

El e-expediente administrativo

Aída Luz Mendoza Navarro

I- Introducción

La tecnología informática, desde hace buen tiempo se ha convertido en asunto obligado para muchos profesionales, pero ¿por qué avanza esta valiosa herramienta en los archivos? En principio encontramos múltiples ventajas en su aplicación tanto para la actividad pública como privada, pero debemos mencionar algunos problemas aun por resolverse como la obsolescencia, la demostración de la autenticidad o su conservación a largo plazo.

No obstante, consideramos que los diversos aspectos relacionados con los documentos electrónicos desde el punto de vista legal, informático y archivístico, marcan una nueva visión en la atención de los documentos de archivo. Por lo menos para los archiveros de todas partes del mundo es un gran desafío, en tanto deben abordar el tema con esmerada seriedad, dedicación y mucha responsabilidad porque ellos son los custodios y vigilantes de los documentos, cualquiera sea el soporte en el que se encuentren y por todos los caminos que daban recorrer hasta su archivamiento definitivo, como sucede con los documentos de valor permanente o para su eliminación, previo procedimiento legal establecido, cuando dejen de ser útiles a la administración y no sean necesarios para la reconstrucción del pasado nacional.

En lo que concierne a los documentos electrónicos en la administración pública, últimamente, la mayoría de los gobiernos impulsan el uso de las tecnologías de la información y comunicaciones en la gestión gubernamental, es por ello que en los últimos cinco años estamos asistiendo a un desarrollo progresivo del E-government, traducándose los avances en una disminución considerable de los tiempos en la gestión, con lo que se va mejorando la relación Estado-administrado.

La ley de firmas y certificados digitales 27269, como en otros países, procuró resolver el problema de la incertidumbre sobre la autenticidad de los documentos electrónicos e incorporó la firma electrónica y digital. Ambas firmas son equiparables con la firma manuscrita para todos los efectos, de tal manera que los documentos que cumplen los requisitos de firma de la ley gozan de plena validez jurídica para los efectos procesales de seguridad y autenticación, su reglamento fue aprobado por Decreto Supremo N° 052-2008-PCM dando pase a una amplia y hasta obligatoria aplicación en la administración pública.

II. El e-expediente administrativo o expediente electrónico

Conceptualmente podemos definirlo como el conjunto de documentos electrónicos sobre un determinado asunto ordenados secuencialmente, cuya gestión desde su creación, tratamiento archivístico – comprende la aplicación de los procesos

técnicos archivísticos de organización, descripción y valoración –, conservación y servicio se ejecuta íntegramente mediante la aplicación de la tecnología informática.

2.1 ¿Cómo se realiza el procedimiento administrativo por medios electrónicos?

En forma simple y concreta podemos mencionar que el procedimiento administrativo electrónico es aquel trámite que utiliza desde su inicio hasta su resolución o archivamiento definitivo, sistemas y aplicaciones informáticas. Por tanto todo el trámite debe ser realizado por sistema electrónico, aunque en la práctica se aplican sistemas híbridos (documentos en soporte de papel y electrónico).

Si mantenemos un sistema de gestión de expedientes en ambiente electrónico tenemos que tener en cuenta el uso integral del e-expediente considerando su aplicación dentro de la propia organización como en el ámbito externo, sin dejar de atender la necesidad de compatibilizar la gestión electrónica con otras medidas dirigidas a la población para la tramitación como: DNI electrónico, fácil acceso a Internet, ventanilla única, utilización de la firma digital y sobre todo las garantías para la notificación y comunicaciones electrónicas.

Respecto de la aplicación de la tecnología informática en la administración pública Ricardo Rivero Ortega, sostiene: *“La tendencia de futuro va en la línea de que todos los expedientes administrativos vayan asumiendo este formato”*¹ Quizá debamos esperar un buen tiempo para que esto suceda integralmente, porque por el momento conviven los documentos en soporte de papel y electrónico, pero por lo menos, se vislumbra un avance en el sentido que el autor manifiesta.

En cuanto a las ventajas del expediente electrónico el mismo autor destaca que permite aplicaciones mucho más complejas como por ejemplo el acceso a través de Internet; facilita una gestión documental no asociada al soporte físico (reducción de molestias a los ciudadanos); ofrece enlaces a toda la documentación relevante para la comprensión del asunto a modo de *hiper-expediente* administrativo; la propia Administración mejora sus resultados con la modalidad del e-expediente (tratamiento despersonalizado de los casos); se puede realizar el manejo simultáneo de los expedientes facilitando la intervención de las instancias de control e intercambio de información entre las administraciones y los ciudadanos; y las exigencias de veracidad: complitud, inalterabilidad y responsabilidad y elaboración de índices o exigencias de firma electrónica pueden ser fácilmente complementadas.² Destacamos la atención despersonalizada porque posiblemente tienda a reducir los efectos de la corrupción en la gestión pública.

Ante esta situación ¿varía el contenido del e-expediente? Siguiendo con el mismo autor convenimos con él que el contenido es el mismo, no tiene porque cambiar porque, en nuestro país la Ley de Procedimiento Administrativo General 27444

marca las pautas generales de requisitos, formalidades, formatos, foliación, etc. del expediente administrativo; luego el autor señala que se deberán incorporar todos los documentos relevantes para formar el criterio de la Administración; se tomarán garantías como la elaboración de índices documentales firmados electrónicamente; se mantendrá el foliado mediante índice electrónico firmado por la Administración; el índice garantizará la integridad del e-expediente permitiendo su recuperación; es posible que un mismo documento forme parte de distintos expedientes electrónicos.³ Notamos una serie de condiciones tecnológicas para garantizar, de alguna manera, la integridad del documento electrónico, debido a que por el momento esta garantía no es categórica.

En cuanto a la foliación señalada en la Ley 27444 (artículo 152) agregaremos que en el e-expediente tal como sucede en el tradicional es necesario observar ciertas reglas, y además se tendrán que realizar algunas adaptaciones al medio tecnológico. Normalmente en el expediente tradicional usamos la denominación de "folios" para cada foja que se va agregando, estos folios se van numerando correlativamente en estricto orden cronológico, pero en el caso del e-expediente a decir de Christian Hess, éste carece de páginas en sentido estricto, por lo que resulta más lógico denominar "asientos" o "registros" a cada una de las piezas que lo conformen. Entonces los archiveros tendrían que entender esta nueva nomenclatura y su compatibilidad con la tradicional que se ha mantenido por tantos años.

En cuanto al hiper-expediente administrativo que enlaza entre sí los expedientes relacionados, Rivero señala que el hiper-expediente permite acceder a otros datos y documentos en expedientes distintos mediante enlaces, facilitando accesos *on-line* a la serie de expedientes sobre la materia cuidando la confidencialidad de datos⁴, la información está organizada en forma de red, en la que los nodos (puntos de conexión) están formados por las secciones del documento o incluso por diferentes documentos, existiendo la posibilidad de contextualizar un expediente determinado con el apoyo de resoluciones tomadas en procedimientos similares; luego Rivero agrega que el hiper-expediente permite no exigir expedientes que ya se encuentran en la Administración⁵. La Ley 27444 en su artículo 40 prevé esta situación, aunque en la práctica las normas de este tipo resultan ineficaces debido a que la administración, por lo general, solicita documentos desconociendo la ley sobre la materia.

2.2 ¿Cómo se constituye un expediente electrónico y cómo se formaliza?

El expediente electrónico se forma, tanto por los documentos emitidos como por los recibidos de manera ordenada, sobre un determinado asunto tramitado en la administración pública. Los documentos que se van comprendiendo dentro del e-expediente, como sostiene Correa Freitas, Rubén citado por Christian Hess, incluye documentos públicos y documentos privados y la intervención de funcionarios públicos en el ejercicio legal de sus funciones en la Administración Pública, lo que le confiere el carácter de documentos públicos como resultado de las actuaciones que se sustentan en ellos.⁶ Si bien muchos de los documentos

que integran el e-expediente o expediente tradicional, provienen de la esfera privada, porque cada interesado presenta tanto los de procedencia pública como de ese sector para sostener sus derechos, como producto de las actividades de la administración pública adquieren la característica de públicos para todos los efectos.

Según Christian Hess se deben considerar algunos detalles como: un identificador unívoco que será el número de expediente normal; variables necesarias para identificar el proceso de que se trate (tipo de expediente, nombres de las partes, fecha de inicio, etc.); métodos para crear expedientes nuevos; herramientas para procesar automáticamente la recepción de documentos por vías telemáticas, y atender consultas locales y remotas (vía Internet).⁷ Estas consideraciones, de carácter tecnológico podemos encontrarlas en diferentes software comerciales, no obstante, siempre será recomendable el diseño de un software especialmente dirigido a resolver la problemática específica de gestión de la entidad, debido a que cada una tiene sus propias características, necesidades, tipos documentales y procedimientos que un software comercial difícilmente podrá satisfacer. Las distintas experiencias en el Perú y en otros países aconseja un software específico de acuerdo con las necesidades de cada organización pública o privada.

2.3 ¿Existen diferencias jurídicas entre el e-expediente y el expediente en soporte de papel? y ¿qué requisitos archivísticos se deben aplicar?

Normativamente el expediente electrónico pasa a ser indistinguible del expediente en papel, la legislación especializada sobre la materia así lo sustenta, por tanto no existe razón alguna para preferir una forma sobre la otra que no sea poner en una balanza las ventajas y desventajas de ambos tipos de soporte, donde encontramos múltiples posiciones y amplios debates. De acuerdo con la Ley 27269 no es imperativo aplicar la informática en la gestión pública, sin embargo en su reglamento la cuarta disposición complementaria y final otorga un plazo de seis meses a las entidades de la administración pública, a partir de su vigencia, para implementar un plan de lo estipulado en los artículos 40 a 45 del reglamento referidos a la prestación de servicios de gobierno electrónico y de la certificación digital a cargo del Estado. Quizá el plan, pueda estar listo en la fecha, pero, su ejecución dudamos que sea uniforme en todas las entidades públicas, si tenemos en cuenta los diversos problemas presupuestales, de infraestructura, capacitación etc. para la administración asentada en Lima que se agudiza en el interior del país

Tanto las formalidades administrativas y jurídicas como tecnológicas son de la mayor importancia, pero, estas no son suficientes para completar las exigencias del e-expediente para garantizar su acceso, mantenimiento, permanencia, autenticidad e integridad, si no consideramos los requisitos archivísticos de los que muchas veces se suelen olvidar los más entusiastas responsables de la implementación de la tecnología informática en la gestión pública. Al respecto InterPARES Project (The International Research on Permanent Authentic Records in Electronic Systems)⁸ ha trabajado los siguientes rubros:

- a) Requisitos conceptuales para conservar documentos electrónicos auténticos, llegando a precisar los resultados siguientes: los documentos electrónicos contemporáneos son un híbrido; la autenticidad se asegura por medios procedimentales; cada creador interpreta su propio contexto jurídico de manera diferente; la firma digital depende de una infraestructura de clave pública donde existe una organización jerárquica de autoridades de certificación; la eficacia de la infraestructura depende de la continuidad de la cadena de confianza garantizada por esas autoridades de certificación; se llega además a plantear las siguientes interrogantes: ¿Qué mecanismos hay o debiera haber, en vigor, para garantizar la continuidad de la cadena de confianza en el caso de que una organización deje de existir? ¿un sistema de conservación, tendrá la misma validez en la instancia administrativa y jurisdiccional?
- b) Valoración de documentos electrónicos auténticos, destacando lo siguiente: Se trata de una actividad intensa en conocimiento e investigación que requiere: formación, información, recursos; se demanda información sobre los documentos evaluados; es necesario establecer requisitos para ponderar y mantener la autenticidad de los documentos electrónicos; definir instrucciones para los roles y responsabilidades de conservación de los documentos evaluados; la estrategia de Valoración y las reglas de disposición deberán ser controladas; contar con un protocolo normalizado que establezca las reglas y responsabilidades del creador y el conservador en la ejecución de la disposición de documentos electrónicos; se necesita de un formato normalizado para registrar información necesaria para la conservación continuada, asociada a la transferencia de documentos electrónicos.
- c) Preservación de documentos electrónicos que incluye: procedimientos y recursos para la preservación a largo plazo. Está basado en el modelo: “Preservar documentos electrónicos” y comprende conceptos base que contiene: componentes digitales de los documentos electrónicos; control de la preservación; requisitos archivísticos de la preservación; documentos electrónicos “originales”; necesidad de reproducir documentos electrónicos; y la cadena de preservación.
- Se contempla una cadena de preservación que debe extenderse a lo largo de todo el ciclo vital de los documentos e incluye su reproducción, a la vez contempla: soluciones dinámicas – debe expandirse, adaptarse o modificarse de acuerdo con los cambios – (nuevos tipos de documentos, nuevas formas de organizar, acceder y presentarlos); poner los documentos al servicio de quienes los necesitan; ponderar la autenticidad lo que requiere la evidencia que el creador ha establecido la forma documental de los documentos asociados con cada procedimiento según requisitos del sistema jurídico o del creador.

- d) Desarrollo de políticas, estrategias y normas para la preservación a largo plazo de documentos electrónicos auténticos. En este rubro se considera cualquier política, estrategia o norma de preservación de modo que: aborda documentos de archivo realizados, recibidos y conservados en el curso de una actividad práctica; se enfoca sobre documentos electrónicos auténticos; reconoce que la autenticidad corre mayor riesgo cuando los documentos se transmiten en el espacio; reconoce que la preservación de documentos electrónicos auténticos es un proceso continuo; se basa en el concepto de fiabilidad y rol del archivero como custodio; no es posible conservar el documento electrónico como objeto físico almacenado, solo se conserva la capacidad para reproducirlo; reconoce que los componentes físicos e intelectuales no coinciden con el componente digital necesariamente; especifica los requisitos que una copia de un documento debe satisfacer; integra la evaluación de documentos en el proceso continuo de preservación; integra la descripción archivística en el proceso continuo de preservación; establece que todo el proceso de preservación debe quedar documentado para ponderar la autenticidad a largo plazo; reconoce que el principio tradicional de que todos los documentos electrónicos pueden considerarse auténticos tiene que complementarse con la evidencia de que no han sido alterados de manera inadecuada; reconoce que el archivero está implicado en la ponderación y mantenimiento de la autenticidad de los documentos electrónicos

Debemos advertir que cada literal enunciado ofrece abundante información como producto de las investigaciones de InterPARES 1 y 2, 1999-2001 y 2002-2007 respectivamente, a los que se irá sumando la de InterPARES 3 iniciado en el año 2007, cuya conclusión se prevé para el 2012, siendo su objetivo facilitar a diversas organizaciones y a los responsables de los archivos electrónicos, la preservación a largo plazo de documentos electrónicos de archivo, útiles para su propia entidad como para la sociedad en general.

2.4 Formalidades en la presentación del e-expediente

La legislación sobre la materia no especifica formalidades puntuales para la presentación del e-expediente en la vía administrativa o jurisdiccional. Sobre este tema Christian Hess indica que para el almacenamiento en bases de datos relacionales será necesario determinar: tipo de expediente, asunto nombres de las partes, fecha de inicio, etc., además se hará referencia hacia otros objetos de clase "documento electrónico", que conformarán la colección de piezas del expediente y se preverá los métodos para crear expedientes nuevos ("constructores", en la terminología de orientación a objetos), así como para agregar piezas a expedientes abiertos, designar expedientes concluidos como inactivos, etc⁹

2.5 ¿Cómo se cuentan los plazos para el trámite? ¿y la notificación del e-expediente?

En principio los plazos debería sujetarse a lo establecido en Ley 27444, sin embargo, en nuestra opinión, esta no satisface la tramitación del e-expediente. El reglamento de la Ley 27269 establece que la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática determinará el cómputo de plazos en la presentación de documentos en un servicio de 24 horas (artículo 42.5). Al respecto Fèrrere citado por Hess señala que es necesario definir claramente el momento en que corran los diversos plazos para las actuaciones de las partes y del despacho, enfatizando en que los plazos empezarán a correr desde que el expediente llega a la 'casilla de correo electrónico' del funcionario, aunque éste no 'abra su correo' ¹⁰. En todo caso se tendrá que distinguir entre el momento en el que el documento ingresa a la mesa única o directamente ante el funcionario que le corresponde atenderlo, aunque convenimos con Fèrrere que el ingreso por la mesa única debe primar, entonces ¿cómo se cuenta el plazo para las partes? ¿se considerará el momento en que la notificación o comunicación por vía telemática es enviada o el momento en el que el interesado abre su dirección electrónica acusando recibo? ¿cómo se integra electrónicamente al e-expediente la constancia de recibo para ambas partes? Son temas que hay que dilucidar cuidando los intereses tanto de la Administración como los del administrado, porque los plazos según el procedimiento suelen ser perentorios o fatales.

En cuanto a la notificación, la Ley 27444 la admite para los actos y resoluciones administrativas por correo electrónico a petición de parte. En el mismo sentido se pronuncia la Ley N° 27419, expedientes judiciales que modifica los artículos 163-164, del Código Civil, sin embargo, por el momento, aun su uso es muy escaso, debido a la desconfianza del administrado en los medios electrónicos y en los funcionarios públicos.

Debemos anotar que la notificación tanto en la vía administrativa como en la jurisdiccional reviste una importancia fundamental, en ambos casos la certeza de su conocimiento para las partes determina la viabilidad de un acto administrativo, *contrario sensu*, de no conocerse el acto administrativo por no haber sido notificado al ciudadano conforme con la ley, acarrea la nulidad del acto. En ese contexto los estamentos administrativos y jurisdiccionales deberán adoptar los mecanismos más adecuados para probar la recepción de la notificación por el obligado.

El artículo 20 de la Ley 27444 establece las modalidades de notificación. En su numeral 20.1.2 se indica que puede realizarse, entre otros, por correo electrónico, o cualquier medio que permita comprobar fehacientemente su acuse de recibo y quien lo recibe. Precisa que el servicio debe ser solicitado expresamente por el administrado, por tanto la administración de ninguna manera podrá utilizar este medio en forma imperativa. Además la norma señala que la notificación vía correo electrónico tendrá que adjuntar la esquila correspondiente o introducir el texto de la misma en el mensaje a enviar al interesado. De este modo podemos afirmar que la tecnología informática en la gestión pública favorece la inmediatez de la notificación al administrado, pero, será necesario premunirse de todas las garantías tanto para la administración como para el administrado de manera que

la confianza mutua entre las partes permita avanzar en esta modalidad de notificación.

De otro lado el artículo 25, numeral 2, sobre vigencia de las notificaciones, señala que se entiende por cursada la notificación mediante correo electrónico el día que conste haber sido recibido. Asimismo la administración deberá adjuntar el documento probatorio de la transmisión –entendemos éste en soporte de papel– por medios electrónicos otorgando validez jurídica a su registro, con lo cual no estaríamos refiriéndonos al e-expediente en estricto el cual atendimos líneas arriba respecto de los plazos. El numeral 28.4 indica que la constancia documental de la transmisión a distancia por medios electrónicos entre entidades y autoridades, constituye documentación auténtica y dará plena fe a todos sus efectos dentro del expediente para ambas partes. Como podemos apreciar la ley le confiere autenticidad al mensaje, sin embargo, ésta a nuestro modo de ver, deberá probarse.

Adicionalmente a la oportunidad y determinación de los plazos es necesario que las organizaciones prevean las facilidades para la consulta del expediente, sea en la propia entidad, a través de terminales de computadora o en los Centros de acceso ciudadano señalados en el artículo 52 del reglamento de la Ley 27269. Además es una realidad que no todas las piezas del expediente estarán en soporte electrónico porque como sostiene Hess “será inevitable formar legajos o mantener archivos físicos”¹¹ Por otro lado el sistema debe permitir la modificación del e-expediente cuando sea necesario, poniendo al servicio del usuario esta posibilidad, para que llegado el momento pueda aplicarlo sin ninguna dificultad.

Como podemos apreciar hay mucho por comentar pero mucho más por hacer, habrá que profundizar en cada punto controvertido para la Archivística en su fin primordial de servir los documentos. El tema amerita abordar un sin fin de aspectos que por razones de espacio dejaremos para otro momento, lo importante es, a la par de ir avanzando en la implementación de la gestión electrónica como un servicio dirigido al administrado, atender impostergablemente los aspectos archivísticos de la conservación de los documentos por todo el tiempo que se les necesite y preservar su autenticidad para garantizar la seguridad jurídica a la que el Estado está obligado.

¹ RIVERO ORTEGA, Ricardo (2007) *El expediente administrativo, de los legajos a los soportes electrónicos*, Aranzadi, Navarra-España, p.164

² *Ibíd*em, p. 167

³ *Ibíd*em, p. 168

⁴ *Ibíd*em, p. 168

⁵ *Ibíd*em, p. 169

⁶ HESS, Christian, *Hacia el procedimiento electrónico administrativo y judicial* <http://www.hess-cr.com/secciones/dere-info/proced.shtml> [Consulta: 21.04.08]

⁷ *Ibíd*em, HESS

⁸ InterPARES Proyect <http://www.interpares.org/>

⁹ Op. Cit. HESS,

¹⁰ *Ibíd*em, HESS

¹¹ Ibidem, HESS