del documento sin que tenga que hacerse un ejercicio de interpretación exhaustiva de su contenido.

Problema Jurídico



¿Cuál es la razón para que las Entidades Estatales acepten la carta de presentación de la propuesta, certificación de parafiscales y el certificado de industria nacional con fotos o el escaneo de la firma del proponente?

Marco jurídico

Ley 527 de 1999, artículos 2, 7, 9, 10 y 28

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, MP: Pedro Octavio Munar Clave: GDIR-3.0-12-06

Versión: 01

Fecha: 20/09/2011

Página: 4 de 5

Cadena, Sentencia 2004-01074 de 16 de diciembre de 2010.

Consejo de Estado- Sala Plena, Fecha: 28 de marzo de 2017. Expediente No. 11001-03-15-000-2015-00111-00. M.P: Rafael Francisco Suárez Vargas

Corte Constitucional. Sentencia C- 662 del 08 de junio de 2000. MP: Fabio Morón Díaz.

Corte Constitucional. Sentencia T-930A del 2013. Fecha: 6 de diciembre de 2013.

MP: Nilson Pinilla.

Fecha ejemplo

2018-07-27 15:30:00

La metodología utilizada para la elaboración de esta ficha es de quien la licenció a Colombia Compra Eficiente.”

Teniendo en cuenta las definiciones y explicaciones de la firma digital ya mencionados; solicitamos que sea aceptado los anexos y documentos firmados con la firma digital que se presenten en la propuesta licitatoria 21000863 H3 de 2021.

RESPUESTA:

En atención a su observación y una vez revisado lo dispuesto respecto de la firma digital por el ordenamiento jurídico colombiano vigente, se tiene lo siguiente:

La Ley 527 de 1999¹, dispone en sus artículos 1o., 2o., 7o. y 28, lo siguiente:

“ARTÍCULO 1o. AMBITO DE APLICACIÓN. La presente ley será aplicable a todo tipo de información en forma de mensaje de datos, salvo en los siguientes casos:

- a) *En las obligaciones contraídas por el Estado colombiano en virtud de convenios o tratados internacionales;*
- b) *En las advertencias escritas que por disposición legal deban ir necesariamente impresas en cierto tipo de productos en razón al riesgo que implica su comercialización, uso o consumo.*

ARTÍCULO 2o. DEFINICIONES. Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

¹ Ley 527 del 18 de agosto de 1999 “Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones”.



a) Mensaje de datos. 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.

(...)

b) Firma digital. Se entenderá como un valor numérico que se adhiere a un mensaje de datos y que, utilizando un procedimiento matemático conocido, vinculado a la clave del iniciador y al texto del mensaje permite determinar que este valor se ha obtenido exclusivamente con la clave del iniciador y que el mensaje inicial no ha sido modificado después de efectuada la transformación;

d) Entidad de Certificación. Es aquella persona que, autorizada conforme a la presente ley, está facultada para emitir certificados en relación con las firmas digitales de las personas, ofrecer o facilitar los servicios de registro y estampado cronológico de la transmisión y recepción de mensajes de datos, así como cumplir otras funciones relativas a las comunicaciones basadas en las firmas digitales;

e) Intercambio Electrónico de Datos (EDI). La transmisión electrónica de datos de una computadora a otra, que está estructurada bajo normas técnicas convenidas al efecto;

f) Sistema de Información. Se entenderá todo sistema utilizado para generar, enviar, recibir, archivar o procesar de alguna otra forma mensajes de datos.

ARTICULO 7o. FIRMA. Cuando cualquier norma exija la presencia de una firma o establezca ciertas consecuencias en ausencia de la misma, en relación con un mensaje de datos, se entenderá satisfecho dicho requerimiento si:

a) Se ha utilizado un método que permita identificar al iniciador de un mensaje de datos y para indicar que el contenido cuenta con su aprobación;

b) Que el método sea tanto confiable como apropiado para el propósito por el cual el mensaje fue generado o comunicado.

Lo dispuesto en este artículo se aplicará tanto si el requisito establecido en cualquier norma constituye una obligación, como si las normas simplemente prevén consecuencias en el caso de que no exista una firma.

ARTÍCULO 28. ATRIBUTOS JURÍDICOS DE UNA FIRMA DIGITAL. Cuando una firma digital haya sido fijada en un mensaje de datos se presume que el suscriptor de aquella tenía la intención de acreditar ese mensaje de datos y de ser vinculado con el contenido del mismo.

PARÁGRAFO. El uso de una firma digital tendrá la misma fuerza y efectos que el uso de una firma manuscrita, si aquella incorpora los siguientes atributos:

1. Es única a la persona que la usa.
2. Es susceptible de ser verificada.
3. Está bajo el control exclusivo de la persona que la usa.
4. Está ligada a la información o mensaje, de tal manera que, si éstos son cambiados, la firma digital es invalidada.



5. *Está conforme a las reglamentaciones adoptadas por el Gobierno Nacional*"

Por su parte, el Decreto 2364 de 2012² señala en su parte considerativa que la firma digital se encuentra definida en el literal c) del artículo 2° de la Ley 527 de 1999 y ha sido considerada como una especie de la firma electrónica. Así mismo, que en el artículo 7° de la Ley 527 de 1999 se consagró el equivalente electrónico de la firma. En su artículo 1°, dispone:

Artículo 1°. Definiciones. *Para los fines del presente decreto se entenderá por:*

2. *Datos de creación de la firma electrónica: Datos únicos y personalísimos, que el firmante utiliza para firmar.*

3. *Firma electrónica. Métodos tales como, códigos, contraseñas, datos biométricos, o claves criptográficas privadas, que permite identificar a una persona, en relación con un mensaje de datos, siempre y cuando el mismo sea confiable y apropiado respecto de los fines para los que se utiliza la firma, atendidas todas las circunstancias del caso, así como cualquier acuerdo pertinente.*

4. *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.*

Finalmente es preciso resaltar lo señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-242 de 2020, del 9 de julio de 2020, Magistrado Ponente LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ Y CRISTINA PARDO SCHLESINGER, se ha pronunciado sobre este asunto, así:

Artículo 11. Firmas electrónicas de actos, providencias y decisiones

6.237. La Corte Constitucional advierte que, en principio, cuando en una norma se estipula que un documento debe contener la firma de una persona, se entiende que se requiere desplegar la acción de suscribir el mismo de forma autógrafa.

6.238. Con todo, este Tribunal resalta que, de conformidad con la Ley 527 de 1999, las autoridades y los particulares también están facultados para firmar documentos de forma digital, lo cual se concreta con "un valor numérico que se adhiere a un mensaje de datos y que, utilizando un procedimiento matemático conocido, vinculado a la clave del iniciador y al texto del mensaje permite determinar que este valor se ha obtenido exclusivamente con la clave del iniciador y que el mensaje inicial no ha sido modificado después de efectuada la transformación".

6.239. Al respecto, cabe mencionar que la utilización válida de la firma digital está supeditada a la creación previa de una firma digital por de códigos matemáticos por parte de una entidad de certificación, la cual, mediante el uso de técnicas de criptografía, suministra al usuario una contraseña secreta indispensable para la suscripción virtual de los documentos, y una clave pública que permite la verificación de la autenticidad del mismo por parte de los interesados.

6.240. En este sentido, esta Corporación ha llamado la atención sobre el hecho de que "la transposición mecánica de una firma autógrafa realizada sobre papel y replicada por el ordenador a un documento informático no es suficiente para garantizar los resultados tradicionalmente asegurados por la firma autógrafa, por lo que se crea la necesidad de que existan establecimientos que certifiquen la validez de esas firmas"

² Decreto 2364 del 22 de noviembre de 2012, "Por medio del cual se reglamenta el artículo 7° de la Ley 527 de 1999, sobre la firma electrónica y se dictan otras disposiciones".



6.241. Adicionalmente, es pertinente resaltar que la firma digital es una especie de la firma electrónica, la cual, en materia firma digital comercial, fue definida por el Decreto 2364 de 2012 de la siguiente forma "métodos tales como, códigos, contraseñas, datos biométricos, o claves criptográficas privadas, que permite identificar a una persona, en relación con un mensaje de datos, siempre y cuando el mismo sea confiable y apropiado respecto de los fines para los que se utiliza la firma, atendidas todas las circunstancias del caso, así como cualquier acuerdo pertinente"

6.242. Sobre el particular, la Corte toma nota de que la validez del uso de las firmas electrónicas, incluida la firma digital, esta mediado por la utilización de un método que: (i) "permita identificar al iniciador de un mensaje de datos y para indicar que el contenido cuenta con su aprobación", así como (ii) "sea tanto confiable como apropiado para el propósito por el cual el mensaje fue generado o comunicado." (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Por otra parte, es pertinente precisar que el proceso de contratación 21000863 H3 de 2021 se está adelantando a través del Secop I, en el cual está establecida la presentación de la propuesta general y económica en documento físico y original, con lo cual los documentos aportados deberán presentarse con la firma manuscrita del proponente persona natural o del representante legal de la sociedad, unión temporal, consorcio o sociedad futura, según corresponda, cumpliendo con lo dispuesto en el numeral 2.4. del capítulo II del pliego de condiciones del proceso, en el que se indica en forma detallada la forma en que debe cumplirse tal requisito:

2.4 CIERRE DEL PROCESO Y APERTURA DE OFERTAS

Se entenderán recibidas por la entidad las ofertas que a la fecha y hora indicada en el cronograma del proceso de contratación se encuentren en el lugar destinado para su recepción.

El lugar destinado para la entrega de propuestas es en la Ventanilla de recibo de propuestas ubicado en el primer piso del Edificio NEA en la Av. Dorado 103-15.

No serán tenidas como recibidas las ofertas que hayan sido radicadas o entregadas en otras dependencias de la entidad.

Una vez vencido el término para presentar ofertas, la entidad estatal debe realizar la apertura de las ofertas en presencia de los proponentes o veedores que deseen asistir y elaborar un acta de cierre en la cual conste la fecha y hora de recibo de las ofertas, indicando el nombre o razón social de los oferentes y sus representantes legales, conforme lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.2.2.5. del Decreto 1082 de 2015. El acta de cierre también debe señalar el valor de la propuesta económica. La hora de referencia será la hora legal colombiana certificada por el Instituto Nacional de Metrología [utilizando para tal efecto la página web <http://horalegal.inm.gov.co>].

En el lugar y fecha señalada, en un acto público se realizará la apertura de todas las ofertas y tendrá la responsabilidad de hacerlo el Grupo de Procesos Precontractuales de la Dirección Administrativa. Una vez realizada la apertura, las propuestas son públicas y cualquier persona podrá consultarlas en el sitio o pedir copias, de conformidad con lo establecido en la Ley 1437 de 2011 y respetando la reserva de que gozan legalmente las patentes, procedimientos y privilegios.

De lo anterior, se levantará un acta que solo será suscrita por los funcionarios o contratistas de la entidad que intervengan en la diligencia de cierre, en la cual se relacionará el nombre de los proponentes; si la carta de presentación fue incluida y está firmada; el valor de la propuesta económica; el número de la garantía de seriedad de la oferta que la acompaña; el número de folios,

Clave: GDIR-3.0-12-06

Versión: 01

Fecha: 20/09/2011

Página: 7 de 9



si hay folios en blanco, hojas por ambas caras, y las observaciones correspondientes, así como los demás aspectos relevantes que considere la entidad.

Vencido el término para presentar ofertas, en la apertura de los sobres la entidad permitirá tomar fotos a las ofertas, si así lo solicita cualquier proponente.

La entidad no será responsable por abrir los sobres incorrectamente dirigidos o sin la identificación adecuada.

Para la presentación de la oferta se tendrá en cuenta lo siguiente:

Propuesta General

Se deberá presentar Un (1) ejemplar original de la propuesta general y de la propuesta económica y dos (2) copias (idéntica en su contenido a la propuesta original), en sobres separados, cerrados y sellados. La custodia de la información contenida en este sobre es responsabilidad del Director Administrativo de la Aeronáutica Civil, quien se encargará de enviar a cada una de las áreas responsables de evaluación, una copia de la oferta. El sobre deberá indicar la siguiente información:

Para la Propuesta General:

3	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL	
4	CONCURSO DE MÉRITOS No. _____	DEL AÑO ____
5	OBJETO: _____	
6	PROPONENTE: _____	
7	SOBRE - Propuesta General	

Tanto el original como las copias de la propuesta deben entregarse con todas sus páginas consecutivamente numeradas y un índice general, que permita consultar de manera ágil la propuesta.

Si se presentare alguna diferencia entre el original de la propuesta y las copias, prevalecerá el texto y los documentos que reposen en el original.

En caso de discrepancias o contradicciones dentro de la propuesta la Unidad se reserva el derecho de solicitar las aclaraciones pertinentes, o realizar las verificaciones a que hubiere lugar sin que en ningún caso implique o permita la posibilidad de mejorar la propuesta por parte de los oferentes. Cualquier enmendadura en la propuesta o en los documentos que la acompañan deberá ser confirmada o validada con la firma del proponente.

No se aceptan propuestas enviadas por correo, correo electrónico, correo certificado, fax o cualquier otro medio telemático, ni las que sean presentadas con posterioridad a la hora y fecha de cierre.

Acto seguido, se abrirán las propuestas originales y elaborarán un acta de cierre, suscrita por los funcionarios delegados de las áreas invitadas y los proponentes asistentes, quienes podrán dejar las observaciones que estimen pertinentes, dándose lectura a los datos más representativos, tales como nombres del proponente, de la aseguradora, número de póliza, el valor de la propuesta consignado



en el Formato No. 7 – Propuesta Económica o Ítems a cotizar, y haciendo constar la presentación del formato -ingreso de proveedores- y del número de folios de cada una de las propuestas.

En caso de que las propuestas no se entreguen debidamente cerradas y selladas, o si alguna de ellas hubiera sido abierta con anterioridad al cierre, la Aeronáutica Civil dejará las constancias en el acta de cierre.

Concluido el cierre, los proponentes no podrán retirar, adicionar o corregir sus ofertas y la Unidad procederá a publicar el acta de Cierre en el SECOP. Las propuestas deberán ser presentadas en pesos colombianos, sin subdivisiones en centavos.

En el anterior contexto legal y regulatorio, es evidente que no aplica la firma digital de los documentos y anexos que compondrán las propuestas que se presenten en el Proceso 21000863 H3 de 2021, por cuanto este tipo de firma está prevista especialmente para cuando se trata de 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, tal como lo preceptúan los artículos 1° y 2° de la Ley 527 de 1999.

Conforme a lo anterior, el proponente deberá aportar los documentos en su propuesta con firma manuscrita, para que su oferta sea valorada en el proceso contractual.

Cordialmente,

Silvia Helena Ramírez Saavedra
SILVIA HELENA RAMÍREZ SAAVEDRA
 Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Victor Hugo Lamprea Verano – Grupo Asistencia Legal
 Revisó: Margarita Soledad Villarreal Márquez – Coordinadora Grupo Asistencia Legal
 Ruta electrónica: \\bog7\AD\Interno\2021019351