

EL ACTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO EN COLOMBIA

ALEJANDRO RUIZ OROZCO

**UNIVERSIDAD MILITAR “NUEVA GRANADA”
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRIA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
BOGOTÁ, D.C.
2016**

EL ACTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO EN COLOMBIA

ALEJANDRO RUIZ OROZCO

**Trabajo presentado como requisito para optar al título de
Magister en Derecho Administrativo**

**Director: Dr. ELLIOT PARRA ÁVILA
Docente Asociado**

**UNIVERSIDAD MILITAR “NUEVA GRANADA”
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRIA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
BOGOTÁ, D.C.
2016**

RESUMEN

La presente investigación estudia el artículo 57 de la Ley 1437 de 2011, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual introdujo la posibilidad que las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones, pudieran emitir válidamente Actos Administrativo por medios Electrónicos, sin que se indicara la definición, las características y la forma en la que se debía emitir este tipo de decisiones.

Se pudo determinar como elemento más importante y a la vez la dificultad más grande para su implementación a la Firma Digital, en donde se concluyó que el sistema de certificación de firma digital previsto en la Ley 527 de 1999, que fue establecido para el comercio electrónico y su principal usuario era el particular, no es el más apto para certificar las firmas digitales de los Actos Administrativos Electrónicos establecidos en el artículo 57 del CPACA, por cuanto hace incurrir en altos costos a las entidades públicas, dando como resultado que la implementación del Acto Administrativo Electrónico sea de difícil ejecución.

PALABRAS CLAVE

Acto Administrativo, Acto Administrativo Electrónico, Documento Electrónico, Firma Digital, Entidades Certificadoras de Firma Digital.

ABSTRACT

This research deals about the article 57 of the Law 1437 of 2011, the Code of Administrative Procedure and Administrative Disputes, which introduced the possibility to the public authorities, in performance of their functions, could issue lawfully Administrative Acts by electronic means, without giving its definition, its characteristics and the procedure to issue this kind of decisions.

One of the most important and at the same time, difficult element to be implemented has been the Digital Signature, because it has been determined that the system of certification set for the electronic commerce in the Ley 527 of 1999, where the main user is a private individual, is not the suitable to certify the signature of Administrative Acts established in the Article 57 of the CPACA, due to the high costs the public entities have to incur for its implementation.

KEY WORDS

Administrative Act, Electronic Administrative Act, Electronic Document, Digital Signature, Digital Signature Certification Bodies.

TABLA DE CONTENIDO

	PAG.
INTRODUCCIÓN	1
1 -. EL ACTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO	6
1. 1 -. Antecedentes Históricos y Evolución del Concepto de Acto Administrativo en Colombia.	7
1. 1. 1. Desarrollo Legal.	7
1. 1. 2 -. Desarrollo Doctrinal.	11
1. 1. 3 -. Desarrollo Jurisprudencial.	13
1. 2 -. EL DOCUMENTO ELECTRÓNICO	17
1. 2. 1 -. Definición de Documento Electrónico	17
2 -. EL RÉGIMEN LEGAL DE LA FIRMA DIGITAL EN COLOMBIA	20
2. 1 -. La Firma Digital.	20
2. 2 -. Entidades Certificadoras de Firma Digital.	22
3 -. LA FIRMA DIGITAL Y EL ACTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO	29
4 -. NECESIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO	37
5 -. INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS INFORMÁTICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA	43
5. 1 -. Gobierno en Línea	43
5. 2 -. VIVE DIGITAL	47
5. 3 -. Directiva Presidencial N° 4 de 2012, Política de Eficiencia Administrativa y Cero Papel en la Administración Pública.	48

6 -. RELACIÓN EXISTENTE ENTRE EL PRINCIPIO DE ECONOMÍA DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS Y EL ACTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO	51
6. 1 -. Política Económica.	51
6. 2 -. Contratación Administrativa en Colombia.	55
6. 3 -. Efectos.	60
7 -. CONCLUSIONES 	63
7. 1 -. Lo Público y lo Privado en Materia de Documento Electrónico y Firma Digital en Colombia.	64
7. 2 -. La Especialidad del Acto Administrativo Electrónico en las Entidades Públicas.	65
7. 3 -. Conclusiones Finales.	68
BIBLIOGRAFÍA	70

UNIVERSIDAD MILITAR "NUEVA GRANADA"
FACULTAD DE DERECHO

MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

Estudiante: Alejandro Ruiz Orozco

Profesor: Elliot Parra

EL ACTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO EN COLOMBIA

INTRODUCCIÓN

Desde hace mucho tiempo, el uso del papel para dejar plasmada la voluntad de las personas en todo tipo de actuaciones y actividades, desde las cartas de amor hasta los actos que producen algún efecto jurídico, es una costumbre, que con el tiempo, se quedó arraigada en el día a día de los colombianos, pero no así de quienes se presume implementaron esa costumbre en el país, pues en España se ha desarrollado de manera muy efectiva el uso de la tecnología para ayudar a los ciudadanos a realizar muchas actuaciones ante la administración pública de manera virtual.

Con la Ley Orgánica 6 de 1985 del Poder Judicial, en su artículo 230, incorporó al ordenamiento jurídico español, la posibilidad de usar medios técnicos, electrónicos e informáticos para ejercer sus funciones y desarrollar las actividades judiciales. (Poder Judicial).

El uso de internet ha facilitado la comunicación entre las personas, pues antes con el correo aéreo normal, las cartas a lugares lejanos del mundo podían demorar muchos días, pero con el correo electrónico, en segundos está el mensaje o la información al otro lado del mundo, y esa misma tecnología se está utilizando para facilitar y agilizar la mayor cantidad de actuaciones que se realicen, ya sean de tipo personal o con la administración pública, pero que en Colombia, se estaba en mora de tomar decisiones de fondo para aprovechar la tecnología como herramienta de acercamiento del gobierno con los administrados.

En el campo jurídico en nuestro país, el uso de las tecnologías de la información ha tenido un mayor avance en el área del derecho comercial, pues las transacciones y documentos electrónicos son ya de uso diario, cotizaciones, facturas, pagos y contratos entre otros, pueden ser elaborados, tramitados y contabilizados de manera electrónica con toda la validez jurídica de un documento físico.

Otros ejemplos del uso de la tecnología se encuentra en la telefonía celular, televisión por cable y servicios públicos, que tienen el servicio de factura electrónica la cual es enviada al correo electrónico del usuario y puede ser pagada en las páginas web de las empresas o de las entidades bancarias, lo que se constituye en un ejemplo básico de cómo la virtualidad ha conquistado un terreno amplio en la vida diaria de las personas, además, en el derecho comercial, las normas que la reglamentan se han adaptado al uso de las tecnologías de la información, para así estar a la par del desarrollo tecnológico y darles la validez jurídica pertinente.

En la administración pública, desde hace unos años, algunas actuaciones, se están empezando a realizar de manera electrónica, por ejemplo, la inscripción a concursos para el ingreso a la carrera administrativa, la presentación de derechos de petición, quejas y reclamos, se realizan vía internet, pero las actuaciones que contengan la manifestación de la voluntad de la administración no eran posibles.

Es así como con la expedición del Decreto 2150 de 1995, por medio del cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública, que se empezó a implementar el uso de las tecnologías de la información en la administración, ya que en su artículo 26 señalaba que:

“(...) Las entidades de la Administración Pública deberán habilitar sistemas de transmisión electrónica de datos para que los usuarios envíen o reciban información requerida en sus actuaciones frente a la administración.

En ningún caso las entidades públicas podrán limitar el uso de tecnologías para el archivo documental por parte de los particulares, sin perjuicio de los estándares tecnológicos que las entidades públicas adopten para el cumplimiento de algunas de las obligaciones legales a cargo de los particulares (...).”

Este artículo fue con posterioridad modificado por el artículo 8º del Decreto 1122 de 1999, quedando de la siguiente manera:

“(...) Se autoriza a la Administración Pública el empleo de cualquier medio tecnológico o documento electrónico, que permita la realización de los principios de igualdad, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, moralidad y eficacia en la función administrativa, así como el establecimiento de condiciones y requisitos de seguridad que para cada caso sean procedentes, sin perjuicio de las competencias que en la materia tengan algunas entidades especializadas.

Toda persona podrá en su relación con la administración hacer uso de cualquier medio técnico o electrónico, para presentar peticiones, quejas o reclamaciones ante cualquier autoridad. Las entidades harán públicos los medios de que dispongan para permitir esta utilización. Los mensajes electrónicos de datos serán admisibles como medios de prueba y su fuerza probatoria será la otorgada en las disposiciones del capítulo VIII del título XIII, sección III Libro Segundo del Código de Procedimiento Civil, siempre que sea posible verificar la identidad del remitente así como la fecha de recibo del documento (...)."

A pesar que las entidades públicas, ya han implementado en sus páginas de internet aplicativos para la presentación de quejas, derechos de petición y denuncias, la administración se ha quedado rezagada en el tema del uso de las tecnologías de la información.

PROBLEMA

Con relación al área del Derecho Administrativo y de manera específica al tema de los Procesos Contenciosos Administrativos, hasta antes de la expedición del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - en adelante CPACA - únicamente permitía la comunicación de las decisiones al correo electrónico del accionante o su apoderado, previa autorización.

Pero, a pesar de que en el ámbito del derecho comercial el avance de las actuaciones virtuales está muy desarrollado, por cuanto las normas existentes desde la expedición de la Ley 527 de 1999, están dirigidas a un usuario particular y no a la Administración Pública, con la expedición del CPACA, la Ley 437 de 2011, esa situación podría empezar a desaparecer, pues se incorpora, a la gestión de la administración pública, la posibilidad de realizar actuaciones de manera virtual, que como se indica fueron diseñadas para los particulares pero que ahora deben ser usadas por el Estado.

El artículo 57 del CPACA, permite a las autoridades públicas la posibilidad de expedir Actos Administrativos por medios electrónicos y la Ley 527 de 1999, de Comercio Electrónico, establece que los documentos electrónicos pueden ser firmados de manera electrónica y que esa firma tendrá los mismos atributos de una física, por lo cual deberá ser certificada por una Entidad Certificadora de Firma Digital.

Se le dio entonces a la Superintendencia de Industria y Comercio, la facultad para autorizar a las entidades que quisieran ser Certificadoras de Firma Digital, posteriormente el Decreto-Ley 19 de 2012, transfirió esa facultad al Organismo Nacional de acreditación de Colombia "ONAC", pero esta entidad no realiza ninguna actividad relacionada con Firma Digital, razón por la cual solo las ECFD autorizadas con anterioridad al año 2014, pueden ofrecer la tecnología que haga posible el Acto Administrativo Electrónico, generando un mercado restringido y sin competencia que forzaría a las entidades públicas a asumir costos que van contra el principio de economía de las actuaciones administrativas en la expedición de Actos Administrativos Electrónicos

PREGUNTA

¿Cuál es el grado de aptitud que tiene el sistema de certificación de firma digital previsto en la Ley 527 de 1999, que fue establecido para el comercio electrónico y su principal usuario era el particular, para certificar las firmas digitales de los Actos Administrativos Electrónicos establecidos en el artículo 57 del CPACA?

OBJETIVO GENERAL

Como Objetivo General, se debe establecer el grado de aptitud que tiene el sistema de certificación de Firma Digital previsto en la Ley 527 de 1999, que fue establecido para el comercio electrónico, y su principal usuario era el particular, para certificar este tipo de firmas.

Ya como Objetivos Específicos, se tendría en primer lugar, presentar el régimen jurídico actual de la autenticidad de los Actos Administrativos Electrónicos en Colombia; en segundo lugar, el identificar las condiciones bajo las cuales se deberían expedir los Actos Administrativos Electrónicos en armonía con los principios de eficacia y economía de las actuaciones administrativas y en tercer lugar, relacionar el régimen jurídico colombiano sobre firma digital en actos administrativos electrónicos con los principios de eficacia y economía de las actuaciones administrativas.

HIPÓTESIS

El sistema de certificación de firma digital previsto en la Ley 527 de 1999, no es el más apto para certificar las firmas digitales de los Actos Administrativos Electrónicos establecidos en el artículo 57 del CPACA, por que hace incurrir a las entidades públicas en gastos excesivos que atentan contra el Principio de Economía de las Actuaciones Administrativas.

Es necesario entonces hacer un análisis detallado de la Firma Digital, que es el elemento más importante del Documento Electrónico, pues le da los elementos de seguridad, la inalterabilidad, que después de firmado no se ha modificado, y que quien tenía que firmarlo es la persona que lo hizo.

Para lo cual se deben identificar las condiciones bajo las cuales se deberían expedir los Actos Administrativos Electrónicos en armonía con los principios de eficacia y economía de las actuaciones administrativas, teniendo en cuenta la Infraestructura de Servicios Informáticos de la Administración Pública en Colombia, la necesidad del Acto Administrativo Electrónico en el mundo moderno y en nuestro país, y la relación existente entre el principio de economía de las actuaciones administrativas y el AAE, es decir, el costo de acceder a las nuevas tecnologías.

ESTRATEGIA METODOLÓGICA

El enfoque de metodología que se va a utilizar es el mixto, Cualitativo y Cuantitativo, por cuanto son necesarios los dos sistemas para desarrollar la presente investigación, pues con el enfoque cualitativo, se dan los fundamentos para determinar el origen y desarrollo del Acto Administrativo en Colombia, sus elementos, su definición y la evolución del papel a la virtualidad, así como su importancia en el desarrollo de la gestión pública y su aplicación en el Gobierno Electrónico.

Por su parte, con el enfoque cuantitativo, se pretende determinar cómo ha sido el acceso a la banda ancha en Colombia en los últimos diez años, período en el cual el desarrollo de la Internet ha sido más fuerte, y la posibilidad de adquirir equipos de alta tecnología para un adecuado acceso a la red, elementos que han sido definitivos en el avance tecnológico, pero que también se presentan como las principales dificultades al momento de implementar el Acto Administrativo Electrónico en la forma prevista en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

1 -. EL ACTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO

El derecho está en constante evolución y adaptación al avance del desarrollo de las ciencias y la tecnología, surgen nuevas áreas de estudio, nuevos delitos, y es por eso que es necesario que las leyes y normas estén a la par de ese avance científico y tecnológico, lo que no siempre se logra, pues el derecho camina un poco más despacio.

En el campo de las tecnologías de la información y las comunicaciones, su desarrollo es muy rápido, y los particulares asimilan de manera más rápida esta nueva tecnología, que poco a poco se va aplicando al derecho, que las va reglamentando sobre el camino, y el último en utilizar esas nuevas tecnologías, generalmente es el Estado.

El uso de Internet ha hecho posible que las comunicaciones se agilicen, pues un correo electrónico en unos segundos, puede ser visualizado al otro lado del mundo, dando como resultado que para las transacciones comerciales sea de común uso, y en esta área el derecho se ha vinculado, reglamentando su uso, como más adelante se explicará.

Pero esa reglamentación estaba dirigida hacia los particulares y sus relaciones comerciales, mientras que el Estado no utilizaba esas tecnologías para su provecho. Solamente hacia mediados de primera década de este siglo, se empezó a reglamentar su uso en la Administración Pública, para lo cual se han promulgado Leyes y expedido nuevos códigos en los cuales se permite el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones para la atención de la ciudadanía.

Entre los nuevos códigos expedidos, se encuentra el **de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA** - la Ley 1437 de 2011, que en su artículo 57, dispone que: *"(...) Las autoridades en el ejercicio de sus funciones, podrán emitir válidamente actos administrativos por medios electrónicos (...)"*, que es el objeto del presente estudio.

Pero para entrar a estudiar el Acto Administrativo Electrónico, es necesario hacerlo analizando en primer lugar el Acto Administrativo como tal, sus antecedentes históricos, y su evolución en el derecho colombiano desde la ley, la jurisprudencia y la doctrina.

En segundo lugar, se analizará el Documento Electrónico como tal, desde el punto de vista de la ciencia documental, y luego con estos dos conceptos definidos, poder entrar a determinar una definición de lo que es el Acto Administrativo Electrónico - AAE.

1. 1 -. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO EN COLOMBIA

Existen diversas teorías relacionadas con el origen del Acto Administrativo, sin que exista un consenso sobre el momento y el lugar de nacimiento del concepto de Acto Administrativo, siendo la más aceptada la que da como punto de partida a la Revolución Francesa, pues es con la división de poderes, ejecutivo, legislativo y judicial, que empieza a tenerse otra concepción del Estado y la forma en la cual se expresa.

En la Revolución de 1789 se decidió la separación de las jurisdicciones, pues se temía que los órganos judiciales recobraran ante el nuevo gobierno, su costumbre de intromisión o oposición de los parlamentos. Por esto se dispuso que la separación de los poderes diera la regla de prohibición al poder judicial de conocer los litigios, en los cuales la administración era parte, se invoca entonces, el respeto al principio de la separación de los poderes para conseguir que sea un órgano del ejecutivo, el Consejo de Estado, quien juzgue a la administración, y se logra que el Estado y especialmente los órganos y personas que ejercen la función administrativa, actúan a través de actos jurídicos.

Es por esto que se puede señalar a la Revolución Francesa como el punto de partida de la definición moderna del Acto Administrativo, pues se establece una forma diferente de ver el tratamiento de los asuntos estatales, soportándolo en un vasto ordenamiento jurídico y apartándolo de la omnipotencia y arbitrariedad de la monarquía.

El catedrático argentino, José Roberto Dromi, afirma en su obra "Instituciones del Derecho Administrativo", que: *"(...) el Acto Administrativo nace con la relación práctica de la doctrina de la separación de los poderes del estado. Utilizase por primera vez en la ley del 16 de fructidor, año III (3 de septiembre de 1795), ley en la cual se dirigían a los tribunales ordinarios reiteradas prohibiciones de conocer respecto de los actos de administración, pues ya era materia reservada para la competencia contenciosa (...)"* (Dromi, 1983, pág. 185).

En Colombia, a pesar que no existe una norma expresa que defina el concepto de "ACTO ADMINISTRATIVO", su evolución se ha dado en tres aspectos fundamentales, el legal, el doctrinario y la jurisprudencia.

1. 1. 1. Desarrollo Legal.

El concepto de "ACTO ADMINISTRATIVO", es relativamente nuevo en el derecho colombiano, pues solamente es hasta finales del siglo XIX que se empieza a utilizar, y su desarrollo legal inicia en los albores del siglo XX, aunque como se indicó, no existe en la legislación colombiana, una norma específica que defina al Acto Administrativo.

Las diferentes constituciones promulgadas durante el siglo XIX, al organizar el Poder Judicial, disponían la creación de una Alta Corte de Justicia, tribunales y juzgados a lo largo y ancho del país; y era la Alta Corte la encargada de resolver los asuntos en los cuales tenía injerencia el Estado, especialmente los relacionados con los tratados y negociaciones que realiza el ejecutivo y de los realizados por los agentes diplomáticos (Restrepo Piedrahita, 2004).

Es solamente hasta la Constitución de 1886, en donde se empieza a separar de la Justicia Ordinaria, la Justicia Administrativa, con la creación del Consejo de Estado (Restrepo Piedrahita, 2004, pág. 415), el cual tenía como atribución actuar como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración, de conformidad con el artículo 141.

Y posteriormente, es con la Ley 130 de 1913, considerada como el primer Código Contencioso Administrativo de Colombia, que se organiza la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, la cual de conformidad con el artículo primero, tenía como objeto: *“(...) la revisión de los actos de las corporaciones o empleados administrativos en el ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas, a petición del Ministerio Público, de los ciudadanos en general, o de las personas que se crean vulneradas en sus derechos (...)”*.

Luego, el 24 de Diciembre de 1941, se expidió la Ley 167, que también organizó la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, y se tiene como el segundo Código Contencioso Administrativo colombiano, en donde ya de manera específica, se empieza a hablar del Acto Administrativo y en su capítulo séptimo, sobre la Jurisdicción contra los Actos de la Administración, dispone en el artículo 62 que

“(...) Podrán ser acusados ante el Consejo de Estado o ante los Tribunales Administrativos (...), los decretos, resoluciones y otros actos del Gobierno, los Ministros y demás funcionarios, empleados o personas administrativas, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad.

“Cuando un acto de carácter particular ha sido proferido por un funcionario, empleado o persona administrativa del orden nacional, y con él se viola un reglamento ejecutivo, habrá lugar a recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa (...)” (Subrayado fuera de texto).

Esta Ley fue complementada, primero por el Decreto 2733 de 1959, por medio del cual se reglamentó el Derecho de Petición, y se dictaron normas sobre procedimientos administrativos, y específicamente, la revocatoria directa de los Actos Administrativos; y luego con el Decreto 528 de 1964, que en su artículo 20, dispuso que: *“(...) La jurisdicción contencioso administrativa está instituida para definir los negocios originados en las decisiones que tome la administración, en las operaciones que ejecute y en los hechos que ocurran con motivo de sus actividades (...)”*.

A su vez, la Ley 58 de 1982, modificó el mencionado Decreto 2733 de 1959, en donde se consagraron los principios y fines de las actuaciones administrativas y confirió facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para modificar el Código Contencioso Administrativo contenido en la Ley 167 de 1941 y las demás disposiciones que la complementan, de manera específica en el procedimiento gubernativo y la revocatoria directa de los actos administrativos.

Luego se expidió el Decreto 01 del 2 de Enero de 1984, por el cual se reformó el Código Contencioso Administrativo, que viene a ser el tercer código expedido en el país, el cual fue modificado posteriormente por los Decretos 2288 y 2304 de 1989 y las Leyes 270 de 1996 y 446 de 1998.

En ese Código se dispuso en el Artículo 83 que

“(...) La actividad administrativa se cumple mediante actos o hechos y toda estará sujeta al control jurisdiccional en los términos previstos en la Constitución Política, en las leyes y en este Código.

Son actos administrativos las conductas y las abstenciones capaces de producir efectos jurídicos y en cuya realización influyen de modo directo e inmediato la voluntad o la inteligencia.

Son hechos administrativos los acontecimientos y las omisiones capaces de producir efectos jurídicos, y en cuya realización no influyen de modo directo e inmediato la voluntad o la inteligencia.

Las llamadas “operaciones administrativas” y “vías de hecho” se considerarán, en adelante y para todos los efectos, actos administrativos (...)” (Resaltado fuera de texto).

Definía entonces lo que se consideraba un Acto Administrativo, y lo diferenciaba de los hechos y operaciones administrativas, a las cuales consideraba, para los efectos contenciosos, como Actos Administrativos, una novedad para la época, pues no existía una norma que delimitara el concepto de Acto Administrativo.

Pero este artículo fue modificado por el Artículo 13 del Decreto Nacional 2304 de 1989, es decir duró en vigencia apenas un poco menos de cinco años, y el nuevo texto fue: *“(...) EXTENSIÓN DEL CONTROL -. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo juzga los actos administrativos, los hechos, las omisiones, las operaciones administrativas y los contratos administrativos y privados con cláusula de caducidad de las entidades públicas y de las personas privadas que ejerzan funciones administrativas, de conformidad con este estatuto (...)”*, desaparece entonces la definición de Acto Administrativo, y contempla simplemente que se juzgarán por parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Por último se expidió la Ley 1437 de 2011, el **Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo**, cuarto código, en donde tampoco se define al Acto Administrativo como tal, pero si se indica en su artículo 57, que: *“(...) Las autoridades en el ejercicio de sus funciones, podrán emitir válidamente actos administrativos por medios electrónicos (...)”*.

Este ha sido, en términos generales, el desarrollo legal del concepto de Acto Administrativo en la legislación colombiana, que a pesar de no existir una norma expresa que lo defina y reglamente, si ha ido de la mano del procedimiento de control del mismo.

Por otro lado, la Constitución Política de 1991 en el artículo 209, determina la Función Administrativa, indica 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 (...)”.

Función Administrativa que se realiza mediante la expedición de Actos Administrativos, que en términos generales son realizados en papel, pero que como se ha señalado y es motivo de la presente investigación, el nuevo CPACA, dispone que se podrán emitir válidamente por medios electrónicos.

Más adelante, en el capítulo que reglamenta la Rama Judicial, organiza la Jurisdicción Contencioso Administrativa y las atribuciones del Consejo de Estado, en los artículos 236 y 237, la Carta Política confiere la de desempeñar las funciones de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo.

Y también en el artículo 238 Superior, que trata de la suspensión provisional de los Actos Administrativos y dispone que *“(...) La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial (...)”*.

Se aprecia entonces, cómo en la Constitución de 1991, se dan los elementos para que los fines del Estado, sean realizados por medio de Actos Administrativos, y la forma en que se puedan suspender sus efectos de manera transitoria.

1. 1. 2 -. Desarrollo Doctrinal.

Dentro del Derecho Administrativo, el tema del Acto Administrativo es uno de los más estudiados y analizados tanto por la Doctrina en Colombia como en el exterior, especialmente en España y Argentina.

Dentro de la doctrina nacional, se destaca la obra del profesor Gustavo Penagos, "El Acto Administrativo" (Penagos, 2008), quien realiza un extenso análisis a la definición del concepto del Acto Administrativo y señala que existen definiciones de Acto Administrativo como autores han estudiado el tema.

Como características del Acto Administrativo, señala que es una decisión unilateral de la voluntad administrativa de cualquier órgano del Estado o de los particulares, que tiene la facultad de crear, declarar, modificar o extinguir una relación jurídica (Penagos, 2008, págs. 184-186).

También se tiene la obra del profesor Jaime Orlando Santofimio Gamboa, "Tratado de Derecho Administrativo", quien dedica el segundo tomo al estudio del Acto Administrativo. Allí el profesor Santofimio, determina el concepto, al exponer que *"(....) Entendemos en ese sentido, por acto administrativo toda manifestación unilateral, por regla general de voluntad, de quienes ejercer funciones administrativas, tendientes a la producción de efectos jurídicos (...)"* (Santofimio Gamboa, 2007, pág. 131)

Por su parte, el tratadista Libardo Rodríguez, en su libro "Derecho Administrativo, General y Colombiano", expone como noción del Acto Administrativo: *"(...) Son las manifestaciones de voluntad de la administración tendientes a modificar el ordenamiento jurídico, es decir, a producir efectos jurídicos. Por ejemplo, un decreto del Presidente de la República, una resolución de un ministro, una ordenanza departamental, un acuerdo municipal (...)"* (Rodríguez R., 2011, pág. 271).

Es importante también la definición realizada por el profesor Jaime Vidal Perdomo en su obra "Derecho Administrativo", en donde lo delimita como: *"(...) las declaraciones de voluntad de la administración destinadas a producir efectos jurídicos (...). La declaración de voluntad debe ser unilateral (...), que el acto produzca efectos jurídicos subjetivos, concretos, o sea de alcance individual: crea modifica o extingue (...)"* (Vidal Perdomo, 2008, págs. 292-293)

De la lectura de las anteriores definiciones, que son formuladas por varios de los tratadistas más importantes del país en el tema, quienes se estudiaron derecho en diferentes épocas, se puede apreciar que tienen una similitud en su contenido, pues se habla de una declaración de voluntad, hecha por parte de la administración en ejercicio de una función administrativa y que crea, modifica o altera un derecho a una persona, esto nos da a entender que la definición de Acto Administrativo, se ha mantenido constante a través de los años.

Entre los autores extranjeros, se destaca al profesor español Eduardo García de Enterría, en su obra "Curso de Derecho Administrativo", en donde sobre la definición de Acto Administrativo, señala que: *"(...) sería así la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria (...)"*(García de Enterría & Fernández, 2008, págs. T. 1, 526)

En el "Tratado de Derecho Administrativo" del profesor uruguayo Enrique Sayagués Laso, se define al Acto Administrativo como *"(...) en un sentido amplio, acto administrativo es toda voluntad de declaración de la administración destinada a producir efectos jurídicos (...) Con un alcance más restringido (...), defínese al acto administrativo como la declaración de voluntad de la administración que crea efecto jurídicos subjetivos (...) Finalmente, el tercer significado de la expresión tiene en vista únicamente los actos unilaterales. De ahí que se defina el acto administrativo como la declaración unilateral de voluntad de la administración que crea efectos jurídicos subjetivos (...)"*(Sayagués Laso, 2011, pág. 152)

El tratadista francés, Jean Rivero, en su libro "Derecho Administrativo", define al Acto Administrativo, como *"(...) El acto jurídico de la administración, por el contrario es, como todo acto jurídico, un acto de voluntad destinado a introducir un cambio en las relaciones de derecho que existen en el momento en el que él interviene, o mejor, a modificar el ordenamiento jurídico (...)"*(Rivero, 1984, pág. 97)

El tratadista argentino, Juan Carlos Cassagne, en su libro "El Acto Administrativo", señala que *"(...) Hemos dicho que el acto administrativo constituye una "declaración" queriendo significar con ello la idea de que el mismo es la traducción al mundo exterior de un proceso intelectual, por oposición a los meros hechos administrativos que denotan siempre un comportamiento material de la Administración Pública. Dentro del término "declaración" hay que considerar incluidas no solamente las declaraciones de voluntad sino también las de conocimiento opinión o juicio, y a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, en el acto administrativo deja de ser esencial la finalidad inmediata de producir efectos jurídicos, pues lo realmente significativo es si el acto produce tales efectos jurídicos (...)"*(Cassagne, 1981, pág. 106)

Vistos los anteriores autores, se puede apreciar que el enunciado de Acto Administrativo que desarrollan se ha mantenido constante al paso del tiempo, e igualmente se puede apreciar, que la definición que exponen es similar en todos, pues parten de que se trata de la declaración que emana de la administración, en virtud de la función administrativa que desarrolla, y que afecta un derecho de un particular.

1. 1. 3 -. Desarrollo Jurisprudencial:

El tercer aspecto en la evolución del concepto de "Acto Administrativo", es la Jurisprudencia, la cual en Colombia ha estado a cargo de Consejo de Estado, que como se veía anteriormente, surge con la Ley 130 de 1913, el primer Código Contencioso Administrativo de Colombia, que organiza la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y permite ver cómo ha sido el desarrollo del concepto de "Acto Administrativo" en el Derecho Colombiano.

Para el análisis de la Jurisprudencia del Consejo de Estado con relación al concepto de Acto Administrativo, se tendrán en cuenta los pronunciamientos realizados durante la vigencia de los diferentes Códigos Contencioso Administrativos señalados anteriormente, para poder observar cómo ha sido su desarrollo.

Como se indicó, el primer Código Contencioso Administrativo de Colombia, fue la Ley 130 de 1913, y el primer Auto que se tiene registro en esa Corporación en donde se hace referencia a los Actos Administrativos, es del 26 de Noviembre de 1917, con ponencia del Consejero Luis Felipe Rosales, en la Acción de Nulidad instaurada por el señor Manuel G. Núñez R., contra la Asamblea Departamental del Magdalena, en donde se señala que: *"(...) En tesis general, y con arreglo a los principios científicos, la declaración de nulidad restituye las cosas al estado que tenían antes de ejecutarse el acto declarado nulo, pero este principio, de general aplicación en los actos y contratos entre particulares que es a los que se refiere el artículo 1746 del Código Civil no tiene la misma extensión tratándose de los actos y providencias emanados de la Administración Pública que se rigen por la Constitución y por disposiciones especiales como ordenanzas de las Asambleas, acuerdos municipales, decretos ejecutivos, etc. (...)"* (Acción de Nulidad, 1917).

Así mismo, el primer pronunciamiento del Consejo de Estado en donde se hace una definición de Acto Administrativo, es del 24 de Abril de 1934, con ponencia del Consejero Nicasio Anzola, en la Acción de Nulidad instaurada por el señor Enrique Botero L., contra el Ministerio de Correos y Telégrafos. En dicha providencia se menciona que

"(...) De aquí que una declaración unilateral por parte de la Administración referente a un servicio público reglamentado por la ley del mismo, produce efectos jurídicos, llamados por los antiguos expositores actos de poder o de autoridad, por cuanto ellos no concebían que una situación de derecho pudiera surgir de algo que no fuera un contrato."

Estima pues el Consejo de Estado, que si bien los actos administrativos pueden ostentar y en realidad ostentan caracteres diversos, todos ellos tienen una fisonomía común y específica que les da el carácter de tales, a saber: un acto jurídico emanado de una declaración de la voluntad administrativa, sea unilateral o bilateral, hecha por razón de un servicio público y de conformidad con la ley que lo reglamenta. Con estos caracteres, el acto es administrativo (...)" (Acción de Nulidad, 1934).

Más adelante se encuentra el pronunciamiento relacionado con la definición del Acto Administrativo, es el Auto del 22 de Julio de 1955 del Consejo de Estado, con ponencia del Consejero Manuel Buenahora, en la Acción de Nulidad que El Siglo S.A. interpuso contra la Nación, en donde se indica que: *"(...) La noción de acto administrativo comprende, en su acepción más amplia, el realizado por un agente público para efectuar un servicio; en su sentido restringido es el que realiza en forma escrita una autoridad administrativa para lograr un efecto jurídico conducente al cumplimiento de su función pública (...)" (Acción de Nulidad, 1955).*

El primer pronunciamiento en donde se hace un análisis más profundo del concepto de Acto Administrativo, es en la Sentencia del 14 de Junio de 1961, con ponencia del Magistrado Carlos Gustavo Arrieta, en la Acción de Plena Jurisdicción de José del Carmen Carvajal Maldonado contra el Ministerio de Agricultura y Ganadería, en donde se explica que el sistema jurídico Colombiano fue concebido con la función administrativa como una actuación propia de la rama ejecutiva del poder público dirigida a la realización del derecho, y el acto administrativo como el efecto y resultado directo e inmediato de esa actuación. Se indica que

"(...) Entre el órgano, la función y el acto hay una relación que marca la orientación seguida en nuestros estatutos. En principio, es acto administrativo el expedido por la administración con el fin de producir efectos jurídicos (...).

El acto jurídico, como concepto genérico, es una manifestación de voluntad, y el acto jurídico administrativo, como noción específica, es una manifestación de la voluntad administrativa. Constituye una decisión que, como tal, es siempre voluntaria. La aplicación del derecho es una actividad consciente dirigida por la voluntad. Su finalidad concreta es la de producir efectos jurídicos.

Todo acto administrativo es el desarrollo o la culminación del querer de la administración dirigido a obtener determinadas consecuencias de derecho. Como los mandatos constitucionales y legales que aplica el órgano ejecutivo dentro de la órbita de su competencia no tienen objetivo distinto que el de crear situaciones de derecho, la decisión que los aplica ha de perseguir idénticas finalidades y ha de generar las mismas consecuencias jurídicas (...)

Entonces, para que exista un acto administrativo se requieren dos requisitos, el **primero**, que haya una decisión de la administración **y segundo**, que esta decisión produzca efectos de derecho, sin que sea necesario que el acto esté por escrito.

En la sentencia también se habla sobre la forma de expedir el Acto Administrativo, escrito o verbal, e indica que si bien es cierto la ley impone la obligación de hacerlos de manera escrita cuando se expiden decisiones que deban publicarse o notificarse, pero que de conformidad con el artículo 120 de la Constitución, el cual contiene una serie de atribuciones que por su misma naturaleza y por las circunstancias especiales en que se ejercitan, en muchas ocasiones imponen la necesidad de actuar de manera más rápida y expedita, y no esperar a la forma escrita, por ejemplo, el disponer de la fuerza pública en situaciones de emergencia, conservar y restablecer el orden alterado, dirigir las operaciones de guerra, proveer a la seguridad exterior de la República, etc., son actividades que en la mayor parte de los casos sólo se pueden desarrollar por medio de procedimientos verbales (Acción de Nulidad, 1961).

Para finalizar se indica que: *"(...) Las decisiones que en tales momentos de urgencia se toman, son actos administrativos, no sólo porque así se infiere del art. 120 núms. 6º, 7º, 8º y 9º sino porque las profiere la administración con la finalidad de producir efectos de derecho. La naturaleza jurídica del ordenamiento no se altera por la existencia o inexistencia de un escrito. Esta doctrina fluye espontáneamente de los textos constitucionales y de la índole propia de la función que se ejerce."*

Es evidente que el uso de los procedimientos escritos o verbales tiene trascendencia jurídica desde el punto de vista probatorio y especial importancia para ciertos efectos jurisdiccionales, como se verá posteriormente, pero ello no implica que el acto administrativo tácito pierda necesariamente esa calidad intrínseca para trocarse en un hecho administrativo, como parece desprenderse de la tesis sostenida por el señor Agente del Ministerio Público (...)" (Acción de Nulidad, 1961).

En uno de los últimos pronunciamientos, ya en vigencia de la Ley 1437 de 2011, el nuevo **Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, pero con relación a hechos ocurridos con anterioridad a la expedición de dicha norma, en sentencia del 23 de Febrero de 2012**, con ponencia de la Consejera Ruth Stella Correa Palacio, con radicado N° 1994-00558, se indica que: *"(...) El acto administrativo es la manifestación unilateral de la voluntad de una autoridad, en ejercicio de una función o potestad administrativa, que contiene una decisión expresada en la forma prevista en la ley, con efectos jurídicos vinculantes para crear, modificar o extinguir derechos y obligaciones en situaciones generales o particulares para los administrados o para la propia Administración, y que en el orden jurídico se presume su legalidad, es decir, su*

veracidad y, además, que fue dictado según la ley y que su contenido es ajustado a derecho, mientras no sean anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (...) (Acción de Nulidad, 2012).

Por último, se encuentra el Fallo del 13 de Marzo de 2014, con el cual la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo, con ponencia del Consejero Alberto Yepes Barreiro, decide la impugnación interpuesta por la parte actora contra la sentencia de 17 de Enero de 2014 mediante la cual, el Tribunal Administrativo de Boyacá negó las súplicas de la demanda formulada por la Asociación de Padres de Familia del Instituto Técnico Rafael Reyes de Duitama contra la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia "UPTC" y municipio de Duitama, en ella respecto del Acto Administrativo, sostiene: *"(...) Por otro lado, en relación con la definición de **acto administrativo**, en el ordenamiento jurídico colombiano se ha adoptado una definición material, es decir, no es la formalidad lo que le da su carácter sino su contenido.*

En consideración a lo anterior y en auxilio de la doctrina, se encuentra la siguiente definición de acto administrativo, que por incluir todos los elementos del mismo, considera la Sala la más adecuada:

"... luego se ha de definir el acto administrativo como TODA DECLARACIÓN DE VOLUNTAD, JUICIO, COGNICIÓN O DESEO QUE SE PROFIERE DE MANERA UNILATERAL, EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA, Y PRODUCE EFECTOS JURÍDICOS DIRECTOS O DEFINITIVOS SOBRE UN ASUNTO DETERMINADO (...)" (Mayúscula propia del texto original).

*Por tanto para hablar de actos administrativos, en ellos debe contenerse una **declaración unilateral de voluntad de la administración** y que aquélla produzca de manera directa efectos jurídicos (...)" (mayúscula y negrillas dentro del texto) (Acción de Nulidad, 2014).*

Este Ha sido, en términos generales, el desarrollo que ha tenido el concepto de Acto Administrativo en Colombia, desde los tres aspectos relacionados, legal, doctrinario y jurisprudencial, en donde se ha consolidado y decantado a través de los años, siendo en la doctrina y la jurisprudencia en donde ha tenido un mayor y complejo avance, que en la ley misma, pues aún no existe norma alguna que lo defina y delimite, y que lo lleve al concepto de "Electrónico".

1. 2 -. EL DOCUMENTO ELECTRÓNICO

1. 2. 1 -. DEFINICIÓN DE DOCUMENTO ELECTRÓNICO

Para poder entender el concepto de Acto Administrativo Electrónico, y así obtener una definición del mismo, es necesario primero entender el concepto de Documento Electrónico, desde el punto de vista de la ciencia documental, que es en principio, donde se empieza a estudiar este tipo de documentos.

Desde la aparición de los computadores y de los medios electrónicos, la producción de los documentos por estos sistemas, empezó a ocupar el espacio de los documentos físicos, siendo en primer término en el ámbito privado de las personas, las cartas, que pasaron de escribirse en papel, para hacerlo en correos electrónicos, y en el ámbito jurídico, las transacciones comerciales, en donde las cotizaciones, pedidos y facturas, se realizan desde hace tiempo en medios electrónicos.

El profesor español Luis Codina, en su obra "El Libro Digital y la www", hace una diferenciación de los términos "*Electrónico*" y "*Digital*", adjetivos, que considera son usados como sinónimo sin tener esa característica, pues el sentido de Documento Digital es más restringido, en contra de la definición de Documento Electrónico, que lo engloba. (Codina, 2000)

El profesor Codina, hace la siguiente clasificación:

Documento Electrónico: Aquel documento que precisa de un soporte o de una máquina que funcione de forma electrónica, sea análoga o digital, para poder ser reproducido o visualizado.

Documento Digital o Informático: Aquel documento electrónico que está codificado sobre la base de una codificación binaria, y que precisa de un computador para leerlo.

Documento Telemático: Aquel documento, análogo o digital, que es transmitido mediante un sistema electrónico. (Codina, 2000, pág. 274)

Así mismo, el también profesor español Jordi Serra, en su libro "Los Documentos Electrónicos: Qué son y cómo se tratan", define al Documento Electrónico, como "*(...) aquel documento que precisa de una máquina que funcione de forma electrónica, sea análoga o digital, para poder ser reproducido o visualizado (...)*" (Serra Serra, 2008, pág. 15)

Señala que los Documentos Electrónicos deben ser creados, reproducidos y ser accesibles solamente con herramientas tecnológicas, para él, este tipo de documentos no solo son dependientes de la tecnología informática, son en sí mismos tecnología, que crea apariencias y funcionalidades para que las personas los puedan entender y usar. (Serra Serra, 2008, pág. 15)

Indica también, que:“(...) *El conjunto de información binaria que reside en un determinado soporte y al que llamamos documento electrónico no puede considerarse como un documento más que en el momento que es reproducido por un ordenador; sin esta acción, no existe como tal (...)*” (Serra Serra, 2008, pág. 16).

Así mismo, destaca que el Documento Electrónico comprende tres dimensiones, la primera de ellas, es la física, el computador o hardware, la segunda, la lógica, que es el programa o software, y la tercera, la conceptual, consistente en que el usuario al utilizar las dos primeras, puede visualizar y utilizar el Documento Electrónico (Serra Serra, 2008, pág. 17)

También, los profesores, Miguel Ángel Marzal y Audilio Gonzales Aguilar, en un artículo titulado “Del Documento al Hiperdocumento, una visión “funcional” de un concepto en evolución”, (Marzal & Gonzales Aguilar, 2010), definen al Documento Electrónico, como “(...) *un formato electrónico, capaz de soportar mediante signos bien estructurados una interactividad, dinamicidad y reutilización que facilita el camino de la información digital al conocimiento (...)*” y “(...) *un texto en el que los elementos resultan potencialmente analizables por un sistema de conocimiento para que el lector competente los explore (...)*”.

Igualmente se refieren al Documento Electrónico, como aquel que su soporte es electrónico y que para su lectura y escritura requiere de dispositivos electrónicos, y se diferencia del Documento Digital, el cual tiene su información codificada en bits, dando como resultado que el Documento Digital, es solamente una posibilidad del Documento Electrónico. (Marzal & Gonzales Aguilar, 2010, pág. 90)

También se encuentra la Norma Técnica Internacional N° ISO-15489-1, denominada “Información y Documentación - Gestión de Documentos”, la cual tiene como campo de aplicación la gestión de documentos de las organizaciones que los han producido, ya sean públicas o privadas, para clientes externos e internos, la cual se aplicará: “(...) *a la gestión de documentos, en todos los formatos o soportes, creados o recibidos por cualquier organización pública o privada en el ejercicio de sus actividades o por cualquier individuo responsable de crear o mantener documentos de archivo (...)*” (Organización Internacional de Normalización , pág. 1).

Asimismo señala, como características de un documento de archivo, que refleje correctamente lo que se comunica, decide o medida que se adopta, que satisfaga las necesidades de la organización y que pueda utilizarse para la rendición de cuentas.

Indica además que también deberá: *“(...) incluir los metadatos necesarios para documentar una determinada operación, o estar permanentemente ligado o asociado a dichos metadatos (...) la estructura de un documento de archivo, es decir, su formato y las relaciones existentes entre los elementos que lo integran (...) el contexto en el que el documento de archivo fue creado, recibido y utilizado debería quedar patente en el mismo (...)”* (Organización Internacional de Normalización , págs. 9-10).

Igualmente se muestran como características de un documento de archivo, su Autenticidad, que es del que se puede demostrar que es lo que afirma ser, que ha sido creado o enviado por la persona que manifiesta lo hizo y en el momento que se indica y que con el interés de garantizar la autenticidad de los documentos: *“(...) las organizaciones deberían implantar y documentar políticas y procedimientos para el control de la creación, recepción, transmisión, mantenimiento y disposición de los documentos de archivo de manera que se asegure que los creadores de los mismos estén autorizados e identificados y que los documentos estén protegidos frente a cualquier adición, supresión, modificación, utilización u ocultación no autorizadas (...)”* (Organización Internacional de Normalización , pág. 10).

Otra de las características de un documento de archivo es su Fiabilidad, que consisten en que su contenido puede ser considerado una representación completa y precisa de las operaciones, las actividades o los hechos de los que da testimonio y al que se puede recurrir con posterioridad; así mismo, se tiene como otra características, la Integridad, que hace referencia a su carácter de completo e inalterado y la última de las características que se señalan, es la Disponibilidad, que corresponde a que pueda ser localizado, recuperado, presentado e interpretado (Organización Internacional de Normalización , págs. 10-11).

2 -. EL RÉGIMEN LEGAL DE LA FIRMA DIGITAL EN COLOMBIA

2. 1 -. La Firma Digital.

La Firma Digital, se tiene como el elemento de seguridad más importante en un documento electrónico, y para el caso de estudio, los Actos Administrativos Electrónicos, pues contiene los elementos de certeza, acerca de quien firmó el documento, era quien tenía que hacerlo y de la inalterabilidad del documento, que una vez firmado no ha sido alterado o modificado (Ley 527 de 1999).

Con la Ley 527 de 1999, *por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los Mensajes de Datos, del Comercio Electrónico y de las Firmas Digitales, y se establecen las Entidades de Certificación y se dictan otras disposiciones*, también conocida como la Ley de Comercio Electrónico, se dio la posibilidad de utilizar los medios electrónicos en las actividades comerciales de los particulares, y dio también la posibilidad que las entidades públicas realicen actos jurídicos igualmente con el uso de los medios electrónicos.

Y esta Ley le dio plena validez jurídica al uso de los mensajes de datos (artículo 5º), por lo que se abrió una posibilidad gigante de desarrollo del Derecho, no solo del Comercial, sino de todos los campos.

Dentro de los elementos de validez jurídica que se le asignaron al uso de los medios electrónicos, está la Firma Digital. El artículo 7 dispone que cuando se exija la presencia de una firma, en relación con los mensajes de datos, se entenderá satisfecho este requisito cuando se haya utilizado un método que permita identificar al iniciador del mensaje, para indicar que el contenido cuenta con su aprobación y que dicho método sea confiable.

El artículo 2 de la Ley de Comercio Electrónico, define a la Firma Digital como: *"(...) un valor numérico que se adhiere a un mensaje de datos y que, utilizando un procedimiento matemático conocido, vinculado a la clave del iniciador y al texto del mensaje permite determinar que este valor se ha obtenido exclusivamente con la clave del iniciador y que el mensaje inicial no ha sido modificado después de efectuada la transformación (...)".*

Más adelante, en el artículo 28, al definir los Atributos Jurídicos de la Firma Digital, señala que cuando una firma digital haya sido fijada en un mensaje de datos se presume que quien la haya suscrito tenía la intención de acreditar ese mensaje de datos y de ser vinculado con el contenido del mismo.

También se señala que la Firma Digital tendrá la misma fuerza y efectos que el uso de una firma manuscrita, es decir, es única y está bajo el control exclusivo de la persona que la usa, por lo que es susceptible de ser verificada, también está ligada a la información, en este sentido si el mensaje es cambiado, la Firma Digital es inválida.

No se encuentra dentro del texto de la Ley 527 de 1999 una definición de lo que es una Firma Electrónica, pero esta norma instituye en su artículo séptimo que *"(...) cuando cualquier norma exija la presencia de una firma o establezca ciertas consecuencias en ausencia de la misma, en relación con un mensaje de datos, se entenderá satisfecho dicho requerimiento si:*

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

De la anterior lectura se da la posibilidad de incluir, lo que se denomina como **Firma Electrónica**, la cual fue regulada posteriormente con el Decreto N° 2364 de 2012, con el cual se reglamenta el artículo 7 de la Ley 527 de 1999, sobre la **Firma Electrónica**, disposiciones que posteriormente fueron compiladas en los artículos 2. 2. 2. 47. 1. al 2. 2. 2. 47. 8., del Decreto 1074 de 2015, por medio del cual se expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo.

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

El segundo artículo trata sobre la neutralidad tecnológica e igualdad de tratamiento de las tecnologías para la firma electrónica, el tercero sobre el cumplimiento del requisito de la firma, el cuarto sobre la confiabilidad de la Firma Electrónica y el quinto los efectos jurídicos de la Firma Electrónica.

El artículo sexto determina las obligaciones del firmante, el séptimo, la firma electrónica pactada mediante acuerdo y el octavo los criterios para establecer el grado de seguridad de las firmas electrónicas.

De lo anterior se tiene que la Firma Digital, es un mecanismo equiparable a la Firma Manuscrita, con la cual se garantiza la identidad y la responsabilidad del autor de un documento electrónico, así como demostrar la integridad del mismo, que la información contenida en el documento electrónico, después de estampada la Firma Electrónica no ha sido modificada.

La Firma Electrónica, es entonces el grupo de datos electrónicos que están ligados a un Documento Electrónico y que tiene como funciones identificar a quien firma de manera indiscutible, asegurar que el Documento Electrónico firmado es idéntico al original y no ha sido adulterado o modificado y que quien firma el documento no puede negar con posterioridad esa firma por cuanto los datos utilizados para firmar son únicos y exclusivos.

Por último, la Firma Digitalizada que es una firma escaneada, dispuesta en el Artículo 12 del Decreto 2150 de 1995, la cual se usa cuando se deben firmar de forma masiva un mismo tipo de documento, por ejemplo, autorizaciones, recibos, pedidos, y en el sector público los ejemplos más comunes se encuentran en los certificados de tradición y libertad de inmuebles y vehículos, los Certificados de Antecedentes Disciplinarios de la Procuraduría General de la Nación y los del Boletín de Responsables Fiscales de la Contraloría General de la República, entre otros.

2. 2 -. Entidades Certificadoras de Firma Digital.

El numeral “d” del artículo segundo de la Ley 527 de 1999, define a la Entidad de Certificación 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 (...)”*.

Inicialmente, el artículo 29 de la mencionada Ley, definía las características y requerimientos de las entidades de certificación, y la daba a la Superintendencia de Industria y Comercio la función de autorizar a las personas jurídicas, tanto públicas como privadas, de origen nacional o extranjero y las cámaras de comercio, para ser Entidades de Certificación.

Y en el artículo 30, establecía las actividades de las Entidades de Certificación, tales como emitir certificados en relación con las firmas digitales de personas naturales o jurídicas; y sobre la verificación respecto de la alteración entre el envío y recepción del mensaje de datos; ofrecer los servicios de creación de firmas digitales certificadas, de registro y estampado cronológico en la generación, transmisión y recepción de mensajes de datos y de archivo y conservación de mensajes de datos.

Los artículos 31 y 32 regulaban el funcionamiento de las Entidades de Certificación, como era la remuneración por la prestación del servicio, los deberes de la Entidad, que están ligados a las actividades, emitir los certificados, implementar los sistemas de seguridad y conservación, garantizar la protección, confidencialidad y debido uso de la información, garantizar la prestación del

servicio, atender las solicitudes y reclamaciones de los usuarios, suministrar la información que requieran las autoridades, permitir a la Superintendencia de Industria y Comercio realizar auditorías, elaborar los reglamentos y llevar un registro de los certificados. El artículo 33 trataba sobre la terminación unilateral del acuerdo de vinculación con el suscriptor y el artículo 34, la cesación de las actividades por parte de las Entidades de Certificación.

Los artículos 35 a 38, reglamentan los Certificados, el 35 su contenido, que básicamente es la información del suscriptor, el lugar donde realiza actividades la Entidad de Certificación, la clave pública del usuario, la metodología para verificar la firma digital, el número de serie y las fechas de emisión y expiración del certificado; el 36 la aceptación del certificado, el 36 su revocatoria, y el 38, el término de conservación de los registros.

El artículo 39 establece los deberes de los suscriptores, que son recibir la Firma Digital por parte de la Entidad de Certificación, suministrar la información requerida, mantener el control de la Firma Digital y solicitar oportunamente la revocación de los certificados, y el artículo 40 habla sobre la responsabilidad de los suscriptores por la falsedad, error y omisión en la información suministrada y por el incumplimiento de sus deberes.

El artículo 41 trataba sobre las Funciones de la Superintendencia de Industria y Comercio con relación a las Entidades de Certificación, las cuales se resumen en autorizar su actividad en el territorio nacional, velar por el funcionamiento y la eficiente prestación del servicio, realizar visitas de auditoría, revocar o suspender la autorización para operar, solicitar información, imponer sanciones por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la prestación del servicio, ordenar la revocación de certificados cuando se emitan sin el cumplimiento de las formalidades legales, designar los repositorios y entidades de certificación, emitir certificados en relación con las firmas digitales, velar por la observancia de las disposiciones constitucionales y legales sobre la promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas, competencia desleal y protección del consumidor e impartir instrucciones sobre el adecuado cumplimiento de las normas a las cuales deben sujetarse.

Con fundamento en esas facultades, el Gobierno Nacional expidió el Decreto N° 1747 del 11 de Septiembre de 2000, por medio del cual se reglamentó parcialmente la Ley 527 de 1999, en lo relacionado con las Entidades de Certificación, los Certificados y las Firmas Digitales, en el cual se debe resaltar la clasificación de las Entidades de Certificación, en Abiertas y Cerradas, Abiertas son aquellas que tienen la infraestructura para prestar el servicio a quienes no tienen la capacidad económica para tener esa infraestructura y Cerradas, las que tienen esa capacidad y se certifican a sí mismas.

Luego, la Superintendencia de Industria y Comercio, con fundamento en las facultades legales conferidas en los artículos 29, 34, 41 y 42 de la Ley 527 de 1999 y el Decreto 1747 de 2000, expide la Resolución N° 26930 del 26 de Octubre de 2000, por medio de la cual se fijan los estándares para la autorización y funcionamiento de las entidades de certificación y sus auditores.

También, los Notarios y Cónsules de Colombia, podrán ser autorizados por la Superintendencia de Industria y Comercio como Entidades de Certificación en los términos de la Ley 527 de 1999, de conformidad con el parágrafo primero del artículo 1 de la Ley 588 de 2000, por medio de la cual se reglamenta el ejercicio de la actividad notarial.

Vino entonces una reforma sustancial a la Ley 527 de 1999 por parte del Decreto Ley 019 de 2012, *por medio del cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública*, y el primer cambio está en el artículo 160 que modificó el artículo 29 de la Ley 527, el cual quedó así:

“(...) ARTÍCULO 29 -. CARACTERÍSTICAS Y REQUERIMIENTOS DE LAS ENTIDADES DE CERTIFICACIÓN. Podrán ser entidades de certificación, las personas jurídicas, tanto públicas como privadas, de origen nacional o extranjero y las cámaras de comercio, que cumplan con los requerimientos y sean acreditados por el Organismo Nacional de Acreditación conforme a la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional. El Organismo Nacional de Acreditación de Colombia suspenderá o retirará la acreditación en cualquier tiempo, cuando se establezca que la entidad de certificación respectiva no está cumpliendo con la reglamentación emitida por el Gobierno Nacional, con base en las siguientes condiciones:

- a -. Contar con la capacidad económica y financiera suficiente para prestar los servicios autorizados como entidad de certificación;***
- b -. Contar con la capacidad y elementos técnicos necesarios para la generación de firmas digitales, la emisión de certificados sobre la autenticidad de las mismas y la conservación de mensajes de datos en los términos establecidos en esta ley;***
- c -. Los representantes legales y administradores no podrán ser personas que hayan sido condenadas a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; o que hayan sido suspendidas en el ejercicio de su profesión por falta grave contra la ética o hayan sido excluidas de aquélla. Esta inhabilidad estará vigente por el mismo período que la ley penal o administrativa señale para el efecto (...).”***

Entonces, la Superintendencia de Industria y Comercio perdió la competencia para autorizar a las personas jurídicas para ser Entidades Certificadoras de Firma Digital a favor del Organismo Nacional de Acreditación de Colombia "ONAC", que es una Corporación de carácter privado, de naturaleza y participación mixta y sin fines de lucro, creada en el 2008 y que tiene como objeto: *"(...) acreditar la competencia de los Organismos Evaluadores de la Conformidad y desempeñar las funciones de Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (...) "*, y su misión ser: *"(...) el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia por designación del gobierno nacional y presta el servicio de acreditación a los organismos de evaluación de la conformidad, contribuyendo así al desarrollo de Colombia, a promover la competitividad empresarial, a proteger los intereses de los consumidores en cuanto a calidad y seguridad de los productos y servicios que se les ofrece y a facilitar el comercio, mediante la suscripción de los acuerdos internacionales de reconocimiento a la acreditación. (...) "* (Organismo Nacional de Acreditación de Colombia "ONAC")

Pero el "ONAC", como sus estatutos la definen, es una entidad que acredita la conformidad, es decir que se cumplen las normas técnicas en el desarrollo de una actividad determinada, pero no existe ninguna actividad relacionada con la acreditación de empresas como Certificadoras de Firma Digital, solamente con la modificación al artículo 29 de la Ley 527 de 1999, es que se le encarga de esa función, sin que se encuentre otra normatividad al respecto.

Eventualmente se tendría que realizar una reforma a los estatutos del "ONAC", para ampliar sus objetivos y funciones, e incluir la de certificación de Entidades Certificadoras de Firma Digital, para que no genere dudas al respecto, pero esto ya sería materia de otra investigación.

Este Decreto también modificó de la Ley 527 de 1999, el artículo 30 por el artículo 161, el literal "h" del artículo 32 por el artículo 162, y el artículo 34 por el artículo 163, pero esa modificación se limitaron simplemente a eliminar del texto las palabras "Superintendencia de Industria y Comercio", para reemplazarlas por "Organismo Nacional de Acreditación de Colombia".

El artículo 176 del Decreto Ley 19 de 2012, derogó expresamente los artículos 41 y 42 de la Ley 527 de 1999, lo que da como resultado que la Resolución N° 26930 de 2000, expedida por la Superintendencia de Industria y Comercio con fundamento en los artículos derogados, haya sido derogada tácitamente, al desaparecer su sustento jurídico.

Luego, se expidió el Decreto 333 de 2014, por medio del cual se reglamenta el artículo 160 del Decreto - Ley 19 de 2012, disposiciones que posteriormente fueron compiladas en los artículos 2. 2. 2. 48. 1. 1. al 2. 2. 2. 48. 3. 12., del Decreto 1074 de 2015, por medio del cual se expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, que en su artículo 22

deroga el Decreto 1747 de 2000, pero el articulado del nuevo decreto es una copia del derogado, pues el Decreto 1747 tenía un total de 29 artículos y en el nuevo Decreto 333 de 2014, se encuentran 18 artículos que son reproducción del texto de la norma derogada, se introdujeron 4 nuevos artículos para un total de 22 y no se tuvieron en cuenta 11 de la norma abolida y del análisis de ambas disposiciones, se encuentra que el cambio más sustancial es quitar “Superintendencia de Industria y Comercio”, y en su lugar sustituirla por “Organismo Nacional de Acreditación de Colombia”.

De lo anterior se tiene que la Ley 527 de 1999 conserva su estructura original, y solamente se cambió en quien recae la responsabilidad de autorizar a las entidades certificadoras de Firma Digital, y la norma que regulaba los estándares para la autorización y funcionamiento de las entidades de certificación y sus auditores es la única que perdió vigencia.

Así las cosas, que del análisis y recuento normativo realizado, se encuentra que solamente con la derogatoria tácita de la Resolución N° 26930 de 2000, la reglamentación sobre los estándares para la autorización y funcionamiento de las entidades de certificación y sus auditores, no está vigente.

El artículo 21 del Decreto 333 de 2014, dispuso que las entidades de certificación que fueron autorizadas por la Superintendencia de Industria y Comercio y que deseen seguir prestando los servicios de certificación, deberán iniciar el correspondiente proceso de acreditación ante el “ONAC”, y que mientras ese proceso se adelanta podrán continuar ofreciendo los servicios de certificación.

La Superintendencia de Industria y Comercio autorizó como Entidades de Certificación Abierta y que presentaron solicitud de nueva acreditación ante el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia “ONAC”, son las siguientes:

- Andes Servicio de Certificación Digital S.A.
- Sociedad Cameral de Certificación Digital “CERTICAMARA S.A.”
- Gestión de Seguridad Electrónica S.A. “GSE S.A.”

Y como única Entidad de Certificación Cerrada, autorizada por la Superintendencia de Industria y Comercio y que también solicitó nueva acreditación ante el “ONAC”, se encuentra el Banco de la República.

Por último, se tiene que la Corte Constitucional en sentencia C-219 del 22 de Abril de 2015, con ponencia del Magistrado Mauricio González Cuervo, declaró exequibles apartes de los artículos 160, 161, 163 y 163 del Decreto Ley 019 de 2012, con los cuales se modificó la Ley 527 de 1999, en lo relacionado con entregarle al Organismo Nacional de Acreditación de Colombia “ONAC”, la facultad de autorizar a las entidades certificadoras de Firma Digital (Acción de Inconstitucionalidad, 2015).

Para la Corte Constitucional no existe en la norma atacada extralimitación de funciones del Presidente de la República, encuentra que el Gobierno Nacional puede reemplazar trámites o regulaciones ineficientes por otras que considere más apropiadas.

Al analizar las características y el régimen jurídico de la entidad a la cual le estipuló la función de autorizar a las entidades certificadoras, se concluye que el Presidente de la República tenía la competencia para reubicar la función de acreditación de las entidades de certificación de la Superintendencia de Industria y Comercio al Organismo Nacional de Acreditación de Colombia "ONAC", sin que se pueda considerar que tal cambio constituya un trámite más gravoso para las entidades interesadas, ni tampoco desconocen el derecho a la libertad económica de quienes requieren ese trámite.

Con la expedición de la Ley 527 de 1999, se ha buscado la forma de obtener un mayor provecho de los medios tecnológicos en las actividades de los particulares que tengan incidencia jurídica, para lo cual se le dio plena validez probatoria a los mensajes de datos y de manera especial a la Firma Digital.

Y es con la Firma Digital la que permite equiparar un documento en papel con uno realizado de manera electrónica, por cuanto, es el elemento de seguridad más relevante, como se indicó anteriormente, permite determinar quien firmó el documento electrónico, si efectivamente era la persona que debería hacerlo y le confiere la calidad de inalterable, es decir que una vez firmado no se modificará su contenido.

Las normas que se enumeraron y que reglamentaron la Ley 527 de 1999, se enfocaron en las Entidades Certificadoras de Firma Digital y solamente con el Decreto N° 2364 de 2012, que reglamentó el artículo 7 de la Ley 527 de 1999, se regula el tema de la Firma Electrónica en sí mismo.

Se ve entonces, que el Documento y la Firma Electrónica tienen un marco normativo complejo, dividido en varias partes y regulado por diferentes normas, de los cuales se advierten algunas circunstancias para tener en cuenta y la primera de ellas es la relacionada con la Firma Electrónica.

Se tiene que cuando un Documento Electrónico debe ser firmado, esa firma se debe realizar de la misma forma, la cual debe contener los elementos necesarios de seguridad para determinar la voluntad de la persona que suscribe el documento al momento de hacerlo y que una vez firmado no podrá ser modificado.

Se indicó que se equipara a una firma manuscrita con todos sus efectos legales y que para que surta esos efectos jurídicos debe estar certificada por una Entidad Certificadora de Firma Digital y que en la actualidad únicamente tres empresas han sido autorizadas como entidades certificadoras abiertas y una como entidad certificadora cerrada.

Su regulación la protege como la parte más importante de los Documentos Electrónicos por cuanto contiene los elementos de seguridad del mismo, confiabilidad e inalterabilidad, que quien lo firma es la persona que dice ser y acepta su contenido y que una vez firmado no pueda ser modificado.

Y la Firma Electrónica tiene una característica adicional, que debe ser certificada por una Entidad Certificadora de Firma Digital, que cuando se expidió la Ley 527 de 1999, se le confió a la Superintendencia de Industria y Comercio la función de autorizar a este tipo de empresas.

Con posterioridad, esa función se le encargó al Organismo Nacional de Acreditación de Colombia "ONAC", que de conformidad con el Decreto 1074 de 2015, Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, tiene como objetivos acreditar la competencia técnica de Organismos de Evaluación de la Conformidad y desempeñar las funciones de Organismo Nacional de Acreditación de Colombia, entre otras.

Es decir, certifica que las empresas del país cumplen con las Normas Técnicas nacionales e internacionales en las labores que realizan, pero en ninguna parte de sus estatutos se encuentra que realice gestiones relacionadas con la firma digital, solamente con la expedición del Decreto Ley 19 de 2012, se le entrega la función de autorizar a las Entidades Certificadores de Firma Digital.

Entonces entender este cambio en la entidad encargada de autorizar a las Entidades Certificadoras de Firma Digital, de la Superintendencia de Industria y Comercio, Entidad del Estado, a el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia "ONAC", Corporación sin Ánimo de Lucro, de naturaleza y participación mixta, además, teniendo en cuenta que desde la expedición de la Ley 527 de 1999, solamente tres empresas y una entidad pública han sido autorizadas para ser Entidades Certificadoras de Firma Digital, autorización otorgada por la Superintendencia de Industria y Comercio.

Esta situación, podría eventualmente, en un momento dado, interferir en la calidad de las Entidades Certificadoras de Firma Digital, por cuanto el objetivo principal de la "ONAC", es diferente al tema de los Documentos y la Firma Electrónica, pero como se indicó anteriormente, eso sería tema para otro estudio.

Así las cosas, se tiene una amplia reglamentación relacionada con la Firma Electrónica, que obliga a que todos los Documentos Electrónicos que deban ser firmados, se hagan de la forma indicada en las normas y esta obligatoriedad no solamente es para los documentos de índole privada, sino también para los del sector público cuando se implemente de manera adecuada la expedición de Actos Administrativos Electrónicos en la forma prevista en el artículo 57 del CPACA.

3 -. LA FIRMA DIGITAL Y EL ACTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO

El desarrollo del Acto Administrativo Electrónico, ha sido relativamente nuevo, hasta hace unos años, desde finales del siglo pasado, la administración pública, empezó a pensar en la posibilidad de realizar los Actos de la Administración de forma electrónica.

El uso de los computadores, como herramienta de trabajo, se comenzó a masificar en la década de los noventa, para 1996 la Rama Judicial comenzó a dotar a los Juzgados de computadores, a pesar que ya en los años ochenta se comercializaban equipos de cómputo para el hogar y la oficina.

También en la última década del siglo pasado, el Internet tuvo un amplio desarrollo, que dieron como resultado que se convirtiera en un gran avance como medio de comunicación; se ha visto como el uso del correo normal prácticamente ha desaparecido por el correo electrónico.

Para el primer semestre de 1994, Telecom logra conectarse a la Red Mundial de Computadores, que estaba dirigida a brindar el servicio de conexión paga, con posterioridad, en el mes de mayo, Colciencias y las Universidades de los Andes, Nacional de Colombia, del Valle y Eafit, también se conectan a internet con fines académicos (Guzmán, 2015).

El avance de la tecnología se ha desarrollado en dos campos, el privado y el público, en donde ha tenido un mayor desarrollo el de los particulares respecto de la Administración Pública, por cuanto a pesar de los esfuerzos de los gobiernos de incentivar el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la gestión pública, es un poco más difícil su implementación, como se verá y explicará más adelante.

Se encuentra entonces que en campos como el Derecho Comercial, el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones ha sido más aceptado, ya que se encuentran reglamentadas por la Ley 527 de 1999, Ley de Comercio Electrónico, lo cual da más confianza a los ciudadanos.

Pero, esas regulaciones que están dirigidas hacia las actuaciones y los documentos electrónicos de uso privado, pueden ser aplicadas a cualquier tipo de relación o comunicación realizada por cualquier medio electrónicos, incluidas las de la administración pública.

Como se ha indicado anteriormente, en la Legislación Colombiana no existe norma alguna que reglamente o defina al Acto Administrativo Electrónico, pero en el desarrollo normativo, de manera tímida se han implementado las actuaciones electrónicas, que con relación al tema en estudio, en primer lugar se encuentra el Decreto N° 01 de 1984, el Código Contencioso Administrativo, en su artículo 168 señala las pruebas admisibles en los Procesos Administrativos, indicando que:

“(...) En los procesos ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo se aplicarán en cuanto resulten compatibles con las normas de este Código, las del Procedimiento Civil en lo relacionado con la admisibilidad de los medios de prueba, forma de practicarlas y criterios de valoración (...)”.

Por su parte, el Código de Procedimiento Civil, señalaba en el artículo 251, respecto de los documentos, que eran: *“(...) 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 o similares (...)”*, sin hacer ninguna referencia a documentos electrónicos, teniendo en cuenta que este Código fue promulgado con el Decreto 1400 de 1970.

Luego, con el Decreto 2150 de 1995, por medio del cual se implementó la supresión de trámites innecesarios de la Administración Pública, en su artículo 26, dispuso a la utilización de sistemas electrónicos de archivo y de transmisión de datos, al señalar que: *“(...) Las entidades de la Administración Pública deberán habilitar sistemas de transmisión electrónica de datos para que los usuarios envíen o reciban información requerida en sus actuaciones frente a la administración.*

En ningún caso las entidades públicas podrán limitar el uso de tecnologías para el archivo documental por parte de los particulares, sin perjuicio de los estándares tecnológicos que las entidades públicas adopten para el cumplimiento de algunas de las obligaciones legales a cargo de los particulares (...)”.

Con esta norma se buscaba que las entidades públicas se actualizaran a los cambios tecnológicos que se estaban desarrollando en el mundo, y de los cuales Colombia no era ajena, con el ánimo de hacer más efectiva la comunicación con los particulares y así prestar un mejor y más eficiente servicio.

La Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración Judicial, en su artículo 95, estableció la validez del documento electrónico en la legislación colombiana, al señalar:

“ARTÍCULO 95 -. TECNOLOGÍA AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. El Consejo Superior de la Judicatura debe propender por la incorporación de tecnología de avanzada al servicio de la administración de justicia (...).

Los juzgados, tribunales y corporaciones judiciales podrán utilizar cualesquier medios técnicos, electrónicos, informáticos y telemáticos, para el cumplimiento de sus funciones.

Los documentos emitidos por los citados medios, 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 (...).”

Esta norma fue objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional en su revisión del Proyecto de Ley Estatutaria de La Justicia, en la Sentencia C-037 de 1996, en donde, respecto del artículo 95 antes señalado, manifestó:

“(...) esta disposición busca que la administración de justicia cuente con la infraestructura técnica y la logística informática necesaria para el recto cumplimiento de las atribuciones y responsabilidades que la Constitución le asigna. Naturalmente, el uso de los medios que se encuentran a disposición de juzgados, tribunales y corporaciones judiciales exige una utilización adecuada tanto de parte del funcionario como de los particulares que los requieran. Para ello, será indispensable entonces que el reglamento interno de cada corporación o el que expida la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para los demás casos, regule el acceso y uso de los medios en mención y garantice, como lo impone la norma que se revisa, el ejercicio del derecho a la intimidad y a la reserva de los datos personales y confidenciales que por una u otra razón pudiesen ser de conocimiento público (Art. 15 C.P.). Adicionalmente conviene advertir que el valor probatorio de los documentos a que se refiere la norma bajo examen, deberá ser determinado por cada código de procedimiento, es decir, por las respectivas disposiciones de carácter ordinario que expida el legislador (...)” (Revisión Constitucional, 1996).

Con la Circular del 14 de mayo de 1997 de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, se dispuso que los ciudadanos podían presentar Derechos de Petición con el uso de las modernas herramientas tecnológicas, y que las entidades debían asumirlo como si se tratara de una petición en los términos del Artículo 23 de la Carta Política.

Se profirió entonces la Ley 1437 de 2011, con la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que fue un proyecto de Ley presentado por el Gobierno Nacional al Senado de la República en Noviembre de 2009, que en la Exposición de Motivos, se indicó:

“(...) Fortalecimiento del uso de medios tecnológicos en la gestión administrativa.

Aunque el uso de medios tecnológicos ya se encuentra generalizado en nuestra administración pública, se aprovecha el Código para introducir un conjunto de disposiciones que permitan hacia el futuro explotar adecuadamente los avances tecnológicos y las posibilidades que brindan las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para modernizar y racionalizar el funcionamiento interno de la administración, al mismo tiempo que se utilizan como un medio de acortar las distancias entre los ciudadanos y las autoridades.

De otra parte, si bien se reconoce que estas tecnologías brindan una oportunidad de modernización y eficiencia, también es claro para la Comisión que su utilización puede prestarse para actividades fraudulentas, razón por la cual se introducen las exigencias legales necesarias para que las actuaciones que se adelanten a través de estos medios se encuentren revestidas, siempre que la naturaleza del acto lo amerite, de las suficientes garantías de seguridad, sobre la autoría de los documentos electrónicos, su integridad y su conservación, remitiendo siempre a las normas que regulan la materia, es decir, la Ley 527 de 1999 sobre comercio electrónico.

Del capítulo sobre la utilización de medios electrónicos en la administración, uno de los aspectos a destacar es el derecho que se confiere a las personas de actuar ante las autoridades a través de estos medios, lo cual implica que las autoridades deberán habilitar las herramientas electrónicas que permitan a todas las personas ejercer este derecho. Por lo anterior, el proyecto 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, podrá hacerse por vía electrónica.

Sin perjuicio de lo anterior, se decide mantener como una garantía y como mecanismo de transición, la utilización de los medios tradicionales para los sectores de la población que no pueden acceder a estas modalidades de comunicación, de manera que la utilización de sistemas de información no se constituya en una carga adicional para la población de escasos recursos (...)” (Rojas Jiménez, 2009).

En el Seminario Internacional de presentación del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la doctora Cristina Pardo Schlesinger, Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, hizo una exposición sobre los medios electrónicos en la Ley 1437 de 2011, en donde señala que: “(...) Como bien se hizo explícito en exposición de motivos con la que en su momento fue presentado el proyecto de Código Contencioso Administrativo, ante el Congreso de la República, aunque el uso de medios tecnológicos ya se había introducido y hecho general en ciertos ámbitos de la Administración Pública, la intención legislativa al expedir el nuevo Código fue la de permitir hacia el futuro explorar adecuadamente los avances tecnológicos y las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información y de las comunicaciones. Lo anterior con el objetivo de modernizar y racionalizar tanto el funcionamiento interno de la administración pública y sus relaciones con los administrados, como el procedimiento judicial contencioso administrativo y encontrar mecanismos de acercamiento entre los ciudadanos y las autoridades, que respondan al criterio expansivo del principio de participación ciudadana.

Ahora bien, las normas del nuevo CPACA, si bien parten del anterior propósito de construir una oportunidad de para que las actuaciones que se adelanten a través de estos medios se encuentren revestidas, cuando ello se amerite, de las garantías de seguridad sobre la autoría de los documentos electrónicos, su integridad y su conservación, por lo cual se remite a las normas que de modo general regulan la materia, contenidas hoy en día en la Ley 527 de 1999, sobre comercio electrónico.

De otro lado, el uso de medios tecnológicos en el Nuevo Código se enmarca dentro de una serie de principios constitucionales y legales, asó (sic) como de antecedentes legislativos y de prácticas ya adoptadas dentro de las entidades administrativas, relativos al de uso de los mismos (...)” (Pardo Schlesinger, 2011, pág. 245)

El artículo 57 del CPACA dispone “(...) **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 (...)”.

Con relación al régimen probatorio, el artículo 211, dispone que: “(...) En los procesos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en lo que no esté expresamente regulado en este Código, se aplicarán en materia probatoria las normas del Código de Procedimiento Civil (...)”.

Por último, se profirió la Ley 1564 de 2012, el Código General del Proceso, que en el artículo 243, señala las distintas clases de documentos así: “(...) Son documentos los escritos, impresos, planos, dibujos, cuadros, mensajes de datos, fotografías, cintas cinematográficas, discos, grabaciones magnetofónicas,

videograbaciones, 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 o similares (...)” (subrayado y resaltado fuera de texto).

Un Mensaje de Datos, es definido por el artículo segundo de la Ley 527 de 1999, 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 (...)*”.

Entonces, se puede afirmar, que un Documento Electrónico, que necesita de un medio electrónico para ser generado, enviado, recibido, almacenado o comunicado, es un mensaje de datos, dando como resultado que puede ser considerado como un documento en los términos de la norma en cita.

Como se aprecia, es solamente hasta la expedición de los Códigos General del Proceso y de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que en la legislación colombiana se da la posibilidad de expedir Actos Administrativos de manera electrónica, y que los mensajes de datos sean considerados documentos con valor probatorio en una actuación judicial o administrativa.

Se ha visto como las normas reseñadas han ido abriendo el camino para la utilización de los medios electrónicos tanto en las actuaciones de los particulares como en las de la Administración Pública, es así como se puede apreciar en el Código General del Proceso y con el artículo 57 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, objeto de esta investigación.

Ahora bien, es necesario entonces analizar cuál es el valor probatorio de esas actuaciones por medio electrónicos y específicamente del Acto Administrativo Electrónico, para lo cual se hará un análisis a la doctrina nacional y la normas al respecto.

El tratadista Jairo Parra Quijano, en su obra “Manual de Derecho Probatorio”, respecto del documento en general señala que es toda cosa capaz de representar un hecho cualquiera o una manifestación del pensamiento, y con relación al documento electrónico, la cosa es el soporte electrónico (Parra Quijano, 2002).

Indica que cuando una persona recibe un documento en papel, por ejemplo, un contrato de compraventa, se deben verificar 3 aspectos de dicho documento, la Integridad, que el documento esté completo, que no le falten hojas o que esté mutilado, sin signos de alteración, modificación o falsificación; la Autenticidad al verificar que quien lo firmó sea realmente la persona que lo hizo; y la Confidencialidad, que está relacionada con la privacidad de la información que tiene el documento.

Por su parte, con relación al valor probatorio de los documentos electrónicos en las actuaciones, tanto judiciales como administrativas, Carlos Ariel Sánchez Torres, en su libro *“Acto Administrativo, Teoría General”*, señala que: *“(…) El documento electrónico debe reunir los requisitos de fondo exigidos por la ley, respecto del acto que se instituye en el documento, según su especie y calidad, y adicionalmente deberá reunir los requisitos formales establecidos por la ley para el valor de ciertos actos en consideración a la naturaleza de ellos, consentimiento y causa lícitos.*

Tratándose del documento electrónico, tenemos que decir que éste hace constituir como objeto de la prueba los hechos que en él se incorporan, es decir, lo que se denomina como los elementos del documento electrónico.

Pero además de lo anterior, debe tenerse en cuenta, que el documento electrónico, deberá dar cumplimiento a los requisitos formales instrumentales, esto es, aquellos establecidos para la validez del acto, y por lo tanto en caso de ser necesaria la formalidad por la ley, deberá cumplir con las exigencias de la escritura pública, o deberá ser otorgado por funcionario público competente.

(…)

Finalmente, lo importante llegado el momento de valorar la fuerza probatoria de un mensaje de datos, que contenga cualquier documento será tener en cuenta entre otros aspectos: (i) a confiabilidad de la forma en la que se haya generado, archivado o comunicado el mensaje, (ii) la confiabilidad de la forma en que se haya conservado la integridad de la información, (iii) la forma en la que se identifique a su iniciador y (iv) cualquier otro factor pertinente (…) (Sánchez Torres, 2005, págs. 34-39)

El Código General del Proceso, la Ley 1564 de 2012, en su artículo 165, señala como medios de prueba a la declaración de parte, la confesión, el juramento, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos, los indicios, los informes y cualesquiera otros medios que sean útiles para la formación del convencimiento del juez.

Luego, en el artículo 243, indica las diferentes clases de documentos, entre los que se encuentran los escritos, impresos, planos, dibujos, cuadros, mensajes de datos, fotografías, cintas cinematográficas, discos, grabaciones magnetofónicas, videograbaciones, 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 o similares.

A continuación, en el artículo 247, trata sobre la valoración de los mensajes de datos, en donde se manifiesta que: *“(...) Serán valorados como mensajes de datos los documentos que hayan sido aportados en el mismo formato en que fueron generados, enviados, o recibidos, o en algún otro formato que lo reproduzca con exactitud (...)”*.

Se puede apreciar entonces, como se ha empezado a implementar la posibilidad de realizar actuaciones por medios electrónicos por parte de las entidades del Estado, las cuales tienen el mismo valor probatorio que una actuación en un documento físico normal, además con relación a la Firma Digital, también se tiene el fundamento legal establecido por la Ley 527 de 1999 y los decretos que la han reglamentado.

4 -. NECESIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO

Como se ha indicado en los anteriores secciones, a través de los años, las Tecnologías de la Información y la Comunicación han avanzado de manera acelerada y han impactado en la mayoría de los aspectos del diario vivir, y el derecho no ha sido ajeno a ese impacto, y ha sido en el área del Derecho Comercial que esos avances tecnológicos han tenido mayor aceptación y acogida.

Pero en las áreas del Derecho Público y Administrativo, esa aceptación ha sido más lenta, surgieron normas, como el Decreto 2150 de 1995, por medio del cual se implementó la supresión de trámites innecesarios en la Administración Pública, en donde se indicó en el artículo 26 que las entidades públicas deberán habilitar sistemas de transmisión electrónica de datos para que los usuarios envíen o reciban información necesaria en las actuaciones frente a la administración y que en ningún caso se podrá limitar su uso.

Con la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración Judicial, se establece la validez del documento electrónico en la legislación colombiana, al disponer que el Consejo Superior de la Judicatura deberá propender por la incorporación de tecnología de avanzada al servicio de la administración de justicia, para lo cual se podrán utilizar los medios técnicos, electrónicos, informáticos y telemáticos para que los diferentes despachos judiciales cumplan con sus funciones.

En la Circular del 14 de mayo de 1997 de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, se dispuso que cuando los ciudadanos presenten Derechos de Petición usando cualquier herramienta tecnológica las autoridades deberán tramitarlos en los términos del artículo 23 de la Constitución Política, es decir, como si se tratara de un documento escrito.

Finalmente, fue con la Ley 527 de 1999, por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales y se establecen las entidades de certificación, como primer escalón de la reglamentación del uso de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación.

Con el Decreto 1122 de 1999, que también estaba enfocado a la supresión de trámites para facilitar la actividad de los ciudadanos, contribuir a la eficiencia y eficacia de la Administración Pública y fortalecer el principio de la buena fe, se intentó introducir cambios para obtener un mayor provecho de los medios tecnológicos, y el artículo 8 modificaba el artículo 26 del Decreto 2150 de 1995, el cual tiene una redacción similar, pero hacía énfasis en los principios de la administración pública y establecía condiciones y requisitos de seguridad en su uso.

Además, buscaba masificar el uso de los medios tecnológicos por parte de los usuarios en las actuaciones ante la administración y le daba valor probatorio a los mensajes electrónicos, con ciertas condiciones, en los términos del Código de Procedimiento Civil.

Este Decreto fue declarado Inexequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-923 de 1999 (Acción de Inconstitucionalidad, 1999), por cuanto el artículo 120 de la Ley 489 de 1998, *por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*, fue igualmente declarado inexequible en la Sentencia C-702 de 1999 (Acción de Inconstitucionalidad, 1999), por irregularidades en el trámite del proyecto de Ley en el Congreso, específicamente, en los debates antes las comisiones correspondientes, dando como resultado que se configuró una Inconstitucionalidad Consecuencial al dejar de existir jurídicamente el fundamento para expedir el Decreto 1122 mencionado.

Posteriormente, con el Decreto 266 de 2000, con el cual también se intentó dictar normas para suprimir y reformar regulaciones, trámites y procedimientos de la Administración Pública, en el artículo 4º, se modificaba nuevamente el mismo artículo 26 del decreto 2150 de 1995, casi que con la misma redacción del Decreto 1122 antes señalado.

Con la Sentencia C-1316 de 2000, la Corte Constitucional nuevamente dispuso su inconstitucionalidad con los mismos fundamentos del caso anterior, la Ley que otorgaba facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir Decretos con fuerza de Ley, fue declarada Inexequible, por cuanto no se puede invocar una norma inexistente para delimitar los asuntos o las materias que debe regular el Gobierno con las facultades extraordinarias, razón por la cual, todas las disposiciones expedidas con fundamento en esa disposición, son igualmente Inexequibles (Acción de Inconstitucionalidad, 2000).

Como se aprecia, fueron varios los intentos que se realizaron con el fin de establecer un marco jurídico que soportara la posibilidad de utilizar los documentos electrónicos en la administración pública, pero que desafortunadamente no se logró realizarlo, más por irregularidades de forma que de fondo, en el primer caso por no cumplir con el trámite de la Ley en la forma correcta y en la segunda por sustentarse en una norma inexistente, pero en ningún momento, la Corte Constitucional hizo un análisis de las disposiciones contenidas en esos Decretos.

Se empezó a plantear la necesidad de que se expidieran Actos Administrativos por medios electrónicos y así lo expuso Roberto Laguado Giraldo, en el artículo "Actos Administrativos por Medios Electrónicos", publicado en el número 105 de la Revista de la Pontificia Universidad Javeriana "*Vniversitas*", del mes de Junio de 2003, en donde argumentó que la dificultad para su implementación, radica en el concepto de Acto Administrativo y en el marco legal del uso de los medios electrónicos, en donde el primero se puede superar conceptualmente, pero que en el segundo si existe prevención que impide su implementación (Laguado Giraldo, 2003).

Considera que la forma escrita es la más habitual para expedir un Acto Administrativo, la cual simplemente es su soporte físico y que ve probable expedir Actos Administrativos por medios electrónicos, pues solo se está cambiando su soporte sin alterar su sustantividad, encuentra además en la firma del Acto Administrativo Electrónico, un posible inconveniente para su implementación, pues debe hacerse en la misma forma que un particular suscribe un documento electrónico, usando la firma digital o electrónica, la cual es más eficiente y segura que la manuscrita.

Con relación a la expedición de Actos Administrativo de forma electrónica, considera que si existe la posibilidad de hacerlo, pero que en el país no hay norma alguna que le dé la validez jurídica y probatoria que requiere esa manifestación de la voluntad de la administración, validez que la Ley de Comercio Electrónico no contempla.

Estima que no hay un marco jurídico adecuado para superar las dificultades que se puedan presentar y que impulse la modernización de la Administración Pública y el Derecho Administrativo Colombiano, para lo cual señala que: *"(...) no quiero dejar pasar de lado una importante razón que lastimosamente aleja a Colombia de este avance de la tecnología: Colombia es un país pobre, y su administración pública no goza de muchos recursos. No es el momento de estudiar ese problema, pero si hay que dejarlo sentado para que otros se ocupen de él (...)"* (Laguado Giraldo, 2003, pág. 126), respecto del cual más adelante se estará analizando el tema económico de su implementación.

Por último indica que el Acto Administrativo expedido por medios electrónicos es mejor que el expedido en papel, por cuanto al estar soportado de forma electrónica sería más durable, confiable, facilitaría su publicidad y comunicación y darle seguridad a accesos no autorizados; encuentra como dificultad que el tema de la firma digital no está resuelto en su totalidad, por lo altos costos que implica, por lo que sería necesario mantener un paralelo entre el Acto Administrativo en sus dos formas de expedirse, papel - documento electrónico.

El autor considera entonces que existe la necesidad del Acto Administrativo Electrónico, por cuanto no altera su validez solamente se cambia el soporte del mismo y que para su implementación encuentra dificultad en el tema de la firma, la cual debe ser igualmente de forma electrónica, que es más eficiente y segura, además de la ausencia de normatividad que reconozca validez jurídica este tipo de manifestaciones de la voluntad de la administración y que además el costo de su implementación es bastante alto, los cuales la administración no estaría dispuesta a realizarlos, por no contar con recursos suficientes.

Se puede apreciar que esta situación no ha cambiado de forma sustancial, por cuanto a pesar que ya existe una serie de normas que dan un marco jurídico suficiente que permite darle un reconocimiento legal a los Actos Administrativos Electrónicos, no se tiene un conocimiento suficiente de las mismas además que no solamente se trata de las normas que lo regulen, sino también de los costos que implica su implementación, dando como resultado que las dificultades señaladas en el artículo antes mencionado, aún persisten.

Se tiene entonces que el Gobierno Nacional ha buscado en diferentes momentos la implementación de normas relacionadas con las actuaciones administrativas por vía electrónica, no solo para facilitar el acceso de los ciudadanos a la Administración Pública, sino para que la labor que realice sea más eficiente, eficaz y efectiva, pero esos intentos han sido infructuosos, a pesar que en principio no han estado dirigidos a la implementación de los Actos Administrativos Electrónicos, si se buscaba dar un marco legal para llegar a ellos.

Todos estos esfuerzos normativos fueron producidos durante la década de los noventa y así mismo se realizaron otros intentos de reglamentación al comienzo del siglo, pero fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional, y es solamente hasta la expedición de la Ley 1437 de 2011, el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que entró en vigencia el 2 de Julio de 2012, que se implementan normas que establecen la posibilidad de utilizar los medios electrónicos y las tecnologías de la información en la Administración Pública.

Y es así como en el Capítulo IV del Título III de la Primera Parte, que se titula: "Utilización de Medios Electrónicos en el Procedimiento Administrativo", que corresponde a los artículos 53 al 64, en donde se da la posibilidad de utilizar la tecnología al servicio de la administración, más allá de la simple comunicación de actuaciones por vía del correo electrónico, que son los procedimientos y trámites administrativos por medios electrónicos; el registro para el uso de medios electrónicos; el documento público en medio electrónico; la notificación electrónica; el Acto Administrativo Electrónico; el archivo electrónico de documentos; el expediente electrónico; la sede electrónica; la recepción de documentos electrónicos por parte de las autoridades; la prueba de recepción y envío de mensajes de datos por la autoridad; las sesiones virtuales y los estándares y protocolos.

Pero desafortunadamente, en los artículos antes señalados, solo se enumeraron las actividades que se pueden realizar utilizando Medios Electrónicos, sin indicar como se deberían realizar, que como en el caso del Acto Administrativo Electrónico, materia de esta investigación, simplemente se limita a señalar que: *“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”.*

Ha sido costumbre en nuestro país, la implementación de tecnologías, procedimientos, sistemas, métodos, que han sido exitosos en otros países y que por esta razón se ejecutan sin ningún tipo de estudio ni análisis de las condiciones de Colombia para que puedan tener éxito y es después de aplicadas que se empiezan a ver los errores o dificultades en su estructura y utilización.

Y en el caso del Acto Administrativo Electrónico, esto sucede, pues en la exposición de motivos en el Senado de la República, cuando se presentó el proyecto de Ley, se buscaba el fortalecimiento del uso de medios tecnológicos en la gestión administrativa, con el fin de introducir normas

“(...) que permitan hacia el futuro explotar adecuadamente los avances tecnológicos y las posibilidades que brindan las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para modernizar y racionalizar el funcionamiento interno de la administración, al mismo tiempo que se utilizan como un medio de acortar las distancias entre los ciudadanos y las autoridades (...)” (Rojas Jiménez, 2009).

Es decir, implementar una normativa que más adelante de la posibilidad de utilizar de forma conveniente las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, para que los ciudadanos y las autoridades tengan una mejor comunicación.

Y más adelante, reconoce que esas tecnologías ofrecen la posibilidad de evolución, remite a la Ley 527 de 1999, la Ley de Comercio Electrónico, *“(...) para que las actuaciones que se adelanten a través de estos medios se encuentren revestidas, siempre que la naturaleza del acto lo amerite, de las suficientes garantías de seguridad, sobre la autoría de los documentos electrónicos, su integridad y su conservación (...)”* (Rojas Jiménez, 2009).

Es claro que la necesidad de la implementación del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el procedimiento administrativo, es una realidad que la Administración Pública no puede negar, pero esa misma Administración es tímida y miedosa al momento de declarar esa necesidad, pues no da los elementos necesarios para que esa implementación sea una realidad y solamente se formulan como una expectativa a futuro.

Aparte de las reglamentaciones realizadas a la Ley 527 de 1999, relacionadas con la firma digital y las entidades certificadoras de firma digital, no se ha expedido ninguna norma o reglamento relacionado con los Actos Administrativos Electrónicos, dando a entender que este tema no es prioritario para la Administración.

Es un contrasentido, por cuanto el Gobierno Nacional ha implementado unas medidas relacionadas con dar un mayor acceso a la ciudadanía a las tecnologías de la información y de las comunicaciones y a los servicios que presta el Estado, con los proyectos "VIVE DIGITAL" y "GOBIERNO EN LÍNEA", además, con la Directiva Presidencial N° 04 del 3 de Abril de 2012, denominada "Eficiencia Administrativa y Lineamientos de la Política Cero Papel en la Administración Pública", se busca que las entidades públicas eliminen el uso del papel y se usen las tecnologías de la información y de las comunicaciones en trámites internos, que serán analizada en capítulo posterior, si se impulsara la implementación y el uso de los Actos Administrativos Electrónicos en todos los niveles de la administración, estas dos medidas tendrían una eficiencia mayor.

Como se puede apreciar, la implementación del Acto Administrativo Electrónico en las actuaciones de las entidades públicas es una necesidad real, clara, presente, forzosa, que las mismas tecnologías de la información y de las comunicaciones y el avance del Derecho, nos están encaminado y empujando hacia ella, y es prioritario que el Gobierno Nacional tome las medidas necesarias al respecto y se empiecen a utilizar los Actos Administrativos Electrónicos.

5 -. INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS INFORMÁTICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA

En el curso de la presente investigación, se ha estudiado al Acto Administrativo Electrónico, sus antecedentes históricos y la evolución del concepto de Acto Administrativo en Colombia, desde el punto de Vista legal, doctrinal y de la jurisprudencia, así como la definición de Documento Electrónico; el Régimen legal de la Firma Digital en nuestro país; la relación existente entre la Firma Digital y el Acto Administrativo Electrónico y la necesidad del Acto Administrativo Electrónico en el ordenamiento jurídico colombiano.

Los anteriores temas buscan determinar que es un Acto Administrativo Electrónico, cuáles son sus elementos y características, su fundamento jurídico y su necesidad en el Derecho Administrativo para establecer su definición; se entra ahora a analizar cómo se puede implementar en las actuaciones de las entidades del Estado, en los términos del artículo 57 del CPACA, para lo cual se analizará la Infraestructura de Servicios Informáticos de la Administración Pública en Colombia y luego la relación entre el Principio de Economía de las Actuaciones de la Administración y el Acto Administrativo Electrónico.

El Gobierno Nacional, ha desarrollado 3 Estrategias para utilizar las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el ejercicio de la Función Administrativa prevista en artículo 209 de la Constitución Política, las cuales han estado más enfocadas hacia la gestión del Gobierno Electrónico.

Estas estrategias son: Gobierno en Línea, Vive Digital y la Directiva Presidencial N° 4 de 2012, denominada Política de Eficiencia Administrativa y Cero Papel en la Administración Pública, que se relacionan entre sí para lograr una mejor comunicación con los ciudadanos y que serán analizadas de manera individual.

5.1 -. GOBIERNO EN LÍNEA

La necesidad de utilizar los avances en tecnología en la gestión del Estado ha estado presente desde hace mucho tiempo en los diferentes Gobiernos, es así como se encuentra que el primer impulso se emprende con el Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social "CONPES" N° 2790 del 21 de Junio de 1995, en donde se buscaba que: *"(...) la acción de las entidades del Estado gire en torno a los intereses generales de la población expresados en el Plan Nacional de Desarrollo y tenga como propósito fundamental propiciar un cambio paulatino, pero radical, en las entidades del Estado hacia una nueva cultura de la **gestión pública orientada a resultados**, en la cual el ciudadano sea el eje del desempeño de la administración y se persiga permanentemente el mejor aprovechamiento de los recursos (...)"* (resaltado dentro del texto) (Departamento Nacional de Planeación).

Así mismo se encuentra el Decreto Ley 2150 de 1995, el Estatuto Anti Trámites, con el cual se empieza a generalizar el uso del internet, pues las entidades de la Administración Pública, deberán habilitar sistemas de transmisión electrónica de datos, con el fin de que los usuarios puedan enviar o recibir información que requieran en sus actuaciones frente a la administración, entre otras medidas.

Luego, a través del Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social "CONPES" N° 3072 del 9 de febrero de 2000, denominado "La Agenda de Conectividad" que tenía como objetivo: *"(...) 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 (...)"* (Departamento Nacional de Planeación).

Con fundamento en este Documento "CONPES", se expidió la Directiva Presidencia N° 02 del 28 de Agosto de 2000, denominada "Gobierno en Línea", que entre sus justificaciones, afirmaba que el uso de las Tecnologías de la Información y de forma especial Internet, le brinda a los países en vía de desarrollo una gran oportunidad de avance económico, político, social y cultural y se constituyen en herramientas al alcance y servicio de toda la comunidad, que se convierten en Política de Estado, que busca socializar el uso de las Tecnologías de la Información en Colombia y con ello aumentar la competitividad del sector productivo, modernizar las instituciones públicas y masificar el acceso a la información.

Luego con el Decreto N° 127 de 2001, se crearon las Consejerías y Programas Presidenciales, entre otras, el Programa Presidencial para el Desarrollo de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, que posteriormente fue suprimida con el Decreto N° 3107 de 2003 y dispuso que las funciones de ese Programa fueran asumidas por el Ministerio de Comunicaciones.

Se aprecia que a pesar de la intención del Gobierno Nacional de impulsar el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Gestión Pública que realiza, las decisiones que se tomaron con los "CONPES" y las normas proferidas, siempre estaba rezagado ante el avance de esas Tecnologías, es así como en 1994 Colombia se conectó a la red de internet, pero solamente hasta el 2000 se estructura la "Agenda de Conectividad", como instrumento de masificación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

No sucedía así para el ámbito particular, pues como se ha señalado, la Ley 527 de Comercio Electrónico, que fue expedida el 18 de agosto de 1999, estructuró el uso de los mensajes de datos - documentos electrónicos - y la firma digital, como elementos de uso diario y con la validez jurídica necesaria, pero que en principio solamente se aplicaba a los particulares.

Luego, con el Decreto 1151 de 2008, se establecieron los lineamientos generales de la Estrategia Gobierno en Línea, que delimita como objetivo “(...) *contribuir con la construcción de un Estado más eficiente, más transparente y participativo, y que preste mejores servicios a los ciudadanos y a las empresas a través del aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (...)*”.

Se sigue encontrando como el Gobierno en su afán por lograr un mayor uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones promulga normas con estos fines, pero no tienen un desarrollo adecuado; cuando se pretende implementar el uso de esas tecnologías no se hace a la par de las mismas, entonces se quedan en buenas intenciones sin cumplir con los objetivos propuestos, por cuanto al momento de establecer esas finalidades, la tecnología va muchos más adelante.

Otro ejemplo de esta situación se encuentra con la Ley 1341 de 2009, por medio de la cual se definen principios y conceptos sobre la Sociedad de la Información y la Organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, que buscaba que la investigación, el fomento, la promoción y el desarrollo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones fueran una Política de Estado, involucrando a todos los sectores y niveles de la Administración Pública y de la sociedad, con el fin de apoyar al desarrollo educativo, cultural, económico, social y político del país.

Se buscaba que las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones sirvieran al interés general del Estado, que debía promover su acceso eficiente y en igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos, para lo cual dispuso la masificación de la estrategia denominada “Gobierno en Línea”.

Más adelante y nuevamente con fundamento en el Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social “CONPES” N° 3650 del 15 de Marzo de 2010, se establece la importancia estratégica de la Estrategia de Gobierno en Línea, en donde se somete a consideración del “CONPES”, declarar al Programa de Agenda de Conectividad - Estrategia de Gobierno en Línea, que desarrolla el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, como de importancia estratégica con el fin de extender su promoción e implementación, en el orden nacional y territorial (Departamento Nacional de Planeación).

En el Documento “CONPES”, se realiza un análisis de la conveniencia en el uso de nuevas tecnologías en las entidades del Estado, tanto para el gobierno mismo como para los ciudadanos, lo cual en parte ha sido logrado con la Estrategia de Gobierno en Línea, la cual está en constante crecimiento, pues de manera permanente las entidades gubernamentales incorporan trámites y servicios a los ciudadanos a los cuales se puede acceder por medio de esta plataforma, lo cual hace necesario su fortalecimiento.

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones es la entidad que lidera la Estrategia gobierno en Línea, la cual desarrolla conforme a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad, de conformidad con el artículo tercero del Decreto 2693 de 2012.

Las anteriores disposiciones, se repiten finalmente en el Decreto 2573 de 2014, en donde en el párrafo del artículo segundo, sobre el ámbito de aplicación, dispone que: *“(...) La implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea en las Ramas Legislativa y Judicial, en los Órganos de Control, en los autónomos e independientes y demás organismos del Estado, se realizará bajo un esquema de coordinación y colaboración armónica en aplicación de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución Política (...)”*.

Como se aprecia de la lectura de las anteriores normas, la Estrategia Gobierno en Línea se ha desarrollado con el fin de lograr que la mayoría de los servicios que prestan las entidades del Estado, se puedan acceder a través de Internet, con el fin de lograr una mayor accesibilidad de las personas, además, se incluye en esta estrategia, la masificación del servicio de Banda Ancha a todos los municipios del país, tanto a hogares como a entidades gubernamentales y además de la implementación de las sedes digitales de las entidades, que son diferentes a las páginas web que desarrollen, pues en la sede digital se pueden realizar trámites de los servicios que prestan las entidades pero de manera virtual.

Con relación a la masificación del servicio de Banda Ancha, al finalizar el cuarto trimestre del 2015, el número total de conexiones a Internet de Banda Ancha, alcanzó un total de 12.436.380 accesos en todo el país, de los cuales, un total de 5.491.975 de esos accesos, un 44,16 %, corresponden a internet fijo dedicado, 4.295.566 accesos, el 34,54 %, corresponden a Internet Móvil 3G y 2.648.839, el 21,30 %, a Internet Móvil 4G, de conformidad como se informa en el Boletín Trimestral de las TIC, que contiene las cifras del cuarto trimestre del año 2015 y publicado en el mes de Abril de 2016 (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones).

Se tiene entonces, que la Estrategia de Gobierno en Línea está más dirigida al Gobierno Electrónico, la prestación de los servicios a través de la red y la masificación del servicio de Internet de Banda Ancha, que en términos generales se ha logrado, pero que no se ha desarrollado con el fin de impulsar la implementación de los Actos Administrativos Electrónicos en los términos del artículo 57 de la Ley 1437 de 2011, el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, objeto de esta investigación.

5. 2 -. VIVE DIGITAL

La segunda estrategia, denominada “VIVE DIGITAL”, que también es liderada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, inició en el año 1999, en el entonces Ministerio de Comunicaciones, con el nombre de “PROGRAMA COMPARTEL”, el cual tenía como objeto, que a las zonas más apartadas y que no tenían un buen servicio de telecomunicaciones, poder prestarles estos servicios.

El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, ha tenido una serie de reestructuraciones desde finales de 1999, cuando se denominaba Ministerio de Comunicaciones, primero con el Decreto N° 1130 de 1999, luego vino el Decreto N° 1620 de 2003, que derogó el anterior, se expidió entonces la Ley 1341 de 2009, por medio de la cual se definen los principios y conceptos del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, que en su artículo 16, dispone que el Ministerio de Comunicaciones se denominará como el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Con posterioridad, se expide el Decreto N° 91 de 2010, que deroga el N° 1620 y finalmente, se tiene el Decreto N° 2618 de 2012, que a su vez derogó el N° 91, en donde se le señala al Ministerio como función, el desarrollar las políticas, los planes y los programas con el fin de mejorar la difusión, expansión y el acceso de la población Colombiana a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

En la actualidad la Estrategia Vive Digital, está a cargo de la Dirección de Conectividad en donde también se encuentra la Dirección de Gobierno en Línea, que como su nombre lo indica, es la responsable de desarrollar y ejecutar esta estrategia, dando como resultado que estas dos estrategias estén integradas entre sí y a los objetivos y funciones del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, por lo que serán dependencias que continuarán desarrollándolas sin importar los cambios de gobiernos.

La Estrategia de Vive Digital está dirigida a lograr una mayor cobertura en el territorio nacional de Banda Ancha, con el fin de lograr que tanto la población como las entidades gubernamentales de todos los municipios del país, tengan acceso a una conexión de internet, para lo cual se han desarrollado los Puntos y Kioscos Vive Digital.

Esta estrategia ha tenido una ejecución muy importante, y se tiene proyectado que al finalizar el año 2018, todos los 1123 municipios del país estén conectados por fibra óptica; también en desarrollo de esta Estrategia, se desarrollaron los Kioscos Vive Digital, con el fin de proporcionar acceso a Internet a los habitantes de centros poblados y zonas rurales del país, con un total de 7621 Kioscos instalados; así mismo, se ha masificado el uso de los computadores, en donde

para el 2014, Colombia pasó a tener 34 computadores por cada 100 habitantes, así mismo se ha logrado la entrega de 2 millones de computadores y tabletas en colegios públicos (Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones).

La Estrategia Vive Digital, complementa de manera importante a la Estrategia de Gobierno en Línea, por cuanto, como ya se indicó, busca llevar a todos los municipios del país el servicio de Banda Ancha, para lograr una mayor conexión tanto de los ciudadanos como de las entidades gubernamentales de cada municipio, dando como resultado que los particulares pueden acceder a los servicios que prestan las entidades del Estado en las grandes ciudades - capitales de departamentos - y a su vez las autoridades municipales puedan prestar servicios de manera virtual a su comunidad con la plataforma de Gobierno en Línea.

Con estas estrategias, el Gobierno Nacional ha logrado en cierta medida, cumplir con lo señalado en los diferentes Documentos "COMPES" antes señalados, el uso en las entidades del Estado de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para prestarle a los ciudadanos un mejor servicio, más rápido, más eficiente y más eficaz, pero ha sido un camino muy largo de recorrer, pues la tecnología siempre ha estado más adelante de las decisiones del Estado y generen en ocasiones desconfianza de parte de los usuarios.

Como se puede apreciar, las Estrategias de "GOBIERNO EN LÍNEA" y "VIVE DIGITAL", son los estandartes con los cuales se desarrolla el objetivo de la masificación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, pero como se indicó, están dirigidas a la prestación de servicios de manera virtual a la comunidad y la masificación de la Banda Ancha en todo el país, por lo que no se encuentra que estén dirigidas a fomentar e implementar los Actos Administrativos Electrónicos en las entidades del Estado en los términos del artículo 57 del CPACA, objeto de esta investigación.

5. 3 -. DIRECTIVA PRESIDENCIAL N° 4 DE 2012, POLÍTICA DE EFICIENCIA ADMINISTRATIVA Y CERO PAPEL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La tercera y última estrategia del Gobierno, es la más reciente, pues fue presentada el 3 de Abril de 2012, en la cual se invita a todas las entidades y organismos del Sector Central y Descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, a implementar la política denominada "CERO PAPEL", con el fin de sustituir el uso de papel por soportes y medios electrónicos en los flujos documentales, utilizando las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones, con el fin de tener un impacto favorable con el medio ambiente, buscar una mayor eficiencia administrativa.

La estrategia está dirigida a que las entidades del Estado, desarrollen planes con el fin de reducir el consumo de papel en los trámites de las mismas y en su lugar utilizar los medios tecnológicos, para lo cual se promoverá el uso de herramientas electrónicas en los procesos de gestión interna de la Entidad, siguiendo los lineamientos establecidos por la Estrategia de Gobierno en Línea.

Pero, en el numeral quinto de la Directiva, se indica que “(...) *En lo que respecta a los trámites externos, el Plan de Eficiencia a cargo de las entidades destinatarias de esta Directiva deberá indicar las actividades que permitan garantizar a sus usuarios el derecho de actuar ante las autoridades utilizando medios electrónicos, de conformidad con lo previsto en la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En consecuencia, el Plan orientará las acciones para:*

(...)

- *Avanzar en la producción de documentos públicos y **actos administrativos por medios electrónicos,** asegurando la autenticidad, integridad y disponibilidad de los mismos, así como en la integración de expedientes electrónicos (...)* (Resaltado y subrayado fuera del texto).

Ya en esta Estrategia, se habla de producir Actos Administrativos Electrónicos, en los términos del Artículo 57 de la Ley 1437 de 2011, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, lo que deja observar que en el Gobierno Nacional se entiende la necesidad de implementar esta medida, pero nuevamente, no se indica ni qué es un Acto Administrativo Electrónico ni cuál es su procedimiento para producirlo.

A pesar que se observa la intención de generar una conciencia de tipo ecológico con el fin de reducir el consumo de papel en las Entidades del Estado, no se encuentra la misma intención con relación al desarrollo e implementación del Acto Administrativo Electrónico, simplemente, se indica que podrán expedirse, pero sin que se aprecie un soporte jurídico para tal fin.

Con el fin de desarrollar esta Estrategia, el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en coordinación del Programa Gobierno en Línea, desarrolló una serie de Guías denominadas “CERO PAPEL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”, dirigidas al manejo y archivo de los Documentos Electrónicos, desde la necesidad de crear conciencia del cambio del uso del papel a los Documentos Electrónicos hasta su gestión y conservación en medio magnético.

La primera de ellas titulada "Buenas Prácticas para Reducir el Consumo de Papel. Cómo reducir el consumo de papel mediante la formación de nuevos hábitos en los servidores públicos"; la segunda "Primeros Pasos: Cómo Comenzar una Estrategia de Cero Papel en su Entidad"; la tercera "Documento Electrónico"; la cuarta "Expediente Electrónico"; la quinta "Digitalización certificada de documentos" y la sexta y última "Sistemas de Gestión de Documentos Electrónicos" (Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones).

En ninguna de estas Guías, se encuentra alguna referencia hacia el Acto Administrativo Electrónico ni al Derecho Administrativo Colombiano como tal, son estrictamente relacionadas con la Gestión Documental de este tipo de archivos, destinadas a que las diferentes actuaciones que se realicen en una Entidad y que generen la producción de un documento, diferente a un Acto Administrativo, sean realizadas, socializadas y conservadas como documentos electrónicos.

Se encuentra entonces que las tres Estrategias diseñadas por el Gobierno para desarrollar, fomentar, implementar y promover el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la gestión de las entidades públicas, están enfocadas a lograr una gestión pública eficiente, poniendo al alcance de los ciudadanos el acceso a las entidades públicas desde un ambiente virtual, "GOBIERNO EN LÍNEA", buscando una mayor cobertura de Banda Ancha en todo el territorio nacional, para que tanto los ciudadanos como las entidades territoriales, puedan estar conectados, "VIVE DIGITAL" y para crear conciencia de la necesidad de reducir el consumo de papel en las entidades del Estado, "CERO PAPEL".

Lo anterior da como resultado, que a pesar que existe la necesidad de la implementación del Acto Administrativo Electrónico, que el Gobierno Nacional conoce de dicha necesidad y la ha hecho pública, que el avance de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones están avanzando a mayor velocidad que las actuaciones del Estado, que estamos abocados a enfrentar ese cambio de mentalidad y tecnología, no se encuentra por parte de las autoridades públicas, un real interés en implementar este tipo de tecnologías.

6 -. RELACIÓN EXISTENTE ENTRE EL PRINCIPIO DE ECONOMÍA DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS Y EL ACTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO

Como ya se ha visto, se han analizado los temas del Acto Administrativo Electrónico, la definición de Documento Electrónico, el Régimen legal de la Firma Digital en Colombia y su relación con el Acto Administrativo Electrónico, la necesidad del Acto Administrativo Electrónico en el ordenamiento jurídico colombiano y la Infraestructura de Servicios Informáticos de la Administración Pública en Colombia, en donde se ha podido establecer desde el origen y descripción del concepto del Acto Administrativo Electrónico hasta la Infraestructura de los Servicios Informáticos de la Administración Pública en Colombia.

Queda solamente por estudiar la relación existente entre el Principio de Economía de las Actuaciones de la Administración y el Acto Administrativo Electrónico, es decir, cuáles serían las implicaciones económicas de la implementación del Acto Administrativo Electrónico en las entidades del Estado en los términos del artículo 57 del CPACA, para lo cual se analizará en primer término la Política Económica del país en ese sentido y el Régimen de Contratación Estatal y los efectos que pueda tener con relación a los gastos que se deben realizar para lograrlo.

6.1 -. POLÍTICA ECONÓMICA.

Para poder desarrollar e implementar el Acto Administrativo Electrónico en Colombia, es necesario que el Estado tenga una política definida en tal sentido, por cuanto al ser el Acto Administrativo la exteriorización de la voluntad de la administración en el ejercicio de la función administrativa, debe nacer de esa administración no solo el deseo de implementarlo, sino realizar las inversiones económicas necesarias para lograrlo.

A partir de la Constitución Política de 1991, al consagrarse el país como Estado Social de Derecho el manejo de la Política Económica cambió, y se estructuró en tal forma que todas las decisiones de esa política estarían enfocadas en buscar el cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho.

Es así como los fines del Estado se desarrollan con el ejercicio de la Función Administrativa, prevista en el artículo 209, al señalar que *"(...) 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 (...)"*.

De igual forma en el capítulo del Régimen Económico y de Hacienda Pública de la Carta Política, el artículo 334 determina que la Dirección General de la Economía estará a cargo del Estado y que podrá intervenir por mandato legal en lo relacionado con los Recursos Naturales, con el fin de lograr una estabilidad económica y fiscal al país, que redundará en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y alcanzar los objetivos del Estado Social de Derecho, dando prioridad al gasto social.

En el artículo 345, se encuentra plasmado el principio del Gasto Público, el cual dispone que no se podrá cobrar impuestos o contribuciones que no se encuentren previstos en el Presupuesto de Rentas, así como tampoco se podrán realizar gastos con cargo al Tesoro Nacional que no se encuentren incluidos en el Presupuesto de Gastos, Principio que se aplica tanto al nivel central como al territorial.

También contempla este principio, el Gasto Público Social, como lo determina el artículo 350 de la Constitución, que dispone “(...) *la ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado Gasto Público Social que agrupará las partidas de tal naturaleza (...), el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación (...)*”

Se tiene entonces que la Política Económica del país tiene un origen y fundamento Constitucional, en el cual se dan los elementos para definirla y para implementarla, que en términos generales están consagrados en el ejercicio de la Función Administrativa con el fin de determinar el Gasto Público, el cual está enmarcado en que es el Congreso de la República que define los tributos a los ciudadanos, con el fin de determinar las necesidades que el Estado tiene que atender, en donde de manera especial se encuentran las relacionadas con los menos favorecidos y la forma en que se han de realizar las inversiones correspondientes.

Todo esto está relacionado con el término de Hacienda Pública, que el artículo 35 de la Ley 42 de 1993, por medio de la cual se dispone la organización del Sistema de Control Fiscal Financiero y los Organismos que lo ejercen, se define como: “(...) *el conjunto de derechos, recursos y bienes de propiedad de la Nación. Comprende el Tesoro Nacional y los bienes fiscales; el primero se compone del dinero, los derechos y valores que ingresan a las oficinas nacionales a cualquier título; los bienes fiscales aquellos que le pertenezcan así como los que adquiera conforme a derecho (...)*”.

Es así como el manejo de las Finanzas Públicas, determinado por la Política Económica en conjunto con el Gasto y la Hacienda Pública, busca alcanzar unas metas con las cuales cumplir los objetivos constitucionales del Estado Social de Derecho, en primer lugar, con el fin de dar una mayor cobertura de servicios a la población, dar una distribución equitativa de los tributos que se cobran, en segundo lugar, alcanzar una estabilidad económica duradera, para que finalmente se logre un mayor y mejor progreso que beneficie a todos los ciudadanos.

Juan Camilo Restrepo Salazar, en su libro "Hacienda Pública", con relación al Gasto Público, señala que hasta hace algún tiempo se prestaba más atención a los tributos que a la forma en que luego se utilizaban, y afirma que actualmente la importancia que se le da al Gasto Público, está relacionada con su característica de instrumento de manejo económico el cual conlleva a asegurar una debida Gestión Fiscal, no se trata de un tema de escases de recursos económicos sino de un indebido uso de los mismos (Restrepo Salazar, 2012).

La Política Económica de Colombia tuvo una transformación esencial con la expedición de la Constitución Política de 1991, por cuanto se cambió desde la forma del Estado hasta la definición de Gasto Público, así lo explican Roberto Steiner y Juan Camilo Medellín, en su artículo titulado "Estructura y Eficiencia del Gasto Público en Colombia", al señalar que: "(...) Al hacer un análisis sobre la política fiscal colombiana en los últimos treinta años, queda bastante claro cuál fue el evento histórico que propició el cambio estructural más importante, tanto en la composición como en la magnitud del gasto público. La Constitución Política promulgada en 1991 (CP) fue el punto de quiebre para las finanzas del estado (...).

En primer lugar, es imperativo aclarar que la CP no tenía dentro de sus propósitos principales el de facilitar el manejo macroeconómico ni el de estimular el crecimiento. Uno de sus pilares fundamentales fue enfrentar los problemas de exclusión, inequidad y disparidad regional. Para ello consagró el "Estado social de derecho", un sistema socio-político-económico que busca fortalecer servicios y garantizar derechos considerados esenciales para la participación de los ciudadanos como miembros plenos en la sociedad. Desde una perspectiva económica, la principal herramienta que tiene el "Estado social de derecho" es el gasto público y, en menor medida, la tributación (...)" (Steiner & Medellín, 2016, págs. 33-49).

Con lo anterior y teniendo en cuenta el fundamento Constitucional visto, la Política Económica está dirigida a determinar la forma en que el Estado decide en que va a gastar el dinero que obtiene producto principalmente de los tributos que recauda, para poder distribuir de manera equitativa y atendiendo las necesidades de toda la población, para cumplir los fines esenciales del Estado.

Entonces, con fundamento en esa Política Económica desarrollada a través del Gasto Público, las entidades del Estado tienden a racionalizar los gastos que deben efectuar para que las inversiones se realicen en las áreas y servicios más importantes, razón por la cual, puede llegar a convertirse en un impedimento para la realización de inversiones en campos diferentes a los prioritarios.

Lo anterior se traduce en que la decisión de hacer gastos en áreas y servicios diferentes a las misionales en la Administración Pública sean desestimados, por ir en contravía de la Política Económica y de austeridad en el gasto; así las cosas, la implementación del Acto Administrativo Electrónico, que conlleva la realización de grandes inversiones no sea prioritaria en las principales entidades del Estado.

La Política Económica del Gasto Público, en cabeza de la Rama Ejecutiva de conformidad con el artículo 154 de la Constitución Política, define la prioridad de los servicios en los que se van a realizar gastos e inversiones, en donde se privilegia el Gasto Social, de conformidad con el artículo 350 de la Constitución antes visto; pero se aprecia un contrasentido, por cuanto al momento de proferirse la Ley 1437 de 2011, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dio la posibilidad de expedir los Actos Administrativos por Medios Electrónicos, en concordancia con las normas y los Documentos del Consejo de Política Económica y Social "COMPES" reseñados en el numeral anterior, crea la necesidad de utilizar las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, que conllevan grandes inversiones económicas, pero las restringe al negar la posibilidad de hacer los gastos necesarios para la implementación de esas tecnologías.

Es muy común en nuestros legisladores que introduzcan en el país, sistemas, métodos, regímenes, procedimientos y metodologías, que han sido exitosos en otros países, por lo que consideran que puede ser beneficioso para el país y se deben implementar en Colombia para mejorar la prestación de la administración pública y se expiden las leyes que así lo disponen, sin tener en cuenta las condiciones que dichos sistemas, métodos, regímenes, procedimientos y metodologías, tienen en sus países de origen y las circunstancias de su éxito, simplemente, disponen que se deben implementar y así se debe hacer, siendo el ejemplo más próximo, la implementación del Sistema Penal Acusatorio en Colombia, previsto en el Acto Legislativo N° 03 de 2002, que dio como resultado la Ley 906 de 2004, el Código de Procedimiento Penal, reformada por la Ley 1142 de 2007, sistema que no ha dado los resultados esperados.

Para el caso que nos ocupa, se encuentra que efectivamente, las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, han avanzado a un ritmo mayor que el de la Administración Pública, que a pesar del esfuerzo que ha realizado con las Leyes, Decretos y Documentos "CONPES" que ha expedido, estaba en mora de implementarlas en la prestación de sus servicios, pero lastimosamente, por las Políticas Fiscales y Económicas del Gasto Público que el mismo Gobierno desarrolla, no es prioritario realizar ese tipo de inversiones y se desperdicia la oportunidad de dar un gran avance a la gestión de la Administración Pública en ejercicio de la Función Administrativa.

Y es por eso que a pesar de que la Ley 1437 de 2011, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que entró en vigencia el 2 de Julio de 2012, que dispuso la posibilidad de utilizar los medios electrónicos en el Procedimiento Administrativo y que su artículo 57, específicamente dio la posibilidad para que las autoridades en ejercicio de la Función Administrativa, pudieran emitir válidamente Actos Administrativos por medios electrónicos, a hoy, 4 años después de haber entrado en vigencia, no se ha proferido ningún Acto Administrativo Electrónico.

Al momento de estudiarse por parte del Senado de la República el proyecto de Ley presentado por el Gobierno Nacional y que dio como resultado la Ley 1437 de 2011, en la exposición de motivos se sustentó con la necesidad de fortalecer el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Gestión Administrativa del Estado, y se aprovecha la expedición de un Código para implementar una serie de disposiciones que den la oportunidad utilizar los avances tecnológicos con el fin de modernizar y racionalizar el funcionamiento de la Administración y usarlas como un medio de disminuir las distancias entre los ciudadanos y las autoridades (Rojas Jiménez, 2009).

Desde ese mismo momento se entendía la importancia del uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Gestión de la Administración, para fortalecer, modernizar, mejorar la calidad y la accesibilidad del ciudadano a los servicios y que mejor forma de hacerlo soportado en un Código, lo que le da más importancia y validez al uso de estas tecnologías.

6. 2 -. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA

Ahora bien, ya se vio como la Política Económica y el Gasto Público se convierten en el primer elemento de injerencia en la implementación del Acto Administrativo Electrónico en Colombia, por cuanto esa política dirige y reglamente la forma en que se deben invertir los recursos públicos, dando como resultado que el segundo elemento de injerencia sea el sistema de Contratación Administrativa, por cuanto para adquirir los equipos necesarios para su desarrollo, implementación y ejecución, es necesario realizar inversiones costosas y se encuentran una serie de reglas que limitan la posibilidad de que las entidades públicas adquieran los equipos adecuados y necesarios, por cuanto las normas que regulan la Contratación actualmente, así lo disponen.

La Contratación Administrativa en Colombia está reglamentada por la Ley 80 de 1993, la cual ha tenido una gran variedad de reglamentaciones y modificaciones y en donde se dispone que la Contratación Administrativa está sustentada en los principios de Transparencia, Economía y Responsabilidad, de conformidad con el artículo 23.

El principio de Economía, previsto en el artículo 25 de la Ley 80 de 1983, está fundamentado en dos aspectos o factores, el tiempo y el dinero, por cuanto dispone en el numeral primero, que en las actuaciones que se realicen para escoger un contratista, se establecerán los procedimientos y etapas estrictamente necesarias para asegurar la selección objetiva de la propuesta más favorable.

Es decir, al establecer procedimientos y etapas específicos y determinados en los procesos de contratación, se busca que la selección del contratista sea rápida y efectiva, factor tiempo; con el fin de garantizar la escogencia del ofrecimiento más beneficioso en términos económicos, factor dinero; para lo cual el numeral cuarto dispone que los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato.

La primera parte del numeral primero del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, fue objeto de pronunciamiento por parte de la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-400 de 1999, con ponencia del Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, en donde como fundamento de la demanda, el actor considera que las normas demandadas y de manera especial el artículo 29 de la Ley 80 de 1993, conducen a que se escoja un contratista y no una oferta, dando como resultado que la evaluación no es objetiva sino subjetiva y la Corte se hace énfasis en que el ejercicio de la Función Administrativa se desarrolla con fundamento en los Principios de Igualdad, Moralidad, Eficacia, Economía, Celeridad, Imparcialidad y Publicidad, de conformidad con el artículo 209 de la Constitución Política.

Fundamenta la Corte Constitucional la decisión de exequibilidad de la norma demandada, en el Derecho a la Igualdad, por cuanto se tiene que en los procesos de selección de contratistas se les da a todas las personas las mismas oportunidades para participar y que el Principio de Transparencia, garantiza la imparcialidad en el proceso de selección de un contratista (Acción de Inconstitucionalidad, 1999).

La misma Corporación en la Sentencia C-035 de 1999, siendo ponente el Magistrado Antonio Barrera Carbonell, señaló que: *"(...) Los principios de eficacia, economía y celeridad que rigen las actuaciones de las autoridades administrativas, constituyen precisamente orientaciones que deben guiar la actividad de éstas para que la acción de la administración se dirija a obtener la finalidad o los efectos prácticos a que apuntan las normas constitucionales y legales, buscando el mayor beneficio social al menor costo. En tal virtud, la observancia de dichos principios no constituye un fin en sí mismo, pues su acatamiento busca precisamente que se convierta en realidad el cumplimiento de los deberes sociales del Estado (...)"* (Acción de Inconstitucionalidad, 1999).

También la Corte Constitucional en la Sentencia C-300 de 2012, Magistrado Ponente el doctor Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, hace un análisis de la intervención del Estado en la Economía como Principio Constitucional orientador de la Contratación Estatal, y se indica que: *“(...) el artículo 209 superior indica que la función administrativa debe orientarse, entre otros, por los principios de economía y eficacia. El primero, en armonía con el artículo 334, supone que la Administración debe tomar medidas para ahorrar la mayor cantidad de costos en el cumplimiento de sus fines. El segundo exige a la Administración el cumplimiento cabal de sus fines. En conjunto, estos principios imponen a la Administración el deber de cumplir sus objetivos con una adecuada relación costo-beneficios, es otras palabras, actuar de forma eficiente (...)”* (Acción de Inconstitucionalidad, 2012).

Así mismo se señala que los Principios de Economía y Eficacia, son tenidos en cuenta por las normas que regulan la Contratación Estatal y que el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, los ampara dando como resultado que en los procesos contractuales del Estado: *“(...) (i) se debe tener “en consideración que las reglas y procedimientos constituyen mecanismos de la actividad contractual que buscan servir a los fines estatales, a la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos y a la protección y garantía de los derechos de los administrados” y (ii) los trámites se debe adelantar “con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato (...)”*.

A su vez, la ley 489 de 1998, en su artículo cuarto, indica que la finalidad de la función administrativa del Estado, es buscar la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política y que los organismos y entidades encargadas del ejercicio de las funciones administrativas, deben realizarlas consultando el interés general.

Por último se argumenta que *“(...) los principios de racionalidad de la intervención del Estado en la economía, economía y celeridad, de eminente naturaleza instrumental, deben guiar la contratación estatal (...) la mejor relación costo beneficio (no solamente en términos monetarios, sino también sociales, ambientales, culturales, etc.) le permite al Estado contar con más recursos para satisfacer las otras necesidades de la población (...)”*.

Entre las reglamentaciones y modificaciones que ha tenido la Ley 80 de 1993, una de las más importantes que se materializó, fueron las que se implementaron con la expedición de la Ley 1150 de 2007, por medio de la cual se introdujeron medidas para la eficiencia y la transparencia en la contratación con recursos públicos, siendo entre esas medidas de especial interés las relacionadas con las modalidades de selección, que están reglamentadas en el artículo segundo, en donde se dispone que:

"(...) La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de Licitación Pública, Selección Abreviada, Concurso de Méritos y Contratación Directa, con base en las siguientes reglas:

1 -. LICITACIÓN PÚBLICA. *La escogencia del contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública, con las excepciones que se señalan en los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo.*

Cuando la entidad estatal así lo determine, la oferta en un proceso de la licitación pública podrá ser presentada total o parcialmente de manera dinámica mediante subasta inversa, en las condiciones que fije el reglamento.

2 -. SELECCIÓN ABREVIADA. *La Selección abreviada corresponde a la modalidad de selección objetiva prevista para aquellos casos en que por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio, puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual.*

El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Serán causales de selección abreviada las siguientes:

a -. La adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades, que corresponden a aquellos que poseen las mismas especificaciones técnicas, con independencia de su diseño o de sus características descriptivas, y comparten patrones de desempeño y calidad objetivamente definidos.

Para la adquisición de estos bienes y servicios las entidades deberán, siempre que el reglamento así lo señale, hacer uso de procedimientos de subasta inversa o de instrumentos de compra por catálogo derivados de la celebración de acuerdos marco de precios o de procedimientos de adquisición en bolsas de productos (...).".

Con posterioridad, se expidió el Decreto 1510 de 2013, por medio del cual se reglamentó el sistema de compras y de contratación pública, en su artículo tercero se exponen las definiciones de los términos que se utilizarán, y con relación a los bienes y servicios de características técnicas uniformes, señala que son: "(...) son los bienes y servicios de común utilización con especificaciones técnicas y patrones de desempeño y calidad iguales o similares, que en consecuencia pueden ser agrupados como bienes y servicios homogéneos para su adquisición (...)".

Más adelante, en el artículo 38, se dispone que para la adquisición de los bienes y servicios de características técnicas uniformes, se deberá utilizar el mecanismo de la Subasta Inversa para la conformación dinámica de ofertas, sistema que consiste en que los oferentes deben presentar su oferta inicial con las variables dinámicas correspondientes y en el transcurso de la subasta se deberán hacer lances por debajo de esa valor inicial.

Como se observa, este sistema de adquisición de bienes y servicios con características técnicas uniformes, privilegia el factor económico, contemplado en el Principio de Economía previsto en el artículo 25 de la Ley 80 antes visto, que genera un aparente beneficio para la entidad contratante y una competencia entre los oferentes para ver quien ofrece el precio más bajo, objetivo final que busca esa norma.

Pero este aparente beneficio económico para las entidades contratantes, no siempre trae buenos resultados, por cuanto, en muchas ocasiones los bienes adquiridos, a pesar de tener las mismas características técnicas, su calidad no siempre es la mejor y en muchas ocasiones no tienen la durabilidad esperada, dando como resultado que sea necesario recurrir al uso de las garantías y en ocasiones a cambiar esos bienes defectuosos, así como a realizar una nueva compra de los bienes que resultaron de mala calidad, lo que genera un gasto adicional a la Administración.

Y se presenta una situación adicional que hace más difícil el proceso de contratación y es que cuando la entidad necesite adquirir nuevamente ese tipo de bienes y servicios con características técnicas uniformes, el valor por el cual saldrá la nueva convocatoria, deberá ser el de la última compra, sin tener en cuenta, que esas con características técnicas uniformes, pueden variar y modificar el precio de un año a otro.

Para el caso que nos ocupa, este sistema de contratación por subasta inversa no es el más apropiado cuando se pretende implementar un sistema de Acto Administrativo Electrónico, pues como se ha señalado en capítulos anteriores, se requiere de un soporte técnico avanzado y de última generación, equipos de cómputo tanto para los funcionarios que proyectan los Actos Administrativos así como para los directivos que los firman con unas características técnicas superiores a los que normalmente se tienen, servidores con las capacidades para soportar el volumen de información que se tramita con el fin de que puedan soportar técnicamente el software de los programas de firma digital que se instalen.

A pesar que los equipos de cómputo están catalogados como bienes con características técnicas uniformes, para la implementación de un Sistema de Acto Administrativo Electrónico, esas características técnicas son de un estándar superior a los que normalmente puede adquirir una entidad estatal, por cuanto como se señaló anteriormente, debido al sistema que se implementaría en ellos, requieren unas particularidades técnicas especiales y superiores.

Adicional a lo anterior, se genera la necesidad de contratar o vincular talento humano, profesionales y tecnólogos en carreras de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y personal asistencial, necesarios para la implementación de este sistema, para que den la capacitación a los funcionarios que lo van a utilizar y el mantenimiento a los equipos, tanto de escritorio como servidores y al software que se les instala.

Así las cosas, el proceso para adquirir los equipos necesarios para la implementación del Acto Administrativo Electrónico en las Entidades del Estado, es un poco complicado, por cuanto, de conformidad a las normas de Contratación Administrativas antes señaladas, se dificulta la compra de los equipos con las características técnicas necesarias para hacerlo, al disponer que el proceso de compra se debe privilegiar el valor de los bienes y no su calidad o la necesidad del servicio a cubrir.

6. 3 -. EFECTOS

Las anteriores situaciones estudiadas, la Política Económica de Colombia y el Sistema de Contratación Administrativa, dan como resultado que desde el mismo Gobierno Nacional se dan las Políticas Fiscales y de Gasto Público que rigen los destinos económicos del país, en donde la principal prioridad es la de reducir el gasto a lo estrictamente necesario, sin tener en cuenta que en situaciones como la que se estudia, es necesario realizar inversiones, no gastos, en equipos y tecnología para lograr un desarrollo social, político y administrativo conveniente.

Y las normas de Contratación Administrativa que se encuentran vigentes no ayudan mucho más, por cuanto, están diseñadas para que los bienes y servicios que adquiere la Administración Pública, sean cada vez menos y más baratos, en cumplimiento de la Política Fiscal y de Gasto Público, dando como resultado que la posibilidad de implementar nuevos sistemas, tecnologías de vanguardia, tengan que ser relegados, modificados y hasta olvidados, al no existir, no solo presupuesto sino la intención de las autoridades de hacerlo.

Se limita la adquisición de nuevos equipos, tecnologías, sistemas, innovaciones, al considerarlos de alto costo en su implementación, pero como se explicaba anteriormente, los efectos económicos de utilizar esos nuevos equipos, tecnologías, sistemas, innovaciones, son incalculables, pues dan la posibilidad que el ejercicio de la función administrativa, sea más eficiente, más eficaz, más económico, tenga una mayor recepción por parte de los administrados, se le tenga más confianza.

Desafortunadamente, estas políticas hacen que iniciativas de modernizar la administración pública, para hacer más eficiente la prestación del servicio de la de función administrativa, como la del Acto Administrativo Electrónico, implementado por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sean desechadas sin ninguna justificación diferente a la de los costos de hacerlo, sin ir más allá y verificar cual sería el verdadero beneficio, tanto para la administración pública como para los ciudadanos del común, que se obtendrían al ponerlos en práctica.

Y esos beneficios estarían más allá de la simple eliminación de la impresión del Acto Administrativo Electrónico, pues generaría una serie de efectos, que se verían reflejados tanto en las entidades como en los usuarios así como en la Economía Nacional.

Efectivamente, el primer efecto que produciría sería dejar de imprimir los Actos Administrativos, lo que conllevaría a una reducción de costos para la entidad por el no uso de las impresoras y sus insumos, tintas, tóner, papel, mantenimiento, así como también en el consumo de energía por parte de estos equipos, que son fácilmente cuantificables económicamente hablando y que si se analizaran debidamente, el valor de la inversión para la implementación del Acto Administrativo Electrónico, sería recuperado en muy poco tiempo.

Pero, son los efectos que no se pueden medir ni cuantificar los que realmente son importantes y los que deberían dar como resultado que se impulsara de manera efectiva la implementación del Acto Administrativo Electrónico y sería la mayor rapidez, eficacia, eficiencia, economía y celeridad con que la Administración Pública prestaría el servicio a la comunidad y en donde los usuarios se verían beneficiados al obtener de forma más rápida y efectiva respuesta a sus necesidades.

También se tendría como efecto beneficioso un manejo más adecuado de los recursos con el fin de ser más amigables con el medio ambiente, esto producto no solo de reducir de manera significativa el consumo de papel, de energía eléctrica, de impresoras y sus insumos, sino el desecho de los mismos, dando como resultado que se reduciría la contaminación que producen.

Estas externalidades económicas son las que en realidad se deberían tener en cuenta para tomar la determinación de la implementación del Acto Administrativo Electrónico, no solo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Administración Pública, sino diferentes métodos para hacer más efectiva la Función Administrativa.

Es necesario que las autoridades se quiten la venda de los ojos y miren un poco más allá de cuál va a ser el beneficio real de implementar tecnologías, sistemas, innovaciones, por encima del costo mismo de esta implementación, pues, con seguridad, esos beneficios van a ser mucho mayores y traerán más bienestar y generarán más confianza por parte de los ciudadanos.

7 -. CONCLUSIONES

La presente investigación se realizó con el fin de analizar el Acto Administrativo Electrónico previsto en el artículo 57 de la Ley 1437 de 2011, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, teniendo en cuenta que en la mencionada Ley no se da mayor explicación a la forma, definición, expedición y suscripción de un Acto Administrativo Electrónico.

Para lograr ese cometido se estudiaron los antecedentes históricos y la evolución del concepto del Acto Administrativo, desde el punto de vista legal, doctrinal y jurisprudencial; luego se hizo el análisis del Documento Electrónico pero desde el punto de vista de la ciencia documental, así mismo se realizó es análisis de la Firma Digital y las Entidades Certificadoras de la misma, previstas en la Ley 527 de 1999.

De igual manera se comparó la Infraestructura de Servicios Informáticos de la Administración Pública en Colombia, que integra los esfuerzos del Estado para lograr una mayor penetración y uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, para finalmente contrastarlos con el Principio de Economía de las Actuaciones Administrativas, relacionadas con el Acto Administrativo Electrónico.

Luego de este análisis se logró determinar que el elemento más importante para su implementación, es la Firma Digital, por cuanto le da al Acto Administrativo Electrónico los elementos de seguridad e inalterabilidad, es decir, que quien lo firma es la persona responsable de hacerlo y una vez suscrito el documento, no puede ser alterado.

De igual manera se encontró que la dificultad más grande para su desarrollo, es el costo por cuanto genera inversiones económicas muy altas.

Así las cosas, se planteó como pregunta y problema de la investigación, ¿cuál es el grado de aptitud que tiene el Sistema de Certificación de Firma Digital previsto en la Ley 527 de 1999, que fue establecido para el comercio electrónico y su principal usuario era el particular, para certificar las Firmas Digitales de los Actos Administrativos Electrónicos establecidos en el artículo 57 del CPACA?

Para establecer la respuesta a esa pregunta, se analizará en primer lugar, lo público y lo privado en materia de Documento Electrónico y Firma Digital en Colombia y luego, la especialidad del Acto Administrativo Electrónico en las Entidades Públicas, para finalmente, plantear las conclusiones de la Investigación.

7.1 -. LO PÚBLICO Y LO PRIVADO EN MATERIA DE DOCUMENTO ELECTRÓNICO Y FIRMA DIGITAL EN COLOMBIA.

Ya se ha visto, cómo el avance en las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones ha ido ganando terreno en el campo del Derecho, encontrando un terreno más fértil en el área del Derecho Comercial que en el Derecho Administrativo, el cual ha sido un poco más reacio a su incorporación y uso.

Al hacer el análisis del desarrollo del concepto de “Acto Administrativo” en el Derecho Colombiano, hecho en el numeral primero, no se encuentra ninguna definición como tal, ni en la Ley, ni en la Jurisprudencia, ni en la Doctrina. A pesar que la Ley 1437 de 2011, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 57 da la posibilidad de que las entidades del Estado expidan Actos Administrativos por medios electrónicos, no se encuentra ninguna, definición, explicación o procedimiento para hacerlo.

Se realizó el estudio del “Acto Administrativo Electrónico”, igualmente en el numeral primero, comparando la definición de Acto Administrativo del Derecho Colombiano que se encuentra en la Jurisprudencia y la Doctrina, con la de un Documento Electrónico, desde el punto de vista de la Ciencia Documental, para llegar a una definición del mismo, por cuanto como se ha señalado, no existe en el nuestro ordenamiento jurídico, Norma, Jurisprudencia o Doctrina que hable, estudie, trate o defina al “Acto Administrativo Electrónico”.

Debido a lo anterior, se determinó que una gran dificultad para la implementación del “Acto Administrativo Electrónico”, es el desconocimiento para su expedición, por cuanto al no ser de uso común en la cotidianidad de las entidades públicas, y no existir normas que indiquen el procedimiento para hacerlo o jurisprudencia y doctrina que lo explique, sencillamente no se hace.

Y surge otro inconveniente: el “Acto Administrativo Electrónico” necesita para su validez, ser firmado de manera digital, como lo dispone la Ley 527 de 1999, lo que determina para su implementación, un sistema que exige una gran inversión económica, en hardware, software y talento humano capacitado en Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, como se apreció en el numeral del Régimen Legal de la Firma Digital en Colombia.

Adicional a lo anterior, las normas de Contratación Administrativa, no permiten hacer ese tipo de gastos, pues la adquisición de tecnología está catalogada como un bien de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades, que debe realizarse con la modalidad de selección abreviada por subasta inversa, buscando privilegiar el precio sobre la calidad de los bienes a adquirir, dando como resultado la dificultad para adquirir equipos con las características técnicas especiales requeridos, tema analizado en el numeral sexto.

En este sentido hay que reconocer que la política fiscal la cual busca reducir el Gasto Público a la menor expresión posible, afecta las normas de Contratación Administrativa, por lo que ese tipo de gastos, considerados más como inversiones, quedan relegados y las entidades públicas se ven imposibilitadas para hacerlos, como se demuestra en el numeral sexto de esta investigación.

Otra opción que puede contemplarse, es contratar los servicios de una empresa certificadora de firma digital, pero los servicios de estas compañías son costosos, por lo que se vuelve al punto anterior, no se pueden realizar gastos en este tipo de servicios por cuanto se debe reducir el Gasto Público.

Es en estos elementos, política fiscal de Gasto Público y las normas de Contratación Administrativa, donde se empieza a encontrar respuesta a la pregunta de investigación, pues hacen que el Sistema de Certificación de Firma Digital previsto en la Ley 527 de 1999, no sea posible de utilizar en la expedición de Actos Administrativos Electrónicos, por cuanto genera unos costos muy altos.

Esta política económica va en contravía del desarrollo del mismo Estado, por cuanto no permite adquirir bienes y servicios de una mejor y mayor calidad, que presten un mejor servicio con el fin de poder lograr una administración pública más eficaz, eficiente y moderna, análisis realizado en el numeral seis.

Ya se explicaba en capítulo anterior, que de implementarse la tecnología necesaria para la expedición de "Actos Administrativos Electrónicos" en las entidades públicas se obtendría, casi de forma inmediata, una serie de beneficios cuantificables como: reducción en el consumo de papel, impresoras, insumos y consumo de energía eléctrica. Pero existen otra clase de beneficios, que harían más eficiente, eficaz y ágil la gestión administrativa, con el fin de buscar el bienestar de los ciudadanos, esos beneficios no tienen precio y están contemplados en la Constitución Política al definir a Colombia como un Estado Social de Derecho.

De esta manera, ante la pregunta de investigación se van encontrando respuestas, en las dificultades para la implementación del "Acto Administrativo Electrónico" consistentes en el desconocimiento de un sustento jurídico del mismo, los conflictos que se presentan con la Política Económica del Gasto Público y las normas de Contratación Administrativa para adquirir la tecnología que se necesita.

7. 2 -. LA ESPECIALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS.

En el numeral cuarto se analizó la necesidad de implementar el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones por parte del Estado desde hace más de 20 años, gracias al Decreto 2150 de 1995, por medio del cual se implementó la supresión de trámites innecesarios en la Administración Pública,

dándose un primer paso al disponer que las entidades públicas deben habilitar sistemas de transmisión electrónica de datos, para que los usuarios envíen o reciban información necesaria en las actuaciones frente a la administración y que en ningún caso se podrá limitar su uso.

Igualmente, en el numeral quinto, se observó cómo con el Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social "COMPES" N° 2790 del 21 de Junio de 1995, se buscaba que las entidades públicas tuvieran una gestión orientada a resultados con el aprovechamiento de los recursos tecnológicos. Y luego, con la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Justicia de la Administración Judicial, se dispone que en la Rama Judicial se incorporen y utilicen medios técnicos, electrónicos, informáticos y telemáticos para que los diferentes despachos judiciales cumplan con sus funciones.

Desde finales del siglo pasado se ha visto la necesidad de utilizar las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones como una herramienta fundamental en el ejercicio de la Función Administrativa del Estado y se ha visto como a través de los años se han expedido más normas que buscan sustentar este uso en las Entidades Públicas y masificar su acceso a los ciudadanos.

Se ha logrado por parte de los diferentes gobiernos con los Documentos "COMPES" señalados en capítulo anterior y las leyes y decretos expedidos, que la Estrategia de Gobierno en Línea en cabeza del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, sea declarado de importancia estratégica con el fin de extender su promoción e implementación, en el orden nacional y territorial.

Las tres estrategias desarrolladas por el Gobierno Nacional para lograr la implementación, desarrollo y utilización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones: Gobierno en Línea, Vive Digital y la Directiva Presidencial N° 4 de 2012, "Cero Papel", están interrelacionadas para su fortalecimiento y un mayor impacto. Esto fue considerado en el numeral quinto.

Las dos primeras, que surgieron a principios de los años 2000, buscan incentivar el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Administración Pública y han estado dirigidas más hacia el Gobierno Electrónico, lo que ha dado como resultado que todas las entidades del Estado tengan por lo menos una página web: y algunas cuentan con sedes electrónicas, en donde los ciudadanos pueden realizar gestiones ante esas entidades de manera virtual.

Además, se ha logrado que temas tan importantes como los Derechos de Petición puedan ser presentados, tramitados y resueltos de manera electrónica, lo que da como resultado una gestión administrativa más eficiente.

Y en cuanto a la última de estas Estrategias, la Directiva Presidencial N° 4 de 2012, "Cero Papel", ya en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que busca lograr una mayor eficiencia en la Administración Pública, con un manejo más eficiente de los recursos, específicamente en el uso del papel, se busca que las entidades públicas cambien trámites internos y algunos externos en donde se utilizaba papel, por Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Esta estrategia indica, de manera específica, que en lo relacionado con los trámites externos que permitan garantizar a los usuarios el derecho de actuar ante las autoridades por medios electrónicos, se deberá avanzar "(...) *en la producción de documentos públicos y actos administrativos por medios electrónicos, asegurando la autenticidad, integridad y disponibilidad de los mismos, así como en la integración de expedientes electrónicos (...)*" (resaltado y subrayado fuera de texto).

Pero hasta el momento esta iniciativa no ha tenido éxito, por cuanto, no se ha expedido ningún Acto Administrativo Electrónico por entidad pública alguna, en los términos del artículo 57 de la Ley 1437 de 2011, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, manteniéndose la expectativa de que esta situación cambie próximamente.

Con el ánimo de conocer qué entidades públicas ya han implementado la expedición de Actos Administrativos Electrónicos, se presentaron Derechos de Petición ante los 16 Ministerios, 6 Departamentos Administrativos, 10 Superintendencias y 4 Órganos de Control, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía General de la Nación.

En los Derechos de Petición se les preguntaba si ya se han emitido Actos Administrativos Electrónicos en los términos del artículo 57 de la Ley 1437 de 2011, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y, que en caso afirmativo, indicaran cómo estaban certificando la Firma Digital.

De las anteriores entidades, solamente 10 Ministerios dieron respuesta, 5 Departamentos Administrativos, 3 Superintendencias y los 4 Entes de Control, y ninguno de ellos profiere Actos Administrativos Electrónicos, demostrando que la última de las estrategias del Gobierno no está dando resultados.

Según la información obtenida, se observa una situación paradójica: por un lado el Gobierno Nacional está muy interesado en la implementación, uso y desarrollo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la gestión administrativa que adelanta, para lo cual no solo se han expedido normas, leyes y

documentos "COMPES", con el fin de definir esta necesidad como una política pública para optimizar la prestación de los servicios y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, sino que también ha desarrollado las estrategias analizadas para lograr este fin.

Y por otro lado, se tiene al mismo Estado promocionando una política pública de Control Fiscal sustentada en el recorte y austeridad del gasto, que obliga a las entidades de la administración, con fundamento en normas de Contratación Administrativa, a limitar la posibilidad de hacer grandes gastos, a no poder adquirir la tecnología necesaria para implementar la expedición de Actos Administrativos Electrónicos.

En este sentido se hace necesario impulsar un cambio de mentalidad en la Administración Pública con relación a la contratación, pues ya no es una posibilidad que las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones sean de importante ayuda en la Gestión Administrativa que desarrolla el Gobierno Nacional, es una realidad. Las tecnologías avanzan a una velocidad que cada vez deja más relegada a la Administración Pública, y al momento de hacerse inevitable su implementación exigirá una mayor inversión.

Como complemento se deduce que el Acto Administrativo Electrónico, necesita de la firma digital para su expedición como elemento fundamental de seguridad del mismo, la cual tiene una reglamentación muy compleja que obliga, para su implementación, en las entidades públicas, el realizar grandes inversiones económicas, o contratar los servicios de una Entidad Certificadora de Firma Digital, que implica también un alto costo.

7.3 -. CONCLUSIONES FINALES.

Con el fin de dar respuesta a la pregunta de la investigación, se encuentra que la implementación del Acto Administrativo en Colombia, tiene varias dificultades para lograrla y que sirven de sustento para la conclusión final, estas son:

- **NECESIDAD:** las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones son una herramienta que han transformado la forma de trabajar en todo el mundo y nuestro país no ha sido ajeno a ese cambio, el cual ha tenido una mayor recepción en el campo del Derecho Privado que en el Público y es necesario que los gobiernos entiendan que es una necesidad imperiosa pues los adelantos tecnológicos avanzan a una velocidad mucho mayor a las decisiones de los gobernantes.

- **DESCONOCIMIENTO:** como se ha señalado de manera reiterada, no existe en el ordenamiento jurídico Colombiano, norma, jurisprudencia o doctrina que estudie de manera profunda y estructural al Acto Administrativo Electrónico para que su implementación sea más fácil de entender y utilizar. Esto implicaría un cambio en los planes de estudio universitarios relacionados con el área de Derecho Administrativo.
- **GASTO PÚBLICO:** la implementación del Acto Administrativo Electrónico en cualquier entidad pública en Colombia y específicamente el sistema de firma digital, es costosa, pero debe entenderse no como un gasto sino como una inversión.
- **GESTIÓN DEL GOBIERNO:** a pesar que el Gobierno Nacional ha implementado varias estrategias con el fin de masificar el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, estas se dirigen en su mayoría al Gobierno Electrónico y a lograr una mayor cobertura de banda ancha en el país, que son objetivos importantes, pero también se debería contemplar la necesidad de dar a conocer los beneficios de los Actos Administrativos Electrónicos.

Como conclusión final de la presente investigación se tiene que el Sistema de Certificación de Firma Digital previsto en la Ley 527 de 1999, que fue establecido para el comercio electrónico y su principal usuario era el particular, no es el más apto para certificar las Firmas Digitales de los Actos Administrativos Electrónicos establecidos en el artículo 57 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por cuanto hace incurrir a las Entidades Públicas en grandes costos económicos, que van en contravía del Principio de Economía y de la Política Económica de Austeridad en el Gasto Público.

La solución que se propone, es que el Gobierno implemente un Sistema de Certificación de Firma Digital, con las mismas características previstas en la Ley 527 de 1999, pero que no genere esos gastos tan elevados. Esta labor puede ser realizada por una empresa que preste el servicio a las entidades del Estado a unos costos más acordes con la necesidad de implementar el Acto Administrativo Electrónico.

BIBLIOGRAFÍA

- Acción de Inconstitucionalidad, Magistrado Álvaro Tafur Galvis (Corte Constitucional 18 de Noviembre de 1999).
- Acción de Inconstitucionalidad, Magistrado Fabio Morón Díaz (Corte Constitucional 20 de Septiembre de 1999).
- Acción de Inconstitucionalidad, Magistrado Vladimiro Naranjo (Corte Constitucional 2 de Junio de 1999).
- Acción de Inconstitucionalidad, Magistrado Antonio Barrera Carbonell (Corte Constitucional 27 de Enero de 1999).
- Acción de Inconstitucionalidad, Magistrado Carlos Gaviria Díaz (Corte Constitucional 26 de Septiembre de 2000).
- Acción de Inconstitucionalidad, Magistrado Mauricio González Cuervo (Corte Constitucional 22 de Abril de 2015).
- Acción de Inconstitucionalidad, Magistrado Jorge Ignacio Petelt Chaljub (Corte Constitucional 25 de Abril de 2012).
- Acción de Nulidad, Consejero Luis Felipe Rosales (Consejo de Estado 26 de Noviembre de 1917).
- Acción de Nulidad, Consejero Nicacio Anzola (Consejo de Estado 24 de Abril de 1934).
- Acción de Nulidad, Consejero Manuel Buenahora (Consejo de Estado 22 de Julio de 1955).
- Acción de Nulidad, Magistrado Carlos Gustavo Arrieta (Consejo de Estado 14 de Junio de 1961).
- Acción de Nulidad, Consejera Ruth Stella Correa Palacio (Consejo de Estado 23 de Febrero de 2012).
- Acción de Nulidad, Consejero Alberto Yepes Barreiro (Tribunal Administrativo de Boyacá 17 de Enero de 2014).
- Cassagne, J. C. (1981). *El Acto Administrativo*. Buenos Aires: Editorial Abeledo-Perrot S.A.

- Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo.* (2012). Bogotá: Leyer.
- Codina, L. (2000). *El Libro Digital y la www*. Madrid: Tauro.
- Departamento Nacional de Planeación. (s.f.). *www.armada.mil.co*. Obtenido de https://www.armada.mil.co/sites/default/files/conpes_2790-gestion_publica_resultados.pdf.
- Departamento Nacional de Planeación. (s.f.). *www.mintic.gov.co*. Obtenido de http://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3498_documento.pdf.
- Departamento Nacional de Planeación. (s.f.). *www.mintic.gov.co*. Obtenido de http://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3650_documento.pdf:
http://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3650_documento.pdf
- Dromi, J. R. (1983). *Instituciones del Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Astrea.
- García de Enterría, E., & Fernández, T.-R. (2008). *Curso de Derecho Administrativo*. Bogotá - Lima: Editorial Temis S. A.; Palestra Editores S. A. C.
- Guzmán, J. C. (2015). *Ya estás tejiendo la Red*. Bogotá: Intermedio Editores.
- Laguado Giraldo, R. (Junio de 2003). Actos Administrativos por Medios Electrónicos. *Vniversitas*(105), 89-128.
- Ley 527 de 1999. (s.f.).
- Marzal, M. Á., & Gonzales Aguilar, A. (2010). Del documento al hiperdocumento, una visión "funcional" de un concepto en evolución. *Signo y Pensamiento*, 29(57), 85 - 99.
- Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (s.f.). <http://www.mintic.gov.co/>.
- Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (s.f.). *Plan Estratégico Institucional Vive Digital 2014 - 2018*. Bogotá.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (s.f.). *colombiatic.mintic.gov.co*. Obtenido de http://colombiatic.mintic.gov.co/602/articles-15179_archivo_pdf.pdf:
http://colombiatic.mintic.gov.co/602/articles-15179_archivo_pdf.pdf

Organismo Nacional de Acreditación de Colombia "ONAC". (s.f.).
www.onac.org.co. Recuperado el 20 de 05 de 2015, de
<http://www.onac.org.co/anexos/documentos/estatutos/estatutos.pdf>

Organización Internacional de Normalización . (s.f.).
www.informacionpublicapgr.gob.sv. Obtenido de
[http://www.informacionpublicapgr.gob.sv/descargables/sia/normativa-internacional/GESTexto1\(CS\).pdf](http://www.informacionpublicapgr.gob.sv/descargables/sia/normativa-internacional/GESTexto1(CS).pdf)

Pardo Schlesinger, C. (2011). Seminario Internacional de presentación del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo. Bogotá: Contraloría General de la República.

Parra Quijano, J. (2002). *Manual de Derecho Probatorio*. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional.

Penagos, G. (2008). *El Acto Administrativo*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley Ltda.

Poder Judicial. (s.f.). www.poderjudicial.es. Recuperado el 9 de febrero de 2015, de
<http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Compendio-de-Derecho-Judicial/Leyes/Ley-Organica-6-1985--de-1-de-julio--del-Poder-Judicial>:
<http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Compendio-de-Derecho-Judicial/Leyes/Ley-Organica-6-1985--de-1-de-julio--del-Poder-Judicial>

Restrepo Piedrahita, C. (2004). *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Restrepo Salazar, J. C. (2012). *Hacienda Pública*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Revisión Constitucional, Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa (Corte Constitucional 5 de Febrero de 1996).

Rivero, J. (1984). *Derecho Administrativo*. Caracas: Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela.

Rodríguez R., L. (2011). *Derecho Administrativo: General y Colombiano*. Bogotá: Editorial Temis S.A., .

Rojas Jiménez, H. E. (27 de Noviembre de 2009). Exposición de Motivos Proyecto de Ley 198 de 2000 Senado.

Sánchez Torres, C. A. (2005). *Acto Administrativo, Teoría General*. Bogotá: Legis.

Santofimio Gamboa, J. O. (2007). *Tratado de Derecho Administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Sayaguéz Laso, E. (2011). *Tratado de Derecho Administrativo*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

Serra Serra, J. (2008). *Los documentos electrónicos, Qué son y cómo se tratan*. Asturias: Trea.

Steiner, R., & Medellín, J. C. (Enero - Febrero de 2016). Estructura y Eficiencia del Gasto Público en Colombia. (C. G. República, Ed.) *Economía Colombiana*, 33-49.

Vidal Perdomo, J. (2008). *Derecho Administrativo*. Bogotá: Legis.