

**UNIVERSIDAD DEL ROSARIO  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA  
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**



**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO**

**LUZ AMPARO RIVERA CORTÉS**

**Director de Tesis:  
Dr. ERICK RINCÓN CÁRDENAS**

**BOGOTA  
2011**

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.....</b>	<b>3</b>
1.1. <b>HIPÓTESIS .....</b>	<b>3</b>
1.2. <b>JUSTIFICACIÓN.....</b>	<b>3</b>
1.3. <b>MARCO DE REFERENCIA.....</b>	<b>5</b>
1.4. <b>MARCO JURÍDICO .....</b>	<b>8</b>
<i>Argentina .....</i>	<i>13</i>
<i>Chile.....</i>	<i>14</i>
<i>México.....</i>	<i>16</i>
<i>Venezuela.....</i>	<i>18</i>
1.5. <b>DESARROLLO DEL CONCEPTO DE GOBIERNO ELECTRÓNICO Y SUS POLÍTICAS</b>	<b>19</b>
<i>Hacia la armonización regional .....</i>	<i>20</i>
<i>Colombia.....</i>	<i>23</i>
1.6. <b>ESTRUCTURA DEL TRABAJO.....</b>	<b>30</b>
<b>2. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO .....</b>	<b>30</b>
2.1. <b>DEFINICIONES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO .....</b>	<b>30</b>
<i>Certificado Digital.....</i>	<i>32</i>
<i>Principio de autenticidad.....</i>	<i>33</i>
<i>Firma digital.....</i>	<i>33</i>
<i>Firma digital con certificado digital.....</i>	<i>35</i>
<i>Estampado cronológico .....</i>	<i>35</i>
<i>Estampado Cronológico Certificado .....</i>	<i>36</i>
2.2. <b>PRINCIPIOS DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS APLICADOS AL PROCEDIMIENTO ELECTRÓNICO. ....</b>	<b>37</b>
2.2.1. <i>Equivalencia Funcional.....</i>	<i>38</i>
<i>Principio de equivalencia funcional en Colombia.....</i>	<i>38</i>
<i>Principio de equivalencia funcional en el Derecho comparado.....</i>	<i>41</i>
2.2.2. <i>Inalterabilidad del Derecho .....</i>	<i>43</i>
<i>Principio de la inalterabilidad del Derecho preexistente en Colombia.....</i>	<i>44</i>
2.2.3. <i>Neutralidad.....</i>	<i>45</i>
2.3. <i>El Procedimiento Administrativo Electrónico y los Principios de la Función Administrativa</i>	<i>52</i>
2.4. <b>HACIA EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO .....</b>	<b>54</b>
2.5. <b>EL DOCUMENTO ELECTRÓNICO .....</b>	<b>57</b>
2.6. <b>LA SEGURIDAD DEL DOCUMENTO ELECTRÓNICO .....</b>	<b>60</b>
<b>3. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO .....</b>	<b>62</b>
<b>LA SEDE ELECTRÓNICA .....</b>	<b>63</b>
<b>EL REGISTRO ELECTRÓNICO .....</b>	<b>65</b>
<b>INTEROPERABILIDAD .....</b>	<b>69</b>
<b>EL EXPEDIENTE ELECTRÓNICO.....</b>	<b>69</b>
3.1. <b>INICIO DEL PROCEDIMIENTO .....</b>	<b>71</b>

LA IDENTIFICACIÓN DE LOS CIUDADANOS .....	71
PAGOS ELECTRÓNICOS.....	72
3.1.1. EN EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN .....	72
3.1.2. DE OFICIO .....	73
3.1.3. EN CUMPLIMIENTO DE UN DEBER LEGAL .....	74
3.2. FORMACIÓN DEL EXPEDIENTE.....	75
3.3. PRUEBAS .....	77
3.4. DECISIÓN .....	77
EL ACTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO .....	78
3.5. NOTIFICACIÓN Y PUBLICACIÓN .....	78
3.6. RECURSOS.....	84
3.7. ARCHIVO Y CONSERVACIÓN DEL EXPEDIENTE .....	85
<i>Ventajas y Desventajas del Procedimiento Administrativo Electrónico.....</i>	<i>91</i>
<b>4. APLICACIÓN PRÁCTICA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO</b>	<b>92</b>
<b>5. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO EN EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO .....</b>	<b>96</b>
<b>6. CONCLUSIONES.....</b>	<b>99</b>
<b>7. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>101</b>

## **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRONICO**

### **1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES**

En el contexto de los avances tecnológicos producidos de manera vertiginosa y que se adentran en todos los campos de nuestra vida, es quizás la informática la que más nos ha servido de herramienta en los quehaceres diarios de nuestra vida profesional y familiar, llegando al punto de modificar nuestra manera de ver el mundo y hacer las cosas.

Son estas herramientas, las que puestas a disposición del derecho, y en particular del derecho administrativo, las que nos servirán de insumo para el desarrollo de este escrito.

#### **1.1.Hipótesis**

La hipótesis que se pretende demostrar en el presente trabajo es que a partir de unos principios básicos de las tecnologías de la información y las Telecomunicaciones TIC, y el desarrollo legislativo colombiano, es posible facilitar la relación entre la Administración Pública y los ciudadanos, haciéndola no sólo más ágil y fácil de acceder, sino generando transparencia dentro de la gestión pública estatal.

#### **1.2.Justificación**

Con los avances que se han alcanzado las tecnologías de la informática y las telecomunicaciones, nos encontramos ante unas relaciones más fluidas entre los que hacen parte de la llamada sociedad de la información.

En esta sociedad se exige una respuesta inmediata, acorde con las posibilidades que la tecnología nos ofrece, y la administración pública no puede ser ajena a ella, pues no sólo se nutre de ésta, sino que puede brindarle unas mayores posibilidades para el manejo de sus relaciones con sus administrados.

Estas posibilidades no sólo se limitan al trámite en sí mismo, a través de una comunicación fluida ágil y con una capacidad de respuesta más oportuna, sino a la posibilidad de darle un mejor manejo a los documentos que se generan, a la disminución de algunos de los costos del trámite y en general a mejorar el manejo administrativo del procedimiento.

La Administración Pública opera orientada por unos principios constitucionales y legales que marcan su actuación:

En efecto, desde el punto de vista constitucional se establece que

*“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”.*

*“Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado...”<sup>1</sup>*

Los principios constitucionales se desarrollan y amplían en la ley 489 de 1998, que reguló entre otros temas la función administrativa:

*“La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia...”<sup>2</sup>*

Estos principios constitucionales y legales imponen a la Administración Pública desarrollar su actividad de tal forma que se optimice, tanto en recursos como en tiempo, los servicios que tiene a su cargo (eficacia, economía y celeridad). Estamos ante una Administración que no sólo debe prestar unos servicios a sus administrados, sino que debe hacerlo en las mejores condiciones para que el ciudadano obtenga una pronta y efectiva respuesta a sus requerimientos.

Ante este imperativo se encuentra que las tecnologías de la información y las telecomunicaciones pueden servir como un mecanismo para mejorar la prestación de los servicios que debe proveer la Administración Pública, en cumplimiento de estos principios constitucionales y legales:

*“El valor de la Administración electrónica, por tanto, no reside en el traslado de los servicios que presta la Administración, sino que debe responder a la optimización y reorganización de los esquemas del servicio público, de tal forma que permitan una mayor eficiencia y eficacia en las relaciones con los ciudadanos y empresas, así como propiciar el cambio cultural que exige la implantación de la Sociedad de la Información”<sup>3</sup>*

---

<sup>1</sup> COLOMBIA, CONSTITUCION POLITICA. Artículo 209, Legis Editores. 1999.

<sup>2</sup> COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 489 de 1998, artículo 3°.

<sup>3</sup> IBÁÑEZ PARRA, OSCAR y RINCON TRIANA ERICK

Estas consideraciones fueron recogidas por el Gobierno a través del Consejo de Política Económica y Social CONPES y plasmada en el documento denominado “*Renovación de la Administración Pública*” y que se resume así:

*“definir una política y un conjunto de instrumentos adecuados para el manejo de la información en el sector público de modo que se garantice plena transparencia de la gestión, alta eficiencia en los servicios prestados a los ciudadanos y en las relaciones con el sector productivo y condiciones adecuadas para promover el desarrollo interno y la inserción internacional. Esta política confiere sentido a la incorporación y al uso de la tecnología informática en el desarrollo de las operaciones de las entidades estatales, tanto en sus actividades internas como en sus relaciones con otras entidades públicas y privadas, con los ciudadanos y con el sector productivo. El propósito último es facilitar las relaciones del ciudadano con la administración, e incrementar la eficiencia, la transparencia y el desarrollo territorialmente equilibrado del Estado.”*<sup>4</sup>

Como se puede observar, existe un imperativo para la Administración Pública de proveer mecanismos que hagan más fácil el acceso de los ciudadanos a la administración pública y brindar mayor agilidad en la atención de las solicitudes de los ciudadanos, la cual hace parte de la política trazada por una instancia técnica como el CONPES, como parte del desarrollo armónico del Estado. Todo lo anterior, con el fin de responder a los principios que rigen la función administrativa.

### **1.3.Marco de Referencia**

El procedimiento administrativo electrónico ha sido abordado desde varios puntos de vista:

En España son reconocidos algunos autores como Felio Bauzá Martorell, quien ya desde 2003 publicó “*El procedimiento Administrativo electrónico*” con fundamento en el artículo 45 de la Ley 30 de 1992, que incorporó los medios tecnológicos en la Administración Pública Española, la cual fue reglamentada mediante el Real Decreto 263 de 1996, que reguló la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado. Es un estudio muy completo que aborda tanto los conceptos tradicionales del derecho administrativo, como la aplicación de los medios tecnológicos al procedimiento administrativo común, en un ámbito en donde su utilización era potestativa de las

---

<sup>4</sup> Conpes 3248 de 20 de octubre de 2003, Renovación de la Administración Pública, pág 41.

Administraciones Públicas. De esta misma época se encuentra *“El Uso de Medios Informáticos y Telemáticos en el Procedimiento Administrativo”* de Julián Valero que fue publicado en 2003.

Con la expedición de la Ley 11 de 2007, se dio un paso más en la aplicación de las TIC en las Administraciones Públicas, al establecer la obligatoriedad de su implementación, eso sí de acuerdo con las posibilidades presupuestales. Fue en este marco, que se dieron a conocer trabajos de estos autores a la luz de esta modificación, que implicó como novedad adicional el establecimiento del derecho ciudadano a la utilización de estas herramientas en sus relaciones con la Administración Pública, tal es el caso de *“El régimen jurídico de la e-Administración”* de Julián Valero quien en *“Administración electrónica”*, con Lorenzo Cotino Hueso, recogen artículos de 29 autores sobre el tema, siendo una de las más recientes publicaciones sobre el tema, al terminar el plazo dado a las Administraciones Públicas para la implementación de las TIC.

Existe a la fecha, una evaluación de la implementación de la ley 11 de 2007 en las comunidades autónomas, que ofrece un panorama del proceso que se ha surtido en España y a nivel regional, que permitirá tener una mirada de lo que implica establecer la obligatoriedad del uso de medios electrónicos en las relaciones de los ciudadanos con las administraciones públicas, de cara al proyecto de Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que entrará en vigencia el 2 de julio de 2012, y que pretende unos objetivos similares.

El mencionado estudio de Capgemini Consulting muestra el grado de avance cuantitativo de aplicación de la Ley en las comunidades autónomas. En un 70% en este estudio se revisan las diferencias que existen entre las distintas comunidades autónomas, concluyéndose la necesidad de intensificar progresivamente la implementación para ir cumpliendo con la obligatoriedad de las actuaciones que se requieren.

Sobre el particular, Valero ha sido muy crítico sobre la falta de visión sistémica al interior de las Administraciones, que se han centrado en adoptar mecanismos de interacción electrónicos sin la debida planeación, más como una forma de estar a la par con lo que exige la Ley, que como una verdadera solución para el ciudadano y la Administración.

Finalmente, es de resaltar los aportes que respecto del expediente administrativo ha hecho Ricardo Rivero Ortega, quien en *“El Expediente Administrativo: De los Legajos a los soportes electrónicos”*, Editorial Arazandi,

segunda edición, junio de 2008, hace un aporte importante desde el punto de vista archivístico, al tratamiento del expediente electrónico.

En Colombia, una primera aproximación sobre el tema se hizo sobre el acto administrativo electrónico. En esta perspectiva estaban los que negaban la posibilidad de que pudiera emitirse un acto administrativo a través de medios totalmente electrónicos con la normatividad actualmente existente, pues consideraban que la Ley 527 era insuficiente y se requería de una norma especial que regulara la materia, aplicando para el caso concreto el principio de equivalente funcional, como sería el caso de Roberto Laguado Giraldo, en su artículo “*Actos Administrativos por Medios Electrónicos*” publicado en 2003<sup>5</sup>

De otro lado, están quienes afirman que no se requiere de mayor desarrollo legal para aceptar la posibilidad de emitir actos administrativos por medios electrónicos:

Clara Ortiz y Mónica María Correa, en su estudio “*La Certeza Jurídica de los Actos Administrativos por Medios Electrónicos*”, hacen una crítica a la posición de Laguado para concluir la posibilidad de emitir actos por medios electrónicos, haciendo énfasis en los principios y la legislación que respalda tal hecho.

Oscar Ibáñez Parra y Erick Rincón Cárdenas en “*El Acto Administrativo Electrónico y las Nuevas Tecnologías de la Información*”, pretenden “*demostrar como el acto administrativo electrónico es posible a la luz de la legislación colombiana.*”

Ana Yasmín Torres Torres, en su Tesis Doctoral “*Principios Fundamentales Del Comercio Electrónico y su Desarrollo Legislativo en Colombia y Latinoamérica*”, enero de 2009, hace una revisión no sólo a la legislación colombiana sino latinoamericana, desarrollando los principios y principales normas de la Ley 527 de 1999, concluyendo la posibilidad de emisión de actos administrativos por medios electrónicos en nuestra legislación, la cual califica como amplia y completa frente al contexto latinoamericano y aún español.

Recientemente (marzo de 2010), los juristas Carlos Ariel Sánchez Torres, Oscar Ibáñez Parra y Diana Cabanzo, publicaron “*La Teoría del Acto Administrativo en Colombia y las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*”, en donde abordan tanto los principios y etapas del acto

---

<sup>5</sup> En [www.alfa-redi.com](http://www.alfa-redi.com). Consultado el 1 de Octubre de 2010.

administrativo y el procedimiento administrativo, para luego centrarse en el procedimiento administrativo electrónico, concluyendo que es posible tanto la expedición del acto administrativo por medios electrónicos, como el trámite del procedimiento administrativo por estos mismos medios, pero recomiendan un desarrollo reglamentario con el fin de disipar las dudas que para la Administración Pública y los usuarios pudiera llegar a generar la implementación de las TIC, así como la adopción de algunas medidas encaminadas a garantizar el acceso a las TIC de todos los habitantes. Para ello proponen consagrar como un derecho real el acceso a las herramientas tecnológicas de la Administración, a la manera de cómo quedó establecido en la ley española.

Finalmente, con la expedición de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA-, el procedimiento administrativo a través de medios electrónicos no sólo es viable, sino que se hace obligatoria su implementación para la Administración Pública; no obstante, se escuchan voces que expresan que el proyecto tal y como fue concebido no ofrece las suficientes garantías para la utilización de las mencionadas herramientas, pues no hace énfasis en mecanismos como la firma digital, la utilización de los organismos de certificación, las entidades especializadas autorizadas para el archivo documental de estos medios entre otros, para garantizar la inalterabilidad del contenido del mensaje de datos, su autor y su posterior conservación. Sobre estos puntos se intentará dar una respuesta para concluir que no sólo desde la expedición de la Ley 527 de 1999 es posible la expedición del acto administrativo y realizar el procedimiento a través de esos medios, sino que independientemente de las normas que se expidan al respecto, lo que se requiere es un cambio de mentalidad y de hacer un ejercicio de apropiación de las TIC por parte no sólo de los ciudadanos sino de la Administración Pública, para que esto sea un hecho.

#### **1.4.Marco Jurídico**

El procedimiento administrativo electrónico ha sido considerado desde el punto de vista jurídico de tiempo atrás. En efecto, la primera vez que se incluyó el tema fue a través del decreto 2150 de 1995, denominado “*Estatuto Antitrámites*”, como uno de los mecanismos de racionalización de trámites, pero debido a su consagración escueta, en donde no se definió su equivalencia funcional y fuerza probatoria, no fue implantado al interior de la Administración Pública y quedó como mero referente.

Posteriormente, en el año de 1996 se profirió el Decreto 1094<sup>6</sup>, que en su artículo 2º dispuso por primera vez en el país, que la factura electrónica fuera un documento equivalente a la factura de venta tradicional.

La Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, Ley 207 de 1996<sup>7</sup>, se refiere en su artículo 95 al uso de la tecnología al servicio de la Justicia.

El artículo 10 del Decreto 2360 de 1996<sup>8</sup> equipara las constancias tradicionales sobre valores retenidos en el fraccionamiento de títulos con las anotaciones que las sociedades administradoras de depósitos centralizados de valores o el Banco de la República en administración del Depósito Central de Valores hagan al realizar el registro electrónico de cada nuevo título.

Posteriormente, y con el fin de dejar sentadas las bases de lo que sería la utilización de estas herramientas tecnológicas, fue expedido el Decreto 1122 de 1999, y en el cual se contemplaba la posibilidad de formular quejas, peticiones y reclamaciones a través de medios electrónicos y implementación de medios tecnológicos en la administración pública. No obstante, dicho decreto fue declarado inexecutable, mediante sentencia C-923 de 18 de noviembre de 1999.

El Decreto 1487 de 1999<sup>9</sup> autorizó el “*Sistema de Declaración y Pago Electrónico*” de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, y estableció normas operativas para la presentación de las declaraciones tributarias y el pago de los impuestos por vía electrónica. De este decreto se enfatiza el artículo 3º que prescribe lo siguiente: “*las declaraciones tributarias que se presenten electrónicamente no requieren para su validez de firma autógrafa de la persona obligada a cumplir con dicho deber formal ni del contador o revisor fiscal*”.

En 1999 fue expedida la Ley 527 de 1999, llamada comúnmente “*Ley de Comercio Electrónico*” por cuanto ella fue inspirada bajo el modelo de la Comisión de Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional – CNUDMI- (UNCITRAL por sus siglas en Inglés), tendiente a facilitar el

---

<sup>6</sup> COLOMBIA. Decreto 1090 de 1996, de junio 21 de 1996, por medio del cual se reglamenta el artículo 616-1 del Estatuto Tributario, publicado en el diario oficial 42.814 de 1996.

<sup>7</sup> COLOMBIA. Ley 270 de 7 de marzo de 1996 “Ley Estatutaria de la Administración de Justicia”. Publicado en el Diario Oficial No. 42.745 de 1996.

<sup>8</sup> COLOMBIA. Decreto 2360 del 27 de diciembre de 1996. Publicado en el Diario Oficial No. 42.952 de 1996.

<sup>9</sup> COLOMBIA. Decreto 1487 de 1999. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá, agosto 12 de 1999. Publicado en el Diario Oficial No. 43.667 de 1999.

comercio electrónico, lo que pareció circunscribirla al ámbito comercial, pese a que la ley reguló genéricamente el tema, es decir aplicable a todas las actuaciones tanto públicas como privadas y en ella se contempló un artículo especial dirigido a la Administración Pública, que establece:

*“ARTICULO 10. ADMISIBILIDAD Y FUERZA PROBATORIA DE LOS MENSAJES DE DATOS. 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 en razón de no haber sido presentado en su forma original.”*

Esta circunstancia cercenó la fuerza vinculante dentro de la Administración Pública, por una interpretación restringida que se le hizo al texto, al punto que para algunos juristas no podía convertirse en soporte jurídico para el procedimiento administrativo electrónico:

*“...la Ley 527 no aporta las herramientas jurídicas necesarias para que la Administración Pública pueda interactuar por medios electrónicos. En efecto, el espíritu y finalidad de la Ley 527 de comercio electrónico no fue la de dotar a la administración de instrumentos jurídicos para la realización de sus funciones. Por el contrario, su objeto fue el de generar un marco jurídico para las negociaciones electrónicas entre comerciantes, lo cual no significa que esta ley sea totalmente ineficiente, sino por el contrario, que al menos una parte de la relación electrónica con la administración tiene amparo legal, ya que sus actuaciones estarían cubiertas por la norma de comercio electrónico.”<sup>10</sup>*

Es de resaltar que la Ley 527 de 1999 establece las bases para la implementación del procedimiento administrativo electrónico, pues en ella se contemplan los conceptos y principios que desarrollan la seguridad, eficacia y validez de las relaciones a través de medios electrónicos, que se desarrollarán más adelante y a los que hace alusión el CPACA.

El nuevo “*estatuto antitrámites*” que expidió el Gobierno, a través del Decreto 266 de 2000, contempló otra vez la utilización de medios electrónicos, pero fue declarado inexequible mediante la Sentencia C-1316 de 2000.

Como un mecanismo para superar definitivamente la discusión sobre el soporte jurídico para la utilización de las nuevas tecnologías en la

---

<sup>10</sup> LAGUADO GIRALDO, Roberto. “ACTOS ADMINISTRATIVOS POR MEDIOS ELECTRONICOS”.

Administración Pública, se expidió la Ley 962 de 2005, llamada “*Ley Antitrámites*”.

Es de destacar que el artículo 6 de la Ley 962 de 2005, establece la obligación para las entidades públicas de poner en conocimiento de los ciudadanos los trámites, y en especial la posibilidad de emplear medios tecnológicos a fin de hacer efectivos los principios de igualdad, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, moralidad y eficacia en la función administrativa, pudiendo implementar las condiciones y requisitos de seguridad que para cada caso sean necesarias.

Adicionalmente, establece la posibilidad de sustanciar y emitir actos administrativos, así como notificación y publicación de éstos a través de la utilización soportes, medios y aplicaciones electrónicas. Para lo cual deberán utilizar un certificado digital que asegure la identidad del suscriptor.

Con esta serie de normas se fue sensibilizando y asimilando la posibilidad de utilizar las herramientas tecnológicas dentro del procedimiento administrativo, al punto que cuando la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la aplicación del principio de equivalente funcional al proyecto de trámite en línea de la notificación personal de actos administrativos, puesto a consideración de por el Ministerio de Comunicaciones, expresó lo siguiente:

*“Con respecto a la consulta que ahora se resuelve, lo hasta aquí dicho significa que a partir de la entrada en vigencia de la ley 527 de 1999, la lectura del artículo 44 del C.C.A., puede hacerse entendiendo que la expresión “personal”, que califica la notificación de los actos administrativos de carácter particular, es comprensiva no sólo de la presencia física del interesado o de quien lo represente, sino de la presencia virtual, propia de las comunicaciones por vía electrónica, puesto que el acto formal de la notificación no está incluido en las excepciones que dicha ley 527 consagra para su aplicación, pero siempre que se observen los requisitos técnicos y jurídicos que permiten dar valor probatorio al mensaje de datos”.*

*“Entonces, bajo la rigurosa observancia de los requisitos formales que garantizan al particular el conocimiento, cierto y confiable, de los actos administrativos que afecten sus derechos o intereses, así como el ejercicio oportuno de los recursos que sean procedentes, la administración puede acudir a los medios electrónicos para notificar sus actos, teniendo presente que bajo esta modalidad sigue vigente el efecto consagrado en el artículo 48 del C.C.A. para el caso de la notificación inexistente o irregular, esto es, la ineficacia de la decisión de que se trate, pues “en Internet puede haber una realidad virtual*

*pero ello no significa que los derechos en dicho contexto también lo sean”<sup>11</sup>, y en este caso, además de los derechos fundamentales del particular está en juego la eficacia de los actos administrativos.”<sup>12</sup>*

Corolario de lo anterior, se puede afirmar que existe ya un camino recorrido respecto de la implementación del procedimiento administrativo electrónico, lo que posibilitará su desarrollo con una mayor facilidad.

Finalmente, con la expedición del CPACA, no sólo se incluyen las tecnologías de la información y las telecomunicaciones para agilizar los procesos contencioso-administrativos, sino que además se introducen reformas para que la Administración Pública los utilice. El CPACA posibilita la actuación administrativa sin papel, pues desde la petición inicial hasta el acto administrativo que decide el caso, así como las notificaciones, la presentación de los recursos contra la decisión, pasando por la configuración del expediente electrónico y su archivo, podrán hacerse por vía electrónica, es decir que, expresamente el procedimiento administrativo electrónico hace parte del ordenamiento jurídico, no de manera optativa, sino como una posibilidad que debe brindar la administración pública a los usuarios de sus servicios, precavando eso sí, la alternativa de tramitarse mediante el procedimiento tradicional.

Con lo anterior, se tiene que desde el punto de vista jurídico existe la justificación para desarrollar el procedimiento administrativo electrónico, por lo que nos vemos avocados a implantar este mecanismo dentro de la administración pública, para dar cumplimiento no sólo a los principios de la actuación administrativa, sino al mandato que la ley hace a la administración moderna.

### **Instrumentos normativos internacionales**

Dentro de los esfuerzos normativos más significativos en materia de transacciones y firmas electrónicas que han sido considerados en la normativa de los países de América Latina se encuentra la Ley Modelo de la CNUDMI de Comercio Electrónico (LMCE) de 1996, que ha permeado en la normativa de Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, México y Venezuela, así como la Ley Modelo de la CNUDMI de Firma Electrónica (LMFE) de 2001, que ha sido incorporada en la legislación de Argentina, Chile,

---

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1147-01, declaró exequible el artículo 91 de la ley 633 de 2000, que obligó a inscribir en el registro mercantil y en la DIAN, las páginas web y los sitios de Internet de origen colombiano.

<sup>12</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente: Enrique José Arboleda Perdomo, 23 de marzo de 2010.

Colombia, México y Perú, y la Convención de las Naciones Unidas sobre la Utilización de las Comunicaciones Electrónicas en los Contratos Internacionales (CNUCE) de 2005 que ha sido firmada por Colombia y Paraguay.

A nivel del MERCOSUR, destacan la Resolución número 37 de 2006 - Reconocimiento de la eficacia jurídica del documento electrónico, la firma electrónica y la firma electrónica avanzada en el ámbito del MERCOSUR- y la Resolución número 34 de 2006 - Directrices para la celebración de acuerdos de reconocimiento mutuo de firmas electrónicas avanzadas en el ámbito del MERCOSUR-. Las resoluciones todavía no han sido interiorizadas en la normativa de Paraguay.

De igual forma, la Decisión 571 – Valor en Aduana de las Mercancías Importadas de la Comunidad Andina-, autoriza la utilización de la firma electrónica en las declaraciones electrónicas ante las Aduanas de los países miembros.

Sobre el particular, son dicientes los avances legislativos que a manera de ejemplo se relacionan a continuación:<sup>13</sup>

### **Argentina**

En la normativa argentina no existe una legislación específica que regule las contrataciones realizadas por vía electrónica. Sin embargo, se pueden mencionar normas dispersas en distintos ordenamientos que rigen determinados aspectos relacionados con el comercio electrónico. Dentro de los principales ordenamientos se encuentran el Código Civil, el Código de Comercio, la Ley 25.506 de Firma Digital y la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor.

Argentina ha integrado en su derecho interno la Resolución GMC MERCOSUR 21/2004, Derecho de la Información del Consumidor de las transacciones comerciales efectuadas a través de Internet.

En materia de transacciones electrónicas, la Ley 25.506 reconoce la eficacia jurídica del documento electrónico, de la firma electrónica y de la firma digital, así como la equivalencia funcional entre la firma autógrafa y la firma digital. De igual forma, señala que los documentos digitales cumplen con el

---

<sup>13</sup> CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO, Estudio sobre las perspectivas de la armonización de la ciberlegislación en América Latina.

requisito de la forma escrita. Esta Ley se basa en las leyes modelo de comercio electrónico y de firma electrónica de la CNUDMI y es utilizada en el ámbito del sector público y privado.

Es preciso señalar, que diversas provincias de Argentina se han adherido a esta ley, a efecto de aplicarla en sus respectivas jurisdicciones en el ámbito administrativo.

Adicionalmente, Argentina ha suscrito e incorporado en su normativa interna dos resoluciones del MERCOSUR respecto de los estándares sobre el uso de firmas digitales, a saber, la Resolución GMC N° 34/06 y la Resolución 37/06 relativas a la firma electrónica y la firma digital.

En torno a las contrataciones públicas por medios electrónicos, el Decreto 1023 de 2001, regula el régimen de contrataciones para la Administración Nacional, reglamentado mediante el Decreto 1818 de 2006, que autoriza el uso del Sistema Electrónico de Compras Públicas – SECOP. Asimismo, la Decisión Administrativa 6 de 2007 de la Jefatura de Gabinete de Ministros, establece las normas técnicas para la operación de la Infraestructura de Firma Digital de la República Argentina.

Respecto de las transacciones electrónicas transfronterizas, Argentina está considerando su adhesión a la Convención de Comunicaciones Electrónicas en Contratos Internacionales de la CNUDMI y ha suscrito la Convención de las Naciones Unidas sobre los Contratos de Compraventa Internacional de mercaderías del 11 de abril de 1980 y los Tratados de Derecho Civil Internacional (Tratados de Montevideo de 1889 y 1949) que determinan la ley aplicable a los contratos internacionales.

## **Chile**

El desarrollo del comercio electrónico en Chile ha tenido un importante sustento en la normativa que ha sido emitida y actualizada para dotar de validez jurídica a las operaciones realizadas a través de medios electrónicos.

La Ley 19.799 de 2002 sobre documentos electrónicos, firma electrónica y servicios de certificación de dicha firma, se basa en diversas disposiciones de la Ley Modelo de firma electrónica de la CNUDMI, así como de la Ley de firma digital del Estado de Utah (Estados Unidos de Norte América). La Ley 19.799 establece que los actos y contratos otorgados o celebrados por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, suscritos por medio de firma electrónica, serán válidos de la misma manera y producirán los

mismos efectos que los celebrados por escrito y en soporte de papel. Dichos actos y contratos se reputarán como escritos, en los casos en que la ley exija que los mismos consten por escrito.

La Ley 19.799 faculta a los órganos del Estado para ejecutar o realizar actos, celebrar contratos y expedir cualquier documento, dentro de su ámbito de competencia, suscribiéndolos con firma electrónica. Asimismo, establece las obligaciones de los prestadores de servicios de certificación, así como los requisitos de los certificados de firma electrónica y los derechos y obligaciones de los usuarios de las firmas electrónicas.

Adicionalmente, la Ley 20.217 que modifica el Código de Procedimiento Civil y la Ley 19.799 sobre documento electrónico, firma electrónica y los servicios de certificación de dichas firmas, reconoce la calidad de instrumentos públicos a aquellos documentos electrónicos que sean presentados como prueba en un juicio, siempre que hayan sido suscritos mediante firma electrónica avanzada y señala que harán fe de su fecha sólo si ésta cuenta con el respaldo de fechado electrónico otorgado por un prestador acreditado.

Por su parte, la Ley 19.886 de Compras Públicas, establece que los organismos públicos deben cotizar, licitar, contratar, adjudicar, solicitar el despacho y, en general, desarrollar todos sus procesos de adquisición y contratación de bienes, a través de sistemas electrónicos autorizados por la Dirección de Compras y Contratación Pública, sea a través de redes abiertas o cerradas, utilizando plataformas de comercio electrónico o mercados digitales de transacciones. De igual forma, establece un registro electrónico oficial en el que se deben inscribir todas las personas naturales y jurídicas, chilenas y extranjeras habilitadas que contraten con los organismos del Estado. Los organismos públicos no pueden, como regla general, adjudicar contratos cuyas ofertas no hayan sido recibidas a través de los sistemas electrónicos o digitales.

Con el propósito de reconocer la validez tributaria de las operaciones comerciales, efectuadas mediante documentos generados electrónicamente, diversos ordenamientos han sido emitidos y/o modificados para permitir la instrumentación de la facturación electrónica en Chile.

Dentro de los ordenamientos más relevantes se encuentran: i) el Decreto Ley 825 sobre el Impuesto a las Ventas y Servicios; ii) la Resolución Exenta del SII, número 09 de 2001, que a instancias del Código Tributario establece diversas normas que regulan el uso de firmas y certificados electrónicos en materia tributaria; iii) la Ley 19.983 de 2004, que regula la transferencia y

otorga mérito ejecutivo a la copia de la factura; iv) la Resolución Exenta del Servicio de Impuestos Internos (SII) número 86 de 2005, que establece las normas y procedimientos para que los contribuyentes autorizados emitan facturas electrónicas, y v) el Decreto Ley 830 sobre el Código Tributario, que autoriza que los documentos se archiven en medios distintos al papel.

Por su parte, destaca también la automatización de diversos procesos aduaneros del Servicio Nacional de Aduanas, para agilizar su despacho, mediante el envío de información a través de medios remotos y su correspondiente validación en diversas bases de datos. La participación de Chile en APEC, en la OMC y en la Organización Mundial de Aduanas (OMA) ha impulsado la modernización de sus Aduanas. Dentro de los cuerpos normativos más relevantes en materia aduanera se encuentra la Ley 19.479 que introduce modificaciones a la Ordenanza de Aduanas y a la Ley Orgánica del Servicio Nacional de Aduanas y dicta normas sobre la gestión y el personal, así como el Decreto con Fuerza de Ley número 30 de 2005, por virtud del cual el Servicio Nacional de Aduanas implementa un sistema de pagos electrónicos de derechos, impuestos, tasas y demás gravámenes que perciben las Aduanas.

De igual forma, es preciso destacar los avances que en el reconocimiento y desarrollo de aplicaciones informáticas en la gestión de los procedimientos judiciales ha incorporado la normativa chilena a través del: i) Auto Acordado de la Corte de Apelaciones de Santiago sobre tramitación de Sistema Informático de las causas de la reforma procesal penal del 30 de mayo de 2005; ii) Auto Acordado de la Corte de Apelaciones de San Miguel sobre tramitación de sistema informático de las causas de la reforma procesal penal del 13 de junio de 2005; iii) Auto Acordado sobre tramitación en sistemas informáticos en las Cortes de Apelaciones y Corte Suprema del 28 de julio de 2005; iv) Auto Acordado sobre Uso de Documento y Firma Electrónica por Notarios, Conservadores y Archiveros Judiciales del 17 de octubre de 2006, y v) Auto Acordado sobre procedimiento en los Tribunales que tramitan con carpeta electrónica.

## **México**

En México no existe una ley especial que regule el comercio electrónico, sin embargo, diversas leyes de carácter civil, mercantil, administrativo y fiscal, han sido reformadas para permitir el uso de mensajes de datos y medios electrónicos - particularmente de firmas electrónicas, firmas electrónicas avanzadas y certificados digitales emitidos por prestadores de servicios de certificación gubernamentales y/o privados, a efecto de reconocer su validez

jurídica para la contratación entre particulares –sean empresas o consumidores-, o con entidades de la administración pública.

En el ámbito civil, el Código Civil Federal reconoce la posibilidad de manifestar la voluntad de las partes a través de medios remotos y reconoce la equivalencia funcional entre la firma autógrafa y la firma electrónica. Por su parte, el Código Federal de Procedimientos Civiles reconoce el valor probatorio de los mensajes de datos y establece las reglas para determinar su valor probatorio.

Por lo que se refiere al ámbito mercantil, el Código de Comercio incorpora un capítulo especial para el Comercio Electrónico, adoptando buena parte del contenido de las leyes modelo de comercio electrónico y de firma electrónica de la CNUDMI, y regula, entre otros temas, la firma electrónica, la firma electrónica avanzada y la prestación de servicios de certificación, así como la admisibilidad de los mensajes de datos como prueba en juicio.

La Ley de Instituciones de Crédito, también faculta a las instituciones financieras para prestar sus servicios a través de medios electrónicos.

En el ámbito administrativo, la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas, reconocen el uso de medios electrónicos para interactuar con la Administración Pública Federal a través de sistemas que utilizan firmas electrónicas avanzadas, amparadas con certificados digitales, en procesos administrativos y en los procesos de contratación gubernamental.

En cuanto a las leyes fiscales, el Código Fiscal de la Federación, la Ley Aduanera y la Ley del Seguro Social, facultan a las autoridades tributarias para utilizar medios electrónicos en diversos trámites, procesos y documentos –incluyendo los comprobantes fiscales digitales-. Las leyes en comento reconocen la equivalencia funcional de la firma autógrafa y la firma electrónica, y regulan también la utilización de firmas electrónicas avanzadas, amparadas por certificados digitales. El contenido de estas leyes también ha sido desarrollado con mayor detalle a través de regulación administrativa emanada del Poder Ejecutivo Federal.

Es importante señalar dentro de las principales dificultades que enfrenta México para el desarrollo del comercio electrónico, la falta de armonización normativa a nivel de leyes sustantivas y procesales en los 32 Estados, lo cual favorece la coexistencia de criterios y políticas públicas diversas, que en ocasiones resultan incompatibles entre sí.

## **Venezuela**

En materia de transacciones electrónicas la Ley de Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas adopta diversas disposiciones de la Ley Modelo sobre Comercio Electrónico de la CNUDMI y reconoce la eficacia y el valor jurídico de la firma electrónica, los mensajes de datos y de toda información inteligible en formato electrónico, con independencia de su soporte material y de si proviene de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas. De igual forma, regula la operación de los Proveedores de Servicios de Certificación (PSC) y los efectos legales de los Certificados Electrónicos.

Adicionalmente, el Reglamento Parcial del Decreto de Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas regula con mayor detalle algunos aspectos de la Ley, particularmente los relacionados con la acreditación de los PSC y las facultades de la Superintendencia de Servicios de Certificación Electrónica.

Asimismo, establece las reglas que se deben observar para el manejo de los datos de generación de firmas electrónicas, los cuales una vez creados por el PSC, deben ser entregados al signatario de forma personal e inmediata. De igual forma, establece los estándares, planes y procedimientos de seguridad que deberán seguir los PSC.

Destaca también el Decreto mediante el cual se Declara el Acceso y el Uso de Internet como Política Prioritaria para el Desarrollo Cultural, Económico, Social y Político de la República Bolivariana de Venezuela.

En el ámbito de las transacciones electrónicas gubernamentales, la Ley Orgánica de la Administración Pública que establece que los órganos y entes de la Administración Pública deben utilizar los medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para su organización, funcionamiento y su relación con las personas, incluyendo la utilización de páginas Web. Los documentos reproducidos en medios electrónicos, informáticos, ópticos o telemáticos, gozarán de la misma validez y eficacia que los documentos originales, siempre que se cumplan los requisitos exigidos por ley y se garantice la autenticidad, integridad e inalterabilidad de la información.

Por su parte, la Ley de Licitaciones permite la utilización de medios electrónicos, bajo el principio de “*no exclusión o discriminación de base tecnológica*” con el fin de que los procedimientos de selección del contratista y de contratación se puedan realizar en línea. Es preciso señalar, que el Decreto número 3.390 con rango y fuerza de Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación, establece la obligación de la

Administración Pública Nacional de emplear de manera prioritaria software libre desarrollado con estándares abiertos.

La Ley del Registro Público y del Notariado considera de interés público el uso de medios tecnológicos en la función registral y notarial para que los trámites de recepción, inscripción y publicidad de los documentos sean practicados con celeridad, sin menoscabo de la seguridad jurídica. La ley ordena que los asientos registrales y la información registral emanada de los soportes electrónicos surtirán todos los efectos jurídicos que corresponden a los documentos públicos. También contempla que todos los soportes físicos del sistema registral y notarial actual se digitalizarán y se transferirán a las bases de datos correspondientes. El proceso registral y notarial podrá ser llevado a cabo íntegramente a partir de documentos electrónicos y se establece que la firma electrónica de los registradores y notarios tendrá la misma validez y eficacia probatoria que la ley otorga a la firma autógrafa.

### **1.5.Desarrollo del concepto de gobierno electrónico y sus políticas**

Para hablar de procedimiento administrativo electrónico, es preciso remontarse a las razones que dieron origen al denominado gobierno electrónico, del cual hace parte.

Los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), durante la década de los ochenta, conscientes de la crisis del modelo burocrático de Weber, propusieron crear un nuevo tipo de gestión pública enfocada al cliente, es decir el público, para lo cual se requiere una cultura administrativa receptiva, que respondiera a las necesidades de los ciudadanos, fuera accesible y fomentara la participación ciudadana.<sup>14</sup>

En la década de los noventa el desarrollo de la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) se ha convertido en prioridad para los gobiernos, al punto de que se han creado políticas y estructuras administrativas para tal fin.<sup>15</sup>

Como consecuencia del surgimiento de la utilización de las TIC, surge el concepto de Gobierno Electrónico, concepto que se ha ido depurando. Hoy

---

<sup>14</sup> OCDE, 1987 Pág. 19-41.

<sup>15</sup> En la República Argentina se creó la Oficina Nacional de Tecnologías de la Información (ONTI), en Italia el Ministerio para la Innovación y la Tecnología, en Estados Unidos la Office of Management and Budget (OMB).

se puede afirmar que *“El gobierno electrónico es la instancia en que los gobiernos son interactivos, interjurisdiccionales, totalmente conectados con los ciudadanos trabajando conjuntamente en los temas y encontrando soluciones a políticas y programas de manera coherente y democrática”*<sup>16</sup>

El gobierno electrónico (e-Government) se puede definir como el conjunto de procesos y sistemas soporte de éstos, que permiten el acceso telemático interno (gestores) y externo (usuarios) a los servicios ofrecidos por una Administración, tanto para la consulta de información como para la teletramitación, de igual forma Ganga y Águila] comentan que gobierno electrónico se entiende como una nueva forma de Gobierno y gestión, que no puede desarrollarse sin TIC. Esta nueva forma de gobierno y gestión posibilita un funcionamiento mucho más eficiente del sector público, una mayor transparencia y mejores servicios a los ciudadanos; estas definiciones reflejan la utilidad que puede tener la utilización del e-government en el proceso de la administración pública.

Por otra parte, en el informe del 2008 sobre e-government realizado por las Naciones Unidas se evidencia la preocupación que existe a nivel mundial por parte de los gobiernos por incursionar en el gobierno electrónico, proporcionando un entorno de comunicación efectiva entre ciudadanos y administración pública.

A nivel de Suramérica se encuentra un avance muy importante en el contexto de la implementación del gobierno electrónico encontrándose en el segundo lugar después de Norte América, esto significa que los países suramericanos se encuentran sintonizados en el interés por instituir el gobierno electrónico en sus países.

### **Hacia la armonización regional**

La pluralidad de organismos internacionales, regionales y subregionales, en los que participan los países miembros de la ALADI, ha implicado la proliferación de instrumentos normativos y de políticas públicas, que conforman un complejo mosaico regulatorio en el que un mismo país puede estar obligado a cumplir con disposiciones emanadas de diferentes organismos, que pueden implicar: i) tensiones por su incompatibilidad, ii) desarrollos dispares de normativa y políticas públicas, iii) la duplicidad de esfuerzos, y iv) una ausencia de coordinación entre los organismos internacionales como al interior de los gobiernos de los países.

---

<sup>16</sup> Privy Council Office of Canada, “Towards a Government for the Knowledge Age”, Mayo de 2002.

### **Planes Regionales e-LAC 2007 y e-LAC 2010**

Los Planes Regionales e-LAC 2007 y e-LAC 2010 coordinados por CEPAL, constituyen una pieza fundamental para la armonización normativa de la región, sin embargo, la consecución de las metas programáticas enfrentará serias dificultades si no se consolida el liderazgo de un organismo supranacional que promueva su instrumentación.

### **Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)**

La ALADI tiene por objeto propiciar la creación de un área de preferencia económica en la región con el fin de lograr un mercado común latinoamericano, a través de la preferencia arancelaria regional y los acuerdos de alcance regional o de alcance parcial, los cuales pueden abarcar materias diversas. El Tratado de Montevideo rige a la ALADI como un Tratado Marco que permite a sus miembros alcanzar acuerdos sobre los temas económicos de su interés. La ALADI da cabida a los acuerdos subregionales, plurilaterales y bilaterales de integración ya existentes, como la Comunidad Andina y el MERCOSUR y busca consolidar un espacio económico común.

Dentro de las actividades más relevantes que ha promovido la ALADI para la promoción del comercio electrónico y la facilitación del comercio, se encuentra el Acuerdo de Cooperación en el marco de la Conferencia Internacional sobre Seguridad y Facilitación del Comercio, que suscribió en 2006 con la Organización Mundial de Aduanas (OMA). De igual forma, en el seno del Consejo de Ministros de la ALADI, se han adoptado diversas resoluciones para promover el acceso a las tecnologías de la información, el comercio electrónico y la facilitación del comercio, con énfasis en el apoyo que se debe dar a las PYMES.

### **Organización de Estados Americanos – CITELE<sup>17</sup> y Red GEAL<sup>18</sup>**

Los esfuerzos de la Organización de Estados Americanos (OEA), así como de la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITELE) en materia de Conectividad, seguridad en redes y delitos Informáticos han influido en el

---

<sup>17</sup> CITELE es el organismo de la OEA especializado en materia de telecomunicaciones. Consultable en: [http://www.citel.oas.org/citel\\_e.asp](http://www.citel.oas.org/citel_e.asp).

<sup>18</sup> GEAL Organismo de la OEA Gobierno Electrónico de América Latina.

desarrollo de la normativa de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

La participación de los países mencionados en la Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe, auspiciada por la OEA, ha promovido la integración de sistemas de ventanilla única para los países miembros.

### **Compromisos internacionales de la región**

El punto 2.1 relativo al comercio electrónico de la Agenda para la Conectividad de las Américas, “Promoviendo la confianza en el mercado digital” señala que: *“Es función del Gobierno garantizar las condiciones necesarias para que los ciudadanos y las empresas se sientan protegidos cuando utilizan el comercio electrónico. La seguridad es de importancia primordial. El Gobierno debe establecer reglas claras que permitan el uso de la criptografía, y fijar normas relativas a la recuperación de claves. Asimismo se requiere el establecimiento de instituciones encargadas de la verificación y certificación de firmas electrónicas, con el objeto de validar legalmente los mensajes de datos y proporcionar mayor seguridad a las transacciones electrónicas. Se promueve el comercio electrónico cuando se garantiza la existencia de sistemas sólidos de criptografía, así como la protección de las comunicaciones, datos y transacciones. La privacidad es un segundo aspecto importante respecto del cual el Gobierno debe cumplir una función.”*

En este sentido, el Plan eLAC 2007 ha incluido dentro de sus metas el coadyuvar al uso de la firma electrónica-firma digital en las gestiones gubernamentales, tanto por parte de los funcionarios y servidores públicos como por los ciudadanos, así como el promover la adopción de modelos de seguridad y preservación de la información en todas las instancias del gobierno con el objetivo de generar confianza en la información digital administrada o brindada por el Estado. De igual forma, plantea como meta el fomentar los mecanismos de contratación electrónica en el gobierno, así como promover la adopción o desarrollo de medios de pago electrónico con la finalidad de incentivar el uso de las transacciones electrónicas con el Estado y promover la integración electrónica de los sistemas de administración pública a través de ventanillas únicas para mejorar la gestión de los trámites y procesos intragubernamentales.

Por su parte, el Plan eLAC 2010 establece dentro de sus metas el coadyuvar al uso de documentos electrónicos y firma electrónica y/o digital con fuerza probatoria en las gestiones gubernamentales, tanto por parte de los funcionarios y servidores públicos, como por parte de los ciudadanos. Así

como, promover la adopción o desarrollo de medios de pago electrónico con la finalidad de incentivar el uso de las transacciones electrónicas con el Estado.

De igual forma, plantea fortalecer los medios de intercambio sobre servicios de gobierno electrónico, desarrollando la cooperación regional para el intercambio o transferencia de tecnologías, plataformas, aplicaciones y programas informáticos, así como sus correspondientes conocimientos, habilidades y mejores prácticas. También se propone como meta el promover la interoperabilidad de sistemas de gobierno electrónico en América Latina y el Caribe, sobre la base de estándares, y continuar el desarrollo de una plataforma regional de interoperabilidad y estándares para los servicios de gobierno electrónico, a fin de asegurar que se mantenga la opción de interconectar servicios dentro de una misma jurisdicción o entre diferentes jurisdicciones, teniendo en cuenta las recomendaciones de trabajos como el Libro Blanco de Interoperabilidad de Gobierno Electrónico.

Dentro de las metas más ambiciosas que plantea el Plan eLAC 2010 se encuentra el asegurar que el 80% de los gobiernos locales interactúen con los ciudadanos y con otras ramas de la administración pública usando Internet o duplicar el número actual. De igual manera, se propone asegurar que el 70% de las entidades de la administración pública nacionales y locales estén conectadas tomando en cuenta el enfoque de ventanilla única para realizar transacciones ciudadanas o duplicar el número actual, según proceda.

## **Colombia**

Con el fin de responder a los retos que demanda el gobierno electrónico, el documento CONPES 3072 de 2000, estableció la Agenda de Conectividad como una política de Estado a través de la cual se consolidan una serie de acciones que buscan *“masificar el uso de las TIC y con ello aumentar la competitividad del sector productivo, modernizar las instituciones públicas y de gobierno y socializar el acceso a la información.”*

La Agenda de Conectividad plantea una serie de acciones dirigidas a la comunidad, al sector productivo y al Estado, cuyos objetivos fundamentales son:

Mejorar la calidad de vida de la comunidad, ofreciendo un acceso equitativo a oportunidades de educación, empleo, justicia, recreación, etc., mediante el uso y aprovechamiento de las TIC.

Incrementar la competitividad del sector productivo, fomentando el uso de las TIC como soporte para aumentar la productividad, ampliar los mercados y refuerzo a la política de generación de empleo.

Proveer al Estado la conectividad que facilite la gestión de las entidades públicas y mejore la prestación de servicios a los ciudadanos.

Para lograr estos objetivos, se establecieron seis líneas estratégicas: 1) Acceso a la infraestructura.; 2) Educación y capacitación.; 3) Empresa en línea.; 4) Fomento a la industria de TI.; 5) Contenido.; y 6) Gobierno en línea, las cuales se encuentran articuladas entre sí por una serie de programas liderados por diferentes entidades estatales.

En términos generales, los programas definidos inicialmente en el CONPES 3072 de 2000 se enfocaron entre otras cosas a promover el acceso a internet de los ciudadanos, incorporar el uso de la tecnologías de información en los procesos educativos, capacitar a la población en el uso de las tecnologías, incentivar la innovación en las pequeñas y medianas empresas, fomentar el comercio electrónico, apoyar la generación de contenidos y promover el Gobierno en línea.

En relación con este último aspecto, en el marco de la sexta estrategia denominada Gobierno en línea se definieron una serie de programas prioritarios con el fin de: mejorar el funcionamiento y la eficiencia del Estado, incrementar la transparencia del Estado, fortalecer el control social y mejorar la prestación de servicios al ciudadano mediante el uso de las Tecnologías de Información.

Posteriormente, en agosto de 2000 se expidió la Directiva Presidencial 02 que definió un Plan de Acción de la estrategia de Gobierno mediante el cual las entidades públicas de orden nacional debían adelantar las siguientes acciones:

- ✓ Identificar las necesidades de tipo normativo para atender el cumplimiento de la estrategia, y de ser necesario, proponer las modificaciones normativas requeridas, antes del 31 de diciembre de 2000.
- ✓ Incluir en el Plan estratégico de cada entidad el cumplimiento de las instrucciones que en materia de la estrategia de Gobierno en línea se impartían a través de la Directiva 02 de 2000.

- ✓ Identificar las necesidades de carácter presupuestal y efectuar las provisiones necesarias para cumplir con las instrucciones contenidas en esa Directiva.
- ✓ Adecuar la infraestructura de redes y telecomunicaciones para garantizar la calidad del servicio.
- ✓ Crear en las respectivas organizaciones la cultura del trabajo utilizando las tecnologías de la información.
- ✓ Adecuar la organización, los procesos y los sistemas de información internos para atender los requerimientos de información y de servicios de los ciudadanos con la oportunidad y calidad debidos.

Directiva Presidencial 02 del 28 de agosto de 2000.

Este documento definió tres fases para la implementación de la estrategia de Gobierno en línea con sus respectivos objetivos, responsabilidades y plazos de cumplimiento, así:

Fase 1. Información en línea. Proveer información en línea a los ciudadanos. Diciembre 31 de 2000.

Fase 2. Trámites y servicios en línea. Ofrecer trámites y servicios en línea a los ciudadanos. Diciembre 31 de 2001.

Fase 3. Contratación en línea. Lograr que los procesos de contratación en línea. Junio 30 de 2002.

Adicionalmente, la Directiva 02 anuncia la entrada en funcionamiento del Portal Gobiernoenlinea.gov.co con objetivo de brindar información de las entidades públicas a los ciudadanos, empresas y funcionarios que la requieran.

Mediante el Decreto 127 de 2001 se crearon las Consejerías y Programas Presidenciales en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, entre los cuales se encuentra el Programa Presidencial para el Desarrollo de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, responsable de coordinar y hacer seguimiento a la Agenda de Conectividad.

En el año 2003 se suprime este Programa y se trasladan sus funciones al Ministerio de Comunicaciones, hoy Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

En el año 2002 se expide la Directiva Presidencial No. 10 la cual establece las bases y lineamientos generales de la reforma de la Administración Pública que se adelantarán mediante el Programa de Renovación de la Administración Pública las reformas de largo plazo o estructurales incluyen en otros temas el Gobierno electrónico.

Con el fin desarrollar y reglamentar el Programa de Reforma de la Administración Pública se expide la Ley 790 de 2002, la cual en su Capítulo III define las acciones que se deberán adelantar en materia de Gobierno en línea con el fin de avanzar en el proceso de renovación y modernización del Estado, estableciendo en el artículo 14 que *“el Gobierno Nacional promoverá el desarrollo de tecnologías y procedimientos denominados gobierno electrónico o en línea en las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional y, en consecuencia, impulsará y realizará los cambios administrativos, tecnológicos e institucionales relacionados con los siguientes aspectos:*

- a) Desarrollo de la contratación pública con soporte electrónico;*
- b) Desarrollo de portales de información, prestación de servicios, y*
- c) Participación ciudadana y desarrollo de sistemas intragubernamentales de flujo de información.”*

En desarrollo de la Directiva Presidencial 10 se aprueba en el 2003 el documento CONPES 3248 que establece los lineamientos generales, el alcance y los mecanismos de evaluación del Programa de Renovación de la Administración Pública cuyas acciones se recogen en un conjunto de reformas verticales y transversales.

Entre el conjunto de reformas transversales que plantea el documento se incluye la estrategia de Gobierno en línea indicando que la finalidad de la misma es *“definir una política y un conjunto de instrumentos adecuados para el manejo de la información en el sector público de modo que se garantice la plena transparencia en la gestión, alta eficiencia en los servicios prestados a los ciudadanos y en las relaciones con el sector productivo y condiciones adecuadas para promover el desarrollo interno y la inserción internacional”*<sup>19</sup>. En el contexto de la reforma lo que finalmente se busca a través del Gobierno en línea es facilitar las relaciones del ciudadano con el Estado e incrementar la eficiencia y transparencia de la gestión pública.

---

<sup>19</sup> Conpes 2348 de 2003. Renovación de la Administración Pública.

En la Ley 812 de 2003 del Plan de Desarrollo 2002-2006 se define dentro de los programas prioritarios la renovación de la Administración Pública mediante el uso de las Tecnologías de Información y las Comunicaciones, para lo cual se propone fortalecer el Programa Gobierno en línea.

En diciembre de 2003 mediante el Decreto 3816 se crea la Comisión Intersectorial de Políticas y Gestión de Información para la Administración Pública como un órgano de discusión y toma de decisiones de alto nivel para todo lo relacionado con las Tecnologías de la información y las Comunicaciones.

En el 2004 se aprueba el documento CONPES 3292 el cual se refiere a la racionalización, estandarización y automatización de trámites. Esta política tiene como fin el evitar la exigencia injustificada de trámites, la reducción de costos y tiempos invertidos. Para este fin fomenta el uso de herramientas tecnológicas en la ejecución de trámites. Recomienda establecer programas de automatización de trámites en cada entidad que conforma la Administración Pública, para lo cual es necesario adecuar la infraestructura organizacional, de procesos y de tecnología.

La Ley 962 de 2005 ó Ley Anti-trámites, es una iniciativa gubernamental que establece las directrices fundamentales de la política de racionalización de trámites, que guían las actuaciones de la Administración Pública en las relaciones del ciudadano – empresario con el Estado en sus diferentes niveles, para el ejercicio de actividades, derechos o cumplimiento de obligaciones. Establece dentro de sus principios el fortalecimiento tecnológico, la gratuidad de los formularios, el uso de medios electrónicos para realizar trámites y presentar peticiones, quejas o reclamos. Además prohíbe a las autoridades públicas establecer trámites, requisitos o permisos que no estén expresamente autorizados por la ley, solicitar documentos que sean competencia de otras autoridades y establecer nuevos trámites sin la autorización expresa del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Con la Ley 1151 de 2007, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, se volvió a reconocer e institucionalizar la política de Gobierno en línea, pues dicha Ley, en el numeral 6.2.2 establece que “...*el Gobierno Nacional promoverá la formulación de una política de Gobierno electrónico que comprenda entre otros aspectos, la modernización de los esquemas de rendición de cuentas de las entidades del orden nacional; la difusión de información relevante de cada una, su gestión y sus resultados.*”

*Se avanzará en la automatización de trámites, para lo cual cada sector/rama/organismo desarrollará los sistemas de información requeridos haciendo uso de la Intranet Gubernamental que fue diseñada por el Programa Gobierno en línea, y se adoptará el Sistema Electrónico para la Contratación Pública como instrumento obligatorio para adelantar las compras públicas, diseñado en el marco del Programa de Renovación de la Administración Pública”.*

Por último, en abril de 2008 se expide el Decreto 1151 mediante el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en línea que son de obligatorio cumplimiento para las entidades que conforman la administración pública en Colombia. Esta norma constituye un importante instrumento para el fortalecimiento y avance en la implementación del Gobierno en línea al definir claramente los objetivos, principios, fases y metas de la estrategia.

La mencionada norma establece la responsabilidad de la definición de políticas y estándares de la Estrategia de Gobierno en línea en cabeza del Ministerio de Comunicaciones, hoy Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, a través del Programa Gobierno en línea quien además es el responsable de coordinar la implementación de la estrategia en la administración pública.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Decreto determina un plazo de dos meses para que el Programa Gobierno en línea elabore el *“Manual para la implementación de la Estrategia de Gobierno en línea”* a través del cual se definan los lineamientos y criterios que las entidades deben cumplir con el fin de garantizar el logro de las metas y objetivos establecidos en la norma.

En cumplimiento de esta responsabilidad el Programa Gobierno en línea publica en mayo de 2008 la primera versión del *“Manual para la implementación de la Estrategia de Gobierno en línea”* el cual ha sido objeto de revisión y actualización con el fin de mantener alineada la estrategia con los avances en materia tecnológica y las tendencias internacionales en gobierno electrónico, siendo así que la segunda versión del mismo se dio a conocer el 28 de enero pasado.

La Ley 1349 de 2009, denominada *“Ley de TIC”*, establece el Gobierno en línea como uno de sus ocho principios orientadores, con el fin de lograr la prestación de servicios eficientes a los ciudadanos, las entidades públicas y asigna al Fondo de TIC la función de financiar esta iniciativa.

Por su parte, la Circular No. 058 de 2009 de la Procuraduría General de la Nación conmina a todas las entidades gubernamentales del país a cumplir

con la estrategia de Gobierno en línea, so pena de sanciones disciplinarias por parte de ese organismo. Y la Circular No. 003 de 2010 de la Contraloría General de la República incorpora la verificación de diagnósticos y planes de acción de Gobierno en línea en las auditorías programadas que realiza este organismo.

Los avances en materia de Gobierno Electrónico en Colombia han merecido el reconocimiento internacional

*“Colombia ocupa el primer lugar en Latinoamérica y el Caribe en gobierno electrónico. Así lo estableció la más reciente medición del departamento de estudios económicos de las Naciones Unidas, que compara los avances de 192 países en este tema. A nivel internacional el país ocupa el puesto 31.”<sup>20</sup>*

La página del Programa Gobierno en línea publicó el pasado 26 de septiembre de 2010, el premio concedido al programa:

*“El Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Diego Molano y el Gerente del Programa Gobierno en línea, Francisco Camargo, recibieron el Premio FRIDA/eLAC 2010 a la Iniciativa “Vive Gobierno en línea” que durante 6 meses recorrió más de 7.500 kilómetros en 16 departamentos del país, acompañando a más de 71.500 personas a comprobar que Gobierno en línea funciona. El Premio Frida FRIDA/eLAC 2010 es el segundo reconocimiento a la iniciativa “Vive Gobierno en línea” en lo que va corrido del año. El pasado 18 de noviembre también fue entregado el VII premio Iberoamericano de Ciudades Digitales con el tercer puesto en la categoría “TIC y Educación” en el marco del encuentro Ciudades Digitales 2010 llevado a cabo en la ciudad de Medellín.”*

*“El premio FRIDA/eLAC 2010 es organizado por el Registro de Direcciones de Internet para América Latina y el Caribe (LACNIC), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), la Internet Society (ISOC) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y se entrega en diferentes categorías, por áreas temáticas de la estrategia regional de Sociedad de la Información, eLAC, y según sectores de actividad.”*

Acorde con el programa de Gobierno en Línea, el artículo 120 de la Ley 1395 de 2010, estableció:

*“A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, se implementará la notificación por medios electrónicos, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Consejo Superior de la Judicatura.”*

---

<sup>20</sup> En [www.Dinero.com/actualidad/noticias](http://www.Dinero.com/actualidad/noticias) . Publicado: 06/11/2010

Es decir, que ya no se está ante la posibilidad de implementar la notificación en línea, sino que imperativamente, la justicia arrancó utilizando las TIC para su quehacer diario, lo que aunado a las medidas que se establecen en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al cual se hará referencia en el capítulo 5 de este escrito, harán posible la utilización de estos medios.

### **1.6. Estructura del Trabajo**

Para demostrar la hipótesis planteada, el trabajo abordará los antecedentes que han dado paso a que en el lenguaje jurídico moderno podamos hablar de procedimiento administrativo electrónico y administración pública electrónica. En esta primera parte se definirán los conceptos a la luz del derecho administrativo y los principios de las nuevas tecnologías aplicados específicamente al procedimiento administrativo electrónico. Así mismo, se darán las bases de éste y se complementará con los desarrollos jurídicos respecto del documento electrónico y la seguridad que ofrece. Todos estos temas serán analizados a la luz del derecho latinoamericano y español, así como los desarrollos de Entidades de Derecho Internacional que han abogado por la estandarización y aplicación de normas que permitan la aplicación de las tecnologías en la gestión pública.

Finalmente se abordará el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en lo relativo al procedimiento administrativo electrónico.

## **2. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO**

### **2.1. Definiciones del Procedimiento Administrativo Electrónico**

Con el propósito de abordar el manejo del procedimiento administrativo, a partir del manejo de los medios electrónicos, se hace necesario definir los conceptos que servirán de soporte para explicar la forma en que éste puede implementarse, así como los principios que orientan su interpretación:

#### **Entidad de Certificación**

En el literal d) del artículo 2º de la Ley 527 de 1999 se define como *“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*". Puede ser de naturaleza privada o pública, de origen nacional o extranjero y las cámaras de comercio, que previa solicitud sean autorizadas por la Superintendencia de Industria y Comercio y que cumplan con los requerimientos establecidos por el Gobierno Nacional (art. 29, *ibídem*). Las actividades que desarrollan son las siguientes, conforme al artículo 30:

1. Emitir certificados en relación con las firmas digitales de personas naturales o jurídicas.
2. Emitir certificados sobre la verificación respecto de la alteración entre el envío y recepción del mensaje de datos.
3. Emitir certificados en relación con la persona que posea un derecho u obligación con respecto a los documentos enunciados en los literales f) y g) del artículo 26 de la ley de comercio electrónico<sup>21</sup>.
4. Ofrecer o facilitar los servicios de creación de firmas digitales certificadas.
5. Ofrecer o facilitar los servicios de registro y estampado cronológico en la generación, transmisión y recepción de mensajes de datos.
6. Ofrecer los servicios de archivo y conservación de mensajes de datos.

La remuneración por los servicios que prestan las entidades de certificación será establecida libremente por ellas (art. 31, *ib.*). De otro lado, *"la entidad de certificación podrá dar por terminado el acuerdo de vinculación con el suscriptor dando un preaviso no menor de noventa días, vencido este término, la entidad de certificación revocará los certificados que se encuentren pendientes de expiración, igualmente, el suscriptor podrá dar por terminado el acuerdo de vinculación con la entidad de certificación dando un preaviso no inferior a treinta días"* (art. 33, *ib.*). Finalmente, *"las entidades de certificación autorizadas pueden cesar en el ejercicio de actividades, siempre y cuando hayan recibido autorización por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio"* (art. 34, *ibídem*).

Estas entidades de certificación son las encargadas de garantizar la validez y seguridad jurídica de las relaciones a través de medios electrónicos, de tal forma que tanto la Administración Pública como los ciudadanos pueden

---

<sup>21</sup> A saber: Artículo 26. Actos relacionados con los contratos de transporte de mercancías: f) Concesión, adquisición, renuncia, restitución, transferencia o negociación de algún derecho sobre mercancías; g) Adquisición o transferencia de derechos y obligaciones con arreglo al contrato.

tener la certeza de que los medios utilizados son seguros, siendo la base fundamental del procedimiento administrativo electrónico.

Estas entidades ejercen una función de garantes de la fe pública en las relaciones a través de medios electrónicos.

### **Certificado Digital**

Es el mensaje de datos u otro registro firmado por la entidad de certificación que identifica tanto a la entidad de certificación que lo expide, como al suscriptor del certificado y contiene la clave pública de éste. El artículo 35 de la Ley 527 de 1999 dispone que deba contener por lo menos:

1. Nombre, dirección y domicilio del suscriptor.
2. Identificación del suscriptor nombrado en el certificado.
3. El nombre, la dirección y el lugar donde realiza actividades la entidad de certificación.
4. La clave pública del usuario.
5. La metodología para verificar la firma digital del suscriptor impuesta en el mensaje de datos.
6. El número de serie del certificado.
7. Fecha de emisión y expiración del certificado.

Ahora bien, la aceptación de un certificado puede ser acordado libremente por las partes, pero si no lo hacen se entiende que un suscriptor ha aceptado un certificado cuando la entidad de certificación, a solicitud de éste o de una persona en nombre de éste, lo ha guardado en un repositorio (art. 36, *Ibíd.*).

La Ley 527 de 1999, artículo 37, contempla que el suscriptor de una firma digital certificada, podrá solicitar a la entidad de certificación que expidió un certificado, la revocación del mismo. No obstante, estará obligado a solicitarlo en ciertos eventos: a) por pérdida de la clave privada; y b) cuando la clave privada ha sido expuesta o corre peligro de que se le dé un uso indebido. Si el suscriptor no solicita la revocación del certificado en el evento de presentarse las anteriores situaciones, será responsable por las pérdidas o perjuicios en los cuales incurran terceros de buena fe exenta de

culpa que confiaron en el contenido del certificado. De igual forma, la entidad de certificación revocará un certificado emitido cuando: a) a petición del suscriptor o un tercero en su nombre y representación; b) por muerte del suscriptor; c) por liquidación del suscriptor en el caso de las personas jurídicas; d) por la confirmación de que alguna información o hecho contenido en el certificado es falso; e) cuando la clave privada de la entidad de certificación o su sistema de seguridad ha sido comprometido de manera material que afecte la confiabilidad del certificado; f) por el cese de actividades de la entidad de certificación, y g) por orden judicial o de entidad administrativa competente.

Por último, el término de conservación de los registros expedidos por una entidad de certificación deben ser conservados por el término exigido en la ley que regule el acto o negocio jurídico en particular (art. 38, *ibídem*)

Para efectos del procedimiento administrativo, el certificado digital es el encargado de brindar al ciudadano y a la Administración certeza del suscriptor del documento electrónico.

### **Principio de autenticidad**

Hace referencia a la identidad del emisor de un mensaje de datos y/o el origen del mismo, teniendo certeza de que éste es quien dice ser, siempre y cuando y de conformidad con la ley el correo electrónico, se encuentre firmado digitalmente con un certificado emitido por una entidad de certificación. Si se utiliza el mecanismo de la firma digital cada parte de la relación se encuentra determinada, toda vez que solamente el propietario de la firma digital puede hacer uso de ésta<sup>22</sup>. En la Ley 527 de 1999 no establece expresamente el principio de autenticidad, no obstante, la regulación de lo referente a las firmas digitales, entidades de certificación y certificados es un desarrollo de aquél y sirve como garantía tanto para los ciudadanos como para la Administración Pública, de que tanto los mensajes enviados como los recibidos, pertenecen a las personas que aparecen como emisores o receptores de éstos.

### **Firma digital**

La firma digital es una de las especies de la firma electrónica y consiste en un conjunto de caracteres que acompaña a un documento o texto y dos claves, una pública y otra privada, por medio de las cuales se encripta el contenido. En el artículo 2º de la Ley 527 de 1999 se define como: “*un valor*

---

<sup>22</sup> RINCÓN CÁRDENAS, ERICK. *Manual de Derecho de Comercio Electrónico y de Internet*. P. 52.

*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”.*

En efecto, las firmas digitales son tecnológicamente específicas, pues se crean utilizando un sistema de criptografía, que satisface los requerimientos de autenticidad e integridad, y determina la autoría y recepción, así como el contenido de los datos transmitidos. Con esto se logra que el mensaje y su firma sean vinculantes para los firmantes y exigibles jurídicamente, y si es el caso brindan a los otorgantes confidencialidad.

Así como la firma electrónica está sujeta a unos requisitos de validez para que se aplique el principio de la equivalencia funcional, lo mismo acontece con la firma digital. El artículo 28 exige: a) Que sea única a la persona natural o jurídica que la usa; b) Que sea susceptible de verificación; c) Que esté bajo el control exclusivo de la persona que la usa, y; d) Que esté ligada a la información o mensaje, de tal manera que si estos son cambiados, la firma digital es invalidada.

La firma digital 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>23</sup>.

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.

No obstante, y dado que la certificación de la firma está limitada en el tiempo, cuando ésta caduca o es revocada pierde validez, por lo que la CNUDMI<sup>24</sup> ha puesto en evidencia la necesidad de que exista un sistema de gestión de la firma digital que asegure que la firma siga disponible a lo largo del tiempo, dada la obsolescencia del programa o del equipo en que se produjo la firma.

---

<sup>23</sup> RIVAS ALEJANDRO, Javier. *Aspectos Jurídicos del Comercio Electrónico en internet*. Pamplona: Aranzadi, 1999, p. 93.

<sup>24</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

Se destaca que la firma digital fue creada más para dar seguridad jurídica a la comunicación que para conservarla, por lo que para efectos del procedimiento administrativo electrónico, se deberán buscar mecanismos que garanticen la disponibilidad del documento en el tiempo, de acuerdo con la ley de archivo, y las previsiones del CPACA

### **Firma digital con certificado digital**

Es una nueva modalidad de firma electrónica que surgió de la reglamentación de la Ley 527 de 1999, a saber, el artículo 15 del Decreto 1747 de 2000, la cual es la misma firma digital, sin embargo, la novedad es que se halla respaldada por un certificado digital. Esta norma establece que cuando quiera que un suscriptor firme digitalmente un mensaje de datos con su clave privada, y la respalde mediante un certificado digital, se darán por satisfechos los atributos exigidos para una firma digital en el párrafo del artículo 28 de la Ley 527 de 1999<sup>25</sup>.

Para efectos del procedimiento administrativo puede brindar un grado mayor de seguridad, dentro del procedimiento administrativo electrónico. No obstante puede verse limitado por el costo que este sistema tiene.

### **Estampado cronológico**

El Decreto 1747 de 2000, que reglamenta parcialmente la Ley 527 de 1999, en su artículo 1, numeral 7, define el estampado cronológico como “... *mensaje de datos firmado por una entidad de certificación que sirve para verificar que otro mensaje de datos no ha cambiado en un período que comienza en la fecha y hora en que se presta el servicio y termina en la fecha en que la firma del mensaje de datos generado por el prestador del servicio de estampado, pierde validez.*”

La estampa cronológica tiene una vigencia asociada a la validez de la firma digital del prestador del servicio, es decir, que será válida siempre y cuando la firma digital utilizada para realizar la estampa sea o haya sido válida para el momento de la estampa.

El “*estampado cronológico*” puede acompañar un mensaje de datos firmado digitalmente por el suscriptor de un certificado digital para evidenciar de manera inequívoca e inviolable, incluso para el firmante, el momento dado de tiempo en que ese mensaje de datos fue o se encontraba firmado digitalmente. El “*estampado cronológico*” es el método más idóneo para

---

25 Ver supra.

proporcionar certidumbre probatoria del instante de tiempo en que un documento electrónico es generado, enviado o recibido.

El estampado cronológico cumple un papel importante dentro del procedimiento administrativo electrónico, pues con él se garantiza la inalterabilidad del documento y su integridad en un período determinado.

### **Estampado Cronológico Certificado**

Es un método idóneo para proporcionar certidumbre probatoria del instante de tiempo en que un mensaje de datos es generado, enviado o recibido, es decir, es un archivo informático que vincula la información contenida en el mensaje de datos a una fecha y una hora específica. Por consiguiente, con este mecanismo se impide su posterior alteración. Las entidades de certificación, de acuerdo a la Ley 527 de 1999, ofrecen y facilitan este servicio, proporcionando los valores asignados al tiempo del día y la fecha con base en la hora legal colombiana, suministrada de acuerdo a los patrones de referencia del Laboratorio de Tiempo y Frecuencia de la Superintendencia de Industria y Comercio. Los valores asignados al tiempo del día y la fecha de una stampa cronológica certificada no pueden ser alterados ni modificados en ningún caso con los valores que el sistema informático del solicitante señale, ni los de terceros.

El estampado cronológico certificado, prestado por las entidades de certificación digital proporciona 3 datos:

- Tiempo del día: expresado en hora, minuto y segundo (hh : mm : ss) de acuerdo con el Sistema Internacional de Medidas (SI) adoptado en la República de Colombia para la medición del tiempo. Se entenderá para los efectos de interpretación de este dato que la hora puede tener un valor numérico que diariamente asciende desde cero (00) hasta veinticuatro (24), el minuto puede tener un valor numérico que cada hora asciende desde cero (00) hasta cincuenta y nueve (59), y que el segundo puede tener un valor numérico que cada minuto asciende desde cero (00) hasta cincuenta y nueve (59).
- Fecha: expresada en día, mes y año (dd : mm : aaaa) de acuerdo con el calendario Juliano que es el generalmente aceptado en la República de Colombia. Se entenderá para los efectos de interpretación de este dato que el día tendrá un valor numérico que puede ascender mensualmente de uno (01) a treinta y uno (31), de conformidad con el calendario generalmente aceptado en la República de Colombia; el mes puede tener un valor

numérico que puede ascender anualmente desde uno (01) a doce (12); el año puede tener un valor que asciende partiendo del número dos mil seis (2.006) hasta el número tres mil (3.000).

- Firma de los datos i) y ii) realizada con el certificado de la entidad de certificación. Dado que la naturaleza exacta del objeto no afecta a su existencia o no en un determinado instante de tiempo, los documentos (objetos) que pueden ser estampados cronológicamente no están sujetos a una estructura fija. Con esta libertad de formato, el servicio estampado puede emitir sellos para elementos tan dispares como: una transacción electrónica bancaria, un documento de patente o de su solicitud, obras intelectuales de todo tipo (escritos, imágenes, registros sonoros, software, etc.). La finalidad de este servicio es, fundamentalmente, agilizar y facilitar al usuario final los trámites de la presentación de ciertos documentos haciéndolo de forma electrónica.<sup>26</sup>

El estampado cronológico es el mecanismo a través del cual la Administración Pública y los administrados pueden tener certeza de las fechas de emisión de los actos administrativos y los términos para interponer los recursos y garantizar así el debido proceso y el principio de contradicción.

## **2.2.Principios de las Nuevas Tecnologías Aplicados al Procedimiento electrónico.**

Los principios generales del derecho son enunciados normativos generales que, sin haber sido integrados formalmente al ordenamiento jurídico se entienden incorporados a éste.

Los principios son importantes dentro del ordenamiento jurídico, pues son ellos los que permiten aplicar el derecho en caso de duda sobre la normatividad establecida para el efecto, para los que se han denominado “*casos difíciles*”, ante antinomias o ante la ausencia de normatividad aplicable.

En el campo de las nuevas tecnologías existen algunos principios, que para el procedimiento administrativo electrónico le sirven de fundamento, aún cuando en el caso colombiano hayan sido incorporados a la normatividad a través del procedimiento formal de expedición de una ley.

---

<sup>26</sup> CERTICÁMARA. *Dpc Servicio De Estampado Cronológico*, SGC-PR-001,Abril de 2010

Esta formalidad fue necesaria para que se le diera la validez jurídica requerida, dada la novedad que representaba para el ordenamiento jurídico colombiano adoptar unos principios que ofrecían alguna resistencia al modificar las formalidades que existían en especial en el caso del documento.

### **2.2.1. Equivalencia Funcional**

Se afirma que el principio de equivalencia funcional es el fundamental en el comercio electrónico, y que de éste se derivan las reglas básicas de la normatividad de esta actividad mercantil. Este principio implica aplicar a los mensajes de datos electrónicos una pauta de no discriminación respecto de las declaraciones de voluntad a través de medios verbales o escritos. Así mismo, es el mayor aporte de tipo jurídico que trae la Ley 527 de 1999 y constituye el fundamento de la interrelación entre el derecho y las nuevas tecnologías.

Este principio, según MADRID PARRA<sup>27</sup> es un avance más específico en relación al principio de no discriminación, puesto que es una declaración positiva de la producción efectiva de ciertos efectos jurídicos de una información que se encuentra en soporte electrónico.

Para IBÁÑEZ PARRA y RINCÓN CÁRDENAS<sup>28</sup> es la función jurídica que cumple la instrumentación escrita y autógrafa respecto de todo acto jurídico, o su expresión oral, la cumple de igual forma la instrumentación electrónica a través de un mensaje de datos, con independencia del contenido, extensión, alcance y finalidad del acto así instrumentado.

### **Principio de equivalencia funcional en Colombia**

Los antecedentes legales del principio de equivalencia funcional en Colombia se remontan al Decreto 2527 del 27 de julio de 1950<sup>29</sup>, el cual en su artículo 5º disponía que *“la copia de un documento o de cualquier pieza de un archivo que haya sido microfilmado, tendrá el mismo valor probatorio que la ley le otorga al original así copiado, siempre que la microfilmación se haya hecho de acuerdo con las normas de este decreto”*.

---

<sup>27</sup> MADRID PARRA, Agustín (Dir), GUERRERO LEBRÓN, María Jesús (Coord). Derecho Patrimonial y Tecnología, Marcial Pons, 2007. p 66.

<sup>28</sup> IBÁÑEZ PARRA, Oscar y RINCÓN CÁRDENAS, Erick, El Acto Administrativo Electrónico y las Nuevas Tecnologías de la Información, 2010. Págs. 4 y 5.

<sup>29</sup> COLOMBIA. Decreto 2527 del 27 de julio 1950 *“Por el cual se autoriza el procedimiento de microfilm en los archivos y se concede valor probatorio a las copias fotostáticas de los documentos microfilmados”*. Publicado en el Diario Oficial No. 28641 de 1950.

Treinta años más tarde se expidió el Decreto 1167 de 14 de mayo de 1980<sup>30</sup>, que estableció en su artículo 7º que: *“Los archivos del Registro Nacional de Valores e Intermediarios podrán conservarse por cualquier medio técnico adecuado que garantice su reproducción exacta (...) En todos los casos la copia de cualquier pieza del archivo tendrá el mismo valor probatorio que el original”*.

Posteriormente, en el año de 1996 se profirió el Decreto 1094<sup>31</sup>, que en su artículo 2º dispuso por primera vez en el país que la factura electrónica fuera un documento equivalente a la factura de venta tradicional.

La Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, Ley 207 de 1996<sup>32</sup>, se refiere en su artículo 95 al uso de la tecnología al servicio de la Justicia. La norma establece que *“el Consejo Superior de la Judicatura debe propender por la incorporación de tecnología de avanzada al servicio de la administración de justicia con miras a mejorar la práctica de las pruebas, la formación, conservación y reproducción de los expedientes y la comunicación entre los despachos”*. Además, la norma aclara que los documentos emitidos por medios técnicos, electrónicos, informáticos y telemáticos, 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”*.

El artículo 10 del Decreto 2360 de 1996<sup>33</sup> equipara las constancias tradicionales sobre valores retenidos en el fraccionamiento de títulos con las anotaciones que las sociedades administradoras de depósitos centralizados de valores o el Banco de la República en administración del Depósito Central de Valores hagan al realizar el registro electrónico de cada nuevo título.

El Decreto 1487 de 1999<sup>34</sup> autorizó el *“Sistema de Declaración y Pago Electrónico”* de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y estableció normas operativas para la presentación de las declaraciones tributarias y el

---

<sup>30</sup> COLOMBIA. Decreto 1167 de 14 de mayo de 1980 *“Por el cual se determinan las pautas conforme a las cuales se organizará el Registro Nacional de Valores e Intermediarios”*. Publicado en el Diario Oficial No 35524 de 1980.

<sup>31</sup> COLOMBIA. Decreto 1090 de 1996, de junio 21 de 1996, por medio del cual se reglamenta el artículo 616-1 del Estatuto Tributario, publicado en el diario oficial 42.814 de 1996.

<sup>32</sup> COLOMBIA. Ley 270 de 7 de marzo de 1996 *“Ley Estatutaria de la Administración de Justicia”*. Publicado en el Diario Oficial No. 42.745 de 1996.

<sup>33</sup> COLOMBIA. Decreto 2360 del 27 de diciembre de 1996. Publicado en el Diario Oficial No. 42.952 de 1996.

<sup>34</sup> COLOMBIA. Decreto 1487 de 1999. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá, agosto 12 de 1999. Publicado en el Diario Oficial No. 43.667 de 1999.

pago de los impuestos por vía electrónica. De este decreto se enfatiza el artículo 3° que prescribe lo siguiente: *“las declaraciones tributarias que se presenten electrónicamente no requieren para su validez de firma autógrafa de la persona obligada a cumplir con dicho deber formal ni del contador o revisor fiscal”*.

Después de revisar los antecedentes legales del principio de la equivalencia funcional en Colombia se presentará el desarrollo de éste y sus particularidades en la normatividad del comercio electrónico, es decir, la Ley 527 de 1999<sup>35</sup>.

El artículo 5° de la Ley 527 de 1999 consagra el principio de la equivalencia funcional entre los documentos escritos y los documentos electrónicos. Esta norma expresa que *“no se negará efecto jurídico, validez o fuerza obligatoria a todo tipo de información por la sola razón de que esté en forma de mensaje de datos”*, con lo cual se equiparan las funciones comerciales y jurídicas que los documentos escritos de forma autógrafa y los mensajes de datos puedan desempeñar. Del mismo modo, el artículo 6° dispone que *“cuando cualquier norma requiera que la información conste por escrito, ese requisito quedará satisfecho con un mensaje de datos, si la información que éste contiene es accesible para su posterior consulta”*.

De la lectura de las anteriores normas se colige que la ley no consagra un equivalente informático entre los documentos mencionados, sino que precisa cuáles son los criterios para que a los mensajes de datos se les atribuya un reconocimiento legal equivalente al de la documentación sobre papel<sup>36</sup>.

La Corte Constitucional, al declarar la exequibilidad de la Ley 527 de 1999, señaló que ésta *“adopta el principio de los equivalentes funcionales en virtud del cual 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 la Corte señaló *ibídem*, que *“la equivalencia 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”*. Agrega que la citada Ley *“adoptó el criterio flexible de ‘equivalente funcional’, el cual tiene en cuenta los requisitos de forma, fiabilidad, inalterabilidad y rastreabilidad, que son aplicables a la documentación consignada*

---

35 COLOMBIA. Ley 527, publicada en el Diario Oficial No. 43.673 del 21 de agosto de 1999.

36 MARTÍN CASTRO, María Paz, Nuevas formas de documentación del contrato de transporte: la sustitución del soporte material por la documentación electrónica. En Revista de la contratación electrónica No 7, Julio – Agosto de 2.000, p 55.

*sobre papel, ya que los mensajes de datos por su naturaleza, no equivalen en estricto sentido a un documento consignado en papel”<sup>37</sup>.*

Una característica de la normatividad jurídica colombiana en materia de comercio electrónico es que no establece las excepciones en las que el mensaje de datos no se puede equiparar a un documento en papel, a diferencia de otras legislaciones. No obstante, aquellas excepciones se pueden establecer gracias a las normas procesales que exigen ciertas formalidades que no pueden ser cumplidas con un documento electrónico, tal es el caso de los negocios jurídicos que requieren de escritura pública para su perfeccionamiento, y cuya falta no puede suplirse con otra prueba.

Dentro del procedimiento administrativo electrónico, este principio se encuentra recogido en el artículo 5, numeral 1, del CPACA, en los siguientes términos:

*“Derechos de las personas ante las autoridades. En sus relaciones con las autoridades toda persona tiene derecho a: 1. Presentar peticiones en cualquiera de sus modalidades, verbalmente, o por escrito, o por cualquier otro medio idóneo y sin necesidad de apoderado, así como a obtener información y orientación acerca de los requisitos que las disposiciones vigentes exijan para tal efecto.*

*Las anteriores actuaciones podrán ser adelantadas o promovidas por cualquier medio tecnológico o electrónico disponible en la entidad, aún por fuera de las horas de atención al público.”*

Esta consagración expresa que hace el CPACA del principio facilita su aplicación dentro de las actuaciones administrativas, para quienes todavía pudieran tener dudas sobre su aplicación en las relaciones con la Administración Pública.

### **Principio de equivalencia funcional en el Derecho comparado**

En la Convención de las Naciones Unidas sobre la utilización de las comunicaciones electrónicas en los contratos internacionales de la CNUDMI del año 2005, se establece que *“no se negará validez ni fuerza ejecutoria a una declaración o a un contrato por la sola razón de que esa comunicación o ese contrato esté en forma de comunicación electrónica, que cuando la ley requiera que una comunicación o un contrato conste por escrito, o prevea consecuencias en el caso de que eso no se cumpla, una comunicación electrónica cumplirá ese*

---

37 COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-662 de 2000. M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.

*requisito si la información consignada en su texto es accesible para su ulterior consulta*”<sup>38</sup>.

En España, mediante la Ley 34 de 2001, la cual incorporó al sistema jurídico español la Directiva 2000-31-CE, del Parlamento Europeo y del Consejo. Esta normatividad favorece igualmente la celebración de contratos por vía electrónica y declara que no es necesaria la admisión expresa por vía electrónica para que el contrato surta efecto entre las partes, además asegura la equivalencia entre los documentos en soporte papel y los documentos electrónicos a efectos del cumplimiento del requisito de forma escrita que figura en diversas leyes<sup>39</sup>.

La ley 19.799<sup>40</sup> de Chile sobre documentos electrónicos, firma electrónica y los servicios de certificación de dicha firma, prescribe en su primer artículo 1° que las actividades reguladas por esta ley se someterán, entre otros, al principio de equivalencia entre el soporte electrónico y el soporte de papel. Más adelante, en su artículo 3° desarrolla el principio de la equivalencia en forma expresa entre el soporte electrónico y el soporte en papel, y otorga validez a los contratos suscritos con la firma electrónica.

En Argentina la Ley 25.506 de 2001, sobre la Firma Digital, dispone en su artículo 6° que el documento digital es *“la representación digital de actos o hechos, con independencia del soporte utilizado para su fijación, almacenamiento o archivo”* y además que *“un documento digital también satisface el requerimiento de escritura”*. Se observa que la normatividad argentina no establece expresamente el principio de la equivalencia funcional entre documentos digitales y documentos manuscritos<sup>41</sup>.

Finalmente, el Decreto-Ley 1.204 de 2001<sup>42</sup> de Venezuela, por medio del cual se regulan los Mensajes de Datos y las Firmas Electrónicas, dispone en su artículo 1° que el objeto de aquélla es *“objeto otorgar y reconocer eficacia y*

---

38 La Convención fue adoptada por la CNUDMI/UNCITRAL, en su 38° período de sesiones en julio de 2005 (A/CN. 9/571) y por la Asamblea General el 23 de noviembre de 2005.

39 ESPAÑA. Ley 34 del 11 de Julio de 2002. Publicada en el Boletín Oficial del Estado No 166 del 12 de julio de 2002. Esta ley fue modificada recientemente por la ley 56 del 28 de diciembre de 2007, publicada en el Boletín Oficial del Estado N° 312 de 29 de diciembre de 2007.

40 CHILE. Ley 19799, sobre documentos electrónicos, firma electrónica y los servicios de certificación de dicha firma. Promulgada el 25 de marzo de 2002, publicada el 12 de abril de 2002. Esta ley posteriormente fue reglamentada por el decreto 181, promulgado el 9 de julio de 2001, con fecha de publicación 17 de agosto de 2002.

41 ARGENTINA. Ley No 25.506 de Firma Digital. Sancionada el 14 de noviembre de 2001, Promulgada de Hecho el 11 de diciembre de 2001 y publicada en el Boletín Oficial de fecha 14 de diciembre de 2001.

42 VENEZUELA. Decreto No 1.204 de fecha 10 de febrero de 2001, publicado en la Gaceta Oficial No 37.148 de 28 de febrero de 2001.

*valor jurídico a la firma electrónica, al mensaje de datos y a toda información inteligible en formato electrónico, independientemente de su soporte material, atribuible a personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, así como regular todo lo relativo a los Proveedores de Servicios de Certificación y los Certificados Electrónicos*". En efecto, se consagra como principio rector la equivalencia funcional entre los documentos con soporte electrónico y los que tienen soporte material.

### **2.2.2. Inalterabilidad del Derecho**

El principio de la inalterabilidad del Derecho preexistente consiste en la seguridad jurídica que se le brinda a las partes de un negocio jurídico que se efectúa mediante la utilización del comercio electrónico. Debe señalarse que este último funge como un nuevo soporte y medio de manifestación de las voluntades negociales. Por consiguiente, su aplicación no significa una modificación sustancial del Derecho de las Obligaciones y los Contratos.

Al respecto Meriliana Rico Carrillo<sup>43</sup> considera que las normas jurídicas aplicables al proceso de formación del negocio jurídico y, por ende, las obligaciones adquiridas por los contratantes que usan medios electrónicos deben ser las mismas que cuando el contrato se celebra de forma verbal o a través de un documento tradicional, de acuerdo a las exigencias legales de cada tipo contractual. No obstante, la normatividad aplicable podría variar en virtud de las particularidades específicas que se derivan del medio de comunicación empleado.

Por su parte, Óscar Ibáñez Parra y Erick Rincón Cárdenas<sup>44</sup> sostienen, en relación a este principio, que si bien el contenido del mensaje de datos se puede llegar a alterar, la firma para el caso de que se utilice este tipo de firma electrónica o la digital, permite demostrar que tal evento ha ocurrido y, por lo tanto, que dicho mensaje de datos carece de valor real, por cuanto es falso o ha sido alterado.

De acuerdo a lo expresado, se observa que el principio de la inalterabilidad del Derecho preexistente tiene como objetivo fundamental que la incorporación de nuevas tecnologías al ordenamiento jurídico colombiano, imprescindible por las dinámicas económicas y sociales del siglo anterior que se han profundizado en la primera década de la actual centuria, no signifique la modificación de las normas existentes sobre el régimen de obligaciones y contratos. En cambio, lo que propende este principio es

---

43 RICO CARRILLO, Mariliana. Derecho de las Tecnologías, op, cit, p. 276.

44 *Ibidem*, p. 26.

ofrecer la oportunidad de utilizar nuevas tecnologías para la formación de los contratos, respetando en todo caso los requisitos mínimos de existencia y validez de cada tipo contractual.

Sin embargo, algunos tratadistas, como Agustín Madrid Parra<sup>45</sup>, consideran que el principio de la inalterabilidad del Derecho preexistente sufre una embestida que no logra contener satisfactoriamente. Esta consiste en la tendencia de la formación y consolidación de un ordenamiento jurídico propio, con estructura, principios y particularidades, configurado gracias a la especialidad de las comunicaciones electrónicas.

En la Ley 34 de 2002 de España se dispone, en su artículo 23.1.2, que:

*“Los contratos celebrados por vía electrónica producirán todos los efectos previstos por el ordenamiento jurídico, cuando concurran el consentimiento y los demás requisitos necesarios para su validez. Los contratos electrónicos se registrarán por lo dispuesto en este Título, por los Códigos Civil y de Comercio y por las restantes normas civiles o mercantiles sobre contratos, en especial, las normas de protección de los consumidores y usuarios y de ordenación de la actividad comercial”*.<sup>46</sup>

### **Principio de la inalterabilidad del Derecho preexistente en Colombia**

En la Ley 527 de 1999 no se establece expresamente el principio de inalterabilidad del derecho preexistente, sin embargo, éste se deduce tácitamente de aquél. Debido a que se señala la validez de la declaración de la oferta y la aceptación de un contrato determinado expresada a través de un mensaje de datos y, en consecuencia, prohíbe la negación de validez o fuerza obligatoria a un contrato por la sola razón de haberse utilizado en su formación uno o más mensajes de datos (artículo 14). Asimismo, se reconocen los efectos jurídicos, validez o fuerza obligatoria de una manifestación de voluntad u otra declaración que se haya hecho en forma de mensaje de datos (artículo 15).

En efecto, estas normas tan sólo señalan el carácter jurídico de las declaraciones hechas por medio de mensajes de datos y no establecen restricciones a la aplicación del Derecho preexistente. Por consiguiente, éste

---

45 MADRID PARRA, Agustín. Contratación Electrónica y protección de datos. En Revista de la contratación electrónica No. 94, Junio de 2008, p.

46 ESPAÑA. LEY 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico.

se mantiene incólume y se aplican todas las normas relativas a la existencia, validez y eficacia de los negocios jurídicos que se realicen mediante medios electrónicos.

Tal principio se encuentra consagrado en el CPACA en el artículo 7o., numerales 4, 6 y 8:

*“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:*

*6. Tramitar las peticiones que lleguen vía fax o por medios electrónicos, de conformidad con lo previsto en el numeral 1 del artículo 5o de este Código.*

*...*

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

Adicionalmente, el artículo 15 consagra la posibilidad de presentar peticiones por cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos y el 16 no sólo permite que el peticionario indique su número de fax o dirección electrónica, sino que a las personas privadas que deban estar inscritas en el registro mercantil, se les obliga a indicar su dirección electrónica.

Finaliza el artículo 35, indicando:

*“ARTÍCULO 35. TRÁMITE DE LA ACTUACIÓN Y AUDIENCIAS. Los procedimientos administrativos se adelantarán por escrito, verbalmente, o por medios electrónicos de conformidad con lo dispuesto en este Código o la ley.*

*Cuando las autoridades procedan de oficio, los procedimientos administrativos únicamente podrán iniciarse mediante escrito, y por medio electrónico sólo cuando lo autoricen este Código o la ley, debiendo informar de la iniciación de la actuación al interesado para el ejercicio del derecho de defensa.”*

### **2.2.3. Neutralidad**

El principio de neutralidad tecnológica es el mandato por el cual se procura que las normas jurídicas relativas al comercio electrónico no impongan una tecnología especial, sino que haya la posibilidad de escoger cualquier tipo de tecnología existente o futura.

Algunos tratadistas lo consideran como el principio fundamental de la contratación electrónica, como es el caso de Rafael Illescas Ortiz. Para éste la neutralidad tecnológica es la aptitud que debe imperar en las nuevas normas reguladoras del comercio electrónico, comprendiendo con sus reglas las tecnologías existentes en el momento en que se formulan y también las tecnologías futuras, sin necesidad de verse sometidas a modificación, bajo un criterio cronológico razonable. Las normas jurídicas relativas al comercio electrónico y la contratación en éste, deben ser aplicables al comercio electrónico y no a una tecnología específica entre las existentes en el mercado para la práctica de los intercambios comerciales a través de soporte electrónico. Además, el autor anota que los textos jurídicos elaborados o en elaboración tanto por jurisdicciones nacionales como por agencias compiladoras internacionales mantienen o aspiran a mantener vivo el principio de neutralidad tecnológica en toda su extensión.<sup>47</sup>

Asimismo, Clara María Gutiérrez Gómez afirma que el principio de la neutralidad tecnológica tiene como finalidad que las disposiciones legales no se vinculen con ninguna tecnología en especial, debido a que el comercio electrónico se modifica y actualiza constantemente por los avances en la investigación tecnológica, de esa forma se consigue acoger cualquier innovación futura.<sup>48</sup>

De igual modo, Óscar Ibáñez Parra y Erick Rincón Cárdenas aseveran que la neutralidad tecnológica es el principio que permite las normas del comercio electrónico abarquen, tanto las tecnologías que fomentaron su reglamentación, así como las tecnologías venideras, logrando de esta manera que la legislación sea compatible con el constante desarrollo de las nuevas tecnologías.<sup>49</sup>

De otro lado, frente a una eventual atipicidad de ciertas tecnologías que sean utilizados por algunos individuos este principio sufre una modificación, que Agustín Madrid Parra<sup>50</sup> ha designado como el principio de la neutralidad en el tratamiento de las nuevas tecnologías, de acuerdo al cual, el órgano legislativo emitirá normas cuya aplicación no imponga la adopción

---

<sup>47</sup> ILLESCAS ORTIZ, Rafael, Derecho de la contratación electrónica, op, cit, Pág. 53.

<sup>48</sup> GÓMEZ GUTIÉRREZ Clara María, Consideraciones sobre el tratamiento jurídico del comercio electrónico, op. cit, p 188.

<sup>49</sup> IBÁÑEZ PARRA Óscar, RINCÓN CÁRDENAS Erick, El Acto Administrativo Electrónico y las Nuevas Tecnologías de la Información, Página consultada el día 16 de junio de 2007. [http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtual/Tesis/Human/Arata\\_S\\_A/www.%20Publicaciones.derecho.org/redi/%20Vlex](http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtual/Tesis/Human/Arata_S_A/www.%20Publicaciones.derecho.org/redi/%20Vlex).

<sup>50</sup> MADRID PARRA, Agustín, Contratación Electrónica y Protección de datos personales, /en/ Revista de la Contratación Electrónica, No. 94, junio de 2008.

obligatoria de una determinada tecnología. Es decir, se aplica una igualdad de trato frente a todas las tecnologías existentes y futuras.

Finalmente, Óscar Ibáñez Parra y Erick Rincón Cárdenas<sup>51</sup> afirman que este principio propende, porque las normas del comercio electrónico, puedan abarcar las tecnologías que propiciaron su reglamentación, así como las tecnologías que se están desarrollando y están por desarrollarse, teniendo en cuenta una interpretación realista que permita una evaluación acorde a los hechos y las situaciones en concreto, de modo que la legislación esté conforme con la evolución constante de la tecnología.

También se encuentran pronunciamientos judiciales sobre este principio. Entre los cuales se destaca el hecho por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional Española, el 19 de julio de 2005:

*“El principio de neutralidad tecnológica supone la necesidad de ofrecer a los operadores, prestadores de servicios, adjudicatarios de concursos públicos, etc., la posibilidad de ofrecer los servicios a través de las tecnologías o infraestructuras que consideren más convenientes, no impidiendo la introducción y desarrollo de las nuevas tecnologías en el ámbito del libre mercado. La lógica del principio de neutralidad tecnológica es aplastante: si un determinado servicio comienza a desarrollarse con una concreta tecnología disponible, la introducción de nuevas tecnologías, distintas de las existentes en el momento inicial, no puede ser impedida.”*<sup>52</sup>

### **Principio de neutralidad tecnológica en Colombia**

La Ley 527 de 1999<sup>53</sup>, a pesar de no establecer el principio de neutralidad tecnológica de forma literal, sí lo hace a través de su articulado, como se puede observar en el artículo 2º al definir el mensaje de datos 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”*. Esta redacción deja abierta la posibilidad de utilizar nuevas tecnologías que permitan generar, enviar, recibir, almacenar y comunicar información.

La Corte Constitucional se refirió sobre este aspecto en la Sentencia de Constitucionalidad C-662 de 2000: *“Cuando en la definición de mensaje de*

---

<sup>51</sup> Ibidem, p. 5.

<sup>52</sup> ESPAÑA. Audiencia Nacional Española. Sala de lo contencioso Administrativo, Recurso Contencioso-Administrativo Núm. 410/2002. Ponente: Ilmo. Sr. D. José Luis Terrero Chacón, julio 19 de 2005.

<sup>53</sup> COLOMBIA. Ley 527, publicada en el Diario Oficial No. 43.673 del 21 de agosto de 1999.

*datos, se mencionan los ‘medios similares’, se busca establecer el hecho de que la norma no está exclusivamente destinada a conducir las prácticas modernas de comunicación, sino que pretende ser útil para involucrar todos los adelantos tecnológicos que se generen en un futuro”*.<sup>54</sup> Entonces, es ostensible que el principio de neutralidad tecnológica sí fue introducido en nuestra normatividad sobre comercio electrónico.

En la citada ley, cuando define la firma electrónica (artículo 7º) establece como requisitos para que ésta produzca efectos jurídicos que se utilice “*un método que permita identificar al iniciador de un mensaje de datos y para indicar que el contenido cuenta con su aprobación*” y “*que el método sea tanto confiable como apropiado para el propósito por el cual el mensaje fue generado o comunicado*”. Por lo tanto, se permite el uso de cualquier tecnología actual o futura siempre que cumpla con los requisitos mencionados, es decir, se aplica el principio de la neutralidad tecnológica.

Este principio garantiza que la normatividad aplicable se extiende a cualquier medio existente y que pudiera existir en el futuro para desarrollar el procedimiento administrativo a través de medios electrónicos.

### **Principio de neutralidad tecnológica en el Derecho comparado**

La Ley modelo sobre Comercio Electrónico de 1996, de la CNUDMI, tiene como objetivo brindarle a los usuarios del comercio electrónico una normatividad jurídica coherente y que sea aplicable a las tecnologías existentes en el mercado. Por ende, prescribió como principio que cuando un Estado añade a su legislación interna los procedimientos previstos en la Ley, todos los supuestos en el que las partes escojan un medio electrónico de comunicación, éste creará un entorno jurídico neutro para todo medio técnicamente viable de comunicación comercial.

La Convención de las Naciones Unidas sobre la Utilización de las Comunicaciones Electrónicas en los Contratos Internacionales de la CNUDMI, del año 2005, estableció como principio fundamental la neutralidad tecnológica. Así, en su artículo 8.1 dispone: “*No se negará validez ni fuerza ejecutoria a una comunicación o a un contrato por la sola razón de que esa comunicación o ese contrato esté en forma de comunicación electrónica*”.

Esta Convención enfatiza la importancia de los adelantos tecnológicos y la velocidad de la innovación, para lo cual prescribe que el derecho interno de

---

<sup>54</sup> COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-662 de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz.

los Estado parte deben permitir las futuras novedades tecnológicas y evitar que caigan rápidamente en desuso. Se destaca que se incluye el término novedoso de la neutralidad de medios, a causa de la necesidad de facilitar los medios de comunicación “sin papel” o inmateriales, formulando criterios para que aquellos puedan equipararse a los documentos tradicionales en papel.

El artículo primero de la Ley 19.799 de Chile, sobre “*Documentos Electrónicos, Firma Electrónica y los servicios de certificación de dicha firma*”, enuncia que las actividades reguladas por esa ley se realizarán con observancia de los principios de libertad de prestación de servicios, libre competencia, neutralidad tecnológica, compatibilidad internacional y equivalencia del soporte electrónico al soporte en papel. Además, establece que la interpretación de esta normatividad se realizará conforme a los preceptos señalados. De lo anterior se infiere que la legislación chilena desarrolla el principio de la neutralidad tecnológica, e inclusive, define en forma vaga lo que se entiende por electrónico y documento electrónico, permitiendo la inclusión de avances tecnológicos futuros en la citada ley.

La Ley 59 del 19 de diciembre 2003, de España, regula lo concerniente a la firma electrónica, la firma electrónica avanzada y la firma electrónica reconocida. En esta normatividad se contemplaron tanto las tecnologías más avanzadas hasta las más sencilla, por ello es válido afirmar que se aplicó el principio de neutralidad tecnológica. Posteriormente, con la expedición de la ley 11 de 2007 se estableció, en su artículo 4º, el: “*Principio de neutralidad tecnológica y de adaptabilidad al progreso de las técnicas y sistemas de comunicaciones electrónicas*”. Ese mismo año se reformó la Ley 59 de 2003 mediante la Ley 56 de 2007, en ésta se redefinió el concepto de documento, estableciendo en su artículo 3º que “*se considera documento electrónico la información de cualquier naturaleza en forma electrónica, archivada en un soporte electrónico según un formato determinado y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado*”; el cual demuestra la aplicación del principio de neutralidad tecnológica al incluir en el documento la información de cualquier naturaleza.

En Argentina, la Ley 25.506 sobre la Firma Digital, dispone que se reconoce la utilización de la firma electrónica y de la firma digital, además de su validez y eficacia jurídica en las condiciones que establece legalmente. Sin embargo, en artículos de la ley citada se regulan un sinnúmero de aspectos relacionados con la firma digital, los certificados digitales, y procura que el Estado implemente la firma digital en su normatividad y en sus instituciones, desfigurando así, el principio de neutralidad tecnológica recomendado por la CNUDMI.

En Venezuela la normatividad sobre comercio electrónico, Decreto 1.024 del 10 de febrero de 2001, le otorga y reconoce plena eficacia a la firma electrónica, al mensaje de datos y a toda información inteligible en formato electrónico. En efecto, este decreto establece el principio de la neutralidad tecnológica y regula no sólo la tecnología existente sino también los avances tecnológicos futuros.

El objeto de la Ley 27.269 del año 2000, de Perú, es la regulación de la utilización de firmas electrónicas, concediéndoles la misma validez y eficacia jurídica que el uso de una firma manuscrita. Además, el Decreto Supremo número. 004-2007-PCM reconoció la diversidad de modalidades de firmas electrónicas, logrando así evitar la imposición de una modalidad específica y se abrió espacio para el uso de otras modalidades o combinación de éstas. En consecuencia, la normatividad peruana aplica claramente el principio de neutralidad tecnológica.

### **Reconocimiento Transfronterizo de la firma y autenticación electrónica**

En el contexto internacional existe un creciente empeño en reconocer, más allá de los límites del respectivo país, tanto la firma como la autenticación electrónica. Con este propósito se conformó una comisión para revisar el funcionamiento de las apostillas, encontrando necesario adecuar los convenios existentes sobre apostilla, adecuarlos a los avances tecnológicos existentes:

*La Comisión Especial observó a este respecto que el espíritu y la letra de los Convenios no constituían un obstáculo para el empleo de tecnologías modernas y que su aplicación y funcionamiento podía mejorarse aún más basándose en tales tecnologías<sup>145</sup>. La Comisión Especial recomendó que los Estados partes en los Convenios, y la Mesa Permanente de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, contribuyeran al desarrollo de técnicas para la obtención de apostillas electrónicas “teniendo en cuenta entre otras cosas las leyes modelo de la CNUDMI sobre comercio electrónico y sobre firmas electrónicas, basadas ambas en los principios de no discriminación y equivalencia funcional”<sup>146</sup>.<sup>55</sup>*

---

<sup>55</sup> COMISIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DERECHO MERCANTIL INTERNACIONAL -CNUDMI- “Fomento de la confianza en el comercio electrónico: cuestiones jurídicas de la utilización internacional de métodos de autenticación y firma electrónicas” PNUD. Viena 2009, página 55

Para el efecto, se prevén dos modelos a implementar, en donde se emiten de forma electrónica los certificados de apostilla por la autoridad competente, llevando un registro para el efecto, que permita verificar los certificados emitidos.

Estos procedimientos permiten un avance no sólo por la facilidad que supone al ciudadano la expedición de un documento que pese a haber sido concebido para agilizar los trámites consulares, se ha convertido en muchas partes verdaderamente engorroso, y que además se encuentra dotado de las seguridades que un documento como este requiere, en especial para validar su expedición.

Con el fin de lograr la armonización internacional que permita las transacciones más allá de las fronteras de los países se han realizado muchos esfuerzos, en especial por parte de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional CNUDMI. Con este propósito, ha promovido la Ley Modelo sobre Comercio Electrónico, siendo el documento más utilizado por los países en la implementación del comercio electrónico.

No obstante, la CNUDMI ha expresado que *“La ratificación amplia de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Utilización de las Comunicaciones Electrónicas en los Contratos Internacionales promovería aún más la armonización, al ofrecer un conjunto de normas especialmente aplicables a las operaciones internacionales.*

*La adopción de esas normas de la CNUDMI también redundaría en beneficio de la utilización internacional de métodos de autenticación y firma electrónicas. En particular, los criterios flexibles de equivalencia funcional entre las firmas electrónicas y las firmas sobre papel previstos en la Convención de las Naciones Unidas sobre la Utilización de las Comunicaciones Electrónicas en los Contratos Internacionales pueden servir de marco común internacional para que los métodos de autenticación y firma electrónicas cumplan los requisitos extranjeros de forma con respecto a las firmas. Aún así, pueden persistir los problemas, en particular en relación con la utilización internacional de métodos de autenticación y firma electrónicas que entrañen la participación de un tercero de confianza en el proceso de autenticación o de firma.*

*Los problemas que se plantean en esta esfera en particular se derivan en gran medida de la falta de uniformidad de las normas técnicas o de la incompatibilidad del equipo o los programas informáticos, lo que da lugar a que no exista la interoperabilidad internacional.”<sup>56</sup>*

---

<sup>56</sup> Opus cit. Pág. 108-109.

Sobre el particular es bueno recordar que el legislador colombiano adoptó este modelo, lo que facilita el reconocimiento de estas firmas a nivel internacional, con los obstáculos propios de aquellas legislaciones en donde en la práctica se restringe la aplicación de los principios del equivalente funcional y la neutralidad tecnológica, dado que deben acogerse a la regulación especial que para el efecto haya proferido.

No obstante, en un mundo globalizado, estos principios van posicionándose como posibilitadores del comercio transfronterizo, no sólo en el ámbito comercial, sino inclusive aplicados a actos administrativos de los gobiernos como la apostilla, o al recaudo probatorio en los procesos judiciales.

### **2.3.El Procedimiento Administrativo Electrónico y los Principios de la Función Administrativa**

La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política y la ley.

La utilización de los soportes tecnológicos dentro de la gestión pública es mucho más que estar a la vanguardia de los adelantos que la informática brinda. Este hecho se explica en la forma como han sido incorporados a todas las administraciones públicas llegando a configurarse el concepto de gobierno electrónico. Su fundamento se explica en los principios que informan la función administrativa, para los cuales la utilización de estos medios son la herramienta que posibilita hacer efectivos los mencionados principios.

**Eficacia:** La aplicación de este principio impone el logro de resultados mínimos en relación con las responsabilidades confiadas a los organismos estatales, con miras a la efectividad de los derechos colectivos e individuales. Para el efecto, los medios tecnológicos son un soporte que permite el acceso a los servicios que ofrecen las entidades, de una manera directa sin recurrir a la sede administrativa correspondiente.

Sobre el particular la doctrina ha expresado:

*“Con base en este principio todos los procesos y los actos administrativos deben lograr el fin para el cual fueron adelantados, independientemente del soporte sobre el cual se expidieron.”<sup>57</sup>*

**Eficiencia:** En virtud del principio de eficiencia, se debe optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos, a través de una organización administrativa racional que le permita cumplir de manera adecuada las funciones y servicios a su cargo. Las TIC mejoran la gestión pública y facilitan la interacción con el ciudadano.

**Publicidad y Transparencia:** Los actos de la administración son públicos y es obligación de ésta facilitar el acceso de los ciudadanos a su conocimiento y fiscalización, de conformidad con la Ley, para el efecto los medios tecnológicos logran el cometido de poner a disposición de los ciudadanos los actos de la administración y obtener copia de estos de manera instantánea.

**Moralidad:** Las actuaciones de los servidores públicos deberán regirse por la ley y la ética propias del ejercicio de la función pública. El acceso a los servicios y actuaciones de la administración pública a través de medios electrónicos posibilita que éstas se ajusten al mencionado principio, pues su implementación conlleva la racionalización y normalización de los procesos y la posibilidad de realizarlos de manera mucho más ágil.

**Imparcialidad:** Las actuaciones de las autoridades y en general de los servidores públicos deben garantizar los derechos de todas las personas sin ningún género de discriminación, para el efecto las TIC son un mecanismo que posibilita el orden y el respeto a los turnos de quienes demandan un servicio.

**Igualdad:** Implica la exigencia constitucional de que la gestión de la Administración Pública no establezca distinciones injustificadas entre los administrados y obre respecto de ellos y de sus intereses guardando equilibrio, de modo que garantice a todos, en condiciones adecuadas a sus circunstancias, el acceso a ella y a sus funcionarios y la misma importancia en cuanto al disfrute de los beneficios que genera la actividad estatal.<sup>58</sup> Para ello no deberá establecer barreras para la utilización de los medios electrónicos para acceder a sus servicios.

---

<sup>57</sup> SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. LA TEORÍA DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN COLOMBIA Y LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES. Bogotá, Biblioteca Jurídica Diké 2010.

<sup>58</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-731/98 de 27 de noviembre de 1998. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

**Celeridad:** Comporta la indispensable agilidad en el cumplimiento de las tareas a cargo de entidades y servidores públicos para lograr que alcancen sus cometidos básicos con prontitud, asegurando que el efecto de su gestión se proyecte oportunamente en la atención de las necesidades y aspiraciones de sus destinatarios.<sup>59</sup> Para el efecto, la utilización de medios tecnológicos mejora los tiempos de respuesta y establece controles para que los plazos establecidos se cumplan.

#### **2.4.Hacia el Procedimiento Administrativo Electrónico**

El procedimiento administrativo tradicional tiene como soporte fundamental el papel, que ha sido el medio probatorio por excelencia y de registro de las actuaciones administrativas. En el procedimiento administrativo electrónico se pretende incorporar un nuevo formato que no sólo cumpla las mismas funciones del papel, sino que pueda superar algunas de las desventajas de éste: deterioro progresivo, tanto por la acción del tiempo como por su manipulación; costo del traslado físico; costo de correo para su envío; requiere un gran espacio físico y como consecuencia, elevados costos de almacenamiento; dificultad para encontrar cuando se ha almacenado dentro de un considerable número de documentos, entre otros.

Con los desarrollos tecnológicos que se han logrado para el almacenamiento y manejo de la información, no sólo es posible sino deseable la utilización del soporte electrónico, con el fin de servir como medio para el manejo del procedimiento electrónico.

Este mecanismo posibilita que las personas puedan acceder a los servicios de una manera ágil, sin necesidad de acudir a la sede administrativa de la Entidad, los procedimientos se adelantan con mayor uniformidad y sujetos a los términos que son más controlables, siempre y cuando se desarrollen bajo unos estándares de calidad y eficiencia, que el mismo sistema propicia.

Como consecuencia de la implantación de un sistema como este, se genera una mayor transparencia y descenso en los niveles de corrupción que la dificultad de un trámite posibilita.

El primer antecedente normativo en la conformación del procedimiento administrativo electrónico es el Decreto 2150 de 1995, mediante el cual se suprimieron y reformaron regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública, el cual en su artículo 26 le impuso a las entidades estatales la obligación de habilitar sistemas de

---

<sup>59</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Opus Cit.

transmisión electrónica de datos para, que los usuarios enviaran o recibieran información requerida en sus actuaciones frente a la administración.

Sin embargo, esta norma aún no abrió la posibilidad de que el procedimiento administrativo se efectuara a través de medios electrónicos. Esto ocurre con la expedición de la Ley 962 de 2005<sup>60</sup>, mediante *“la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos”*, tiene como objeto *“facilitar las relaciones de los particulares con la Administración Pública”* (artículo 1°).

Para cumplir con el objetivo señalado se permite la utilización de los medios electrónicos para diversas actividades de la Administración Pública, como la disposición gratuita y oportuna de todos los formularios cuya diligencia se exija por las disposiciones legales (artículo 4°).

De igual forma, los organismos y entidades de la Administración Pública con el fin de atender los trámites y procedimientos de su competencia podrán emplear cualquier medio tecnológico o documento electrónico de que dispongan; asimismo, para el trámite, la notificación y publicación de las actuaciones y actos administrativos se podrán utilizar soportes, medios y aplicaciones electrónicas (artículo 6°).

No sólo la Administración Pública tiene la posibilidad de acudir a los mecanismos electrónicos, sino que los particulares podrán presentar peticiones, quejas, reclamaciones o recursos, mediante cualquier medio tecnológico o electrónico del cual dispongan aquéllas (ibídem).

De otro lado, el artículo 14 le otorga la categoría documento auténtico la información enviada por fax o cualquier otro medio de transmisión electrónica, puesto que aquella *“prestará mérito suficiente y servirá de prueba en la actuación de que se trate siempre y cuando se encuentre debidamente certificado digitalmente por la entidad que lo expide y haya sido solicitado por el funcionario superior de aquel a quien se atribuya el trámite”*.

El principio de publicidad se armoniza con las nuevas tecnologías cuando se permite que la Administración Pública ponga a disposición del público, a través de medios electrónicos, las leyes, decretos y actos administrativos de carácter general o documentos de interés público relativos a cada uno de ellos, dentro de los cinco (5) días siguientes a su publicación, sin perjuicio de la obligación legal de publicarlos en el Diario Oficial (artículo 7°).

---

<sup>60</sup> COLOMBIA. Ley 962, publicada en el Diario Oficial No. 45.963 del 8 de julio de 2005.

Así mismo, “*las reproducciones efectuadas se reputarán auténticas para todos los efectos legales, siempre que no se altere el contenido del acto o documento*” (ibídem). Por lo tanto, se establece tácitamente el principio de la equivalencia funcional.

Es importante señalar que el inciso 5º de la norma citada señala que la “*utilización de medios electrónicos se regirá por lo dispuesto en la Ley 527 de 1999 y en las normas que la complementen, adicionen o modifiquen, en concordancia con las disposiciones del Capítulo 8 del Título XIII, Sección Tercera, Libro Segundo, artículos 251 a 293, del Código de Procedimiento Civil, y demás normas aplicables, siempre que sea posible verificar la identidad del remitente, así como la fecha de recibo del documento*”. Es decir, se consagra la remisión a la normatividad fundamental del comercio electrónico.

Después de anotar las disposiciones legales más relevantes que permiten afirmar la existencia del procedimiento administrativo electrónico en Colombia, se puede afirmar que el acto administrativo puede revestir la forma electrónica ya que lo que realmente ocurre es que se cambia el soporte del acto, que sigue revistiendo una forma escrita, pero no se altera su normatividad sustantiva. Al respecto, GORDILLO<sup>61</sup> afirma que los actos administrativos de soporte digital no se diferencian en cuanto a su régimen jurídico de los documentados en soporte papel.

Los elementos de forma del acto administrativo se cumplen eventualmente con la utilización de los medios electrónicos.

En primer lugar, las formalidades procedimentales del acto administrativo se pueden cumplir acudiendo a las tecnologías de la información y de la comunicación; a su vez, la motivación del acto, que implica la expresión sucinta de los hechos y fundamentos legales de la decisión, poco incide en el uso de los medios electrónicos, pues todos los actos administrativos deben estar motivados independientemente de la naturaleza del soporte material que los contenga; finalmente, en relación a la manifestación externa del acto administrativo, ésta se cumpliría con la publicación por medios electrónicos, la firma electrónica del funcionario que emite la decisión y la notificación electrónica<sup>62</sup>.

El 2 de julio de 2012, con la entrada del CPACA, se formalizará sin ninguna duda el procedimiento administrativo electrónico en Colombia, pues las

---

<sup>61</sup> GORDILLO, AGUSTÍN, Tratado de derecho administrativo. El acto administrativo, capítulo VII, Los actos administrativos como instrumentos públicos.

<sup>62</sup> RINCÓN CÁRDENAS, Erick, Manual de Derecho Electrónico y de Internet, p. 366.

previsiones que trae harán obligatoria su aplicación en la Administración Pública.

## 2.5. El Documento Electrónico

La definición de documento en la legislación colombiana ha sido tradicionalmente amplia, acogiendo su origen etimológico de la palabra, que nace del término latino "*docere*", que significa "*enseñar*", es por ello que desde el Código de Procedimiento Civil se ha adoptado como documento el concepto amplio previsto en el artículo 251:

*“DISTINTAS CLASES DE DOCUMENTOS. Son documentos los escritos, impresos, planos, dibujos, cuadros, fotografías, cintas cinematográficas, discos, grabaciones magnetofónicas, radiografías, talones, contraseñas, cupones, etiquetas, sellos y, en general, todo objeto mueble que tenga carácter representativo o declarativo, y las inscripciones en lápidas, monumentos, edificios similares...”*(subrayado fuera de texto)

De conformidad con la definición legal citada, el documento electrónico hace parte de la definición de documento, como una de sus especies, sin necesidad de acudir a otros principios o normas para darle ese carácter.

No obstante lo anterior, dadas sus características que lo diferencian de los demás tipos de documentos, se ha definido como el que:

*“está contenido en soporte diverso al papel, lo que no significa que por esa razón no sea capaz de representar una idea o un pensamiento. Por ello lo han definido como cualquier representación en forma electrónica de hechos jurídicamente relevantes, susceptible de ser asimilado en forma humanamente comprensible. El documento electrónico es un método de expresión que requiere de un instrumento de creación, conservación, cancelación, y transmisión; tal instrumento está constituido por un aparato electrónico. De esta forma la disciplina de dicho documento no puede prescindir del computador que lo crea, lo conserva y lo cancela, y la red de terminales de computador que permiten su transmisión”*<sup>63</sup>:

De lo anterior se desprende que el documento electrónico tiene un soporte especial en donde el lenguaje binario utilizado para conservarlo es diferente de la forma como aparece ante los ojos de quienes acceden a él. En efecto, esta es una de las características que han suscitado algún nivel de polémica,

---

<sup>63</sup> GUERRERO, María Fernanda. El mercado de valores desmaterializado (aspectos técnico-legales). Ponencia del XIII Congreso Latinoamericano de Derecho Bancario. Santiago de Chile, 17 al 20 de Abril de 1994, Ps. 14-15. En <http://www.felaban.com/>.

pues se ha dicho que la noción de documento electrónico no comprende aquellos documentos informáticos que no tienen una base electromagnética.

En cuanto al requisito de inmediatez, el documento electrónico requiere la utilización de un equipo que disponga de los elementos necesarios para acceder a su contenido.

Respecto a la permanencia, el documento electrónico puede permanecer inalterable durante mucho tiempo, pero debido a los cambios tecnológicos es difícil acceder a él posteriormente; por lo que requiere cambiar su formato para que pueda ser consultado en los años venideros, cuando la tecnología de su creación haya desaparecido.

El soporte del documento electrónico, su formato y lenguaje lógico, condicionan el necesario proceso de descodificación y recodificación a un sistema directamente perceptible por los sentidos

Es por ello que algunos autores abogan por otorgar el término documento informático para que comprenda los dos tipos de documentos.

Para que sea considerado un documento electrónico se deben reunir los siguientes requisitos:

- ✓ El documento debe estar escrito en lenguaje binario.
- ✓ El documento debe estar o poder ser almacenado en soporte informático, magnético, óptico o cualquier otra clase de soporte que pudiera ser desarrollado para tales fines.
- ✓ El documento debe poder ser, mediante la aplicación del correspondiente programa informático, transformado a alguna clase de lenguaje comprensible por el ser humano.<sup>64</sup>

El documento electrónico así emitido corresponde al concepto de mensaje de datos, previsto en la Ley 527 de 1999:

*“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”*

---

<sup>64</sup> DÍAZ GARCÍA, Alexander. Desnaturalización del Documento Electrónico Judicial con la Apelación de la Sentencia.

Adicionalmente, al mensaje de datos, en desarrollo del principio de equivalente funcional, la ley 527 de 1999 le ha otorgado la misma validez del documento escrito:

*“Artículo 6°. Escrito. Cuando cualquier norma requiera que la información conste por escrito, ese requisito quedará satisfecho con un mensaje de datos, si la información que éste contiene es accesible para su posterior consulta.”*

*“Lo dispuesto en este artículo se aplicará tanto si el requisito establecido en cualquier norma constituye una obligación, como si las normas prevén consecuencias en el caso de que la información no conste por escrito.”*

De lo anterior se puede colegir que no existe excepción a la utilización del documento electrónico, como forma de hacer constar por escrito cualquier manifestación de la voluntad, a diferencia de otras regulaciones a nivel latinoamericano como la panameña o europeo, como la española, en la cual para determinados actos no es posible utilizar el mensaje de datos para determinados actos, como serían los notariales.

Como consecuencia de lo anterior, en la legislación colombiana el documento electrónico, hará las veces de documento original siempre y cuando se conserve inalterado. Es decir que a diferencia del papel, el soporte electrónico permite múltiples originales de un mismo documento, tal como lo prevé el artículo 8 de la ley 527 de 1999<sup>65</sup>

Es de resaltar que lo que cambia en el documento electrónico es el soporte en que está inmerso, pero la calidad dada por quien lo suscribió o el texto de éste dependerán de la forma como fue emitido, tal y como acontece con un documento escrito.

El empleo de documentos electrónicos en la gestión administrativa implica nuevas posibilidades de mejora de los servicios prestados a los ciudadanos y

---

<sup>65</sup> *“Artículo 8°. Original. Cuando cualquier norma requiera que la información sea presentada y conservada en su forma original, ese requisito quedará satisfecho con un mensaje de datos, si:*

*a) Existe alguna garantía confiable de que se ha conservado la integridad de la información, a partir del momento en que se generó por primera vez en su forma definitiva, como mensaje de datos o en alguna otra forma;*

*b) De requerirse que la información sea presentada, si dicha información puede ser mostrada a la persona que se deba presentar.*

*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 la información no sea presentada o conservada en su forma original.”*

asimismo nuevos riesgos, pues los documentos electrónicos deben garantizar su autenticidad, integridad y accesibilidad a lo largo del tiempo, situación que requiere armonización frente a la variabilidad del soporte jurídico en que se encuentra, dado por la obsolescencia tecnológica, amén de que requieren siempre de una herramienta para acceder a ellos.

Finalmente, es de resaltar que la utilización de medios electrónicos en reemplazo del soporte en papel posibilita disminución en costos y en necesidad de espacio físico, agilidad en las comunicaciones con los interesados, disminución de la necesidad de infraestructura física, aunque puede demandar una mayor infraestructura tecnológica, disminución en los tiempos de comunicación, respecto de los ciudadanos como en relación a las comunicaciones.

## **2.6.La Seguridad del documento Electrónico**

Uno de los obstáculos más grandes para la incorporación de los medios electrónicos, es su seguridad. Pese a que la ley le ha otorgado pleno valor probatorio, existe reticencia sobre la confiabilidad del documento electrónico

Las dos objeciones primordiales que se hace al documento electrónico como medio útil para la actividad negocial y legal versan sobre su *seguridad* y *veracidad*. En efecto, se le atribuye al documento electrónico una supuesta facilidad de falsificación, por la que no podría ser equiparado con el papel en cuanto a su grado de autenticidad.

FERRÈRE responde:

*"El problema del razonamiento anterior, es que es falso. Todos los documentos, públicos o privados, en papel o electrónicos, pueden ser falsificados o adulterados. Un documento público en papel y firmado puede falsificarse con facilidad, y es probable que existan más falsificadores expertos de papeles que expertos en penetrar la seguridad de sistemas electrónicos. A la inversa, un sistema electrónico puede protegerse contra adulteraciones por la duplicación de los registros y la utilización de medios de registro no regrabables, sistemas ambos sencillos y altamente eficaces"*

*"Para aceptar la utilización de documentos electrónicos no se requiere, entonces, que ellos sean imposibles de falsificar o de adulterar, pues los instrumentos en papel tampoco lo son. Lo único que debe requerirse es que su utilización ofrezca un margen de seguridad razonable, adecuada para beneficiarse de la presunción de autenticidad y veracidad de todo instrumento"*

*público. Y este estándar de razonabilidad puede lograrse tanto usando medios electrónicos, como usando papel."*<sup>66</sup>

Y, en cuanto a su supuesta falta de veracidad:

*"... no hay justificación para tratar los actos de los funcionarios públicos registrados sobre medios electrónicos de modo distinto a iguales actos registrados en papel. Unos y otros se tendrán por auténticos hasta que se invoque y pruebe su falsedad o adulteración. Probada ésta, a su vez, ni unos ni otros harán plena fe, ni servirán de prueba de nada".*

*"Lo anterior no pretende minimizar la relevancia de la presunción de verdad y autenticidad que beneficia a los documentos públicos sobre papel, sino hacer notar que esta presunción se asocia con la calidad del agente del que emanan tales documentos, y no del medio en que se registran.*

*"Si un documento público se presume materialmente auténtico y su contenido se presume veraz, es porque el documento es material e intelectualmente atribuido a un funcionario público, no por qué esté registrado en papel. La presunción de veracidad y autenticidad, en consecuencia, beneficia al autor del documento, y no al medio en que éste se registra, por lo que no existe ninguna razón intrínseca al medio que justifique el tratamiento diferente de documentos emanados de un mismo agente, aunque registrados de modos diversos."*<sup>67</sup>

Sumado a lo expuesto, vale la pena señalar que en un mundo globalizado es muy difícil marginarse de esta tendencia, como lo expresa Delpiazzo:

*"Con el desarrollo del comercio electrónico y la adopción generalizada del intercambio electrónico de información, cada vez tienen menos importancia las regulaciones nacionales y, en su lugar, adquieren relevancia superlativa las normas internacionales o regionales y los acuerdos tendientes a encarar el valor probatorio, la autenticidad y la seguridad de los documentos electrónicos."*<sup>68</sup>

Estos son los elementos que encontraríamos como propios del procedimiento administrativo electrónico y que tienen que ver más con la forma que con el fondo de éste. Pues el acto administrativo, como expresión de voluntad de la

---

<sup>66</sup> FERRÈRE, Daniel M. "Reflexiones sobre el expediente electrónico", en Ponencias del VI Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática, Publicación del Comité Organizador. Montevideo, Uruguay, 1998. Pág. 781

<sup>67</sup> FERRÈRE, Daniel M. "Reflexiones sobre el expediente electrónico", en Ponencias del VI Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática, Publicación del Comité Organizador. Montevideo, Uruguay, 1998. Pág. 781

<sup>68</sup> DELPIAZZO, Carlos E. "El documento electrónico frente a la integración", en Ponencias del VI Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática, Pág. 333

administración, con todos sus elementos, continúa siendo el mismo, tal como la ley lo ha previsto. Siendo posible así utilizar indistintamente cualquier medio para su generación y publicidad.

La incorporación de las TIC a los procedimientos administrativos en poco altera los elementos de fondo del acto administrativo, tales como la competencia del sujeto que emite el acto, el objeto o contenido del acto, la causa o motivo y la finalidad. Por lo tanto, en principio, los elementos de fondo del acto administrativo electrónico vienen siendo los mismos elementos del fondo del acto administrativo tradicional. Por el contrario, los cambios que se producen por el uso de los medios tecnológicos como soporte material de los actos en los procedimientos administrativos, inciden en los elementos de forma del acto administrativo,<sup>69</sup>

### **3. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO**

Acorde con esta dinámica, el procedimiento administrativo electrónico es la herramienta con la que cuenta la Administración Pública para interactuar con los administrados dentro de la llamada “*sociedad de la información*”, permitiendo el acceso a la administración pública por parte de los ciudadanos a través de las herramientas propias de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones y adoptando decisiones con este mismo soporte, para garantizar la transparencia, eficiencia, eficacia, celeridad, y economía dentro de la gestión pública.

Con estas herramientas se pretende facilitar la interacción entre Administración pública y administrados dentro de un marco de participación, superando de una vez por todas las trabas que el modelo burocrático de Weber había impuesto y pasar a un modelo centrado en el cliente. Para el efecto se expidieron las normas tendientes a dar soporte jurídico a las actuaciones administrativas a través de medios tecnológicos.

Sobre su validez jurídica, debe anotarse que ya ha sido reconocida por algunos administrativistas, aunque como es normal, existen todavía algunas reticencias por parte de algunos sectores de la doctrina:

*“En este sentido no cabe mayor discusión sobre si los medios tecnológicos y en especial la información que las administraciones deben manejar o evaluar en una*

---

<sup>69</sup> Gigliolla Abreu González. Universidad Central de Venezuela “Hacia el Procedimiento Administrativo Electrónico Venezolano” en: [www.cibersociedad.net/congreso](http://www.cibersociedad.net/congreso). 2 de diciembre de 2005.

*actuación o procedimiento administrativo se encuentra en medio de los desarrollados electrónico o similar, porque por ley tienen valor y se les debe considerar, independientemente de si están firmados o no materialmente”<sup>70</sup>*

A este respecto, el CPACA ha sido expreso en hacerle el reconocimiento correspondiente.<sup>71</sup>

El procedimiento administrativo electrónico tiene como base el procedimiento administrativo tradicional y tan sólo se le han incorporado elementos tecnológicos que posibilitan un mejor flujo de la información, haciéndolo más eficiente, como los que se verán a continuación:

### **La Sede Electrónica**

La sede electrónica es la puerta de acceso al ciudadano para toda aquella información y servicios on-line que se ponen a su disposición de forma actualizada las entidades.

En ella se presentan los servicios que ofrecen las entidades a los ciudadanos como la iniciación de trámites, la consulta del estado de expedientes, los foros de colaboración, descargas, soporte técnico, entre otros.

La sede electrónica debe tener las siguientes características:

- ✓ Debe permitir el acceso de los ciudadanos para la realización de cualquier tipo de trámite o interacción con la Administración.
- ✓ Debe poseer la funcionalidad para que los ciudadanos puedan realizar consultas sobre el estado de tramitación de expedientes en los que tengan la condición de interesado.

---

<sup>70</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo II, página 193.j

<sup>71</sup> “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.

*En cuanto sean compatibles con la naturaleza de los procedimientos administrativos, se aplicarán las disposiciones de la Ley 527 de 1999 y las normas que la sustituyan, adicionen o modifiquen.”*

- ✓ Tanto la sede como los elementos y contenidos de la misma deben basarse en aplicaciones o sistemas que utilicen estándares abiertos o sean de uso generalizado por los ciudadanos.
- ✓ Debe contener la información sobre los pasos a seguir para cada uno de los trámites y procedimientos.
- ✓ Debe contener la información sobre las autoridades competentes para cada actividad de los servicios ofrecidos.
- ✓ Debe garantizar la identificación de su titular.
- ✓ Debe permitir establecer las conexiones seguras cuando sean necesarias.
- ✓ Permitirá la publicación de actos y comunicaciones que, por disposición legal o reglamentaria lo requieran.
- ✓ Deberá publicar los medios electrónicos disponibles para que el ciudadano se relacione con las distintas entidades.

Un ejemplo de una sede electrónica, con algunas de las características descritas, es la correspondiente al gobierno en línea.

En el Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA se contempla una sede electrónica, la cual podrá ser compartida por varias autoridades, siempre y cuando se identifique claramente quién es el responsable de garantizar las condiciones de calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad. Adicionalmente, cada una de las autoridades que comparten la sede electrónica será la responsable de la integridad, autenticidad y actualización de la información y de los servicios que ofrezca a través de la sede electrónica.<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> *“ARTÍCULO 60. SEDE ELECTRÓNICA. Toda autoridad deberá tener al menos una dirección electrónica. La autoridad respectiva garantizará condiciones de calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad de la información de acuerdo con los estándares que defina el Gobierno Nacional.*

*Podrá establecerse una sede electrónica común o compartida por varias autoridades, siempre y cuando se identifique claramente quién es el responsable de garantizar las condiciones de calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad. Así mismo, cada autoridad usuaria de la sede compartida será responsable de la integridad, autenticidad y actualización de la información y de los servicios ofrecidos por este medio.”*

## **El Registro Electrónico**

Todas las actuaciones que se hagan a través de medios electrónicos deberán tener un registro que garantice la trazabilidad de las actuaciones, en especial porque en el procedimiento administrativo los términos juegan un papel crucial dado su carácter de perentoriedad de que gozan. Para el efecto, el artículo 61 del CPACA, se refiere a la prueba de recepción y envío de mensajes de datos por la autoridad, en donde establece las dos reglas que deben seguirse al respecto: 1) El mensaje de datos emitido por la autoridad para acusar recibo de una comunicación será prueba tanto del envío hecho por el interesado como de su recepción por la autoridad. 2) Cuando fallen los medios electrónicos de la autoridad, que impidan a las personas enviar sus comunicaciones, se da la posibilidad de insistir en el envío del documento por otro medio, dentro de los tres días siguientes, siempre y cuando exista constancia de falla en el servicio.<sup>73</sup>

En esta ocasión los redactores del código fueron parcos en la redacción de lo atinente a este aspecto, pues no lo regularon directamente, sino que lo dejaron o bien a la deducción de las normas que rigen las relaciones a través de medios electrónicos, o bien a la reglamentación que pudiera adoptar el gobierno nacional al respecto.

Adicionalmente estas reglas presentan algunas limitaciones en cuanto a la dificultad probatoria de la falla del servicio para el ciudadano corriente, lo que posibilitaría que no se generara confianza en los términos dados y prefiriera acudir a los medios físicos para el envío.

Sobre este aspecto tan importante dentro del procedimiento administrativo electrónico, vale la pena mencionar la ley española, que se ocupó de manera más detallada sobre este aspecto.

En efecto manifiesta que los registros electrónicos cumplen con la función esencial de posibilitar a los ciudadanos la presentación, por vía electrónica, de sus solicitudes, formularios, declaraciones y demás documentos

---

<sup>73</sup> “ARTÍCULO 61. RECEPCIÓN DE DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS POR PARTE DE LAS AUTORIDADES. Para la recepción de mensajes de datos dentro de una actuación administrativa las autoridades deberán:

1. Llevar un estricto control y relación de los mensajes recibidos en los sistemas de información incluyendo la fecha y hora de recepción.
2. Mantener la casilla del correo electrónico con capacidad suficiente y contar con las medidas adecuadas de protección de la información.
3. Enviar un mensaje acusando el recibo de las comunicaciones entrantes indicando la fecha de la misma y el número de radicado asignado.”

relacionados con los procedimientos administrativos que les afectan, obteniendo el recibo oportuno. Por su parte, los órganos administrativos registran, a través de ellos, los documentos electrónicos que emiten en el ejercicio de sus competencias.

Los registros electrónicos cumplen respecto de los procedimientos electrónicos, la misma función que los registros administrativos clásicos, de entrada y salida de documentos, han cumplido respecto de los documentos en papel.

Las previsiones legales más importantes sobre el funcionamiento de los registros electrónicos pueden concretarse en los siguientes puntos:

Las disposiciones de creación de registros electrónicos se publicarán en el Diario Oficial correspondiente y su texto íntegro deberá estar disponible para consulta en la sede electrónica de acceso al registro, donde también figurará la relación actualizada de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se pueden presentar en el mismo.

Las citadas disposiciones especificarán, además, la fecha y hora oficial así como los días declarados como inhábiles a los efectos de cómputo de plazos.

A efectos de cómputo de plazos, los registros electrónicos se rigen por la fecha y hora oficial de la sede electrónica de acceso. Admitirán documentación todos los días del año durante las veinticuatro horas, debiendo comunicarse al presentador de un documento la fecha efectiva de inicio del cómputo de plazos.

A pesar de lo anterior se precisa que la presentación en un día inhábil se entenderá realizada a primera hora del primer día hábil siguiente, salvo que una norma permita expresamente la recepción en día inhábil.

Los registros electrónicos admitirán documentos electrónicos normalizados correspondientes a los servicios, procedimientos y trámites que se especifiquen conforme a lo dispuesto en la norma de creación del registro, cumplimentados de acuerdo con formatos preestablecidos.

Las solicitudes, escritos o comunicaciones podrán ir acompañados de otros documentos siempre que estos cumplan los estándares de formato y requisitos de seguridad que se determinen en el "*esquema nacional de interoperabilidad*" y el "*esquema nacional de seguridad*", definidos en la propia ley española.

Se podrán recibir los documentos dirigidos a otra entidad pública, si ambas han suscrito un convenio de colaboración al efecto (registros polivalentes).

Estos registros deberían tener las siguientes funcionalidades:

- ✓ Deben permitir el acceso de los ciudadanos para la realización de cualquier tipo de trámite o interacción con la Administración.
- ✓ Deben existir modelos electrónicos a disposición de los ciudadanos para completar los trámites con la Administración.
- ✓ Deben realizarse comprobaciones automáticas de los datos introducidos por los ciudadanos en un formulario, respecto de los datos almacenados en los registros de la Administración.
- ✓ Las tareas fundamentales del registro electrónico son tomar una referencia de tiempo, anotar el asiento de la entrada/salida, guardar los datos de la presentación de información, y devolver un acuse de recibo con el número de registro y momento de la presentación.
- ✓ El registro podrá asimismo incluir funcionalidades adicionales, como por ejemplo, el sellado de tiempo para obtener la referencia temporal, el cotejo/compulsión electrónica de documentos presentados físicamente o el funcionamiento como registro único para toda la Administración.
- ✓ Debe permitir el registro de la entrada de documentos, quejas, sugerencias, comunicaciones, entre otros.
- ✓ Además de documentos electrónicos normalizados, los registros electrónicos podrán admitir cualquier solicitud, escrito o comunicación dirigido a cualquier órgano o entidad del ámbito de la Administración titular del registro
- ✓ Deberá permitir la automatización de las entradas de documentos de registro físico para poder tener el acceso electrónico a todos los asientos registrales y copias electrónicas de todos los documentos presentados.
- ✓ Deberá permitir añadir documentos que acompañen a la solicitud, escrito o comunicación siempre que cumplan con los estándares aceptados. Se deberán generar recibos que justifiquen la entrega de los documentos aportados

- ✓ Deberá estar disponible 24 horas, los 365 días del año.
- ✓ Deberá incluir la referencia temporal en los documentos que emita.

Así como la sede electrónica es el lugar donde se interactúa electrónicamente con la Administración, el registro electrónico es el servicio que permite al ciudadano materializar los actos administrativos concretos relativos a un procedimiento y también en general para presentar escritos dirigidos a cualquier persona, órgano o unidad destinataria.

La sede electrónica se encuentra prevista en el CPACA, la cual deberá ser objeto de registro, cuando se actúe ante las autoridades administrativas, excepto para los casos de peticiones de información y consulta. Igualmente se establece el acuse de recibo por parte de las entidades públicas, como prueba del envío del documento. Adicionalmente se contempla la posibilidad de que en caso de falla de los medios electrónicos de la entidad pública, se pueda insistir en el envío, siempre y cuando exista constancia de ella.

Esta última previsión podría ofrecer dificultad para el administrado, en los casos en que el día de la falla se produzca en el límite del término para interponer un recurso, pues en caso de que no pueda tenerse constancia del hecho, no podría reintentarse en el término otorgado para el efecto. Corresponderá a la reglamentación establecer la forma en que se podrá hacer constar este hecho.<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> “ARTÍCULO 54. REGISTRO PARA EL USO DE MEDIOS ELECTRÓNICOS. Toda persona tiene el derecho de actuar ante las autoridades utilizando medios electrónicos, caso en el cual deberá registrar su dirección de correo electrónico en la base de datos dispuesta para tal fin. Si así lo hace, las autoridades continuarán la actuación por este medio, a menos que el interesado solicite recibir notificaciones o comunicaciones por otro medio diferente.

Las peticiones de información y consulta hechas a través de correo electrónico no requerirán del referido registro y podrán ser atendidas por la misma vía.

Las actuaciones en este caso se entenderán hechas en término siempre que hubiesen sido registrados hasta antes de las doce de la noche y se radicarán el siguiente día hábil. “

“ARTÍCULO 62. PRUEBA DE RECEPCIÓN Y ENVÍO DE MENSAJES DE DATOS POR LA AUTORIDAD.

Para efectos de demostrar el envío y la recepción de comunicaciones, se aplicarán las siguientes reglas:

1. El mensaje de datos emitido por la autoridad para acusar recibo de una comunicación, será prueba tanto del envío hecho por el interesado como de su recepción por la autoridad.

2. Cuando fallen los medios electrónicos de la autoridad, que impidan a las personas enviar sus escritos, peticiones o documentos, el remitente podrá insistir en su envío dentro de los tres (3) días siguientes, o remitir el documento por otro medio dentro del mismo término, siempre y cuando exista constancia de los hechos constitutivos de la falla en el servicio.”

## **Interoperabilidad**

La interoperabilidad es la capacidad de los sistemas de información y de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos. A través de su implementación se posibilita un sistema de intercambio de datos que evita el requerimiento de información al ciudadano que se encuentra ya en poder de la Administración o de otras entidades.

Para lograrlo se requiere de la cooperación, el desarrollo, la integración y la prestación de servicios conjuntos por parte de las entidades.

No obstante, debe cumplir con unos requerimientos mínimos que garanticen los derechos de los ciudadanos:

- ✓ El intercambio de datos entre administraciones deberá respetar el derecho a la protección de datos de carácter personal.
- ✓ Deberá permitir el acceso a los datos ya aportados previamente por el interesado y que obren en poder de otras entidades.
- ✓ Deberá permitir el acceso de otras Administraciones para la obtención de datos e informaciones con las máximas garantías de seguridad, integridad y disponibilidad.
- ✓ Deberá permitir utilizar, para identificarse y autenticar los documentos que produzcan, un intercambio de información en entorno cerrado acordado previamente por las diferentes entidades.
- ✓ Deberá permitir a las entidades estar interconectadas e integradas.

El CPACA prevé la regulación de la interoperabilidad a través de los estándares que para el efecto defina el Gobierno Nacional, garantizando con ello una definición y mecanismos de implementación acordes con las posibilidades técnicas y financieras de las entidades públicas.

Este tema ofrece una mayor dificultad cuando se trate de interoperabilidad entre entidades de distintos niveles, y en especial con las autoridades locales, las cuales difícilmente estarían en condiciones técnicas y económicas para adoptar un sistema estricto en este sentido, por lo que lo más aconsejable sería la gradualidad.

## **El Expediente Electrónico**

Como consecuencia de la utilización de medios tecnológicos que replacen el papel, es posible constituir el expediente electrónico que se define como:

*“aquella serie ordenada de documentos que se tramitan en la Administración Pública por vía informática, integrado por documentos públicos y documentos privados. La necesaria e imprescindible intervención de funcionarios públicos en la tramitación de un expediente en la Administración Pública, le confiere el carácter de documento público a las actuaciones contenidas en el mismo.”<sup>75</sup>*

De lo anterior, se puede concluir que es 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.

Ahora bien, el expediente electrónico se conforma, tanto por los documentos emitidos como por los recibidos de manera ordenada, así como los documentos públicos y documentos privados y la intervención de funcionarios públicos en el ejercicio legal de sus funciones en la Administración Pública, sobre un determinado asunto tramitado ante ella.

Esta utilización podrá ser optativa, pues pueden coexistir tanto el expediente de papel como el electrónico, de acuerdo con las características del proceso que se lleve. Por ejemplo si es el procedimiento recae sobre una empresa que tenga los medios tecnológicos para interactuar con la Administración a lo largo de todo el procedimiento, sería conveniente para las partes llevar el expediente electrónico, toda vez que los soportes documentales podrían ser todos electrónicos. Igualmente, si el peticionario no tuviera a su alcance estos medios o tan sólo algunos, podría optarse por el expediente en papel o mixto.

Como se expresó precedentemente, el procedimiento administrativo electrónico tiene como base fundamental las etapas propias del procedimiento administrativo tradicional, tan sólo se le incorpora el ingrediente tecnológico en algunas de sus etapas, como se expondrá a continuación, en donde se abordará cada etapa del procedimiento administrativo tradicional y cómo se incorporaría el elemento tecnológico.

En Colombia, el expediente electrónico está regulado en los artículos 6º, 7º y 14 de la Ley 962 de 2005, debido a que estas normas habilitan a las

---

<sup>75</sup> CORREA FREITAS, Rubén. "Principios del procedimiento administrativo electrónico. Decreto del Poder Ejecutivo No. 65/998 de 10/III/98", en Ponencias del VI Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática, Pág. 755.

autoridades y entidades públicas para que acudan a los medios electrónicos con el fin de iniciar, adelantar y concluir sus actuaciones administrativas.

Es de aclarar que en la medida en que al interior del derecho administrativo existen diversos procedimientos, para efectos de analizar las etapas del procedimiento administrativo, se ha tomado como base el general que regula el CPACA, teniendo en cuenta que es el de mayor aplicación al interior de la administración pública y el aplicable de manera subsidiaria, a falta de regulación, dentro de los demás procedimientos administrativos.

### **3.1.Inicio del Procedimiento**

#### **La identificación de los ciudadanos**

Los ciudadanos deben disponer de alternativas para su identificación a la hora de realizar transacciones electrónicas con las entidades públicas, de tal manera que se tenga certeza de quién se está dirigiendo a ellas.

Sobre el particular, el CPACA establece como requisito para actuar ante las autoridades a través de medios electrónicos el registro de su dirección electrónica en la base de datos que deberá crearse para tal fin. Con esta inscripción las autoridades administrativas adelantarán la actuación a través de este medio, a menos que el solicitante manifieste que desea recibir comunicaciones o notificaciones por un medio distinto.

Todas las actuaciones que se surtan por este medio se recibirán en término hasta antes de las 12 de la noche y serán radicadas el día hábil siguiente.

No obstante, la inscripción no será necesaria en los casos de peticiones de información o consulta, que podrán ser atendidas vía electrónica.

Llama la atención que no exista ninguna previsión respecto de la forma como deba acreditarse la identidad del usuario, con el fin de darle certeza y seguridad, pues cabría la posibilidad de iniciar actuaciones en nombre de otro con la sola inscripción en el registro o que se diera el caso de un homónimo al cual le fuera adelantado un trámite a través de este medio, por la mera circunstancia de incluir un correo electrónico.

Este aspecto es de especial relevancia, y no se explica la razón por la cual no fue tenido en cuenta, cuando ya en materia tributaria la DIAN ha recibido la

acreditación como entidad de certificación cerrada, que le permite otorgar firma digital para los contribuyentes obligados a adelantar sus trámites ante dicha Administración.

### **Pagos electrónicos**

Su tarea fundamental es permitir el pago en línea en aquellos trámites que así lo requieran. Para ello, la plataforma debe estar integrada con otros elementos como la sede y la firma electrónica y demás elementos que garanticen la seguridad en las operaciones para lo cual debe existir acuerdo con diferentes entidades financieras.

En la actualidad existen sistemas como PSE que prestan este servicio e incluyen la mayoría de bancos existentes para brindar opciones a todos los usuarios, los cuales ya se han ido familiarizando con el sistema.

La etapa de formación del acto administrativo puede originarse a partir de tres supuestos que impulsan el procedimiento administrativo:

#### **3.1.1. En ejercicio del Derecho de Petición**

El derecho de petición es una de las principales formas de iniciación de un procedimiento administrativo, tendiente a la expedición de un acto administrativo, en su mayoría de carácter particular, aunque la ley prevé también su presentación en interés general.

Este derecho puede ser ejercido por cualquier persona<sup>76</sup>, puede ser en interés general o particular, de información o documentación y de consulta.

La ley no exige mayor formalidad para la presentación de la petición, la cual puede ser formulada verbalmente o por escrito. No obstante si se hace de manera verbal, se aconseja reducirla a documento escrito para efectos probatorios.

En esta primera etapa es posible hacer uso de las herramientas tecnológicas, para la presentación del derecho de petición, toda vez que éste puede hacerse a través del correo electrónico, un fax, a través del dominio o página web de la Entidad correspondiente, entre otros, ya sea con la incorporación de la

---

<sup>76</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-403, de 25 de julio de 1996. Magistrado Ponente Vladimiro Naranjo Mesa

firma digital o sin ella, toda vez que no se requiere la presentación personal de la petición e incluso es posible presentar una petición a favor de un tercero.

Como se mencionó anteriormente, el CPACA no prevé la utilización de una firma digital que identifique al peticionario. No obstante, como se explicó existen regulaciones que requieren de la firma digital para sus relaciones con la Administración.

En el caso del inicio del procedimiento a instancia de parte, el peticionario puede iniciar el procedimiento mediante el llenado y posterior envío del formulario electrónico alojado en la página web de la entidad pública. De este modo el administrado presenta sus solicitudes a la administración utilizando para ello internet. Esta solicitud es almacenada en la base de datos de la entidad pública. Generalmente, luego de enviado el formulario electrónico, la entidad pública acusa el recibo del formulario mediante un mensaje electrónico a la cuenta de correo por él registrada.

Luego de presentada la solicitud electrónica, la entidad pública debe recibir todos los formularios o escritos presentados, y deberá verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley, y en caso de no incumplirlos deberá advertírsele al interesado, con el fin de que subsane los defectos de que adolezca, concediéndole un plazo para que subsane.

### **3.1.2. De Oficio**

La Administración puede iniciar el procedimiento administrativo por mandato de la ley, caso en el cual requiere proferir el acto que dé inicio a la actuación y darlo a conocer al implicado, el documento que contiene el acto administrativo puede tener soporte en cualquier medio electrónico, suscrito a través de un medio que asegure la autenticidad del funcionario que lo emite y garantice la inalterabilidad del documento. Para el efecto la administración debe dotarse de los medios respectivos, como lo sería la firma digital.

La notificación del acto de inicio es de vital importancia, como lo expresa Santofimio:

*“La principal obligación que emana para la administración que inicia oficiosamente una actuación administrativa es la de comunicar la existencia de la misma, de manera oportuna, con el propósito de que se garantice el debido*

*proceso, el derecho de defensa y contradicción, evitando el adelantamiento de procesos oscuros o a espaldas de los interesados en las resultas del mismo.”<sup>77</sup>*

Para este efecto, es posible recurrir a los medios tecnológicos, para su notificación a través de correo electrónico, con la correspondiente firma digital que autentique el documento enviado y de esta manera garantizar una comunicación rápida del acto, obteniendo copia instantánea de éste. De todo lo anterior, se debe dejar constancia en un acuse de recibo que se permita conocer la fecha y hora en que el interesado tuvo conocimiento del documento.

Es de anotar que estos medios no se encuentran al alcance de todos los ciudadanos y cuando se inicia la actuación administrativa se requiere tener certeza del conocimiento que las personas tienen sobre la mencionada apertura. Este mecanismo es especialmente utilizado para los casos de personas que por su actividad comercial o industrial tienen acceso a estos medios, tal como lo ha utilizado la Superintendencia de Industria y Comercio en la Delegada de Propiedad Industrial<sup>78</sup>

### **3.1.3. En Cumplimiento de un Deber legal**

Para este caso, como en el caso del derecho de petición, es posible utilizar los medios tecnológicos para que el ciudadano presente el escrito que da inicio al procedimiento, o la inclusión de formatos dentro de la página web de la Entidad para que sean diligenciados y presentados a través de correo electrónico u otro medio magnético. Este sería el caso de las declaraciones tributarias presentadas ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN-, en los que algunos contribuyentes se encuentran obligados a presentarlas electrónicamente a través de un mecanismo que garantiza la inalterabilidad del documento.<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Op.Cit, página 213.

<sup>78</sup> “La Superintendencia de Industria y Comercio pone a disposición de los usuarios del Sistema de Propiedad Industrial la posibilidad de notificarse en línea a través de Internet accediendo al sistema de la entidad como se enuncia en el numeral 1, así como la de tener acceso inmediato, por este mismo medio, al contenido del acto administrativo respectivo, entendiéndose notificado a partir de la fecha y hora de aceptación de la notificación en línea a través de Internet. Los términos de ejecutoria empezarán a contarse desde el día hábil siguiente al de la fecha de la notificación”. En [www.sic.gov.co](http://www.sic.gov.co) Fecha de actualización: 2010-04-28

<sup>79</sup> Resolución 3845 de 30 de abril de 2008 proferida por DIAN. “ARTÍCULO 5. Forma de presentación de la información. La información a que se refiere la presente Resolución debe ser presentada en forma virtual utilizando los servicios informáticos electrónicos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales,

En este caso, al ser la DIAN una entidad de certificación cerrada, provee los certificados digitales a los contribuyentes que utilizan este mecanismo.

### 3.2. Formación del Expediente

Por mandato del Código Contencioso Administrativo vigente y el CPACA, toda actuación administrativa conlleva la formación de un expediente, el que se irá nutriendo de todas las actuaciones que se susciten dentro de la actuación administrativa.<sup>80</sup>

En 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:

*“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:”*

*“... 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>81</sup>*

---

*haciendo uso de la firma digital respaldada con certificado digital emitido por la DIAN. Parágrafo. Cuando la DIAN lo autorice, podrá utilizarse firma digital respaldada con certificado digital emitido por entidades externas.”*

Decreto 1791 de 2007, por medio del cual se reglamenta el artículo 579-2 del Estatuto Tributario:

*“Artículo 1°. Presentación virtual de las declaraciones. Las declaraciones tributarias de los impuestos y de las retenciones en la fuente administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales se presentarán a través de los servicios informáticos electrónicos de la entidad, para lo cual se establecen entre la DIAN y el contribuyente o usuario las siguientes condiciones: Mecanismo de firma digital amparado en certificado digital para declarantes y contador público o revisor fiscal...”*

<sup>80</sup> CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, art. 29.

<sup>81</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.

El expediente electrónico es muy importante, pues a través de él se garantiza la conservación e inalterabilidad del documento para su posterior consulta, para el efecto deberá cumplir con los siguientes requerimientos:

- ✓ Deberá ser capaz de conservar en formato electrónico todos los documentos electrónicos que formen parte de un expediente y/o que afecte a derechos o intereses de los ciudadanos.
- ✓ Deberá tener en cuenta que el interesado o la Administración podrán emitir copias auténticas siempre que el documento original esté en manos de la Administración y que la información sobre firma electrónica (y, si procede, sellado de tiempo) permitan comprobar la coincidencia con el original.
- ✓ El almacenamiento debe ser seguro. En particular se deberá asegurar la identificación y el control de accesos.
- ✓ El almacenamiento de los documentos deberá ser en un soporte que se pueda convertir a otros formatos, accesible desde distintas aplicaciones.
- ✓ Deberá entenderse como expediente al conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento.
- ✓ Debe ser posible que un documento pueda formar parte de distintos expedientes electrónicos.
- ✓ Deberá tener en cuenta que los expedientes deberán llevar un índice electrónico firmado por la Administración.<sup>82</sup>

El sistema de estampado cronológico bien puede garantizar la exactitud del origen y destino del acto administrativo por medio electrónico, la fecha en que esto ocurrió y el historial de todo aquello que lo haya afectado.

El 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. Establece además, 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.

---

<sup>82</sup> En [www.cenatic.es/laecsp/page19/page19.html](http://www.cenatic.es/laecsp/page19/page19.html)

Establece que este índice garantizará la integridad del expediente electrónico y permitirá su recuperación cuando se requiera y orden conservar copiad de seguridad periódicas que cumplan con los requisitos de archivo y conservación en medios electrónicos.

### **3.3.Pruebas**

Dentro del procedimiento administrativo se pueden aportar dentro de la petición las pruebas que el solicitante crea conveniente o solicitar la práctica de ellas. Igualmente, pueden ser decretadas de oficio. Para el manejo de las pruebas, el procedimiento administrativo electrónico puede: de un lado tener el archivo digital de los documentos con soporte en papel y la conservación en un lugar especial las pruebas documentales originales. De otro lado, si las pruebas no tienen como soporte el papel o el medio digital, podría recurrirse a su registro filmico, con el fin de que repose en el expediente electrónico y conservar igualmente dichas pruebas en físico en un lugar seguro.

No debe olvidarse que el procedimiento administrativo electrónico también puede ser mixto, de acuerdo con lo que sea más conveniente para la entidad. De lo que se trata aquí es de encontrar medios que faciliten la labor de la administración pública y no su entramiento.

### **3.4. Decisión**

Una vez agotada la etapa probatoria la administración produce una decisión que se materializa a través de un acto administrativo, proferido por el funcionario competente.

Dentro del procedimiento administrativo electrónico, dicho acto puede generarse por medio electrónico, a través de la utilización de la firma digital, con el fin de garantizar la integridad y autenticidad del documento. Este mecanismo trae algunas ventajas:

*“Sin lugar a dudas, la implementación de los actos administrativos electrónicos además de garantizar, como se ha dicho, la autenticidad del contenido y la decisión materializada en ellos, constituye un importante instrumento jurídico para la materialización de los derechos fundamentales de los administrados, al utilizar las importantes herramientas tecnológicas que brinda el mundo moderno, con la posibilidad de adoptar a la mayor brevedad posible y casi en tiempo real las correspondientes decisiones administrativas, lo cual brinda*

*oportunidad, eficiencia y eficacia a la decisión aunado a la seguridad jurídica que se ofrece a los particulares”<sup>83</sup>*

### **El Acto Administrativo Electrónico**

Teniendo en cuenta que un documento público administrativo es el que emite válidamente una autoridad pública. A través de la aplicación del equivalente funcional es posible emitir el acto administrativo por medios electrónicos utilizando la firma digital garantizando así la identidad de la autoridad que lo emite y la integridad de su contenido.

Es de tener en cuenta que pueden convivir escritos en soporte papel y en soporte electrónico en la actividad de la Administración Pública al menos durante algún tiempo, se debe garantizar la denominada equivalencia de soportes, de manera que el documento no solo tenga plena validez y eficacia en su soporte original, sino que los intercambios de soporte no perjudiquen su plena admisibilidad.

El CPACA prevé la emisión de actos administrativos por medios electrónicos siempre y cuando se asegure su autenticidad, integridad y disponibilidad; presentando una fórmula que asegura la neutralidad tecnológica, pues en la actualidad lo más usual es la firma digital, que puede garantizar estos atributos, pero en el futuro la tecnología puede cambiar y se pueden desarrollar otros mecanismos que cumplan las mismas funciones con una mayor grado de seguridad y a un más bajo costo.<sup>84</sup>

### **3.5. Notificación y Publicación**

Proferida la decisión, es menester darla a conocer al interesado. La notificación es un acto jurídico procesal mediante el cual la Administración

---

<sup>83</sup> ORTIZ, Clara y Mónica María Correa. “La Certeza Jurídica de los Actos Administrativos por Medios Electrónicos.”

<sup>84</sup> “ARTÍCULO 55. DOCUMENTO PÚBLICO EN MEDIO ELECTRÓNICO. Los documentos públicos autorizados o suscritos por medios electrónicos tienen la validez y fuerza probatoria que le confieren a los mismos las disposiciones del Código de Procedimiento Civil.

*Las reproducciones efectuadas a partir de los respectivos archivos electrónicos se reputarán auténticas para todos los efectos legales.”*

“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.”

Pública da a conocer una actuación al interesado. En Colombia, las notificaciones se han venido realizando a través de los medios de comunicación tradicionales, como el papel. Sin embargo, ante la aparición de las TIC el Estado se enfrenta al desafío de crear mecanismos para hacer más expedita la comunicación de sus decisiones.

Es por ello que en la última década del siglo XX y el inicio del presente siglo se han creado un conjunto de normas jurídicas que permiten el uso de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones en las notificaciones, tomando en consideración las características técnicas de los mecanismo empleados, tales como servidores de base de datos, servidores de correo electrónico y las redes cerradas, como una Intranet o Extranet, y redes abiertas como la Internet.

El marco jurídico que permite aplicar los medios electrónicos en materia de notificación de las decisiones de la Administración Pública son los siguientes: a) el principio de equivalencia funcional establecido en los artículos 6, 7, 8, 12 y 13 de la Ley 527 de 1999, en la que se le brinda validez jurídica y probatoria a los mensajes de datos; b) el Decreto 2150 de 1995 en sus artículos 16, 25 y 26, se permite el uso de las tecnologías de la información al interior de la Administración Pública; c) la Ley 962 de 2005 sobre simplificación y racionalización de trámites habilita concretamente tres actuaciones estatales a través de medios electrónicos, sobre el Procedimiento Administrativo, los Actos Administrativos y la Contratación Estatal; y d) finalmente la Ley 794 de 2003, reformativa del Código de Procedimiento Civil, aplicable de forma subsidiaria al procedimiento administrativo, establece como uno de los actos de comunicación procesal a través de medios electrónicos, precisamente la notificación electrónica.

Es importante destacar que la utilización de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones entrañan riesgos inherentes a su naturaleza. Por esta razón existen mecanismos que le brindan seguridad y confianza a éstas. Así, los artículos 315 y 320 del Código de Procedimiento Civil, modificados por la Ley 794 de 2003, que permiten el uso del correo electrónico y de otros medios idóneos, establecen como requisito que se pueda acreditar o confirmar la recepción de la notificación en forma segura, lo cual se logra con autoridades certificadoras acreditadas, que están reguladas en la Ley 527 de 1999, artículos 29 y siguientes.

Mediante el mecanismo de certificación se garantiza que las comunicaciones sean conocidas sólo por las partes interesadas (principio de confidencialidad), que exista la seguridad de confirmar la identidad del emisor (principio de autenticidad), que las comunicaciones no sean alteradas

en el camino (principio de integridad) y la forma en la que se haya generado, archivado o comunicado el mensaje y la forma en que se haya conservado la integridad de la información (principio de confiabilidad); principios contenidos expresa y tácitamente en la ley de comercio electrónico.

La Ley 962 de 2005 tiene como principio rector el “*fortalecimiento tecnológico*”, establecido con el fin de articular la actuación de la Administración Pública y de disminuir los tiempos y costos de realización de los trámites por parte de los administrados (núm. 4, art. 1). Además dispone que la ley se aplica a los trámites y procedimientos administrativos de la Administración Pública, de las empresas de servicios públicos domiciliarios de cualquier orden y naturaleza, y de los particulares que desempeñen función administrativa (art. 2).

Asimismo, en el artículo 6° se establece la obligación de los organismos y entidades de la Administración Pública poner en conocimiento de los ciudadanos cualquier medio tecnológico o documento electrónico de que dispongan, a fin de hacer efectivos los principios de igualdad, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, moralidad y eficacia en la función administrativa. A su vez, le otorga los organismos y entes estatales la facultad de implementar las condiciones y requisitos de seguridad que para cada caso sean procedentes, sin perjuicio de las competencias que en esta materia tengan algunas entidades especializadas.

En la misma norma se permite que la Administración Pública pueda utilizar adicionalmente soportes, medios y aplicaciones electrónicas para el trámite, notificación y publicación de la sustanciación de las actuaciones así como la expedición de los actos administrativos.

En relación con la utilización de medios electrónicos se establece una remisión expresa a la Ley 527 de 1999 y las normas que la complementen, adicionen o modifiquen, en concordancia con las disposiciones del Capítulo 8 del Título XIII, Sección Tercera, Libro Segundo, artículos 251 a 293, del Código de Procedimiento Civil, y demás normas aplicables.

Además, se reitera que la utilización de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones para adelantar trámites y competencias de la Administración Pública deberá garantizar los principios de autenticidad, disponibilidad e integridad.

En caso de que deba publicarse la decisión, es posible acudir a la página web de la entidad, en donde se pondría a disposición de los terceros interesados la decisión.

Sobre la posibilidad de notificación por medios electrónicos la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado tuvo la oportunidad de pronunciarse con ocasión de la consulta que al respecto le hiciera la Ministra de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones respecto del procedimiento:

*“Con respecto a la consulta que ahora se resuelve, lo hasta aquí dicho significa que a partir de la entrada en vigencia de la ley 527 de 1999, la lectura del artículo 44 del C.C.A., puede hacerse entendiendo que la expresión “personal”, que califica la notificación de los actos administrativos de carácter particular, es comprensiva no sólo de la presencia física del interesado o de quien lo represente, sino de la presencia virtual, propia de las comunicaciones por vía electrónica, puesto que el acto formal de la notificación no está incluido en las excepciones que dicha ley 527 consagra para su aplicación, pero siempre que se observen los requisitos técnicos y jurídicos que permiten dar valor probatorio al mensaje de datos.*

*Entonces, bajo la rigurosa observancia de los requisitos formales que garantizan al particular el conocimiento, cierto y confiable, de los actos administrativos que afecten sus derechos o intereses, así como el ejercicio oportuno de los recursos que sean procedentes, la administración puede acudir a los medios electrónicos para notificar sus actos, teniendo presente que bajo esta modalidad sigue vigente el efecto consagrado en el artículo 48 del C.C.A. para el caso de la notificación inexistente o irregular, esto es, la ineficacia de la decisión de que se trate, pues “en Internet puede haber una realidad virtual pero ello no significa que los derechos en dicho contexto también lo sean”<sup>85</sup>, y en este caso, además de los derechos fundamentales del particular está en juego la eficacia de los actos administrativos”.*

En la actualidad, y a través de la reglamentación expedida por algunas autoridades administrativas existe la obligatoriedad de comunicarse a través de medios electrónicos y de la utilización de firmas digitales para asegurar la identidad del usuario, como en el caso de las obligaciones tributarias que se tramitan ante la DIAN por algunos contribuyentes o los reportes de estados financieros que los vigilados presentan ante la Superintendencia de Financiera.

Esta previsión se hace teniendo en cuenta la capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados, que garantizan el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos precisos.

---

<sup>85</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1147-01, declaró exequible el artículo 91 de la ley 633 de 2000, que obligó a inscribir en el registro mercantil y en la DIAN, las páginas web y los sitios de Internet de origen colombiano.

En el CPACA, se prevé que las notificaciones administrativas puedan realizarse utilizando medios electrónicos siempre que el interesado haya aceptado este medio de notificación. En este caso la notificación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda al acto administrativo, las cuales corresponde a la autoridad pública certificar, mediante la implantación de los mecanismos tecnológicos correspondientes.

No obstante, el solicitante podrá solicitar a la autoridad pública que las notificaciones sucesivas no se realicen por medios electrónicos sino por los demás medios que establece el Código.<sup>86</sup>

Un sistema de notificaciones en línea requiere:

- ✓ Almacenar si existió transmisión y recepción, las fechas, el contenido, el remitente y el destinatario.

---

<sup>86</sup> ARTÍCULO 56. NOTIFICACIÓN ELECTRÓNICA. Las autoridades podrán notificar sus actos a través de medios electrónicos, siempre que el administrado haya aceptado este medio de notificación.

Sin embargo, durante el desarrollo de la actuación el interesado podrá solicitar a la autoridad que las notificaciones sucesivas no se realicen por medios electrónicos, sino de conformidad con los otros medios previstos en el Capítulo Quinto del presente Título.

La notificación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda al acto administrativo, fecha y hora que deberá certificar la administración.

ARTÍCULO 67. NOTIFICACIÓN PERSONAL. Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse.

En la diligencia de notificación se entregará al interesado copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo, con anotación de la fecha y la hora, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo.

El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos invalidará la notificación.

La notificación personal para dar cumplimiento a todas las diligencias previstas en el inciso anterior también podrá efectuarse mediante una cualquiera de las siguientes modalidades:

1. Por medio electrónico. Procederá siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera.

La administración podrá establecer este tipo de notificación para determinados actos administrativos de carácter masivo que tengan origen en convocatorias públicas. En la reglamentación de la convocatoria impartirá a los interesados las instrucciones pertinentes, y establecerá modalidades alternativas de notificación personal para quienes no cuenten con acceso al medio electrónico.

ARTÍCULO 68. CITACIONES PARA NOTIFICACIÓN PERSONAL. Si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, se le enviará una citación a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, para que comparezca a la diligencia de notificación personal. El envío de la citación se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto, y de dicha diligencia se dejará constancia en el expediente.

Cuando se desconozca la información sobre el destinatario señalada en el inciso anterior, la citación se publicará en la página electrónica o en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días.

- ✓ Cumplir en sus comunicaciones con los requisitos de seguridad e integridad.
- ✓ Acreditar el momento de la puesta a disposición del acto objeto de notificación y del acceso al contenido.
- ✓ Las plataformas de notificación y de gestión de expedientes tendrán en cuenta los plazos fijados por la ley para los trámites administrativos.
- ✓ Entender que la notificación electrónica ha tenido lugar en cuanto el interesado acceda electrónicamente al contenido.

En la actualidad existen algunas entidades que han adoptado la notificación electrónica:

#### **Notificación electrónica en la Superintendencia de Industria y Comercio**

Además, existen ciertas regulaciones específicas para algunas entidades estatales que permiten el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en materia de notificación. Como es el caso de los actos administrativos expedidos por la Delegatura para la Propiedad Industrial de la Superintendencia de Industria y Comercio, que utiliza la modalidad de notificación en línea a través de Internet mediante la opción de Servicios en Línea de su página web ([www.sic.gov.co](http://www.sic.gov.co)). Los fundamentos jurídicos para acudir a tal mecanismo son: a) el artículo 6 de la Decisión 486 de 2000 de la Comisión de la Comunidad Andina que sobre esta materia prevé que *“La oficina nacional competente podrá establecer un sistema de notificación que permita comunicar adecuadamente sus decisiones a los interesados”*; y b) el numeral 6 del artículo 2 del Decreto 2153 de 1992, en virtud del cual, entre otras funciones de la Superintendencia de Industria y Comercio, está la de *“Administrar el sistema nacional de la propiedad industrial y tramitar y decidir los asuntos relacionados con la misma”*. Aunque, la utilización de este medio está supeditada a la aceptación de unos términos y condiciones establecidos por el ente estatal, los cuales son:

1. Sólo se notifican en línea a través de Internet los actos administrativos proferidos por la Delegatura para la Propiedad Industrial que deban ser notificados personalmente y tienen las mismas consecuencias jurídicas que la de una notificación personal. Entendiéndose notificado a partir de la fecha y hora de aceptación de la notificación. Además una vez el acto administrativo quede en firme el usuario obtendrá de manera inmediata el título o certificado del signo distintivo en mención.

2. Los términos de ejecutoria empezarán a contarse desde el día hábil siguiente al de la fecha de la notificación. La Superintendencia de Industria y Comercio informará al usuario, por medios electrónicos y/o mediante comunicación escrita a la dirección suministrada para notificaciones, cualquier suspensión, modificación o supresión del procedimiento de notificación en línea a través de Internet.

3. El usuario tomará las medidas de seguridad apropiadas de las claves de acceso que la Superintendencia de Industria y Comercio le otorgue para efectos de acceder al sistema específico de notificación en línea a través de Internet y prestará la colaboración necesaria para implementar este procedimiento acudiendo a la capacitación de acuerdo a lo indicado por la entidad.

4. La Superintendencia de Industria y Comercio establece el procedimiento para operar el Sistema de Notificación en línea a través de Internet.

5. El usuario deberá suministrar la información que la entidad requiera.

### **Notificación electrónica en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN**

Asimismo, los contribuyentes, responsables, agentes retenedores o declarantes, tienen la opción de elegir la notificación electrónica de los actos administrativos proferidos por la DIAN, de conformidad al artículo 46 de la Ley 1111 de 2006 que adicionó al Estatuto Tributario el artículo 566-1 sobre notificación electrónica. En esta norma se establecen las reglas para surtir la notificación por este medio, los términos legales para computarla, los eventos en que se presenten dificultades y la forma de proceder ante ellos; y por último aclara que este procedimiento también será aplicable para los actos administrativos que decidan recursos y las actuaciones que en materia de Aduanas y de Control de Cambios deban notificarse por correo o personalmente.

### **3.6. Recursos**

Los actos administrativos que se profieran son susceptibles de los recursos de reposición y apelación, los cuales podrán interponerse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación del acto administrativo.<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, arts. 50 Y ss

Estos recursos exigen la presentación personal por parte del recurrente. Para esta etapa, los recursos tecnológicos pueden utilizarse para la interposición de recursos, a través del correo electrónico y la firma digital, esta última con el fin de suplir el requisito de la presentación personal.

Resueltos los recursos, a través del acto administrativo correspondiente, la decisión queda en firme. Para la resolución de los recursos se aplica lo expresado para la expedición de la decisión inicial.<sup>88</sup>

### 3.7. Archivo y conservación del Expediente

Una de las etapas más importantes dentro del procedimiento administrativo es el archivo y conservación del expediente, pues este será la base para su posterior consulta, para atender las peticiones de los ciudadanos y para servir como prueba.

Formado el expediente, como se expuso precedentemente, debe proveerse de los más altos estándares de seguridad para su almacenamiento, el cual se ha denominado bodegaje electrónico.

Para la conservación de los archivos el artículo 12 de la Ley 527 de 1999 establece los requisitos que debe tener el sistema que contenga la información almacenada, esto es: la información debe ser accesible para su posterior consulta, el mensaje de datos debe estar en el formato en el que se haya generado, enviado o recibido, o en un formato que permita verificar que se reprodujo con exactitud la información conservada, debe conservarse toda la información que permita determinar el origen, el destino del mensaje, la fecha y la hora en que fue enviado o recibido el mensaje o producido el documento. Es de señalar que no es imprescindible conservar el mensaje de datos, siempre y cuando la información archivada reproduzca con exactitud el mensaje de datos en la forma recibida.

---

<sup>88</sup> “ARTÍCULO 77. REQUISITOS. Por regla general los recursos se interpondrán por escrito que no requiere de presentación personal si quien lo presenta ha sido reconocido en la actuación. Igualmente, podrán presentarse por medios electrónicos.

Los recursos deberán reunir, además, los siguientes requisitos:

1. Interponerse dentro del plazo legal, por el interesado o su representante o apoderado debidamente constituido.
2. Sustentarse con expresión concreta de los motivos de inconformidad.
3. Solicitar y aportar las pruebas que se pretende hacer valer.
4. Indicar el nombre y la dirección del recurrente, **así como la dirección electrónica** si desea ser notificado por este medio.” (negrilla fuera de texto)

Este artículo tiene la finalidad de fijar las condiciones en los que se cumpliría la obligación de conservar mensajes de datos que pudiera existir con arreglo a la ley aplicable la cual debe garantizar unos mínimos de seguridad informática: control de acceso, clasificación de la información

Estos archivos deben asegurar el acceso al usuario, es decir, que exista una adecuación de los mecanismos de control de acceso, una reproducción en las mismas condiciones de almacenamiento, una reproducción del formato a lo largo del tiempo. De igual modo, su validez se da en medios electrónicos; es decir, cuando se tiene un mensaje de datos sólo se puede verificar por vía electrónica, ya que el documento está producido para el cumplimiento de estos atributos; con lo cual la copia física ostenta el título de copia del original electrónica. La copia física o impresa no puede llegar a ser verificada en su autenticidad e integridad, en la fecha y hora y posterior consulta porque no está dentro al formato adecuado y se encuentra ya almacenado.<sup>89</sup>

Finalmente, el archivo y conservación de mensajes de datos puede encomendarse a un tercero especializado de conformidad con lo previsto en el artículo 14 de la Ley 527 de 1999: *“La administración pública podrá contratar con personas naturales o jurídicas los servicios de custodia, organización, reprografía y conservación de documentos de archivo”*

La Ley 594 de 2000, más conocida como *ley de archivos* permite el uso de las nuevas tecnologías para la realización de la función archivística, fijando las pautas por las cuales debe realizarse: que permita la organización archivística de los documentos, que existan las condiciones operacionales de seguridad y de perdurabilidad y que pueda haber una reproducción de la información contenida en estos soportes.

La Administración tiene la obligación de archivar los documentos electrónicos relativos a actos administrativos que afecten los derechos o intereses de los particulares en el mismo formato en el que se originaron, o en otro cualquiera que asegure la identidad e integridad de la información necesaria para reproducirlo.

Se debe asegurar la posibilidad de trasladar los datos a otros formatos y soportes que garanticen el acceso.

---

<sup>89</sup> RINCÓN CÁRDENAS, Erick y Nelson Javier Pulido. *Protocolo Reprográfico con Valor Probatorio*, Comité de Reprografía Sistema Nacional de Archivos Septiembre de 2010. En [www.slideshare.net/scarchivistas/](http://www.slideshare.net/scarchivistas/)

Los distintos soportes deben contar con medidas de seguridad que garanticen la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados. En particular, asegurarán la identificación de los usuarios y el control de accesos, así como el cumplimiento de las garantías previstas en la legislación de protección de datos.

El CPACA establece que cuando el procedimiento administrativo se realice por medios electrónicos, los documentos deben almacenarse por estos mismos medios, sin perjuicio de que puedan almacenarse electrónicamente, los documentos utilizados en todas las actuaciones administrativas.

Igualmente prevé que la conservación de los documentos que contengan los actos administrativos de carácter individual, deberán asegurar la autenticidad e integridad de la información para reproducirlos y registrar las fechas de expedición, notificación y archivo.

Esta previsión sería aconsejable hacerla extensiva no sólo a los actos administrativos de contenido particular, sino en todas las actuaciones que se realicen y los actos administrativos que se emitan, para generar confianza en la información que emite la respectiva entidad.<sup>90</sup>

En cuanto al expediente electrónico, lo define como el conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo, independientemente de la información en ellos contenida.

Establece que deberá foliarse a través de un índice, firmado digitalmente por la autoridad correspondiente, garantizando así su integridad y permitiendo su recuperación cuando se requiera.

---

<sup>90</sup> ARTÍCULO 58. ARCHIVO ELECTRÓNICO DE DOCUMENTOS. 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.

Igualmente, establece que la autoridad respectiva conservará copias de seguridad periódicas que cumplan los requisitos de archivo y conservación en medios electrónicos de conformidad con lo establecido en la ley.<sup>91</sup>

Estos son los elementos que encontraríamos como propios del procedimiento administrativo electrónico y que tienen que ver más con la forma que con el fondo de éste. Pues el acto administrativo, como expresión de voluntad de la administración, con todos sus elementos, continúa siendo el mismo, tal como la ley lo ha previsto. Siendo posible así utilizar indistintamente cualquier medio para su generación y publicidad.

La incorporación de las TIC a los procedimientos administrativos en poco altera los elementos de fondo del acto administrativo, tales como la competencia del sujeto que emite el acto, el objeto o contenido del acto, la causa o motivo y la finalidad. Por lo tanto, en principio, los elementos de fondo del acto administrativo electrónico vienen siendo los mismos elementos del fondo del acto administrativo tradicional. Por el contrario, los cambios que se producen por el uso de los medios tecnológicos como soporte material de los actos en los procedimientos administrativos, inciden en los elementos de forma del acto administrativo.<sup>92</sup>

No obstante lo anterior, el CPACA establece en la necesidad de que el Gobierno Nacional reglamente los estándares y protocolos que deberán cumplir las autoridades administrativas para la implementación de los medios electrónicos en los procedimientos administrativos.<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> ARTÍCULO 59. EXPEDIENTE ELECTRÓNICO. 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.

<sup>92</sup> Gigliolla Abreu González. Universidad Central de Venezuela “Hacia el Procedimiento Administrativo Electrónico Venezolano” en: [www.cibersociedad.net/congreso](http://www.cibersociedad.net/congreso). 2 de diciembre de 2005.

<sup>93</sup> ARTÍCULO 64. ESTÁNDARES Y PROTOCOLOS. Sin perjuicio de la vigencia dispuesta en este Código en relación con las anteriores disposiciones, el Gobierno Nacional establecerá los estándares y protocolos que deberán cumplir las autoridades para incorporar en forma gradual la aplicación de medios electrónicos en los procedimientos administrativos.

A continuación se presenta un paralelo entre el procedimiento administrativo tradicional y el electrónico:

Inicio

		<b>PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO TRADICIONAL</b>	<b>PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRONICO</b>
<b>A Instancia de Parte</b>	<b>Apertura</b>	Escrito dirigido a la Administración o petición verbal reducida a escrito	Escrito mediante documento electrónico, previa inscripción en el registro que tenga para el efecto la Administración.
	<b>Registro y Recibo de Solicitud</b>	Presentación del escrito ante la oficina, quien entrega constancia de lo recibido	-Entrega de escrito vía Internet -Acuse de recibo electrónico y automático

Sustanciación

	<b>PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO TRADICIONAL</b>	<b>PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRONICO</b>
<b>Apertura del Expediente Administrativo</b>	-Apertura y acumulación de expediente administrativo.	-Apertura y acumulación del expediente administrativo electrónico
<b>Solicitud de Pruebas</b>	-Escrito solicitando pruebas a otras autoridades u organismos.	-Solicitud de pruebas a otras entidades u organismos vía Internet o por medios electrónicos.

Decisión

	<b>PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO TRADICIONAL</b>	<b>PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRONICO</b>
<b>Decisión</b>	-Decisión expresa mediante acto administrativo	-Decisión expresa mediante acto administrativo electrónico.
<b>Otras Formas de Terminación</b>	-Desistimiento: Escrito presentado por el interesado	-Desistimiento: Mediante escrito electrónico presentado por el interesado.

Notificación

	<b>PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO TRADICIONAL</b>	<b>PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRONICO</b>
<b>Notificación personal</b>	-Comunicación al interesado para que se presente a notificarse personalmente de la decisión. -Acto de notificación personal y entrega de copia auténtica del acto administrativo.	- Notificación a través de internet, enviando el acto administrativo correspondiente, el cual se reputará auténtico para todos los efectos legales.
<b>Notificación por edicto</b>	Fijación del edicto en la sede de la Entidad respectiva.	-Fijación del edicto en la página web de la entidad.

Recursos

	<b>PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO TRADICIONAL</b>	<b>PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRONICO</b>
<b>Interposición de recursos</b>	-Escrito presentado personalmente el recurrente, o con previa presentación personal ante notario, en la sede de la Entidad respectiva.	-Entrega de escrito via Internet -Acuse de recibo electrónico y automático

Decisión final

	<b>PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO TRADICIONAL</b>	<b>PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRONICO</b>
<b>Decisión</b>	-Decisión expresa mediante acto administrativo	-Decisión expresa mediante acto administrativo electrónico.

Notificación

	<b>PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO TRADICIONAL</b>	<b>PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRONICO</b>
<b>Notificación personal</b>	-Comunicación al interesado para que se presente a notificarse personalmente de la decisión. -Acto de notificación personal y entrega de copia auténtica del acto	- Notificación a través de internet, enviando el acto administrativo correspondiente, el cual se reputará auténtico para todos los efectos legales.

	administrativo.	
<b>Notificación por edicto</b>	Fijación del edicto en la sede de la Entidad respectiva.	-Fijación del edicto en la página web de la entidad.

### **Ventajas y Desventajas del Procedimiento Administrativo Electrónico**

El procedimiento administrativo electrónico trae consigo algunas ventajas frente al procedimiento tradicional como la de una mayor eficacia en la prestación de los servicios por parte de la Administración, reducción de plazos y costos, aumento de la transparencia y confiabilidad en la Administración y posibilita un ejercicio efectivo de los derechos de los ciudadanos.

Elementos como la interoperabilidad facilitan la obtención de documentos de otras entidades, lo que facilita la tramitación de los servicios ofrecidos, con una mejora considerable de tiempo y esfuerzos en favor del ciudadano.

Es de resaltar que la base del procedimiento administrativo electrónico es el servicio al ciudadano, haciéndolo cada día más fácil y accesible.

Estas ventajas desencadenan unas consecuencias como la recuperación de la confianza y satisfacción de los ciudadanos y un ahorro en el largo plazo para la Administración Pública.

No obstante, este procedimiento exige una inversión importante de recursos en las entidades públicas, y en mejorar el acceso de los ciudadanos a esos medios.

De otro lado, estas tecnologías son susceptibles de ser objeto de fraudes o intromisiones no deseadas, que exigen un alto grado de control para mitigar su impacto en el servicio público.

La seguridad es el principal riesgo que debe afrontar el procedimiento administrativo electrónico, pues de ella dependen las garantías de derechos fundamentales que deben otorgarse en toda la actuación administrativa.

Por eso, para la implementación del procedimiento administrativo electrónico es necesario contar con un sistema que cumpla con los criterios mínimos de seguridad, los cuales deberán estar enmarcadas en los principios informáticos ya generales de integridad, autenticidad, disponibilidad y no repudio.

#### **4. APLICACIÓN PRÁCTICA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO**

El procedimiento administrativo electrónico puede convertirse en una herramienta muy eficaz a la hora de tramitar algunos de los servicios que ofrece la Administración, en el presente caso se hará un paralelo entre el trámite como se ofrece hoy en día la forma como podría brindarse a los usuarios:

**Entidad: Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil**

Dependencia: Subdirección General

**Trámite:** Otorgamiento, renovación, cancelación o suspensión de los permisos de construcción y/o operación de Aeródromos y Helipuertos

**En qué consiste:**

Obtener autorización para la construcción de un aeródromo o helipuerto y obtener los permisos de operación de éstos.

**Importancia del trámite:**

Los aeródromos y helipuertos privados son una necesidad para las zonas de difícil acceso a través de otros medios de transporte, distintos al aéreo. Existen condiciones de seguridad que impiden la movilidad terrestre o acuática, y la agricultura requiere de fumigación aérea, entre otras necesidades; que hacen que el trámite de obtención de permisos de construcción y operación de aeródromos y helipuertos privados se encuentren a la orden del día.

Es de resaltar que en la actualidad el trámite se encuentra concentrado en Bogotá, y las necesidades son generadas en todo el territorio nacional, en especial en zonas de difícil acceso.

El trámite que se presenta a continuación fue tomado de la página [www.gobiernoenlinea.gov.co](http://www.gobiernoenlinea.gov.co).

Pasos	Trámite tradicional	Trámite electrónico	Ventajas
1	Realizar el pago del valor del trámite en la Caja de la Aeronáutica Civil ubicada	A través de la sede electrónica de la Aeronáutica Civil, se	No es necesario el desplazamiento a la Bogotá para realizar el

	en el Aeropuerto Eldorado segundo piso, muelle internacional.	registra el usuario y diligencia el formato respectivo solicitando el trámite. Pago en línea a través de la sede electrónica de la Aeronáutica Civil.	trámite.
2	Para radicar la solicitud escrita, dirijase a la Subdirección General, ubicada en el Aeropuerto Eldorado de Bogotá, donde le recibirán la solicitud junto con la documentación exigida y le asignarán un número de radicado. Documentos Requeridos: Certificado de Carencia de Informes por Tráfico de Estupefacientes Certificado de Brigada Militar Planos Solicitud escrita Certificado de Cámara de Comercio Certificado de Libertad del inmueble Contrato de arrendamiento Recibo de pago	En virtud del principio de equivalencia funcional el mensaje de datos debe recibir el mismo tratamiento de los documentos consignados en papel, para este caso, la solicitud es recibida en la sede electrónica de la Aerocivil, junto con los documentos exigidos para adelantar el trámite y automáticamente se genera un acuse de recibo, asignándole un número de radicado de la solicitud.  Los documentos exigidos son anexados a la solicitud. Con ellos se conforma el expediente electrónico, el cual deberá garantizar la integridad e inalterabilidad de los documentos. Al final del trámite el expediente deberá foliarse a través de un índice electrónico y ser firmado digitalmente por la autoridad aeronáutica.	La solicitud puede hacerse cualquier día, las 24 horas del día.
3	Solicitar a la Aeronáutica Civil la realización de la inspección técnica, para revisar y evaluar las características de la pista	Con la solicitud del trámite el sistema genera la solicitud de inspección técnica para evaluar las características de la pista.	No se requiere una nueva solicitud para la inspección, ya que es un requisito propio del trámite por lo que se

	<p>Dirigirse a: Oficina de la entidad: Subdirección General ubicada en el Aeropuerto Eldorado</p>	<p>A través de internet se asigna fecha y hora de la visita, la cual es comunicada al interesado, a través del correo electrónico que ha registrado para efectos de su trámite, con base en el principio de equivalencia funcional antes mencionado, y dado que existe la aceptación por parte del usuario de adelantar el trámite a través de medios electrónicos, con el registro que se hizo previo a su solicitud inicial.</p>	<p>elimina este paso</p>
4	<p>Una vez realizada la inspección técnica y la documentación esté completa y aceptable, el usuario debe acercarse a la Oficina Asesora Jurídica para notificarse de la resolución o del permiso correspondiente, según el caso</p> <p>Dirigirse a: Oficina de la entidad: Oficina Asesora Jurídica ubicada en el Aeropuerto Eldorado</p>	<p>El informe de inspección, suscrito mediante firma digital por el funcionario aeronáutico que realiza la inspección, se anexa al expediente electrónico, el cual deberá garantizar la inalterabilidad de la información allí contenida.</p> <p>El Subdirector General genera el acto administrativo electrónico, el cual es notificado al interesado a través de su dirección de correo electrónico registrado. Para el efecto, y con el fin de garantizar la autenticidad e integridad del documento, deberá utilizarse la firma digital.</p>	<p>Todo el expediente se encuentra disponible para el usuario.</p> <p>Se notifica personalmente, sin necesidad de desplazarse a Bogotá y puede contar con el acto administrativo auténtico de manera permanente.</p>
	<p>Puede hacer seguimiento a</p>	<p>El seguimiento puede</p>	<p>Comodidad para el</p>

	<p>éste trámite en: Físicamente en las oficinas Subdirección General ubicada en el Aeropuerto Eldorado. Vía telefónica Pedir información en el teléfono 2662202</p>	<p>hacerse vía internet cualquier día a cualquier hora.</p>	<p>usuario, seguimiento en tiempo real de su trámite.</p>
	<p>Como resultado de este servicio usted obtendrá Resolución/oficio de aprobación. Plazo: 1 - Meses</p>	<p>Como resultado de este servicio usted obtendrá un Acto administrativo electrónico disponible permanentemente.</p>	
	<p>Requisitos... Perfil: Persona Natural y Jurídica Tener aprobación previa. No estar reportado ante la Dirección Nacional de Estupefacientes Tener aprobación previa. No estar reportado ante las Brigadas Militares Cumplimiento de especificaciones o estándares. Debe presentar los planos de la ubicación exacta de la pista, en escala 1:25:000 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi</p>	<p>La interoperabilidad posibilitará el intercambio de información entre las entidades públicas implicadas en el trámite (Brigada Militar, Dirección Nacional de Estupefacientes) para disminuir el tiempo de aprobación de éste. Para el efecto, en la actualidad existe un convenio de intercambio de información entre estas entidades.  Los planos pueden anexarse a la solicitud.</p>	<p>Disminución de tiempo en el trámite.</p>

## **5. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO EN EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Los objetivos plasmados en el proyecto tienden a acercar la Administración Pública a las personas, mejorar la prestación del servicio, como una herramienta que prevenga la formación de conflictos que puedan llegar a judicializarse, entre ellos se destacan:

- Dotar a la administración de mecanismos para que sea ella directamente la que proteja en sede administrativa los derechos sin necesidad de la intervención del juez, lo que contribuye a la descongestión de la administración de justicia
- Contribuir a la simplificación y racionalización de los procedimientos.
- Reafirmar los principios de la función administrativa y los derechos de los administrados.
- Aumentar las garantías en el procedimiento administrativo y asegurar transparencia en la toma de decisiones.
- Utilizar las tecnologías de la información y las telecomunicaciones con el fin de modernizar y agilizar la gerencia pública, que permita brindar un mejor servicio a los usuarios.
- Tener en consideración la diversidad y las limitaciones de las personas para acceder a los medios tecnológicos, estableciéndolos como optativos, dando plazo para su implementación así como la sensibilización de los usuarios frente a su uso.

En cuanto a la jurisdicción, se pretende utilizar las tecnologías de la información y las comunicaciones para agilizar los procesos judiciales que adelanta el Contencioso Administrativo, unido a la implementación de otros mecanismos como la oralidad, el fortalecimiento de los poderes del juez, entre otras.

Respecto a la utilización de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones el CPACA establece:

El capítulo IV se refiere a la utilización de medios electrónicos en el procedimiento administrativo, inclusive garantizando *“mecanismos suficientes y adecuados de acceso gratuito a los medios electrónicos, o permitir el uso alternativo de otros procedimientos.”*, para el efecto se remite a la Ley 527 de 1999, como fundamento jurídico de su utilización.

Esta fórmula que presenta el CPACA, en donde no se detiene a establecer los requisitos de validez y eficacia del acto administrativo en cada una de las etapas del procedimiento administrativo electrónico es muy acertada, pues permite dejar sentada la posibilidad de su utilización, con las garantías jurídicas que un procedimiento como este demanda, pero sin detenerse a detallar la forma en que deberá realizarse, pues ya existe una norma vigente lo suficientemente amplia que lo regula.

Para utilizar los medios electrónicos el usuario deberá registrar una dirección de correo electrónico en la base de datos que habilite la Entidad, con este registro la entidad continuará la actuación vía electrónica, a menos que el interesado solicite recibir notificaciones o comunicaciones por otro medio.

No obstante, este registro no será necesario para las peticiones de información y consulta hechas a través de correo electrónico, y podrán ser atendidas por la misma vía.

Establece expresamente la posibilidad de notificar los actos administrativos de manera electrónica, siempre y cuando el usuario consienta en ello. La notificación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda al acto administrativo, la cual debe certificar la Administración. No obstante, el administrado podrá solicitar en cualquier momento que la notificación se haga por los medios tradicionales.

Contempla la emisión de actos administrativos por medios electrónicos siempre y cuando se asegure su autoría, integridad y conservación de acuerdo con la ley. Aunque algunos pudieran echar de menos la alusión a la firma digital para garantizar la autoría e integridad del documento, la redacción adoptada permite mantener el principio de neutralidad tecnológica porque aunque en la actualidad es el instrumento por excelencia para el efecto, en un futuro puede cambiar, encontrándose otros mecanismos que puedan suplir mejor la misma funcionalidad.

Como consecuencia del adelantamiento del procedimiento administrativo de manera electrónica, se establece que éste debe ser archivado por este mismo medio y los demás documentos también pueden archivarlos electrónicamente. Los archivos electrónicos de actos de carácter particular deberán asegurar la autenticidad e integridad de la información necesaria para reproducirlos, y registrar las fechas de expedición, notificación y archivo.

Define el expediente electrónico como el conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contengan y regula la forma en que deberá ser conformado, la foliación, el índice, las copias periódicas que deben tomarse de los documentos que lo conforman y en general los aspectos tendientes a garantizar su conservación y posterior consulta.

Exige la constitución de dirección electrónica para todas las autoridades públicas, la que deberá garantizar condiciones de calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad de la información de acuerdo con los estándares que defina el Gobierno Nacional. Dicha sede podrá ser común, siempre y cuando se garanticen las condiciones anteriormente señaladas.

Regula la forma como se recepcionarán los documentos electrónicos dentro de la actuación administrativa garantizando la capacidad suficiente para que en todo momento pueda recibirse el mensaje, se indique la fecha y hora de recibo y se envíe un mensaje acusando el recibo de las comunicaciones entrantes indicando la fecha de la misma y el número de radicado asignado. Éste servirá de prueba de tanto del envío por el interesado como de su recepción por la autoridad.

Si el sistema de información de la autoridad rechaza el mensaje por falla imputable a ella, el remitente podrá insistir en su envío por el mismo medio cuando se restablezca el servicio, o presentar el documento físico dentro del día hábil siguiente. Esta previsión pudiera suscitar algunos inconvenientes cuando en la cotidianidad no podemos enviar documentos y no sabemos o no podemos probar a ciencia cierta la causa a la cual debemos imputarle la falla. Siendo el ciudadano el que tienen la carga de probar que el sistema tuvo fallas al momento del envío del mensaje de datos.

Le asigna al Gobierno Nacional el establecimiento de los estándares que deberán cumplir las autoridades, para incorporar en forma gradual en un término no mayor a tres (3) años, la aplicación de medios electrónicos en los procedimientos administrativos.

Para el efecto, el Programa Gobierno en Línea ha hecho importantes avances en materia de notificación electrónica, la cual cuenta con concepto favorable de la Sala de consulta y servicio civil del Consejo de Estado. Adicionalmente, las entidades del nivel nacional han avanzado en la incorporación de los medios electrónicos. No obstante, se requieren mayores esfuerzos a nivel regional y local para lograr el cometido, pues es allí donde estos mecanismos no han logrado incorporarse a la actividad de la Administración. De acuerdo con el DANE, en el 2008 en Colombia sólo el 10,9% de los usuarios de Internet lo utilizaron para realizar banca electrónica, el 5,9% para comprar bienes y servicios y tan sólo el 3,2% para transacciones con el Gobierno, las cuales se concentran en la población de las grandes ciudades.

De igual manera, es preciso masificar el acceso a estos medios tecnológicos para que el ciudadano común pueda beneficiarse de las posibilidades que ofrece, pues el analfabetismo informático es muy elevado en Colombia, haciendo que las normas que al respecto se expiden sólo pudieran beneficiar a unos pocos.

## 6. CONCLUSIONES

- ✓ El nuevo concepto de gobierno electrónico ha generado la necesidad de dotar a la Administración Pública de las herramientas tecnológicas que le permitan facilitar la interacción con el ciudadano. Es una tendencia mundial, de la cual Colombia no ha sido ajena y por el contrario ha avanzado en este campo especialmente a nivel nacional, en donde ya es posible interactuar con la Administración de manera directa y adelantar trámites por medios tecnológicos.
- ✓ Se requiere avanzar en la búsqueda de mecanismos que permitan que los usuarios y los funcionarios públicos dejen sus temores frente a los medios tecnológicos, para el efecto es necesario dotar a la Administración de herramientas tecnológicas que garanticen seguridad en la interacción a través de estos medios. Es una tarea de largo plazo, en especial por los costos que esto representa para las entidades estatales, frente al poco acceso de los ciudadanos a estos medios.
- ✓ Colombia ha tenido un temprano desarrollo en el campo legislativo, a través de la Ley 527 de 1999, sin embargo, su implementación en la Administración Pública ha sido lenta por el temor que encarnan las TIC en un campo que ha sido tradicionalmente formalista como el derecho administrativo. Sólo a través de la obligatoriedad de la implementación de las TIC en la Administración, se podrá generalizar su utilización, pero requiriendo una sensibilización del tema para que los desarrollos que se susciten no hagan más tortuoso del tránsito.
- ✓ Es de resaltar la labor que hizo el Consejo de Estado como impulsor de la adopción de las TIC dentro del procedimiento administrativo tradicional, con una mentalidad amplia, que al no caer en el casuismo permite la evolución de las formas como puede implementarse; respetando así el importante desarrollo legislativo que se ha producido y dejando a la reglamentación los temas específicos.
- ✓ El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo adopta una concepción de administración centrada en el ciudadano, teniendo como ejes el debido proceso, el principio de confianza legítima y la eficiencia, pero teniendo presente las limitaciones de acceso a las TIC, para lo cual se establecen mecanismos alternativos y razonables términos de transición, así como el principio de voluntariedad en su utilización.
- ✓ Más que una mayor reglamentación respecto del procedimiento administrativo electrónico, como abogan algunos, se requiere dar el salto a la implementación, teniendo de presente que las TIC son un medio y no un fin en sí mismas y que

garantizada su inalterabilidad y seguridad, son tan sólo un instrumento para facilitar el acercamiento del ciudadano a la Administración y el ejercicio del control social a ésta.

- ✓ En materia regional y local los avances han sido pocos, salvo contadas excepciones las administraciones departamentales y municipales no han avanzado mucho en la incorporación de las TIC para sus relaciones con los ciudadanos y en muchos casos aún cuando se quiera utilizarlos, las restricciones presupuestales no lo permiten, por lo que le corresponde al Gobierno Nacional implementar mecanismos para superar estas desigualdades tecnológicas.
- ✓ Se debe masificar la utilización de la firma digital, por lo que se requiere abaratar sus costos para ampliar la cobertura a más usuarios, en especial a las pequeñas o medianas empresas, para el efecto, el CONPES 3620 de 2009, inclusive impartió como tarea explorar la posibilidad de la utilización de firma electrónica con seguridades, que pudiera remplazar la firma digital a un menor costo.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

GRUPO DE ESTUDIOS EN INTERNET, COMERCIO ELECTRÓNICO & TELECOMUNICACIONES E INFORMÁTICA. *Internet, Comercio Electrónico y Telecomunicaciones*. Universidad de Los Andes-Legis, Bogotá 2002

LAGUADO, Roberto. *Actos Administrativos por Medios Electrónicos*. Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana.

IBÁÑEZ PARRA, Oscar. RINCÓN CÁRDENAS, Erick. *El Acto Administrativo Electrónico y las Nuevas Tecnologías de la Información*. Revista Civilizar, Bogotá, Universidad Sergio Arboleda, N° 7, diciembre de 2004.

ILLESCAS ORTIZ, Rafael. *Derecho de la contratación electrónica*. Editorial Civitas, Madrid, 2001.

PALOMAR OLMEDA, Alberto. *La actividad administrativa efectuada por medios electrónicos: a propósito de la Ley de Acceso Electrónico a las Administraciones Públicas*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2007.

VALERO TORRIJOS, Julián. *El régimen jurídico de la e-administración: el uso de medios informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo común*. 2ª ed. Granada: Comares, 2007.

RINCÓN CÁRDENAS, Erick, *Manual de Derecho Electrónico y de Internet*. Centro Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2006.

RINCÓN CÁRDENAS, Erick, *Estampado cronológico archivo y conservación de mensajes de datos como medidas de seguridad jurídica preventiva*. En Revista de Derecho Comunicaciones y Nuevas Tecnologías núm. 2, Bogotá agosto de 2002.

SANCHEZ TORRES, Carlos Ariel, Óscar Ibañez Parra y Diana Cabanzo. *La Teoría del Acto Administrativo en Colombia y las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*. Bogotá, Biblioteca Jurídica Diké. 2010.

SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. *Tratado de Derecho Administrativo y Contencioso*, tomo II. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1998

MARTÍNEZ GIORDANO, Graciela y Omar Javier Solano Rodríguez “*El Gobierno Electrónico como estrategia de participación ciudadana en la Administración pública a nivel de Suramérica -Casos Colombia y Uruguay*” En COLLECTeR Iberoamérica 2008.

COLOMBIA. Decreto 2527 del 27 de julio 1950 “*Por el cual se autoriza el procedimiento de microfilm en los archivos y se concede valor probatorio a las copias fotostáticas de los documentos microfilmados*”. Publicado en el Diario Oficial No. 28641 de 1950.

COLOMBIA. Decreto 1167 de 14 de mayo de 1980 “*Por el cual se determinan las pautas conforme a las cuales se organizará el Registro Nacional de Valores e Intermediarios*”. Publicado en el Diario Oficial No 35524 de 1980.

COLOMBIA. Ley 270 de 7 de marzo de 1996 “*Ley Estatutaria de la Administración de Justicia*”. Publicado en el Diario Oficial No. 42.745 de 1996.

COLOMBIA. Decreto 1090 de 1996, de junio 21 de 1996, por medio del cual se reglamenta el artículo 616-1 del Estatuto Tributario, publicado en el diario oficial 42.814 de 1996.

COLOMBIA. Decreto 2360 del 27 de diciembre de 1996. Publicado en el Diario Oficial No. 42.952 de 1996.

COLOMBIA. Decreto 1487 de 1999. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá, agosto 12 de 1999. Publicado en el Diario Oficial No. 43.667 de 1999.

COLOMBIA. Decreto 1151 de 14 de abril de 2008. Publicado en el Diario Oficial No. 46.960 de 2008.

COLOMBIA. Ley 527, publicada en el Diario Oficial No. 43.673 del 21 de agosto de 1999.

COLOMBIA. Ley 962, publicada en el Diario Oficial No. 45.963 del 8 de julio de 2005.

COLOMBIA. Ley 1437, publicada en el Diario Oficial No. 47956 del 18 de enero de 2011.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-646 de 2000. M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-662 de 2000. M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-562 de 2000. M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-096 de 2001. M.P. Dr. Álvaro Tafur Galvis.

COLOMBIA. Documento CONPES 3072 de 2000 de febrero de 2000 “*Busca masificar el uso de las Tecnologías de la Información y con ello aumentar la competitividad del sector productivo, modernizar las instituciones públicas y de gobierno, y socializar el acceso a la*

*información, siguiendo los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002 Cambio para Construir la Paz”.*

COLOMBIA. Documento CONPES 3292 de 2004 “*con el fin de desarrollar la política antitrámites para las entidades públicas del orden nacional*”.

COLOMBIA. Documento CONPES 3620 de noviembre 2009 “*Lineamientos de Política para el Desarrollo e Impulso del Comercio Electrónico en Colombia*”