



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

**GOBIERNO ELECTRÓNICO Y SOCIEDAD DE LA  
INFORMACIÓN. EL PROCEDIMIENTO  
ELECTRÓNICO EN SEDE ADMINISTRATIVA Y  
JUDICIAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA.  
Ventajas, deficiencias y amenazas o dificultades  
implica la implementación progresiva del  
gobierno electrónico (e-gobierno) y la justicia (e-  
justicia) electrónica, previstas en el  
procedimiento administrativo y contencioso  
administrativo promulgado a través de la Ley  
1437 de 2011**

**Andrés Fernando Huérfano Huérfano**

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales  
Bogotá D.C., Colombia

2014



**GOBIERNO ELECTRÓNICO Y SOCIEDAD DE LA  
INFORMACIÓN. EL PROCEDIMIENTO  
ELECTRÓNICO EN SEDE ADMINISTRATIVA Y  
JUDICIAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA.  
Ventajas, deficiencias y amenazas o dificultades  
implica la implementación progresiva del  
gobierno electrónico (e-gobierno) y la justicia (e-  
justicia) electrónica, previstas en el  
procedimiento administrativo y contencioso  
administrativo promulgado a través de la Ley  
1437 de 2011**

**Andrés Fernando Huérfano Huérfano  
Código: 06702172**

Trabajo de investigación presentada(o) como requisito parcial para optar al título de:  
**Magíster en Derecho**

Director (a):

Mgtr. EDGAR ANDRÉS QUIROGA NATALE

Estudios de Doctorado en Derecho en la Universidad Santo Tomás

Magíster en Derecho Económico de la Universidad Externado de Colombia. Especialista.

Abogado Magna Cum Laude UPTC.

Codirector (a):

Dr. FERNANDO ALEXEI PARDO

Docteur en Droit.

Universidad PantheónAssas París 2

Línea de Investigación:

Maestría en Derecho profundización en Derecho Administrativo

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales  
Bogotá D.C., Colombia  
2014

*A Dios: por el milagro de la vida.*

*A mi amada esposa, Nathaly: por su amor sin  
medidas.*

*A mis padres, Mery y Luis: por su ejemplo.*

*A mi abuela, María Ligia: por su constancia.*

## Resumen

Este trabajo aborda el impacto de las tecnologías de la información en el campo del derecho administrativo colombiano; en particular de los efectos y retos más notables de la implementación de su aplicación según la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Esto bajo los supuestos de la corriente administrativa denominada “gobierno electrónico”, habida bajo el ideario de la “sociedad de la información”. En primer lugar, se efectúa una reconstrucción de hitos fácticos y legales, para luego, integrar la normatividad que ha regido la materia en las dos últimas décadas, para concluir con un análisis de las principales innovaciones del Código articulando tres elementos base: la infraestructura de comunicaciones, los sistemas de información y los datos. Finalmente, se concluye con comentarios concretos sobre las innovaciones de la legislación que aplicarán en los procedimientos que regirán la formación del acto administrativo y el procedimiento contencioso.

**Palabras clave:** Gobierno electrónico, justicia electrónica, procedimiento administrativo electrónico.

## Abstract

This paper deals with the impact of information technologies in the area of Colombian administrative law. In particular, about the most remarkable effects and challenges of the implementation of its provisions by the 1437 Act of 2011. Code of Administrative Procedure and Administrative Jurisdiction . That under the assumptions of the Administrative Stream called "e-government " Fact given under the concept of the " information society " Firstly, a reconstruction of the factual and legal landmarks is performed, in order to integrate the regulations that have ruled in the last two decades, to wrap up with an analysis of the main innovations of the Code articulating three meaningful elements: infrastructure communications, information systems and data. Lastly, it concludes with specific comments on the innovations of the law that apply to the procedures that will govern the formation of the administrative act and the legal proceedings .

**Keywords:** E-Government , e-justice , e-administrative procedure

# Contenido

	Pág.
<b>Resumen</b> .....	<b>V</b>
Contenido	
<b>1. Problema</b> .....	<b>3</b>
<b>2. Hipótesis/subhipótesis</b> .....	<b>5</b>
2.1 Itinerario .....	6
<b>3. Estado del Arte</b> .....	<b>9</b>
3.1 El contexto de la sociedad de la información y los conceptos de gobierno electrónico y justicia electrónica.....	9
3.1.1 El Concepto de sociedad de la Información y el uso de las tecnologías para la administración pública y de justicia .....	9
3.1.2 Los conceptos de gobierno electrónico y la justicia electrónica.....	19
3.2 Prestación de servicios públicos e interacción del estado con el ciudadano a través de medios electrónicos.....	29
3.3 La prestación de servicios de las administraciones pública y de justicia a través de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones .....	30
3.3.1 Administración de información en bases de datos y el consentimiento de los usuarios del servicio sobre la recolección de información personal.....	36
3.3.2 Elementos básicos para la aplicación o masificación de procedimientos electrónicos (Fundamentos de las estrategias de Gobierno Electrónico: construcción colectiva, innovación, neutralidad tecnológica y, confianza y seguridad).....	38
3.4 El procedimiento electrónico en sede judicial desde la ley 527 de 1999 hasta la ley 1450 de 2011 .....	42
3.4.1 Diagnóstico, tipificación y efectos del agotamiento de etapas o procedimientos judiciales a través de los recursos de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.....	42
3.4.2 Validez probatoria a través de recursos de tecnologías de la información y las comunicaciones en sede Judicial Contencioso Administrativa .....	45
3.4.3Ventajas, deficiencias y amenazas o dificultades para la implementación progresiva de la justicia electrónica a través del uso de medios electrónicos y las tecnologías de la Información (e-justicia) a la luz de la Ley 1437 de 2011 .....	47
3.5 El procedimiento en sede administrativa desde la ley 527 de 1999 hasta la ley 1450 de 2011.....	49
La experiencia de la prestación de servicios públicos a través de recursos de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el siglo XXI.....	49
3.5.1 Diagnóstico, tipificación y efectos del procedimiento electrónico en sede administrativa .....	53

3.5.2 Ventajas, deficiencias y amenazas o dificultades para la implementación progresiva del gobierno electrónico a través del uso de medios electrónicos y las tecnologías de la Información (Gobierno Electrónico) a la luz de la Ley 1437 de 201155

<b>4. Marco teórico .....</b>	<b>59</b>
4.1 Los conceptos de Sociedad de la Información y Gobierno Electrónico. ....	59
4.2 Los procesos de adecuación típica legal del uso de los ciudadanos de las tecnologías de la información en Colombia .....	64
4.3 Ventajas, Deficiencias y Amenazas de la implementación de las TIC en el ámbito del Derecho Administrativo Colombiano, concretamente en los procedimientos administrativo y, contencioso administrativo, a través de los postulados contenidos en la Ley 1437 de 2011, las Leyes y posiciones jurisprudenciales y doctrinales que complementan esta aplicación .....	66
<b>5. Comprobación de hipótesis .....</b>	<b>71</b>
5.1 Descripción para los procedimientos administrativos y judiciales .....	72
5.1.1 Los procedimientos y trámites administrativos podrán realizarse a través de medios electrónicos, precisando que para garantizar la igualdad de acceso a la administración, la autoridad deberá asegurar mecanismos suficientes y adecuados de acceso gratuito a los medios electrónicos, o permitir el uso alternativo de otros procedimientos .....	72
5.1.2 En cuanto sean compatibles con la naturaleza de los procedimientos administrativos, se aplicarán las disposiciones de la Ley 527 de 1999 y las normas que la sustituyan, adicionen o modifiquen.....	75
5.1.3 Registro para medios electrónicos.....	80
5.1.4 El documento público en medio electrónico.....	87
5.1.5 La notificación electrónica .....	89
5.1.6 El acto administrativo electrónico .....	92
5.1.7 El archivo electrónico de documentos y el expediente electrónico .....	95
5.1.8 La sede electrónica .....	99
5.1.9 <i>Las reglas sobre recepción de documentos electrónicos por parte de las autoridades y la prueba de recepción y envío de datos por la autoridad.</i> .....	100
<b>6. Conclusiones .....</b>	<b>103</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>107</b>
<b>7. Bibliografía .....</b>	<b>113</b>



## Introducción

En el último decenio, en materia de uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el campo del derecho público, el desarrollo legislativo se ha enfocado en tres aspectos, primero (1) en el fortalecimiento en la difusión del uso de la infraestructura tecnológica, como se puede evidenciar en el contenido de las Leyes 962/05, 1341/09, 1437/11 y 1450/11, (2) a la administración de información pública o privada de los ciudadanos en el marco del hábeas data, como se puede notar en las Leyes 527/99, 594/00, 790/02, 769/02, 1151/07, 1281/08 y 1581/12 y recientemente; (3) la incursión del uso de herramientas TIC para solucionar aspectos procedimentales administrativos o judiciales, a través de reformas recientes, como lo denota la Ley 1437 de 2011; aspecto último en donde no hay un examen objetivo que tenga como antecedente una reconstrucción, fundamentación o integración desde: (a) las políticas o tendencias internacionales de Gobierno Electrónico, (b) un análisis prospectivo de la implementación repentina de la tecnología en los procedimientos de las instituciones administrativas o judiciales o; (c) el impacto en los usuarios de los servicios administrativos (y judiciales) del Estado en donde se tengan en cuenta los lineamientos constitucionales o consensos internacionales aplicables al tema y los recursos disponibles o a disponer; razón por la cual, la implementación del uso de las herramientas tecnológicas y de comunicaciones en ejercicio de lo previsto en la Ley 1437 de 2011, puede reportar una serie de inconvenientes, procedimentales y de fondo, que pueden desvirtuar la intención del legislador para hacer uso de estos recursos dirigidos a conectar al país a las tendencias mundiales sobre la materia y en concreto, para incrementar la eficiencia y eficacia del sistema.

Es por esto que este trabajo tiene por objeto dar respuesta al problema: ¿Qué ventajas, deficiencias y amenazas o dificultades implica la implementación progresiva del gobierno electrónico (e-gobierno) y la justicia (e-justicia) electrónica, previstas en la Ley 1437 de 2011, en relación concreta con el agotamiento de instancias procedimentales, recopilación y administración de datos e incorporación a medio electrónico de elementos físicos probatorios?, dada la notable brecha entre la tendencia mundial y su aplicación al derecho administrativo local.

Para trabajos muy extensos se recomienda publicar más de un volumen. Se debe tener en cuenta que algunas facultades tienen reglamentada la extensión máxima de las tesis o trabajos de investigación; en caso que no sea así, se sugiere que el documento no supere 120 páginas.

No se debe utilizar numeración compuesta como 13A, 14B ó 17 bis, entre otros, que indican superposición de texto en el documento. Para resaltar, puede usarse letra cursiva o negrilla. Los términos de otras lenguas que aparezcan dentro del texto se escriben en cursiva.

# 1. Problema

¿Qué ventajas, deficiencias y amenazas o dificultades implica la implementación progresiva del gobierno electrónico (e-gobierno) y la justicia (e-justicia) electrónica, previstas en la Ley 1437 de 2011, en relación concreta con el agotamiento de instancias procedimentales, recopilación y administración de datos e incorporación a medio electrónico de elementos físicos probatorios?



## **2.Hipótesis/subhipótesis**

En el último decenio, en materia de uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el campo del derecho público, el desarrollo legislativo se ha enfocado en tres aspectos, primero (1) en el fortalecimiento en la difusión del uso de la infraestructura tecnológica, como se puede evidenciar en el contenido de las Leyes 962/05, 1341/09, 1437/11 y 1450/11, (2) a la vaguedad de la administración de información pública o privada de los ciudadanos, como se puede notar en las Leyes 527/99, 594/00, 790/02, 769/02 y 1151/07 y (3), a la incursión del uso de herramientas TIC para solucionar aspectos procedimentales administrativos o judiciales, a través de reformas recientes, como lo denota la Ley 1437 de 2011; aspectos en donde no hay un examen objetivo que tenga como antecedente, una reconstrucción, fundamentación o integración desde (a) las políticas internacionales de Gobierno Electrónico, (b) un análisis prospectivo de la implementación repentina de la tecnología en los procedimientos de las instituciones administrativas o judiciales o; (c) el impacto en los usuarios de los servicios administrativos (y judiciales) del Estado en donde se tengan en cuenta los lineamientos constitucionales o consensos internacionales aplicables al tema; razón por la cual, la implementación del uso de las herramientas tecnológicas y de comunicaciones en ejercicio de lo previsto en la Ley 1437 de 2011, puede reportar una serie de inconvenientes, procedimentales y de fondo, que posiblemente desvirtuarán la intención del legislador para hacer uso de estos recursos dirigidos a conectar al país a las tendencias mundiales sobre la materia y en concreto, para incrementar la eficiencia y eficacia del sistema.

## 2.1 Itinerario

	2012												
	6	7	8	9	10	11	12						
Tarea													
Recolección de información	█	█	█	█	█	█	█						
Organización de información							█	█	█				
Procesamiento de información									█	█	█		
Depuración de información											█	█	
Construcción de avances											█	█	
Presentación / corrección de avances												█	█

	2013						
	1	2	3	4	5	6	7
Tarea							
Recolección de información	█	█	█	█	█	█	
Organización de información				█	█	█	
Procesamiento de información					█	█	







## **3.Estado del Arte**

### **3.1 El contexto de la sociedad de la información y los conceptos de gobierno electrónico y justicia electrónica**

#### **3.1.1 El Concepto de sociedad de la Información y el uso de las tecnologías para la administración pública y de justicia**

El mundo de lo tecnológico está lleno de mitos, breves lapsos de complacencia y a la vez de una inmensa brecha de desconocimiento denominada de muchas formas Orrego y Araya, (2002).

*“Mucho se ha escuchado en el último tiempo sobre la revolución de las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TICs). Los últimos años han sido testigos de todo tipo de fantasías: jóvenes de 25 años que han amasado fortunas por una idea genial o el aumento de las capacidades operativas de quienes luchan contra la discriminación de la mujer en todo el mundo. Se podrían llenar muchas páginas sobre las promesas de Internet y existen ejemplos para la vida cotidiana, el trabajo, el estudio, la diversión, la política o la economía. La rápida difusión de esta tecnología sembró de expectativas toda actividad humana. Esta tendencia se vivió primero en la economía, sector que impulsó este proceso. Posterior a la explosión de la burbuja bursátil de las punto-com entre 1999 y el 2000, las expectativas y pronósticos sobre el impacto de Internet en economía es mucho más radical y de largo plazo que la pasajera fiebre punto-com. Segundo, si bien Internet saltó a la fama por su impacto en el mundo de los negocios, en los próximos años tendrá sus mayores repercusiones en las áreas social y política”*  
(p. 6 a 7).

Por tanto, el concepto de “tecnología” es a la vez ambiguo y como todas las formas de uso de los términos, depende mucho de quien la usa, como la usa y para qué la usa. Así mismo, el mundo de la información. Las redes de información, como el Internet, que combina ambos términos constituye el primero de los tantos medios de contacto con el que los seres humanos usan tantas representaciones del quehacer diario, siendo hoy día, un recurso casi imprescindible para poder alcanzar determinadas oportunidades que en un mundo caótico burocratizado no se podrían dar. De a poco las sociedades organizadas se han venido haciendo a una especie de lógica asociada al manejo de la información a través de mecanismos que sólo puede suministrar la infraestructura de las tecnologías modernas, esto es, vinculadas al ordenador o computador y las redes. Todo bajo un ideario imperceptible: el concepto de la “sociedad de la información”.

De por sí, la configuración del término es bien complejo y tratado desde varios puntos de vista, más allá de lo evidente de la definición o de lo utópico de sus usos aplicados concretamente al Gobierno Electrónico y a pesar de que se invoca frecuentemente como justificación de la adopción de políticas institucionales de los gobiernos alrededor del mundo, donde los conflictos por la nominalización le han dado varias formas, como sociedad de la información, sociedad del conocimiento, globalización o sociedad de las redes; no existe un consenso universal sobre la definición del término, precisamente por las diferencias entre visiones actuales y futuras de los modelos de sociedad y de la diversidad de los modelos económicos aplicados a los primeros. “Proyectos de sociedad contrastados se enfrentan y subentienden arquitecturas y usos muy diferentes de las redes de información y de comunicación a escala planetaria. Lo atestiguan los debates sobre la “brecha digital” y las estrategias para colmarla en las grandes instancias internacionales, del G-7 al sistema de las Naciones Unidas, pasando por el Banco Mundial” (Mattelart, 2003)

Por tanto, un punto de partida para comprender el fenómeno puede ser la forma simplificada del concepto que expone Crovi (2002) quien argumenta que la sociedad de la información es “una sociedad caracterizada por un modo de ser comunicacional que atraviesa todas las actividades (industria, entretenimiento, educación, organización, servicios, comercio, etc.). En este tipo de organización social la información ocupa un

lugar sustantivo y se convierte en fuente de riqueza (Miège, 1998). Se produce un crecimiento rápido de las tecnologías de información y comunicación, TIC, (...) que repercuten en todos los sectores sociales” (p. 14), es decir, un modelo de sociedad basada en el uso masificado de las redes de comunicación centrada en el uso de la información.

Así las cosas, en primer lugar abordaremos el tema desde el punto meramente académico y otro, desde el punto que podríamos denominar “práctico” que ha venido siendo concordado por los organismos multilaterales de derecho internacional. Para el primer efecto, haremos uso de una posición casi generalizada de la academia respecto de las distintas aplicaciones del término “sociedad de la información” influida por una serie de estudios que ve con cautela el uso totalitario de las tecnologías de la información para la vida humana, en donde se advierte que si bien transforma la vida, formando un nuevo modelo de sociedad, no deja de ser la mayoría de veces una forma de coartar la libertad, de cercenar la cultura y acelerar la destrucción del planeta.

Mattelart (2003) efectúa una reconstrucción histórico crítica que empieza con la idea del culto al número como representación, pasando sucesivamente por la gestión de la era industrial y científica, la aparición de las máquinas informáticas y los escenarios postindustriales, hasta llegar a la sociedad global de la información. En esta reconstrucción concluye en una posición crítica acerca de la idea de la sociedad prometida, “la era del optimismo” del proyecto global de la sociedad global del conocimiento (p. 162) al que se asocia la sociedad de la información, en la que las organizaciones humanas están empeñadas en el replanteamiento de sus asuntos diplomáticos y militares, la construcción de un capitalismo sin fricciones (incluyendo la desintegración de las fronteras y la desregularización del derecho interno), la reducción del “tecnoapartheid” y la globalización de la sociedad civil (p. 134 a 159), es decir, en una sociedad mundial sin fronteras, en una especie de ciudadanía del mundo, que replantea las conocidas formas de organización social de democracia representativa, en donde sin disimulos, se sustituye el poder político tradicional por el poder de las organizaciones que lideran el consumo a través del dominio de la información y los medios para procesarla, esto es, de las bases de datos y el software, en donde, como consecuencia lógica, ambos toman protagonismo económico al adquirir valor comerciable. El primero tratándose de información que puede ser usada para fortalecer las decisiones

mercantiles, entre otras, y el segundo, como fuente de riqueza amparada por el derecho de autor.

A su vez, sostiene que el concepto de “sociedad de la información”, había venido sido utilizado antes del fin de las hostilidades de la segunda guerra mundial, sin embargo, se gesta desde entonces con una serie de neologismos, que anuncian la promesa de una nueva sociedad estructural, post-capitalista, post-histórica, post-industrial, tecnotrónica, entre otras, que no logra su objeto. A partir de los años setenta, intenta institucionalizarse con la esperanza de que al salir de los conflictos, nunca más se vuelvan a repetir barbaries como las de los campos de concentración o las bombas nucleares, lo que a pesar de sus buenas intenciones se ve rápidamente truncado por los enfrentamientos de la guerra fría y las primeras aplicaciones de las invenciones tecnológicas a las redes de protección del espacio aéreo (Mattelart, 2003).

No obstante, desde entonces, el mundo viene en un proceso de transformación estructural, en un proceso multidimensional atado al paradigma tecnológico en donde la tecnología no determina la sociedad: es sociedad. Una sociedad que se modela según las necesidades, valores e intereses de las personas que usan la tecnología. La información y las tecnologías de las comunicaciones son particularmente susceptibles a los efectos de los usos sociales que la tecnología provee por sí mismas. En sí, la historia del Internet proporciona una amplia evidencia que los usuarios, particularmente los primeros miles de usuarios, fueron en una larga extensión, los productores de la tecnología (Castells y Cardoso, 2005).

En este sentido, Castells (2003) ha venido afirmando sobre los fenómenos de la globalización y la informalización, enmarcados en el término objeto de análisis, “...instituidas por las redes de riqueza, tecnología y poder...”, que,

están transformando nuestro mundo. Están ampliando nuestra capacidad productiva, nuestra creatividad cultural y nuestro potencial de comunicación. Al mismo tiempo, están privando de sus derechos ciudadanos a las sociedades. Como las instituciones del estado y las organizaciones de la sociedad civil se basan en la cultura, la historia y la geografía, la aceleración

repentina del tiempo histórico y la abstracción del poder e una red de ordenadores están desintegrando los mecanismos de control social y representación política existentes. Con la excepción de una pequeña élite de globopolitas (mitad seres, mitad flujos), en todo el mundo las personas sufren una pérdida de control sobre sus vidas, sus entornos, sus puestos de trabajo, sus economías, sus gobiernos, sus países y, en definitiva, sobre el destino de la tierra” (p. 101 a 102).

Por tanto, se gesta imperceptiblemente a través de fenómenos de redes como “Facebook”, “Twitter” o “Youtube”, entre otros tantos, o la implementación de servicios misionales del Estado a través de los servicios de comunicaciones, como Internet (que de suyo tienen un soporte legal que generalmente no se consulta, sino se impone al ciudadano); una serie de nuevos valores e identidades en torno al culto a los datos y las redes: la sociedad de la información, o la sociedad de las redes que si bien, está difundida el mundo entero, no incluye a todas las personas.

De hecho, en el comienzo del siglo veintiuno excluye a la mayoría de la humanidad, aunque toda la humanidad está afectada por esta lógica y por las relaciones de poder que interactúan en las redes globales de esta organización social (Castells y Cardoso, 2005, p. 3), lo que se puede evidenciar en la acelerada e imperceptible aparición de consecuencias no previstas o indeseadas en las relaciones gobierno-ciudadano generadas por el uso de software para la satisfacción de servicios misionales a través de las redes y la conformación de bases de datos contentivas de información personal o calificada para la obtención de un derecho, ni hablar del uso de infraestructura de tecnología cerrada que se traduce en reprocesos administrativos y gastos innecesarios que casi nunca son medidos o estudiados a fondo por los gobiernos locales.

En estos términos, concordando con la visión de Chávarro (2008) fundándose en la obra de Castells, sobre el internet como herramienta democrática, “el uso que se hace de la red nos muestra otra realidad. Existe un uso instrumental de la red por parte de las autoridades y gobiernos como colocar tableros de anuncios electrónicos para publicar información sin realizar el verdadero esfuerzo de interacción real con los ciudadanos” (p. 155), hecho que implica entonces la necesidad de que las redes estén al servicio de las personas reales haciendo uso de herramientas menos mediáticas y tendientemente alejadas de la fantasía de la visión habitual de las TIC, que viene de la cómoda y corta

visión comercial del uso de las máquinas que sólo beneficia a unos cuantos a costa de quienes se encuentran en la caverna del consumo.

En el ámbito local, podemos afirmar que Colombia, al no ser productor de ninguno de los dos ejes de la sociedad de la información, es a través de su sistema de derecho interno, un reproductor de políticas de organismos de derecho internacional, que se evidencian influenciadas por compañías productoras de estos bienes y servicios. De ahí que se mire con beneplácito y cierto halo de fantasía que la digitalización de la vida, esto es, la incorporación de datos en Internet y la masificación de la infraestructura es el eje central de la sociedad de la información y por tanto, la forma de cómo los ciudadanos ingresaremos a esta “nueva era” como lo evidencian los objetivos del plan “Vive Digital” del Ministerio de las Tecnologías de la Información, olvidándose aspectos como la importancia de la integración de bases de datos disponibles o la propiedad del software usado para propósitos estatales, lo que nos obliga a analizar el marco general de la sociedad de la información desde el segundo punto planteado desde el comienzo, esto es, el relacionado con el consenso de las organizaciones multilaterales de derecho internacional, para lo cual, es necesario acudir a varias fuentes primarias.

Como lo sostiene Kaufmann (2003),

“América Latina se ha sumado tardíamente al desarrollo de gobiernos electrónicos, incorporando algunas recetas internacionales como escenografías montadas sobre aparatos estatales que no resisten la correcta aplicación de las TICs en este campo: sin flujos abiertos de información, sin transparencia y sin la participación activa de los diversos sectores sociales a fin de que expresen sus necesidades de cómo quieren “ser atendidos”. Se han provisto de tecnología disponible en el mercado y han puesto sus portales olvidando que deben investigar cada contexto concreto, definir a cada sector “usuario” o “ciudadano”, desarrollar planes efectivos de capacitación, planificar las estrategias del e gobierno con sectores económicos, sociales y académicos de manera vinculante, elaborar estrategias de feedback permanentes, etc” (p. 1).

Así las cosas, y aunque puede vincularse usualmente la producción de recursos informáticos a la legislación sobre derecho de autor, que es anterior al desarrollo que presentaremos a continuación (teniendo en cuenta la *Convención Universal sobre Derechos de Autor revisada en París el 24 de julio de 1971*) y que ampara la posición dominante de los desarrolladores privados de recursos informáticos de software y hardware que será examinada en la parte pertinente de este documento (Para lo que se recurrirá al “*The Digital Millenium Copyright Act of 1998*” de la U.S. Copyright Office Summary) como también, de cierto modo, a la criminalización del uso del Internet (cuyo marco base se encuentra en el “*Convenio sobre cibercriminalidad*” suscrito por los Estados miembros del Consejo de Europa y los otros Estados firmantes el 23 de noviembre de 2001, en Budapest, Hungría), la incursión en medios estatales internacionales de los medios de intercambio de datos por medio electrónico, y por abstracción, albergados en la idea de la sociedad de la información están fundados en varios hitos legales vinculados expresamente al tema, así:

1. La legislación aplicable a administración de datos.
2. La legislación aplicable al intercambio electrónico de datos.
3. La Declaración del Milenio (Resolución aprobada el 8 de septiembre de 2000 por la Asamblea General A/55/L.22) de las Naciones Unidas.
4. El Documento WSIS-03/GENEVA/4-S de 12 de mayo de 2004 o Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información. Ginebra, Suiza.
5. El Documento WSIS-03/GENEVA/DOC/5-S de 12 de mayo de 2004 o plan de acción de Ginebra, Suiza, producido bajo el marco de la cumbre mundial sobre la sociedad de la información.
6. El Documento WSIS-05/TUNIS/DOC/7-S de 28 de junio de 2006 o compromiso de Túnez producido bajo el marco de la cumbre mundial sobre la sociedad de la información.
7. El documento WSIS-05/TUNIS/DOC/6 (Rev. 1)-S de 28 de junio de 2006 o agenda de

Túnez para la sociedad de la información producido bajo el marco de la cumbre mundial sobre la sociedad de la información.

8. La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, adoptada por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno realizada en Pucón, Chile, del 31 de mayo al primero de junio de 2007 (Adoptada por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno).

Primero, en la administración de datos personales, el 6 de enero de 1978, Francia promulga la Ley relativa a la informática, los ficheros y las libertades en la que prevé en su artículo segundo que,

La (presente) Ley se aplicará tanto a los tratamientos automatizados de datos de carácter personal como a los tratamientos no automatizados de datos de carácter personal contenidos o destinados a figurar en ficheros, con exclusión de los tratamientos realizados en el ejercicio de actividades exclusivamente personales, cuando el responsable de los datos cumpla las condiciones previstas en el artículo 5,

Queriendo con esto garantizar que la informática, esté en esencia, "...al servicio de todo ciudadano...", razón por la cual, "...su desarrollo debe llevarse a cabo en el marco de la cooperación internacional...", sin que esto implique que "...debe perjudicar ni la identidad humana, ni los derechos humanos, ni la intimidad de las personas, ni las libertades individuales o públicas...". Disposición normativa que se materializa en el derecho interno a través de la regulación del hábeas data constitucional, Leyes 1281 de 2006 y 1581 de 2012, entre otros Decretos reglamentarios recientemente expedidos.

El hito posterior lo constituye la Resolución 51/162 de las Naciones Unidas o Ley Modelo sobre Comercio Electrónico aprobada por la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (2003, p. 802), que



“Observando que un número creciente de transacciones comerciales internacionales se realizan por medio del intercambio electrónico de datos y por otros medios de comunicación, habitualmente conocidos como “comercio electrónico”, en los que se usan métodos de comunicación y almacenamiento de información sustitutivos de los que utilizan papel, recordando la recomendación relativa al valor jurídico de los registros computadorizados aprobada por la Comisión en su 18.º período de sesiones, celebrado en 1985, y el inciso b) del párrafo 5 de la resolución 40/71 de la Asamblea General, de 11 de diciembre de 1985, en la que la Asamblea pidió a los gobiernos y a las organizaciones internacionales que, cuando así convenga, adopten medidas acordes con las recomendaciones de la Comisión a fin de garantizar la seguridad jurídica en el contexto de la utilización más amplia posible del procesamiento automático de datos en el comercio internacional”

Recomendando a los Estados parte tener en cuenta este modelo de Ley para su aplicación en los actos de comercio, aspecto que se materializa en Colombia a través de la Ley 527 de 1999.

Luego, bajo el contexto del cierre del milenio, la discusión sobre la sociedad de la información, se retoma en el seno de las naciones miembro de las Naciones Unidas, quienes mediante Resolución 55 de 13 de septiembre de 2001, coincidieron en el interés de “...velar por que todos puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y de las comunicaciones...”, lo que se dirige a procurar por el cierre de la brecha tecnológica de las naciones con baja industrialización, para alcanzar los objetivos del milenio y en consecuencia, generar una demanda más alta de las tecnologías con el pretexto del desarrollo, sin prevenir discusiones sobre derechos fundamentales o aplicaciones concretas de este uso.

Por tanto, los objetivos de las naciones industrializadas se enfilan a “apoyar” los procesos de fortalecimiento de las TIC (Tecnologías de la Información y las Comunicaciones), en las naciones en desarrollo, procurando por incrementar y reforzar la infraestructura y a su vez, el número de usuarios de los sistemas (Naciones Unidas, 2010, p. 73 y 74), descartando en su lugar, un segundo término que bien conocen las primeras como “sociedad del conocimiento” y que aún se encuentra en discusión, por tratarse de un

término ambicioso y ambiguo, que puede tener el “efecto de esquivar la cuestión de la pluralidad de los saberes y de sus protagonistas” (Mattelart, 2003, p.2), si en cambio utilizando el de la sociedad de la información, que es aquél propio de una sociedad (ideológicamente) caracterizada por un modo de ser comunicacional que atraviesa todas las actividades (industria, entretenimiento, educación, organización, servicios, comercio, etc.) (Crovi, 2002, p. 16).

En la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI o WSIS, por sus siglas en Inglés), que se realizó en dos fases con representación en ambas del Estado Colombiano: Ginebra, Suiza, 10 al 12 de diciembre de 2003 y la segunda, Túnez, Túnez; 16 al 18 de noviembre de 2005, se obtuvieron, entre otros, el documento de declaración de principios en el cual, se manifiesta sin concertar la definición del término que, las partes declaran su

deseo y compromiso comunes de construir una Sociedad de la Información centrada en la persona, integradora y orientada al desarrollo, en que todos puedan crear, consultar, utilizar y compartir la información y el conocimiento, para que las personas, las comunidades y los pueblos puedan emplear plenamente sus posibilidades en la promoción de su desarrollo sostenible y en la mejora de su calidad de vida, sobre la base de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y respetando plenamente y defendiendo la Declaración Universal de Derechos Humanos.

La primera fase culminó con la emisión de la agenda de Túnez para la sociedad de la información en la que los estados suscribientes acordaron fortalecer las políticas sobre Internet, sin ahondar en discusiones sobre derechos fundamentales o acuerdos reales de aplicación multilateral asociados al uso en general de todas las redes de información.

Finalmente, partiendo del supuesto común de la intención de materializar las ideas asociadas a la sociedad de la Información, “Los Ministros de Administración Pública y de la Reforma del Estado y los Jefes de Delegación de los Gobiernos iberoamericanos, reunidos los días 31 de mayo y 1° de junio de 2007, en Pucón, Chile, en ocasión de la IX

Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado renovaron su compromiso con la Reforma del Estado, el fortalecimiento de sus instituciones públicas y la modernización de sus mecanismos de gestión, teniendo en cuenta que la calidad de los organismos públicos es fundamental para el desarrollo, la igualdad de oportunidades y el bienestar social”, constituyendo éste uno de los más firmes y concretos acuerdos multilaterales de América Latina para la implementación de las TIC para la administración pública, más concretamente amparando las políticas de Gobierno Electrónico, ignorando nuevamente la definición de “Sociedad de la Información”.

Finalmente, y en este orden las naciones en desarrollo como Colombia, se van uniendo a los procesos de expansión y uso de las redes de información, que a prima facie y antes de la promulgación de los objetivos del milenio, había buscado modernizar la administración con las políticas tratadas en las Leyes 80/1993, 489/98, 527/1999 y 594/00, acuñando con posterioridad el término “Gobierno Electrónico”, desde la directiva presidencial No. 02 de 2000, los documentos CONPES 3072/2000, 3248/2003 y 3249/2003, la Ley 1151 de 2007, el Decreto Nacional 2693 de 2012, entre otros, incorporando dicho término en el artículo tercero de la Ley 1341 de 2009, según el cual, “El Estado reconoce que el acceso y uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, el despliegue y uso eficiente de la infraestructura, el desarrollo de contenidos y aplicaciones, la protección a los usuarios, la formación de talento humano en estas tecnologías y su carácter transversal, son pilares para la consolidación de las sociedades de la información y del conocimiento”, sin hacer uso del contexto y la necesidad humana mundial, pero sí en cambio, enfocando concretamente el paso siguiente del uso de las TIC en el contexto político y social colombiano.

### **3.1.2 Los conceptos de gobierno electrónico y la justicia electrónica**

Ambos conceptos, más que científicos, enmarcan un par de tendencias nacidas en el seno de la sociedad de la información, como aplicaciones concretas a la administración pública y la administración de justicia, respectivamente, provenientes a su vez de conceptos construidos por organizaciones multilaterales de derecho internacional y corporaciones privadas propietarias de software.

### **a. El concepto de Gobierno Electrónico.**

Naser y Concha (2011), sostienen sobre el concepto que, “No hay un consenso respecto a la definición” a pesar de las tantas definiciones que han tratado distintas organizaciones multilaterales (p. 10 y 11). Por tanto, resulta válido traer el contexto para concordar con una definición casi general consistente en “finés públicos por medios digitales” (p. 11), que refuerza la Organización de Estados Americanos.

En principio el término “Gobierno Electrónico” o “ e-gov”, en su contracción del inglés y donde proviene en esencia, posee gramaticalmente en español, dos palabras que separadas se dan a sí mismas sus definiciones, la primera en su acepción simple de derecho público referente a “una de las manifestaciones del Estado en su aspecto funcional, es decir, la forma como se organiza la autoridad cómo se ejerce y cómo se controla el poder político, –el régimen político-, en el desempeño de sus fines” (Pastrán, 2010, p. 41), la segunda, se incorpora a la primera en el intento de hacerse a la forma llamativa y más concreta de vincularla a los medios que requieren el ordenador o computador, más allá de lo evidente de la propiedad física, teniendo entonces que estos hacen referencia, al uso de una “Máquina electrónica, analógica o digital, dotada de una memoria de gran capacidad y de métodos de tratamiento de la información, capaz de resolver problemas matemáticos y lógicos mediante la utilización automática de programas informáticos” (Real Academia Española, 2010).

Por tanto, más allá que sea lógico o gramaticalmente correcto o incorrecto usar el término o que se pueda asociar a una rama propia de alguna ciencia, el “Gobierno Electrónico” es una corriente que busca la aplicación de las TIC en las actividades misionales del Estado, que en cualquier sentido, tiene su origen en la ideología de la Sociedad de la Información.

Araya y Porrúa (2002) sostienen que el concepto “comenzó a ser utilizado desde la segunda mitad de los noventa para dar cuenta de las transformaciones que produce la incorporación de tecnologías de información y la comunicación (TIC) en el quehacer de las instituciones públicas” (p. 16), no obstante tiene su génesis desde antes, específicamente desde los ochentas cuando “se comienzan a incorporar conceptos y

nociones desde el mundo de las empresas” (p.16), bajo la llamada “nueva gestión pública” como una tecnología gerencial, que implica en concepto de los mismos autores:

un cambio de énfasis desde lo político a lo gerencial, propone la descentralización, la reducción de costos y la flexibilidad laboral introduce la noción de competencia interna y externa, la externalización de servicios y, quizás la más importante de todas, postula un cambio de énfasis desde los procesos a los resultados, lo que implica incorporar medición de desempeño y orientación a los ciudadanos (clientes del Estado, desde esta perspectiva)” (p.17).

En este sentido, a diferencia de los conceptos tradicionales de poder público, al amparo de las ideas de gerencia privada que pretende incrementar la eficiencia y la eficiencia del sector público para incorporarlo al imparable avance de las multinacionales, el Gobierno Electrónico se va fortaleciendo como política aplicable en el primero, en su inspiración neoliberal, con casos paradigmáticos como Nueva Zelanda, hasta Finlandia, Singapur, Corea del Sur y Canadá, como casos de éxito en su implementación y de destacada iniciativa en América Latina a Chile (p.23).

Sobre el particular la Organización de Estados Americanos (2011), sostiene que,

Hacia fines de los años noventa se comienza a trabajar sobre el concepto de Gobierno Electrónico o E-Government (una contracción del nombre en inglés electronic government), como una manera de identificar aquellas actividades del gobierno realizadas y/o apoyadas a través del uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC). Desde ese entonces, muchas iniciativas han sido agrupadas bajo este concepto, en especial aquellas atinentes a las relaciones gobierno-ciudadanos, aquellas que fortalecen o mejoran las capacidades democratizadoras y proyectos dirigidos a incrementar la eficiencia y efectividad de las funciones gubernamentales. Inicialmente el concepto de Gobierno Electrónico surge vinculado al comercio electrónico y se lo define en principio simplemente como: “la aplicación de las técnicas del comercio electrónico a las actividades gubernamentales” (p. 5).

En cuanto a la integración de la función y fines públicos con el ritmo de los proyectos del sector privado, se van considerando una serie de líneas operacionales muy concretas para el uso de las TIC en las actividades del misionales del Estado consistentes en: el fortalecimiento de la infraestructura (infraestructura mínima), el fortalecimiento de la capacidad tecnológica de las personas (capacidad tecnológica), el liderazgo institucional (no muy explicado en cuanto a sus intenciones reales, pero denominado como “liderazgo”), el reorientamiento de las políticas públicas (denominado simplemente como “políticas públicas”, que implica una alta capacidad política del gobierno para gestionar resultados), el incremento del Internet y el fortalecimiento de los proveedores de servicios de comunicaciones (penetración del Internet y sector de telecomunicaciones competitivo) la planeación estratégica (Proyectos emblemáticos, alto impacto y corto plazo), y las alianzas con los privados (Orrego, 2002, p. 46 y 47), que van tomando forma con los lineamientos normativos de cada país, a través de disposiciones políticas de administraciones de turno sin que sea evidente el interés de adoptar una línea que garantice los derechos de los ciudadanos, sino más bien, un marco que garantice la inversión privada o que estimule la sustitución de procesos físicos por electrónicos, sin ninguna intención humanizante o garantista clara para los ciudadanos (como se puede evidenciar desde la Directiva 002 del año 2000 de la Presidencia de la República de Colombia).

En curso de la realización de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, Ginebra 2003 y Túnez 2005, los participantes llegan a un consenso a través del plan de acción que resumida implica el fortalecimiento, entre otros, de:

- El papel de los gobiernos y de todas las partes interesadas en la promoción de las TIC para el desarrollo, en donde “La participación efectiva de los gobiernos y de todas las partes interesadas es indispensable para el desarrollo de la Sociedad de la Información, que requiere la cooperación y asociación entre todos ellos”.
- La infraestructura de la información y la comunicación, que significa nada menos que elevar a rango de prioridad que “la infraestructura es fundamental para alcanzar el objetivo de la integración en el ámbito digital, propicia el acceso universal, sostenible,

ubicuo y asequible a las TIC para todos, teniendo en cuenta las soluciones pertinentes ya aplicadas en los países en desarrollo y en los países con economías en transición para ofrecer conectividad y acceso a zonas distantes y marginadas en los ámbitos regional y nacional.

- El acceso a la información y al conocimiento, donde se considera que “Las TIC permiten a la población tener acceso a la información y al conocimiento en cualquier lugar del mundo y de manera prácticamente instantánea. Todas las personas, organizaciones y comunidades deberían tener acceso al conocimiento y la información”.
- La creación de capacidad, lo que significa que, “Todos deben tener las aptitudes necesarias para aprovechar plenamente los beneficios de la Sociedad de la Información”, lo que implica en consecuencia la necesidad de “la creación de capacidad y la adquisición de conocimientos sobre las TIC”.
- La creación de confianza y seguridad en la utilización de las TIC, lo que significa que “para maximizar los beneficios sociales, económicos y medioambientales de la Sociedad de la Información, los gobiernos deben crear un entorno jurídico, reglamentario y político fiable, transparente y no discriminatorio”, aspecto que como se evidenciará en la parte pertinente, para la aplicación local, genera ambigüedades por preverse una regulación excesiva que en lugar de ocuparse del cierre de la brecha humana tecnológica, evita a toda costa el ejercicio de las libertades individuales en el uso de los medios electrónicos.
- Las aplicaciones de las TIC en todos los aspectos de la vida, incluida la relación de los ciudadanos con el Estado y de este con el sector privado bajo la justificación de que “las aplicaciones TIC pueden apoyar el desarrollo sostenible en la administración pública, los negocios, la educación y capacitación, la salud, el empleo, el medio ambiente, la agricultura y la ciencia en el marco de ciberestrategias nacionales”, lo que hace significar la masificación del uso de herramientas TIC con propósitos estatales, como la administración pública y la administración de justicia.

Luego, en el primer decenio curso del milenio que avanza, en la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, llevada a cabo en Santiago de Chile el 10 de noviembre de 2007, a través de Resolución No. 18 de la Declaración de Santiago, se adopta la Carta Latinoamericana de Gobierno Electrónico que, además de ser una referencia que no reviste de obligatoriedad, si en cambio, constituye un hito que contribuye a la formación de disposiciones normativas de derecho interno por conformar una línea asociada a una serie de principios propios que pueden guiar eficientemente y de forma menos perjudicial para los ciudadanos, el impacto de la ideología de la Sociedad de la Información, proponiendo los principios de igualdad, legalidad, conservación, transparencia y accesibilidad, proporcionalidad y, de adecuación tecnológica, como inspiración de las políticas internas que debería adoptar cada estado parte y, de donde se puede extraer una definición textual consistente en que,

A los efectos de la presente Carta Iberoamericana se entienden las expresiones de “Gobierno Electrónico” y de “Administración Electrónica” como sinónimas, ambas consideradas como el uso de las TIC en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos”.

Sin embargo, de forma un poco más concreta, la Organización de Estados Americanos (2011) concluye sumando las definiciones del Banco Mundial, la OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (p.6), emitiendo una forma final, así,

Uso de las Tecnologías de Información y Comunicación por parte de las instituciones de gobierno, para mejorar cualitativamente los servicios e información ofrecidos a los ciudadanos, aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación ciudadana. (p. 7).



Y aunque no tiene una relación absolutamente directa ante la ausencia de referencias, ese van modelando a la par, proyectos aplicables a la administración pública colombiana que han tomado forma concreta a través del Código de Procedimiento Administrativo, Ley 1437 de 2011, que debe más su explicación existencial y finalística en lo tecnológico, a la conjugación de estos antecedentes que a un simple pretexto de modernización, que en sí, puede no considerarse como suficiente, en la medida en que al ser una norma de carácter procesal que deben aplicar todas las autoridades públicas integra una serie de presupuestos coordinados desde lo legal hasta lo técnico, más allá del simple principio de equivalencia funcional, esto es, de la misma validez de las actuaciones físicos con las electrónicos, como se entrevé en la exposición de motivos que precede el proyecto de Ley, así:

Es conocido que uno de los efectos del fenómeno globalizante es la búsqueda de estandarización y homogenización general en todos los ámbitos de las actividades humanas. Dicho proceso se conjuga con nuevas formas de producción social, cultural, científica, económica, política y jurídica. La globalización, en menos de tres décadas, aceleró los procesos de integración económica y de libre mercado y trajo consigo una tendencia privatizadora del capital y de la gestión públicas, a más de un movimiento general hacia la unificación a nivel internacional de la normatividad existente. De igual forma, los desarrollos de la tecnología informática aportaron en todos los campos nuevas herramientas de comunicación, facilitando el flujo y el acceso a la información.

En el mundo así diseñado, por una parte, los presupuestos sobre los cuales se habían consolidado los Estados-Nación tuvieron que modificarse en sus estructuras políticas y jurídicas variando sus modelos constitucionales. El Derecho Administrativo, que por naturaleza depende directamente de la concepción de Estado imperante, vio afectados sus principios tradicionales, sus institutos y sus técnicas. Presenciamos una especie de “aggiornamiento” a los nuevos modelos y encontramos que el paradigma global avasalla las antiguas concepciones, colocando a algunas especialidades jurídicas e instituciones, entre ellas, la jurisdicción Contencioso-Administrativa, en el dilema de adaptarse a los cambios y fortalecerse, o entrar en un proceso de decaimiento que podría conducirla ser sustituida. En cuanto a la evolución tecnológica de las últimas décadas, es importante resaltar que ella cambió la forma y los medios a través de

los cuales las personas interactúan. Con la nueva tecnología se logra una comunicación en tiempo real, lo cual implica en la práctica del Derecho Administrativo que la gama de posibilidades para la actuación administrativa y para la judicial, se amplíen, transformando las relaciones entre la administración y el administrado, entre el juez y las partes. Esta realidad genera la necesidad de establecer y adoptar un marco normativo que permita, en un contexto jurídicamente seguro, el uso de la tecnología como un medio de intercambio de información y su aprovechamiento por parte de los usuarios y de las autoridades administrativas y jurisdiccionales. Como se observa, los procesos descritos traen consigo nuevas oportunidades y nuevos desafíos para la administración pública y para el Derecho Administrativo (p. 119 y 120).

#### **b. El concepto de justicia electrónica.**

Este concepto comparte, en esencia, los mismos precedentes y antecedentes ideológicos del Gobierno Electrónico aunque de por sí, ninguno de los documentos prevea como tal, que la administración de justicia haga uso de las TIC para el cumplimiento de su función o que la justicia electrónica sea centro articulador de una función que satisfaga las necesidades de las ciudadanas, puesto que, en sí, lo único que comparten los estudios que sobre el particular se han hecho es la necesidad de fortalecer la infraestructura, los mecanismos de certificación y el concepto de equivalencia funcional, lo que quiere decir, palabras más, palabras menos que, el sistema judicial seguirá siendo el mismo que las normas sustanciales y procesales determinen con un leve acentuamiento en la masificación fantástica del uso las TIC, como puede notarse en el proyecto de Ley que dio luz a la Ley 1437 de 2011, en su parte contenciosa:

A tono con la disponibilidad de herramientas tecnológicas, se disponen reglas para aprovechar estos mecanismos en el proceso contencioso-administrativo. Con este propósito, los artículos 194 y 195 consagran que la notificación a las entidades públicas, a personas privadas que ejerzan funciones públicas y a particulares que deban estar inscritos en el registro mercantil, se realizará a través de mensaje de datos dirigido al buzón electrónico que se disponga para el efecto, presumiendo razonablemente que este tipo de entidades tienen

plena disponibilidad para acceder a estos servicios. A su vez, para aprovechar estos recursos, desde la perspectiva de la información que envían los usuarios de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, se dispuso en el artículo 181 que todas las actuaciones judiciales que puedan surtirse en forma escrita, se podrán realizar a través de medios electrónicos, siempre y cuando estén rodeadas de las necesarias seguridades para garantizar su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta y que las autoridades judiciales cuenten con mecanismos que permitan acusar recibo de la información recibida por este medio. Esto obliga a que se lleven a cabo desarrollos tecnológicos que permitan utilizar adecuadamente estos avances con plena garantía para los usuarios sobre la seguridad jurídica de estas actuaciones (p. 143).

Para el efecto es necesario traer a mención como precedente que el Grupo de Trabajo e-justicia de la XIII Cumbre Judicial Latinoamericana (2006) se adhiere a los conceptos estudiados en materia de Gobierno Electrónico, ahondando en el concepto de “brecha digital”, “para hacer referencia a la fractura que podía haber entre “conectados” y “no conectados” (p. 32), centrando el estudio en la necesidad de cerrar esta brecha específicamente en el acceso a las redes globales de comunicación, como Internet y lo que la infraestructura de comunicación implica (p. 34 y 35); en el software, justificando el consumo de software esclavo o comercialmente explotable (p. 36 a 38).

No obstante, profundizando un poco más sobre el tema, reafirmando la posición de la subsunción del término en el ámbito del Gobierno Electrónico, Busquets (2007) citando a Valentín y Ortells (2002), sostiene que judicialmente existen “dos formas fundamentales de incidencia de las nuevas tecnologías en la gestión jurisdiccional a saber: a) las nuevas tecnologías como medio o instrumento para la realización de la actividad procesal, tanto del tribunal y de sus auxiliares, como de las partes; b) las nuevas tecnologías como generadoras de nuevas realidades sociales y consecuentemente jurídicas, lo que supone la existencia de nuevas materias litigiosas, sobre las que versará la actividad procesal.” (p.10), lo que implica entonces, la existencia de una necesidad procesal de recurrir a las TIC y otra sustancial de administrar justicia sobre este objeto, es decir, de aplicar el derecho sustancial a situaciones de hecho que configuren realidades sobrevenientes, que a su vez, no se tratarán en este estudio por tratarse de una serie de formulaciones que guardan una línea jurisprudencial no constante, que generalmente resuelve

eventualmente casos asociados a la administración de datos y el hábeas data o de marcas y propiedad industrial y no, a litigios propiamente que impliquen el objeto esencial de la sociedad de la información o la protección de las necesidades de los ciudadanos en general, sobre una serie de supuestos técnicos que parecen primar sobre las libertades constitucionales.

No así, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, apoyándose en Microsoft (2008), (aspecto que puede poner en tela de juicio la parcialidad del estudio), expresa una especie de preocupaciones, entre otras, por:

- Lo que denominan como escrituración o excesivo uso del papel en los expedientes, a lo que imputan “en gran medida la lentitud del proceso, ya que se deben cumplir numerosas formalidades, muchas de ellas inútiles desde el punto de vista de la solución del caso” (p. 8); en donde recomiendan “afianzar las reformas procesales en marcha” en donde resulta necesario, en ese concepto, “emprender reformas procesales para las materias no reformadas, y cambiar la lógica del expediente escrito” (p. 15), lo que reafirma las inquietudes asociadas al principio de equivalente funcional, es decir, a la igualdad procesal entre elementos probatorios físicos y los electrónicos, que en nuestra legislación se aplica desde lo instituido en la Ley 527 de 1999.
- La capacidad de respuesta del sistema, para lo cual sugieren, que “las políticas públicas para afrontar este enorme desafío de la expansión del sistema de justicia, en términos cuantitativo y cualitativo apuntarán a ampliar la oferta de tutela judicial, no sólo a través de la vía tradicional de acrecentar la infraestructura y la dotación de las instituciones del sector, sino echando mano a nuevas vías para la solución de los conflictos” (p. 15);
- La reorganización de los despachos judiciales, donde, “el principal cambio viene dado por el paso de una tecnología de producción basada en el expediente escrito, a una basada centralmente en la realización de audiencias orales (p. 16).

- El mejoramiento sustantivo de los procesos de toma de decisión de gobierno y de gerenciamiento de las instituciones del sector (p. 18)., hecho que implicaría la aplicación de principios de gerencia privada al sector público, conforme la ideología propia del Gobierno Electrónico.
- “Desarrollar efectivos mecanismos de atención y comunicación con sus usuarios y con la ciudadanía, fortaleciendo los mecanismos de rendición de cuentas” (p. 19).

Concluyendo con una serie de exposición de beneficios de la implementación de las TIC, sin explicar a mayores rasgos qué sacrificios implica el uso masificado, sin tener en cuenta, además, las necesidades locales o tan siquiera, si está o no cerrada la brecha digital, en lo que se refiere al fenómeno del analfabetismo digital, que por regla general, está siendo solucionado con las ofertas de software que prometen satisfacer necesidades que las personas no están interesadas por solucionar, pero si dispuestas a pagar.

Sumado a la serie de improvisaciones y defectos que posee la planeación de la aplicación de la justicia electrónica, el informe que la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura de Colombia (2009), que igual que los antecedentes antes mencionados, se limita a replicar la necesidad de aplicar las TIC en contextos de uso judicial, haciendo énfasis en la integración de los sistemas de información de procesos judiciales en el nivel de “gestión de los expedientes judiciales” con miras a llegar a una fase de decisión o cuarto estado, que implica el “Juicio Digital - Toma de decisiones judiciales”, sin incluir aspectos clave como los que se mencionaron en el párrafo antecedente o, aquellos asociados a temas la interacción electrónica, específicamente relacionados a la notificación, entramiento de la *litis* o la intervención procesal por vía electrónica, cien por ciento desmaterializada, que de forma muy superficial trata de resolver el Código recientemente expedido.

### **3.2 Prestación de servicios públicos e interacción del estado con el ciudadano a través de medios electrónicos**

El diagnóstico general de la actualidad de la prestación de servicios misionales a través de TIC en Colombia se formulará a través de la contextualización sobre tres elementos de forma y fondo, básicos: Primero, en lo que se refiere a la masificación de la

infraestructura y el comparativo contra las metas legales previstas para la etapa de transacción (En la sección “*prestación de servicios de las administraciones pública y de justicia a través de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*”); luego, frente a la legislación sobre la administración de bases de datos a través de herramientas sistematizadas, como bien cuya protección garantiza el sistema (En la sección “*Administración de información en bases de datos y el consentimiento de los usuarios del servicio sobre la recolección de información personal*” y; finalmente, a las políticas presentes y futuras para la aplicación o masificación de procedimientos estatales electrónicos (en la sección “*Elementos básicos para la aplicación o masificación de procedimientos electrónicos*”).

### **3.3 La prestación de servicios de las administraciones pública y de justicia a través de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones**

En Colombia, la competencia en cuanto a formulación de la regulación del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, dirigida a la satisfacción de servicios misionales estatales, tanto de la administración pública, aplicables por extensión a la administración de justicia, reside en cabeza del Ministerio de las Tecnologías de la Información, que en los términos de la Ley 1341 de 2009, se ocupa entre otras funciones, de “...*Definir, adoptar y promover las políticas, planes y programas tendientes a incrementar y facilitar el acceso de todos los habitantes del territorio nacional, a las tecnologías de la información y las comunicaciones y a sus beneficios...*”, reemplazando al otrora Ministerio de Comunicaciones, quien en su lugar, en principio, denominó como “Gobierno en línea”, “definido en el Decreto 1151 de 2008 y el Manual para la implementación de la estrategia de gobierno en línea, de carácter obligatorio para las entidades que conforman la administración pública en los términos de la Ley 962 de 2005 y 39 de la Ley 489 de 1998” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo et al., 2009, p.3), que actualmente a voces del Ministerio en vigencia, se denomina “Vive Digital”, que en los lineamientos del artículo 230 de la Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo, prevé:

Todas las entidades de la administración pública deberán adelantar las acciones señaladas por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de las Tecnologías de

la Información y las Comunicaciones para la estrategia de Gobierno en Línea. Esta estrategia liderada por el programa gobierno en línea contemplará como acciones prioritarias el cumplimiento de los criterios establecidos al respecto, así como, las acciones para implementar la política de cero papel, estimular el desarrollo de servicios en línea del gobierno por parte de terceros basados en datos públicos, la ampliación de la oferta de canales aprovechando tecnologías con altos niveles de penetración como telefonía móvil y televisión digital terrestre, la prestación de trámites y servicios en línea y el fomento a la participación y la democracia por medios electrónicos. El gobierno implementará mecanismos que permitan un monitoreo permanente sobre el uso, calidad, nivel de satisfacción e impacto de estas acciones.

Sobre lo cual González et al. (2010), afirma:

En época reciente, el tema de gobierno en línea fue retomado por el Decreto 1151 de 2008, que establece los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea de la República de Colombia incluyendo una serie de principios que a su vez se nutren al principio más general de masificación del gobierno en línea de ley. Los principios establecidos en este Decreto son: a. Visión unificada del Estado, b. Acceso equitativo y multicanal, c. Protección de la información del individuo y d. Credibilidad y confianza en el Gobierno en Línea. El gobierno en línea o gobierno electrónico (...) es un imperativo para el Estado. El uso de medios electrónicos en la gestión de la información de los ciudadanos y la interacción con éstos y el gobierno permiten el fácil acceso a los ‘contenidos’ gubernamentales en tiempo real. La información es la base de toda acción gubernamental. La organización del Estado requiere el uso intensivo de las tecnologías de la información y las comunicaciones para su adecuación a las necesidades de una población que en especial en los países industrializados ha incorporado esas tecnologías en sus actividades privadas (p.221).

Para lo cual, agregando que el Decreto 1151 de 2008 también previó como principio la visión del “Gobierno centrado en el Ciudadano”, que fuera reforzado y actualizado a través de derogatoria reciente producida por el Decreto 2693 de 2012, es dable afirmar que el uso de estas herramientas, fundado en una visión técnica y de planeación

minuciosa, resulta por demás obligatoria, siendo su aplicación progresiva y obligatoria por parte de los organismos de la administración pública y la administración de justicia, en tanto que el artículo segundo de esta última norma señala:

Artículo 2. **Ámbito de aplicación.** Serán sujetos obligados de las disposiciones contenidas en el presente decreto las entidades que conforman la Administración Pública en los términos del artículo 39 de la Ley 489 de 1998 y los particulares que cumplen con funciones administrativas.

Parágrafo. El cumplimiento de las disposiciones del presente decreto en las Ramas Legislativa y Judicial del Poder Público, 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 y en el artículo 6° de la Ley 489 de 1998.

En donde, la estrategia de Gobierno en Línea que en la visión local incluye la de Justicia Electrónica, según el artículo tercero de la misma norma,

La Estrategia de Gobierno en línea se desarrollará conforme a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad consagrados en los artículos 209 de la Constitución Política, 3° de la Ley 489 de 1998 y 3° de la Ley 1437 de 2011. Así mismo, serán fundamentos de la Estrategia los siguientes:

**Construcción colectiva:** La toma de decisiones y la implementación de soluciones específicas para problemas públicos, se lleva a cabo mediante el estímulo y aprovechamiento del interés y conocimiento de la sociedad, al igual que un esfuerzo conjunto dentro de las propias entidades públicas y sus servidores.

**Innovación:** El Estado desarrolla nuevas formas de usar las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para producir cambios que generen nuevo y



mayor valor en la forma de operar, así como en la prestación de trámites y servicios.

Neutralidad tecnológica: El Estado garantiza la libre adopción de tecnologías, teniendo en cuenta recomendaciones, conceptos y normativas de los organismos internacionales competentes e idóneos en la materia, que permitan fomentar la eficiente prestación de servicios, emplear contenidos y aplicaciones que usen Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y garantizar la libre y leal competencia, y que su adopción sea armónica con el desarrollo ambiental sostenible.

Confianza y seguridad: El Estado garantiza la integridad, coherencia y confiabilidad en la información y los servicios que se realicen a través de medios electrónicos.

Que para el procedimiento administrativo se complementa con los artículos 53 y 64 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo, que a su tenor señalan:

ART. 53. Procedimientos y trámites administrativos a través de medios electrónicos. Los procedimientos y trámites administrativos podrán realizarse a través de medios electrónicos. Para garantizar la igualdad de acceso a la administración, la autoridad deberá asegurar mecanismos suficientes y adecuados de acceso gratuito a los medios electrónicos, o permitir el uso alternativo de otros procedimientos. En cuanto sean compatibles con la naturaleza de los procedimientos administrativos, se aplicarán las disposiciones de la Ley 527 de 1999 y las normas que la sustituyan, adicionen o modifiquen.

ART. 64. Sin perjuicio de la vigencia dispuesta en este código en relación con las anteriores disposiciones, el Gobierno Nacional establecerá los estándares y protocolos que deberán cumplir las autoridades para incorporar en forma gradual la aplicación de medios electrónicos en los procedimientos administrativos.

Lo que quiere significar que, admitida la aplicación de las TIC en el procedimiento de las entidades públicas en compañía de la incorporación del equivalente funcional, como hitos elementales, implica que las normas que gobiernan la implementación y uso de estas

herramientas, hacen parte no sólo de las políticas ya exigibles de la administración, sino también de las normas procedimentales que gobiernan las actividades misionales de las entidades frente a los ciudadanos.

En la misma línea, en lo que se refiere a la administración de justicia en lo Contencioso Administrativo, tenemos que el escenario es similar e igualmente aplicable como lo prevé la remisión legal que hace el Código y que ratifica el Decreto 2693 de 2012. Esto en la medida en que la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 95 de la Ley 270 de 1996, que a su tenor reza,

debe propender por la incorporación de tecnología de avanzada al servicio de la administración de justicia. Esta acción se enfocará principalmente a mejorar la práctica de las pruebas, la formación, conservación y reproducción de los expedientes, la comunicación entre los despachos y a garantizar el funcionamiento razonable del sistema de información. 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. Los procesos que se tramiten con soporte informático garantizarán la identificación y el ejercicio de la función jurisdiccional por el órgano que la ejerce, así como la confidencialidad, privacidad, y seguridad de los datos de carácter personal que contengan en los términos que establezca la ley.

Así, en concordancia con los numerales 4 y 7 del artículo 109 de la misma Ley y, el Acuerdo 560 de 1999, replicó los escenarios aplicados para los demás organismos de la administración pública, de la forma que se describe a continuación, dando primacía desde el punto de vista legal a la aplicación del equivalente funcional en la función judicial, adhiriéndose a su vez a la legislación aplicable a los mensajes de datos y en general, de Gobierno Electrónico para la aplicación en la rama judicial, así,

- A través del Acuerdo No. 718 de 8 de febrero de 2000, se “establecen las políticas de

acceso, uso y administración del servicio de Correo Electrónico que presta el Centro de Documentación Socio jurídica de la Rama Judicial –CENDOJ de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, a los servidores judiciales”. Esto aplicado a las cuentas de correo internas de la Rama.

- Mediante Acuerdo No. 1445 de junio 5 de 2002, reglamentó “la administración de las publicaciones dinámicas y estáticas de la nueva página de Internet al servicio de la Rama Judicial”, delegando en el Centro de Documentación Socio Jurídico de la Rama Judicial CENDOJ, la administración de la página Web. A través de esta norma se regularon las publicaciones estáticas y dinámicas actuales de la página de la Rama Judicial.
- Validando que el Decreto 1151 de 2008, “establece los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea en Colombia” (sustituido por el Decreto 2693 de 2012), la Sala Administrativa expide el Acuerdo No. PSAA10-6978 de 2010 de Junio 17, "Por el cual se crea el Comité de Gobierno en Línea de la Rama Judicial", para lo cual, modificando el Acuerdo No. 1445, tiene el objetivo de:

garantizar la adecuada implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea por parte de la Rama Judicial, de manera que se contribuya con la construcción de un Estado más eficiente, más transparente, más participativo y que preste mejores servicios a los ciudadanos y a las empresas, mediante el aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y la Comunicación.

- A través del Acuerdo No. PSAA10-7105 de septiembre 14 de 2010, "se modifica (parcialmente) el Acuerdo No. PSAA10-6978 de 2010". Lo cual constituye una mera modificación formal sobre la conformación del Comité de Gobierno Electrónico.
- A través del Acuerdo PSAA11-9109 de 28 de diciembre de 2011, el Consejo Superior de la Judicatura modificó el Acuerdo No. 1445 de 2002, acerca de la administración de la página Web de la Rama, sin ninguna modificación sustancial a la aplicación de los estándares de Gobierno Electrónico.

- Mediante Circular No. CDJCIR12-8 de 18 de Julio de 2012, el Centro de Documentación Judicial – CENDOJ-, creó una serie de correos electrónicos para recibir notificaciones judiciales.

Disposiciones que se complementan con los artículos 186 y 199 del Código de Procedimiento Administrativo, que tratan el “expediente judicial electrónico” cuya operación plena se prevé para el 2 de julio de 2018 y la remisión de citaciones para notificación o de edictos de notificación por correo electrónico, vigentes en la actualidad, constituyendo el marco general de Justicia por medios electrónicos aplicables a los procedimientos judiciales para las autoridades judiciales.

### **3.3.1 Administración de información en bases de datos y el consentimiento de los usuarios del servicio sobre la recolección de información personal.**

El *Hábeas Data* fundamental es extenso teniendo varios puntos de análisis. Para efecto de lo que se refiere a Gobierno Electrónico es preciso indicar que ellos, tienen su haber en dos categorías: el del valor probatorio visto en la parte pertinente, y en lo que se refiere al tratamiento de los mismos en sede judicial y administrativa, desde la regulación contemplada en la Ley 1437 de 2011.

Sobre este último tema, la Defensoría del Pueblo (2004), expone afirmando, que

La preocupación nacional e internacional radica no sólo en el uso ilegítimo de la información (ya sea para fines no autorizados por la ley o para realizar actividades delictivas) sino en la eventual negligencia o el abuso en que puedan incurrir los administradores de los bancos de datos o quien tenga poder de decisión sobre los mismos. Una gestión o tratamiento negligente, ilegal o antiética de datos personales puede traducirse en una violación de derechos fundamentales de la persona (p. 21).

Así, la implementación de herramientas TIC tanto para la implementación de gobierno electrónico, como para la justicia electrónica (entiéndase correctamente por medios electrónicos) bajo los parámetros normativos del primero, implica no solo prever el campo

de las políticas y regulación para el uso de infraestructura de hardware y/o aplicaciones de software, sino también un aparte dedicado a la administración de datos, entendidos como “parte integral de un sistema de información” a los cuales “se accede mediante un software” (Giraldo et al. 2008, p. 33) en dos sentidos: como bien que puede ser protegido en favor del ciudadano y como insumo objeto de la tratamiento. Esto en la medida en que no tendría ningún sentido hacer uso de medios TIC que no requirieran tratar datos y mucho menos, una infraestructura estatal en donde se significaran objetos irreales.

En lo que se refiere a la titularidad de los datos y el consentimiento para su tratamiento, el marco legal colombiano aplicable a los repositorios, tanto públicos como privados, lo conforman principalmente las Leyes Estatutarias Nos. 1266 de 2008, “Por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones” y, 1581 de 2012, “por el cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales” (recientemente regulada por el Decreto Nacional No. 1377 de 2013) que tratado bajo el amparo de la definición de hábeas data, “es un derecho de rango constitucional circunscrito no sólo a los elementos de estructuración dados en la forma explícita en el artículo 15 constitucional, sino en complementariedad con los artículos 20 y 74 de la Constitución” (Riascos, 2010, 593).

De forma complementaria, las Leyes 38 de 1993 y 527 de 1999, regulan el tema circunscribiéndolo a otros dos aspectos dependientes: primero, la administración de datos de identidad de las personas naturales y luego, a lo que se refiere a los mensajes de datos en el intercambio de información, respectivamente.

Bajo estos parámetros, se colige que la garantía de tratamiento de los datos contenidos en bases de datos públicas o privadas les extiende a los procedimientos que los requieran en procesos públicos en donde las personas naturales o jurídicas que figuran en dichos ficheros intervengan, partiendo de la obligación estatal de tratar adecuadamente la información, en donde resulta ser derecho del ciudadano “conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bases de datos o archivos”, como lo previó expresamente el artículo primero de la Ley Estatutaria No. 1581 de 2012, basándose en el “Convenio 108 de 1981 del Consejo de Europa, la

Directiva Europea 95/46 de 1995, la Resolución 45/95 de 1990 de la ONU y la Resolución de Madrid de 2009”, según el proyecto de Ley 046 de 2010 de la Cámara de Representantes de Colombia que, parece haber concebido la norma en función de “lograr (...) la acreditación de Colombia por parte de la Unión Europea como un país seguro en protección de datos y así poder acceder al mercado europeo sin restricciones(,) atrayendo inversión extranjera y generando nuevos empleos” (p. 15), y no, necesariamente de proteger los derechos individuales de los ciudadanos como el buen nombre de los titulares o el acceso legítimo a la información de que tratan los artículos 15 y 20 de la Constitución Política, traza un punto de partida para la administración pública y de justicia. .

Finalmente, obsérvese que en términos de las normas analizadas, mientras que sobre el conjunto es obligación del Estado Colombiano, a través de la autoridad competente la de “garantizar que en el Tratamiento de datos personales se respeten los principios, derechos, garantías y procedimientos previstos en la presente ley”, no se le otorga al estado o a cada uno de los ciudadanos, ningún derecho sobre los repositorios, los ficheros en su conjunto o la representación expresada mediante datos como bien podría pasar con cualquier bien físico, más aún cuando en los tiempos de la sociedad de la información estos bienes poseen un valor económico y social, cuyas consecuencias jurídicas solamente se regulan limitadamente en el campo del derecho penal como se evidencia en la Ley 1273 de 2009, específicamente a través de los tipos de interceptación de datos informáticos, daño informático, violación de datos personales y suplantación de sitios Web para capturar datos personales.

### **3.3.2 Elementos básicos para la aplicación o masificación de procedimientos electrónicos (Fundamentos de las estrategias de Gobierno Electrónico: construcción colectiva, innovación, neutralidad tecnológica y, confianza y seguridad)**

La Comisión Latinoamericana para América Latina y el Caribe (2003), sobre la sociedad de la información analizando los requisitos para la actividad digital consistentes en infraestructura física y las aplicaciones, en sus distintos contenidos y términos, afirma que,

es muy importante tener en cuenta que ni la mera producción de tecnología (ya sea de hardware o software) ni la existencia de una infraestructura tecnológica conducen automáticamente a la creación de la sociedad de la información. (...) A partir de los fundamentos tecnológicos provistos por estos dos estratos horizontales (infraestructura y servicios genéricos), el objetivo consiste en digitalizar los flujos de información y las comunicaciones en diferentes ámbitos de la sociedad, tales como las empresas, el comercio, la atención sanitaria, la administración pública, la educación y otros (p. 3).

Aspecto en que Cuevas y Simeao (2011), concuerdan refiriéndose a la inclusión digital como derecho humano fundamental, mencionando que,

El éxito de los responsables de la inclusión digital dependerá de su capacidad de hacer encaje de bolillos con las muchas tareas que afrontan, incluidas las operaciones técnicas, la cooperación con las comunidades de usuarios, la creación de servicios y el desarrollo de herramientas colaborativas con participación del usuario. Sin embargo, en un nivel más estratégico de análisis, también deben impulsar la reconsideración de aquellas políticas de información que perpetúan la exclusión (...). El propósito es, por tanto, conseguir que estas personas, como nuevas partes interesadas, se sienten también a la mesa donde los sectores público, privado y cívico trabajan en común para diseñar las líneas de política de información a seguir (p.26).

Lo que implica entonces, que además se tenga especial consideración sobre el marco que integra a los ciudadanos a las TIC usadas en las funciones de las entidades públicas y la administración en justicia, en donde en adición a los principios consagrados en los artículos 209 de la Constitución Política, 3 de la Ley 489 de 1998 y 3 de la Ley 1437 de 2011, se debe observar especial atención al artículo tercero del Decreto 2693 de 2012, mediante el cual la autoridad nacional prevé una serie de fundamentos que posibilitan la formulación de las estrategias de Gobierno Electrónico, que además de tener su desarrollo a través del “Manual para la implementación de la Estrategia de Gobierno en línea en las entidades del orden nacional de la República de Colombia” (2012), suplen ciertos vacíos legales de legislaciones anteriores relacionados con la construcción

colectiva de las estrategias, la innovación, el principio de neutralidad tecnológica y, la confianza y seguridad de las herramientas TIC aplicadas en materia de Gobierno Electrónico, previstas esencialmente en el marco de la Ley 1341 de 2009.

En concreto, dichos fundamentos consisten textualmente en,

**Construcción colectiva:** La toma de decisiones y la implementación de soluciones específicas para problemas públicos, se lleva a cabo mediante el estímulo y aprovechamiento del interés y conocimiento de la sociedad, al igual que un esfuerzo conjunto dentro de las propias entidades públicas y sus servidores.

**Innovación:** El Estado desarrolla nuevas formas de usar las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para producir cambios que generen nuevo y mayor valor en la forma de operar, así como en la prestación de trámites y servicios.

**Neutralidad tecnológica:** El Estado garantiza la libre adopción de tecnologías, teniendo en cuenta recomendaciones, conceptos y normativas de los organismos internacionales competentes e idóneos en la materia, que permitan fomentar la eficiente prestación de servicios, emplear contenidos y aplicaciones que usen Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y garantizar la libre y leal competencia, y que su adopción sea armónica con el desarrollo ambiental sostenible.

**Confianza y seguridad:** El Estado garantiza la integridad, coherencia y confiabilidad en la información y los servicios que se realicen a través de medios electrónicos.

Los cuales se pueden considerar como bases integradoras de disposiciones, políticas o regulaciones que busquen aplicar los parámetros del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, servicios estatales, pues, obsérvese que:

- Siendo un criterio innovador, acoge en el camino medio entre los principios y el mandato concreto, un enfoque particular en donde es válido fundamentar las decisiones sobre Gobierno Electrónico (incluye la especie “Justicia Electrónica”)



que, comparativamente implican ventajas para el usuario o ciudadano.

- El Código posee una serie de obstáculos para su aplicación dado que tan sólo cuenta con marcos para el equivalente funcional en sede judicial y administrativa, contra la especificidad de la norma que prevé, una serie de metas asociadas a la prestación total de servicios misionales a través de medios TIC en fases de concomitante ejecución como: información en línea, interacción en línea, transacción en línea, democracia en línea y elementos transversales, que según el artículo 8 del Decreto 2693 de 2012, implica la integración normativa desde disposiciones superiores y otras de la misma categoría antes mencionadas, transformando el panorama a un avance positivo en favor de la administración (pública y de justicia).

En este decir, la implementación de TIC en las actividades misionales tanto de la administración como de la justicia no sólo implica agotar la visión romántica o clásicamente desvirtuadora que pesa sobre los medios electrónicos, que las ponencias del proyecto de Ley del Código actualmente en vigencia (Rojas Jiménez, Cáceres Leal, Arrieta Buelvas, Petro Urrego, Gerleín Echeverría y Cortés, 2010), planteaban así,

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 (p.6).

Lo cual se reflejó en una simple remisión normativa a otras Leyes más específicas, sin ningún tipo de prevención, de tal forma que, es obligatorio para los actores de los sistemas de información articular la función procedimental con estándares provenientes de disposiciones más específicas que requieren una conciliación entre principios, fundamentos y particularidades técnicas, para efecto de posibilitar no sólo la construcción a cargo de la administración, sino también como criterio interpretativo unificado para la aplicación y solución de conflictos, desde la implementación, pasando por la transición hasta su funcionamiento pleno.

### **3.4 El procedimiento electrónico en sede judicial desde la ley 527 de 1999 hasta la ley 1450 de 2011**

#### **3.4.1 Diagnóstico, tipificación y efectos del agotamiento de etapas o procedimientos judiciales a través de los recursos de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones**

Partiendo de la concesión expresa, a modo de innovación que trae el artículo 186 de la parte segunda de la Ley 1437 de 2011, es admisible afirmar que de forma genérica, el procedimiento contencioso se compone de dos elementos básicos: el equivalente funcional, partiendo del concepto de “expediente judicial electrónico” y, el intercambio de datos por medios electrónicos, partiendo de la referencia consistente al “envío y recepción” de actuaciones judiciales.

##### **a. El equivalente funcional**

Cano, inicia su exposición sobre el tema del equivalente partiendo de que, “tradicionalmente el concepto de documento lo vinculamos a un corpus o soporte material que, plasma, representa o incorpora una expresión o un derecho, una obligación, etcétera. Ese corpus se ha considerado como la base esencial o el ser del mismo documento” (et al., 2009, p. 13), esto para significar la visión habitual que las personas, y específicamente los abogados, tienen particularmente sobre el papel. Paradigma que en

el mundo contemporáneo implica una serie de consecuencias, especialmente desventajas, teniendo en cuenta que buena parte de las expresiones humanas se manifiestan a través de medios electrónicos que, indistintamente de las discusiones sobre su benevolencia o desventaja, constituyen una realidad sobre las cuales es necesario reconocer una eficacia que repercute en el mundo del derecho.

Es así como a través de la Ley 527 de 1999, Colombia acoge la Ley Modelo CNUDMI sobre Comercio Electrónico, que en su lugar, considera que,

Un mensaje de datos no es, de por sí, el equivalente de un documento de papel, ya que es de naturaleza distinta y no cumple necesariamente todas las funciones imaginables de un documento de papel. Por ello se adoptó en la Ley Modelo un criterio flexible que tuviera en cuenta la graduación actual de los requisitos aplicables a la documentación consignada sobre papel: al adoptar el criterio del “equivalente funcional”, se prestó atención a esa jerarquía actual de los requisitos de forma, que sirven para dotar a los documentos de papel del grado de fiabilidad, inalterabilidad y rastreabilidad que mejor convenga a la función que les haya sido atribuida (Naciones Unidas, 1999, p. 21).

Lo que quiere significar que una vez adoptada por cada Estado, no implica en que operará un reemplazo de elementos físicos, sino que en adelante tiene perfecta validez jurídica, todos aquellos elementos expresados a través de un mensaje de datos, esto es, de aquella “información generada, enviada, recibida o archivada o comunicada por medios electrónicos, ópticos o similares, como pudieran ser, entre otros, el intercambio electrónico de datos (EDI), el correo electrónico, el telegrama, el télex o el telefax” (p. 4), como finalmente se manifestó en el artículo quinto de la Ley, “No se negarán efectos jurídicos, validez o fuerza obligatoria a todo tipo de información por la sola razón de que esté en forma de mensaje de datos”.

Así, las cosas partiendo de que el centro del párrafo del artículo 186, podría ser comprobablemente, el tema del expediente judicial electrónico que entiende como “un conjunto de documentos electrónicos correspondientes a las actuaciones judiciales que puedan adelantarse en forma escrita dentro de un proceso”, se entenderá aplicar el equivalente funcional en sede procedimental, en cualquiera de sus expresiones legalmente

admitidas: escrito, original o firma, con los que se pretende que “cumplan las mismas funciones que tienen mediante el uso de medios tradicionales” (Cano et al., 2010, p. 10).

En este sentido, el artículo 216, prevé además que, “será admisible la utilización de medios electrónicos para efectos probatorios, de conformidad con lo dispuesto en las normas que regulan la materia y en concordancia con las disposiciones de este código y las del Código de Procedimiento Civil”, lo cual, para efectos del equivalente concuerda con el contenido del artículo 103 y subsiguientes, 122 y el régimen de las pruebas de que trata el recientemente expedido Código General del Proceso, por expresa remisión, antes mencionada, del Código Contencioso, además de las notificaciones por Estado contenidas en el artículo 201 de la Ley 1437 de 2011.

#### **b. El intercambio de datos**

En los términos del literal e. del artículo 2 de la Ley 594 de 1999, cuyo antecedente comparte con la sección precedente, tenemos sobre el intercambio de datos que consiste en “la transmisión electrónica de datos de una computadora a otra, que está estructurada bajo normas técnicas convenidas al efecto”, que en concordancia a la remisión normativa del artículo 186 de la Ley 1437, sobre el intercambio de mensajes surtiría toda su eficacia si, “en su envío y recepción se garanti(za) su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley”.

Dando a entender con esto que aplica a aquellas actuaciones judiciales que impliquen envío o recepción de datos por dichos medios, tales como, la notificación judicial de que trata el artículo 197, que entiende como personal aquella que se surte a través de buzón de correo electrónico, la remisión complementaria del Estado por vía electrónica del artículo 201, la notificación de sentencias del artículo 203 y la notificación consentida para casos no previstos del artículo 205.

### **3.4.2 Validez probatoria a través de recursos de tecnologías de la información y las comunicaciones en sede Judicial Contencioso Administrativa**

El artículo 216, mencionado anteriormente, admite expresamente que para el régimen contencioso administrativo sean admisibles los medios electrónicos en materia probatoria, haciendo una remisión a otras disposiciones legales, especialmente al régimen de procedimiento civil, ahora reglamentado a través del Código General del Proceso. Sin embargo, se ve con escepticismo el valor real de las pruebas soportadas en medios electrónicos y con cierto dejo la utilización de estos mismos por el culto permanente a elementos como el papel.

Supuesto normativo que tiene su sustento en posiciones como las de Riofrío (2004), quien señala que,

La tecnificación alcanzada en los últimos tiempos le ha prestado grandes servicios a la administración de justicia agilizando sus procedimientos y posibilitando un acceso más expedito a las leyes, la doctrina y a la jurisprudencia. La gestión de los juzgados se apoya cada vez más en la informática. Pero, a su vez, el progreso ha traído consigo nuevos problemas, sobre todo en lo referente a la validez y valoración de las pruebas soportadas en medios informáticos (p.6).

Problemas sobre los que Cano, refiriéndose a la Ley Modelo CNDUMI, resume así,

- 1) no validez jurídica al uso de los mensajes de datos como medio para manifestar la voluntad, 2) no aceptación de los datos almacenados en soportes informáticos como pruebas en los litigios; 3) exigencia normativa y práctica de que los documentos estuviesen firmados o consignados sobre papel (et al., 2010, p. 5).

Hechos por los cuales, partiendo del principio de que la legislación colombiana desde la Ley 527 de 1999, admite la existencia del equivalente funcional como principio base para entender como válido y eficaz, todo medio expresado por medios electrónicos, independientemente de lo necesario o no que sea recurrir a la certificación digital por intermediarios, para reforzar el tema de la seguridad (Cano et al., 2009 p.33), lo cierto es

que, “sin un nivel de educación y entrenamiento adecuado los jueces podrían pasar por alto malinterpretar evidencia crítica para la resolución de un caso que involucre sistemas informáticos (Myers, 2000 citado en Cano et al. 2009, p 224), aunado al hecho de que “desafortunadamente, en muchos sistemas judiciales los administradores de los Tribunales han intentado cambiar o mejorar sus sistemas de información existentes sin una clara comprensión de esta nueva tecnología, de sus costos y de sus limitaciones inherentes” (Byrne y Buzawa, 2005 citado en Cano et al. 2009, p 225).

Lo que quiere significar, en concreto, que si bien el marco normativo y jurisprudencial es concreto y aplicable, existe todavía un halo de desconocimiento predominante del uso de las herramientas TIC al servicio de la justicia (llámese software, datos o infraestructura) que, en consecuencia puede generar, un impacto apenas obvio sobre el valor probatorio que tendrían las pruebas soportadas en estos medios, causando un efecto aletargador sobre el verdadero sentido de las normas que regulan el tema.

E válido traer a mención, la posición más o menos reciente de Remolina y Peña (2011) quienes sobre la desmaterialización de documentos como los títulos valores, sostienen que,

“las empresas están aprovechando los avances tecnológicos con miras a sustituir los documentos tradicionales con soporte de papel por mensajes electrónicos, dando cabida a los denominados documentos electrónicos. Este proceso de replicar documentos de papel en un contexto digital para tratarlos electrónicamente se ha denominado desmaterialización. Desde el punto de vista jurídico, un documento desmaterializado debe tener la misma significancia del documento físico sin sacrificar la eficacia legal y las ventajas del documento electrónico” (p. 303).

Esto para significar, en concepto propio que, existe el marco legal y la doctrina, un conjunto de argumentos que posibilitan ver de forma clara que, tanto en sede administrativa, como en la contencioso administrativa, sea conducente, pertinente y oportuno, incorporar pruebas que se encuentren en medio electrónico o desmaterializadas a través de estos, bien sean creadas o incorporadas del medio físico,

sin que sea admisible restarle el valor probatorio, siempre que se cumplan los supuestos de la normatividad que parte de la Ley 527 de 1999.

### **3.4.3 Ventajas, deficiencias y amenazas o dificultades para la implementación progresiva de la justicia electrónica a través del uso de medios electrónicos y las tecnologías de la Información (e-justicia) a la luz de la Ley 1437 de 2011**

Mencionando la posición de Busquets (2007) citando a Valentín y Ortells (2002), antes transcrita, tenemos que existen “dos formas fundamentales de incidencia de las nuevas tecnologías en la gestión jurisdiccional a saber: a) las nuevas tecnologías como medio o instrumento para la realización de la actividad procesal, tanto del tribunal y de sus auxiliares, como de las partes; b) las nuevas tecnologías como generadoras de nuevas realidades sociales y consecuentemente jurídicas, lo que supone la existencia de nuevas materias litigiosas, sobre las que versará la actividad procesal.” (p.10), hecho por el cual, partiendo del supuesto que en la aplicación del Código, la segunda puede ser una consecuencia altamente comprobable de la primera en la medida en que la aplicación de la norma procedimental también puede generar realidades objeto de litigio, es admisible afirmar sobre la incidencia de las TIC en la administración de justicia que la reforma está planteada de tal forma que partiendo de avances como la oralidad, las TIC, se constituyen como una serie de “componentes transformadores y modernizadores de la estructura y funcionamiento de la Rama Judicial y en este caso de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo” (Consejo de Estado et al., 2011, p. 323), alterando la forma habitual de concebir el procedimiento en sede Judicial,

La tecnología se encuentra al servicio de la administración de justicia, en las voces de los artículos 4 (...) y 95 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de la Justicia. En efecto, la habilitación de los avances en la actividad judicial, especialmente en materia de comunicaciones (la red de internet, el correo electrónico, el telegrama, el télex o el telefax, etc. – artículo 2 – ordinal a. – de la Ley 527 de 1999, así como las video conferencias o teleconferencias), han permitido que, por ejemplo, la jurisprudencia del Consejo de Estado tenga en cuenta dentro de los procesos administrativos de carácter general e incluso particular que las entidades haya puesto a disposición del público en el sitio Web de la respectiva entidad (Consejo de Estado et al., 2011, p. 424),.

Punto que al crear nuevas condiciones procedimentales, y en consecuencia litigiosas, significa la existencia de las mismas consecuencias que se pueden asociar a cualquier estipulación procesal prevista en el ordenamiento jurídico vigente, puesto que se trata de una habilitación legal expresa para agotar el procedimiento bajo una serie de criterios auxiliares sin las cuales no se entendería válida o eficaz.

En este carácter sea traer a mención los criterios expuestos en la Sentencia de 25 de octubre de 2010, proferida por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, MP. Gerardo Arenas Monsalve, que refiriéndose a los Acuerdos 1591 de 2022, Acuerdo 3334 de 2006, Acuerdo 4937 de 2008, entre otras normas ya citadas como las Leyes 527 de 1999 y 270 de 1996 y; las Sentencias C-831/01, T-686/07, Radicado 1100131500020080051901 de 4 de septiembre de 2008, MP. Ligia López Díaz; 11001031500020080071700 de 4 de agosto de 2008, MP. María Inés Ortiz Barbosa; contextualiza el uso de este tipo de herramientas en la administración de Justicia, citando esta última sentencia, indicando que,

La progresiva implementación de los mecanismos electrónicos por parte de la Rama Judicial responde a la finalidad de hacer más eficiente el cumplimiento de sus funciones, racionalizando el uso del tiempo por parte de los empleados y funcionarios judiciales, pues con la ayuda de aquellas herramientas se espera disminuir el volumen de usuarios que demanda el acceso directo a los expedientes. En definitiva, el recurso a estos sistemas de información constituye una herramienta que facilita a la administración de justicia el cumplimiento eficiente de sus cometidos, en particular su deber de dar publicidad a las actuaciones judiciales, a la vez que facilita a los ciudadanos el acceso a la administración de justicia.

En este sentido el Consejo de Estado (et al., 2011), a modo de beneficio o ventaja, se refiere específicamente a la habilitación legal concreta frente al expediente judicial electrónico (p.323), los anexos de la demanda (p. 425 y 426), aspectos probatorios (p.409 y 425), la notificación de las sentencias (p.325) y la interposición de recursos (p. 223), advirtiendo a modo de reto sobre estos instrumentos, entre otras innovaciones del



Código, que, “requieren de adecuaciones en las entidades públicas y en la jurisdicción de lo contencioso administrativo para que con la entra del nuevo código, todo esto tan especial pueda ser una realidad” (p.477). En ambos sentidos también advierte brevemente sobre la implementación de las TIC que,

Desde el enfoque del Estado democrático se traducen, en último término, en la propia actuación de los poderes, porque el Parlamento formaliza la voluntad general en decisiones legales que luego el poder público administrativo debe ejecutar en su propio espíritu. Por tanto, y en principio, el Poder Judicial controla desde la opción que sólo el legislador ha establecido inicialmente pero, entonces, y mediante los medios electrónicos se introduce una secuencia de la programación de la Ley que es la electrónica. Programación que es diferente a la programación legal, jurídica, que ha efectuado el legislador y que puede distorsionar el programa legislativo”.

Así se tiene que el marco de referencia posee una acentuada posición positiva referente al uso de las TIC, basada en la visión comercial de los beneficios de la tecnología y habitual de consumo de información a través de Internet, en donde el punto del debate se muestra tímidamente respecto a las consecuencias no calculados de implementar un régimen ajeno al Contencioso Administrativo, que se soporta en las decisiones adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura al adherirse a las tendencias de mercado, particularmente al marco del Gobierno Electrónico regulado en la legislación nacional.

### **3.5 El procedimiento en sede administrativa desde la ley 527 de 1999 hasta la ley 1450 de 2011**

La experiencia de la prestación de servicios públicos a través de recursos de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el siglo XXI.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL - (2009) sostiene que “la evolución tecnológica de las TIC proseguirá y muy probablemente se acelerará, pues se prevé que las tecnologías de adaptación, almacenamiento y procesamiento de información continúen su avance” (p. 45), concluyendo que, “un elemento crucial en la evolución de las TIC serán innovaciones que surgirán de integrar dos o más tecnologías

simbióticas para simplificar estructuras de los sistemas actuales” (Sahal, 1985 citado en Económica para América Latina y el Caribe, 2009, p 446), esto para significar que por ahora, y en adelante, las TIC tendrán un papel más allá de la simple fantasía de las imágenes que ofrecen los sofisticados sistemas de procesamiento de información o de la idea elementalísima de eficiencia que las autoridades del momento del trámite de Ley quisieron efectuar a modo de fantasía electrónica (usando el término de Mosco, 1986, p.17), en donde no se no se examinó el impacto de las TIC o el régimen complementario al que se refiere, simplemente de plano, se hizo aplicable.

Partiendo de este punto, consistente en que la legislación prevista para las políticas de gobierno electrónico es plenamente aplicable tanto al procedimiento administrativo como a la administración de justicia en lo contencioso administrativo, el análisis sobre la experiencia de la prestación de los servicios TIC, parte de un conjunto de informes y estudios internacionales y locales de reciente fecha, que contienen de forma general, los avances estatales sobre este tema, que se resumen así,

- El informe “E-Government Survey 2012. E-government for the People” de las Naciones Unidas (2012), muestra a Colombia: al lado de Chile, como líderes emergentes a nivel mundial en la inversión para la implementación de políticas de este tipo (p.12), como el cuarto calificado en el ranking de países del continente americano sobre el índice desarrollo de este tipo de políticas y segundo a nivel Suramérica (p.19 y 21), equiparándole a nivel de países como Suecia (p. 38) dedicándole una mención particular a la participación electrónica que ofrece el portal [gobiernoenlinea.gov.co](http://gobiernoenlinea.gov.co) (p. 46).
- El Manual para la Implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea (2012), señala que,

“La implementación de esta Estrategia en Colombia por el conjunto de entidades públicas ha generado logros muy importantes tales como el incremento en la provisión de trámites y servicios por medios electrónicos,

la mejora en la calidad de la información de las entidades públicas en sus sitios Web y la apertura de espacios de participación, entre otros”.

- La Organización de Estados Americanos en el ciclo de Formación sobre Gobierno Electrónico (2007), se refiere a Colombia indicando:

Colombia es considerado pionero en América Latina en la mejora de la gestión pública a partir del aprovechamiento de las tecnologías de Información y comunicaciones -TIC- (Cepal, 2005 citado en Organización de Estados Americanos, 2007). Su acercamiento, a mediados de la década de los 90s (sic), parte de la necesidad de mejorar la interacción Estado-Ciudadano, razón por la cual uno de los primeros aspectos en abordarse es la racionalización y eliminación de trámites innecesarios y el intercambio electrónico de información sobre los mismos con la ciudadanía. Lo anterior es asumido en 1995 como una política de Estado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES-, máxima autoridad nacional de planeación bajo la dirección del Presidente de la República (p. 41) (...)www.gobiernoenlinea.gov.co atiende alrededor de 272.884 usuarios al mes y ha recibido distinciones como el Mejor Sitio Web Estatal 2005, otorgado por la Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones y el Mejor Portal Iberoamericano 2006, otorgado por la Asociación Hispanoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones (p. 51).

Entonces, desde la consagración del Hábeas Data constitucional, hasta el Decreto 2693 de 21 de diciembre de 2012, pasando por las normas citadas en su orden en el anexo No. 1 (Cuadro No. 1. Normatividad concordante), cada gobierno ha formulado y ejecutado una visión propia de lo que significa aplicación de TIC en el derecho interno que, al ser incorporado expresamente al derecho administrativo, implica esencialmente que en últimas y salvo, modificación al Decreto antes mencionado que los servicios estatales estén orientados en mediano plazo, principalmente, por medios electrónicos, cuya actualidad en Colombia se puede resumir en un horizonte alentador en lo estructural pero muy limitado en lo concreto, puesto que requiere esfuerzos realizables en cuanto a la integración electrónica de las entidades públicas a través de procesos de

interoperabilidad, definida como “la capacidad de dos o más organismos para elaborar y ejecutar coordinadamente procesos de negocio público que provean sistemáticamente servicios –directos o indirectos- a la sociedad cumpliendo los principios de Simplificación Registral y Ventanilla Única” (AR/MIGRA, 2008, citada en Poggi 2009), debido a la multiplicidad de sistemas de procesamiento de información e infinidad de datos que deben ser tratados para cumplir los objetivos planteados por la norma.

En este sentido, algunos autores sostienen que,

La capacidad de aprendizaje de una sociedad depende de las personas, en este caso compartiendo una cantidad enorme de saberes que están asociados a diferentes tipos de agentes económicos y sociales que será preciso integrar. Si hablamos de personas en la Sociedad de la Información debemos preocuparnos por analizar las normas, reglas y mecanismos que integran a los individuos en un grupo que actúa colectivamente. El factor de integración es el conocimiento que comparten... (sic) Consideramos que los cambios institucionales, particularmente en los países de América Latina y el Caribe, están siendo analizados en mucho menor grado que la tecnología como elemento determinante de la Sociedad de la Información... (sic) Excluir del debate y de la acción los necesarios cambios institucionales que supone la revolución digital es hacerse una trampa al solitario, es perder de vista la magnitud de la transformación que estamos viviendo. El principal problema de los países de América Latina y el Caribe sigue siendo su incapacidad institucional para acompañar y adaptarse a los cambios, particularmente... sic) para considerar un nuevo y complejo marco institucional que permita gestionar un conocimiento distribuido que es preciso integrar” (Valenti López, 2002 citado en Araya y Porrúa et al., 2009).

Lo cual implica entonces que la experiencia en Gobierno Electrónico en Colombia, a pesar de estar planeada para un sinfín de buenas pretensiones, requiera un diagnóstico jurídico comparativo aún no efectuado frente a la integración de sus SI (Sistemas de Información), tendiente a satisfacer los intereses de los ciudadanos, planteados a modo de principio en el artículo tercero de la Ley 1437 de 2011.

### **3.5.1 Diagnóstico, tipificación y efectos del procedimiento electrónico en sede administrativa**

A diferencia de la administración de justicia, el Código en la parte pertinente al procedimiento administrativo se detalla no sólo lo previsto para el equivalente funcional y al intercambio de datos, sino también al archivo electrónico y la implementación de las políticas que sobre Gobierno Electrónico se prevén para fases adelantadas como las de transacción. Esto en la medida en que desde la iniciación, hasta su culminación es admisible que la administración y los ciudadanos, en igual medida, hagan uso de estos medios bajo determinadas condiciones señaladas en la Ley. Bajo esta línea el Consejo de Estado (et al., 2011), afirma que,

Uno de los temas más importantes y aquí ya se explicaba muy minuciosamente, es el tema de los medios electrónicos en el procedimiento administrativo. Simplemente ustedes pueden observar diez temas fundamentales en detalle por el nuevo Código, sobre lo que son los medios electrónicos; (...) el tema del acto administrativo electrónico, la notificación electrónica, es decir, es hora de que la administración y los ciudadanos nos metamos en el procedimiento electrónico, ya existen leyes en el mercado electrónico, pero acá estamos consagrando todo un capítulo (sic) sobre lo que son los medios electrónicos” (p.33 y 34).

Así, recaba sobre la racionalización de los procedimientos y la modernización de la acción administrativa, advirtiendo que en la parte pertinente del Código, para la administración las TIC, “se regula de dos maneras. A saber: se establecen una serie de disposiciones que buscan en general hacer uso de dichos medios para facilitar la actuación administrativa, y otras que de manera sistemática regulan la posibilidad de una actuación completa por este medio” (p. 73).

Lo cual en adición a la identificación gráfica de las fases del procedimiento electrónico general para las entidades públicas (Anexo 2), se tiene que si bien la implementación expresa de los medios TIC es reciente y que suyo, la forma no modifica la honda tradición del derecho administrativo (pero si la visión tradicional de la lejana y patriarcal relación de la administración con los ciudadanos), vale traer a mención como principio del estudio, posiciones doctrinarias del siglo en curso que, viendo el acto administrativo

como “medio por excelencia para el cumplimiento de los fines y propósitos estatales” (Santofimio, 2003, p.121), hacen centrar el análisis en esta manifestación que en la norma reciente, partiendo del mencionado equivalente funcional, se encuentra ratificado en su forma electrónica a través de los artículos 55 y 57, siempre que se cumplan los supuestos autenticidad, integridad y disponibilidad, de que trata la Ley 527 de 1999.

Estructuralmente la modificación introducida por el Código gira entorno a la validez del acto administrativo, es decir, al “resultado de la perfecta adecuación, sumisión y cumplimiento en la elaboración del acto administrativo a los requisitos y exigencias establecidos a las normas superiores” (Santofimio, 2003, p.319) y a su validez que en “no es más que una consecuencia del acto administrativo, que lo hace apto y capaz de producir los efectos para los cuales se le dio vía jurídica” (Santofimio, 2003, p.320), lo cual, al haberse dispuesto una serie de condiciones de forma propias de los actos producidos a través de medios TIC, bajo los estándares que otras normas complementarias y específicas señalan, desde la producida en torno a la Ley 527 de 1999, hasta la más recientemente promulgada Ley 1581 de 2012, una condición fáctica que además del procedimiento físico y oral, una forma nueva y formalista de agotar la instancia administrativa que comprende desde la producción del acto, su almacenamiento, hasta su notificación (Consejo de Estado et al., 2011, p. 203).

Dotar de marco jurídico procedimental a la expedición del acto por medios electrónicos, sin que haya modificación sobre la esencia de la norma da como consecuencia que persistan las mismas causales de ausencia de validez o eficacia del acto previstas en el derecho administrativo local, queriendo significar con esto que el estudio se dirige a examinar el régimen legal al que se refiere etéreamente el Código, que si bien se explica mejor en esta sección a diferencia de la administración de justicia contencioso administrativa, crea situaciones que es necesario identificar y explicar sistemáticamente para solucionar desde el punto de vista administrativo de qué implica a la luz de las TIC, la validez o eficacia del acto administrativo.

### **3.5.2 Ventajas, deficiencias y amenazas o dificultades para la implementación progresiva del gobierno electrónico a través del uso de medios electrónicos y las tecnologías de la Información (Gobierno Electrónico) a la luz de la Ley 1437 de 2011**

En lo que a la administración pública se refiere, la tipificación de ventajas, deficiencias o amenazas, comparte en principio, la misma visión halagadora que sobre la implementación de las TIC, tiene la administración de justicia, es decir, la calificación que sobre el sistema colombiano tienen organismos multilaterales y la concepción en que se funda el Decreto 2693 de 2012 y el “Manual para la implementación de la estrategia de gobierno en línea en las entidades del orden nacional de la República de Colombia”, citados en sección precedente.

A través de las memorias sobre el Nuevo Código, el Consejo de Estado (et al., 2011, p.73), se refiere a la implementación del procedimiento, así,

debe destacarse el esfuerzo hecho en el texto por tomar en cuenta los avances tecnológicos (sic) y las nuevas posibilidades particularmente en materia informática, para modernizar y racionalizar el funcionamiento interno de la administración, así como la relación con los particulares, cuidándose en todo caso de atender la diversidad y las limitaciones que ellos pueden tener para acceder a esos instrumentos estableciendo mecanismos alternativos y razonables términos de transición, así como el principio de voluntariedad y no de imposición de cargas desproporcionadas a las personas. Igualmente atendiendo el principio de neutralidad tecnológica en el establecimiento de la regulación para evitar que sus preceptos terminen rápidamente con los incesantes avances tecnológicos que en este campo se producen. Por eso se limitan los textos a señalar sencillas reglas que orienten la utilización de dichos medios en las actuaciones administrativas haciendo énfasis en todo caso en la protección de los derechos de las personas y en especial en la responsabilidad que tiene el Estado para garantizar las condiciones de seguridad, autenticidad, integridad y disponibilidad propios de esta temática.

Por tanto, considerando que la mayoría de disposiciones que regularán el intercambio de datos y la aplicación de políticas TIC en el procedimiento administrativo proviene, desde

sus inicios de los planteamientos del Comercio Electrónico al prever la aplicación de la Ley 527 de 1999 en este contexto (Consejo de Estado et al., 2011, p. 245).

resulta válido traer a mención la visión de la forma Europea del intercambio de datos en el contexto del Comercio Electrónico (Peso Navarro, 2003, p. 7), más allá de la Ley Modelo, que parece replicarse en el sistema local en donde predomina la posición del sistema de proveedores privados de servicios TIC ante el atraso de la iniciativa pública o de aquella sobre el uso de SI de Código Abierto, que en su propia visión lugar hace uso de la definición de los servicios de la sociedad de la información contenidos en el Real Decreto 1289/1999 y las Directivas 98/34/CE, 98/48/CE y 2000/31/CE del Parlamento Europeo y Consejo, entre otros, que se explican en torno a “los prestadores, servicios y destinatarios de servicios, relacionadas con una actividad económica que pueda prestarse por vía electrónica, a distancia y a petición personal del destinatario de los servicios” (Directiva 98/34/CE, 1998, p.6), para significar que en el ámbito local esta visión se complementa con la satisfacción ciudadana de necesidades, a pesar de que ellas vengan de las iniciativas del inevitable embate del mercado, como se estipula en los artículos 3, 4 y 9 de la Ley 1341 de 2009, en concordancia con el artículo tercero del Decreto No. 2693 de 2012, que puede implicar una ventaja o una amenaza en el delgado hilo que generalmente domina la industria del sector y no los ciudadanos o de la eficiencia de los recursos.

Desde el punto de vista académico y concreto, incluso previo a la formulación completa del marco normativo europeo, se rebate la implementación fantástica de las TIC a través de norma, como por ejemplo, Pérez Luño (1996, citado en Peso Navarro, 2003, p. 10) quien estima que, “los juristas debemos realizar un esfuerzo para superar la tendencia congénita a escanciar el vino nuevo de las cuestiones que emergen del cambio social y tecnológico en los odres viejos conceptuales y metódicos de la dogmática jurídica tradicional”, queriendo significar con esto que la primera amenaza para la implementación de las TIC, a pesar de lo innovador de las normas, es el mismo aparato administrativo y judicial, tradicionalmente formalista, que configura la variable que da pie a la real incertidumbre sobre el efecto que esto puede traer para los ciudadanos: bien se usan las TIC para satisfacer necesidades ciudadanas, como lo plantea el artículo tercero



del Código o, a conveniencia, se usan para crear más obstáculos imperceptibles para los destinatarios de la función administrativa a través de la malversación de fondos en la adquisición de infraestructura o de software o, de la manipulación de la información, por ejemplo.

De ahí que autores como Peso Navarro (2003) adviertan con posterioridad sobre el papel del derecho en la implementación de las TIC, que,

“como siempre ha sucedido, regule las nuevas situaciones que, en muchas ocasiones, rompen con todo lo anterior, de ahí la dificultad de aplicar el derecho vigente a aquéllas. El peligro que se nos presenta es el de que no sepamos cómo hacerlo y caigamos en el riesgo de una saturación en la elaboración de nuevas normas. Leyes nuevas sí, pero justas, y esto en los dos sentidos: de cantidad y de justicia”.

Lo cual puede entenderse como referencia expresa sobre la contraposición a la inmensa cantidad de disposiciones normativas que implementan TIC en sistemas jurídicos locales, como la Ley 1437 de 2011, que las incorpora sin un diagnóstico profundo, empezando por remitirse a la Ley 527 de 1999, que aplicada al campo del derecho administrativo local puede implicar un riesgo para quienes aún viven al borde del “techno-apartheid” aún sin quererlo, aún sin saberlo.



## **4. Marco teórico**

El proyecto se articula teóricamente partiendo desde el concepto de “Gobierno Electrónico”, en el contexto de la “Sociedad de la Información”, en la medida en que el objeto de estudio tiene como antecedente una serie de presupuestos de orden académico, vinculados a dicho concepto. Luego se desarrolla con una contextualización sobre la incorporación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las actividades estatales a través de la incorporación de un grupo de disposiciones normativas asociadas a la prestación de servicios estatales a través de TIC al procedimiento administrativo y judicial a la legislación, hasta concluir con un análisis de ventajas, deficiencias y amenazas de esta implementación en el ámbito del Derecho Administrativo Colombiano, concretamente en los procedimientos administrativo y, contencioso administrativo, a través de los postulados contenidos en la Ley 1437 de 2011, las Leyes y algunas posiciones jurisprudenciales y doctrinales que complementan esta aplicación.

### **4.1 Los conceptos de Sociedad de la Información y Gobierno Electrónico.**

El concepto de sociedad de la información y, a su vez, los de gobierno electrónico y justicia electrónica, bien se explican por sí mismos en el contexto actual. Acuñados en la visión occidental, tiende de una forma u otra, para bien de unos u otros, a buscar respuestas e iniciativas para sacar el máximo provecho a la información en medio de la revolución de los aparatos que la procesan en donde, las autoridades que tradicionalmente se denominan como de derecho público

llegan y se adhieren como cualquier actor en el escenario postindustrial, al que se refiere Mattelart (2002, p. 162), que viene replanteando seriamente las actuales formas clásicas de democracia y ejercicio del poder.

En una visión sobre el futuro, Toffler (1980) afirmó que,

Para la civilización de la tercera ola, la materia prima más básica de todas —y una que nunca puede agotarse— es la información, incluida la imaginación. Por medio de imaginación e información, se encontrarán sustitutivos a muchos de los recursos agotables actuales, aunque con demasiada frecuencia esta sustitución se verá acompañada también de dramáticas oscilaciones y sacudidas. Al tornarse la información más importante que nunca, la nueva civilización “estructurará la educación, redefinirá la investigación científica y, sobre todo, reorganizará los medios de comunicación. Los medios de comunicación actuales, tanto impresos como electrónicos, son totalmente inadecuados para enfrentarse a la carga de comunicaciones y suministrar la variedad cultural necesaria para la supervivencia. En vez de estar culturalmente dominada por unos cuantos medios de comunicación de masas, la civilización de la tercera ola descansará sobre medios interactivos y desmasificados, introduciendo una imaginería sumamente diversa y a menudo altamente despersonalizada dentro y fuera de la comente central de la sociedad (1980, p.230).

Luego, en adición al criterio expuesto en el estado del arte, referente a la precisa reconstrucción que sobre el término efectuó Mattelart (2002), respecto del que las organizaciones humanas están empecinadas en el replanteamiento de sus asuntos diplomáticos y militares, la construcción de un capitalismo sin fricciones (incluyendo la desintegración de las fronteras y la desregularización del derecho interno), la reducción del “tecnoapartheid” y la globalización de la sociedad civil

(p. 134 a 159), es preciso señalar que antecedentes de finales de siglo anterior en donde se gesta con mayor claridad el concepto con acentuado liderazgo Europeo, como el Libro Blanco “Crecimiento, competitividad, empleo, retos y pistas para entrar en el siglo XXI” (Comisión de las Comunidades Europeas, 1993, p. 99) se refieren al tema advirtiendo que “en definitiva, asistimos al nacimiento de una nueva ‘sociedad de la información’ donde la gestión, la calidad y la velocidad de la información se convierten en factor clave de la competitividad: como insumo para el conjunto de la industria y como servicio prestado a los consumidores finales, las tecnologías de la información y la comunicación condicionan la economía en todas sus etapas”.

En este mismo sentido, un año después, 1994, con ocasión del informe Bengemann, el Consejo Europeo de Corfú, señala sobre los desafíos de la Sociedad de la Información, que

debe responder en primer lugar el sector privado, evaluando lo que está en juego y tomando las oportunas iniciativas, principalmente en materia de financiación. No obstante, el Consejo Europeo, al igual que la Comisión, considera que la Comunidad y sus Estados miembros tienen un papel importante que desempeñar en el apoyo a estas realizaciones, imprimiendo un impulso político, creando una estructura reglamentaria clara y estable (especialmente en lo que atañe al acceso a los mercados, a la compatibilidad entre las redes, a los derechos de propiedad intelectual, a la protección de datos y al derecho de autor) y sentando ejemplo en los sectores bajo su patrocinio (1994, p. 6 y 7).

Hecho que luego, en el Consejo Europeo de Essen, se traduce en la ratificación de la necesidad de “liberalizar las estructuras de telecomunicación” (1994, p. 7) y garantizar “la protección de datos y la protección de la propiedad intelectual” (p. 8), que en suma se replicarán en casi todas los regímenes jurídicos que aplican el consenso casi-general de gobierno electrónico o justicia electrónica y que poco a

poco, se adhieren por medio de instrumento de derecho público o a través de copia o mera referencia en actos administrativos de derecho interno, a hitos precedentes como el Convenio de Berna “para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas” (1971), la Ley Francesa de 6 de enero de 1978 relativa a “la informática, Los Ficheros y las Libertades”, El Convenio N° 108 del Consejo de Europa de 28 de Enero de 1981 “Para la Protección de las Personas con respecto al tratamiento automatizado de Datos de Carácter Personal” y las “Directrices para la regulación de los archivos de datos personales informatizados” adoptadas mediante Resolución No. 45/95 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 14 de diciembre de 1990.

Supuestos que, independientemente del régimen difuso y diferencial en el trato de los datos, la protección a la propiedad intelectual, las intenciones locales de distintos países en hacer uso de tecnología y de aplicar el equivalente funcional para transacciones comerciales, que vieron su fortalecimiento en la década de los noventa (para tratar ejemplos de forma general en distintas jurisdicciones: Directiva 95/46/CE, Ley Modelo de la CNUDMI sobre Comercio Electrónico de 1996, Directiva 98/48/CE, Directiva 98/34/CE, The Digital Millennium Copyright Act of 1998, Reales Decretos Nos. 994 y 1289 de 1999); ven en el siglo XX, incursión progresiva en el campo de las soluciones para servicios estatales empezando con la Resolución No. 55/2 “Declaración del Milenio”, fundada en la Directiva 22/31/CE de 8 de junio de 2000, de donde si bien, no todas las naciones parten, si constituye una forma de generar un consenso casi generalizado en aprovechar las TIC para intereses públicos, respecto de lo cual Artigas (2001) sostiene que,

La globalización constituye un nuevo contexto y una nueva conectividad entre los actores y las actividades económicas a lo largo del mundo. Esta realidad ha sido posible debido al progresivo desmantelamiento de las

barreras al comercio y la movilidad de capital, junto con avances tecnológicos significativos y costos crecientemente disminuidos de transporte, comunicaciones e informática. En ese sentido, los beneficios se refieren a un más rápido crecimiento económico, estándares más altos de vida, innovación y difusión tecnológica aceleradas y nuevas oportunidades económicas para individuos y países. Sin embargo, estos beneficios están desigualmente distribuidos y las contrapartidas de tales procesos son demasiado a menudo, la marginación, la miseria y el atropello a la dignidad. Para colocar la globalización realmente al servicio del bienestar humano es necesario que la comunidad internacional pueda construir una mejor y más cooperativa gobernabilidad (p. 24).

Aspecto que tiene en el ámbito latinoamericano en la “Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico”, aprobada por la IX conferencia iberoamericana de ministros de administración pública y reforma del estado de 2007, quienes además de llegar a un consenso sobre el concepto en el marco de la SI (Sociedad de la Información), ratificada mediante el numeral 36 de la “Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública” de 2012, coinciden en afirmar en el capítulo segundo, numeral 7, que

La implantación del Gobierno Electrónico comporta el reconocimiento por parte de los Estados Iberoamericanos del derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con sus Gobiernos y Administraciones Públicas. Lo que supone que las Administraciones estén interrelacionadas entre sí a fin de simplificar los procedimientos. Las leyes de acceso a la información pública establecidas en algunos países de la región apuntan en esa dirección.

Para concluir que el inevitable mundo de la información, manifestado a través del procesamiento a través de los sistemas electrónicos que se aplicará en la satisfacción de necesidades ciudadanas, posee asidero conceptual que se

traduce en cada país a través de formas diversas de planear la transición hasta hacer uso al cien por ciento de estos medios, superando una serie de dificultades propias de cambiar los clásicos modelos burocráticos de papel por un modelo que se ajuste a las realidades de la sociedad de consumo actual.

## **4.2 Los procesos de adecuación típica legal del uso de los ciudadanos de las tecnologías de la información en Colombia**

A voces de Peso Navarro (2003) quien advierte sobre el papel del derecho en la implementación de las TIC, que “el peligro que se nos presenta es el de que no sepamos” aplicar normas “y caigamos en el riesgo de una saturación en la elaboración de nuevas normas”, es preciso señalar preliminarmente que la incursión del derecho administrativo colombiano en el régimen previsto para el intercambio y administración de datos a través de medios electrónicos, implica ejecutar acciones adecuadas a los principios de derecho que sirven de sustento a las actuaciones que contempla la Ley 1437 de 2011, más allá del mero tributo a las máquinas y la información, sobre el cual gira de forma casi general, la visión del mercado que si bien posee su legítimo interés en obtener provecho de sus bienes y/o servicios, no siempre coincide con el interés público que, satisfecho a través de la tecnología, tiene un mayor nivel de cobertura e impacto concreto para las personas dada la complejidad técnica de estas herramientas que someten a procesamiento una cantidad inconmensurable de datos, que, casi siempre y mientras se masifican estos medios, los destinatarios de la norma suelen desconocer como derecho y como obligación procedimental.

Pastrán (2010), sostiene que “el Gobierno en Línea y la Contratación Electrónica, como políticas públicas frente al ciudadano, a la economía y al Estado, tienen sentido y utilidad en la medida en que los datos que reposan en las bases y que se desplazan a través de las redes TICs (sic), generen confiabilidad y seguridad en sus contenidos, y que éstos puedan producir efectos jurídicos vinculantes” (p. 127), lo cual, solamente tendría el resultado esperado siempre que al nivel del procedimiento administrativo se incorpore todo el andamiaje propio que en la legislación nacional posee el tratamiento



automatizado de datos, iniciando por la Ley 527 de 1999, hasta el recientemente expedido Decreto 2693 de 2012, que en su lugar prevé para los próximos años, la implementación progresiva de servicios cien por ciento en línea.

Respecto de lo que Santofimio (2011), quien hace uso del término “gobernanza electrónica” para referirse al mismo punto, sostiene sobre la incursión del derecho administrativo en el régimen de la SI, que,

En este sentido podemos afirmar que el Derecho de la administración pública – derecho administrativo- es hoy también el régimen jurídico que se ocupa de regular los instrumentos tecnológicos para el cumplimiento y satisfacción de las necesidades públicas, en especial en aquellos proporcionados a partir del concepto de gobernanza electrónica, conformadora sustancial de un verdadero Derecho a la información y a la comunicación bajo conceptos jurídicos sociales y democráticos, que compromete los aparatos administrativos y la gestión de los gobernantes y administradores bajo principios de transparencia, publicidad, eficacia y celeridad garantizando así mismo derechos fundamentales (p. 173 y 174).

Lo cual, afirma, entre otras, la posición que consiste en ver al procedimiento administrativo y toda aquella legislación y regulación que de una u otra forma se refiere a los hitos de las TIC en el contexto de la SI, como una sola. Hitos que, a su turno, Castells (1996, citado en Santofimio, 2011, p. 154 y 155), expone a modo de cinco paradigmas, así:

- a. La información es la materia prima del nuevo sistema; las tecnologías permiten actuar sobre la información, y a su vez, la información actúa sobre la tecnología;
- b. Las nuevas tecnologías son instrumentos con alta capacidad de penetración de la información;
- c. En cuanto a la conformación de la red, la interconexión de todos los sistemas o del conjunto de relaciones configura la lógica que utilizan las nuevas tecnologías de la información;
- d. La interacción y flexibilidad de los procesos en la red se puede modificar, reordenar, alterar, etc., y
- e. La convergencia creciente de tecnologías específicas en un sistema altamente integrado es una de las primordiales características de esta revolución tecnológica.

Paradigmas que en el sistema jurídico local, se expresan primordialmente en aquellas instituciones constitucionales que giran en torno al *debido proceso*, aplicable al procedimiento, *“establecido (...) en nuestro Derecho positivo por vía constitucional, (que) se eleva a la categoría de derecho fundamental de aplicación sin restricciones a toda actuación jurisdiccional y administrativa, no sólo para la defensa, garantía y protección de los bienes jurídicos de la vida, la propiedad, la libertad y la persona, (...) sino de todos los demás bienes que eventualmente se encuentren en juego en una actuación procesal...”* y; el *hábeas data*, que se considera *“un bien jurídicamente susceptible, vulnerable y de alta sensibilidad, tanto para el titular de la misma, para quien la usa, utiliza o procesa por medios manuales o informáticos, como para el Estado que debe garantizarla dentro de mínimos parámetros de dignidad, libertad, oportunidad, viabilidad, confiabilidad, veracidad y completitud...”* (Riascos, 2010, p. 178).

### **4.3 Ventajas, Deficiencias y Amenazas de la implementación de las TIC en el ámbito del Derecho Administrativo Colombiano, concretamente en los procedimientos administrativo y, contencioso administrativo, a través de los postulados contenidos en la Ley 1437 de 2011, las Leyes y posiciones jurisprudenciales y doctrinales que complementan esta aplicación**

#### **a. Marco Legal objeto de integración y análisis.**

Anexo 1.

#### **b. Antecedentes y referentes del marco.**

El fundamento de los procedimientos desmaterializados que a través de tecnologías de la información aplica en el régimen jurídico colombiano bien se resumen por el Consejo de Estado (et al., 2011, p. 75 y 76), así:

- i) los procedimientos y trámites administrativos podrán realizarse a través

de medios electrónicos, precisando que para garantizar la igualdad de acceso a la administración, la autoridad deberá asegurar mecanismos suficientes y adecuados de acceso gratuito a los medios electrónicos, o permitir el uso alternativo de otros procedimientos, así como que ii) en cuanto sean compatibles con la naturaleza de los procedimientos administrativos, se aplicarán las disposiciones de la Ley 527 de 1999 y las normas que la sustituyan, adicionen o modifiquen, se regula el registro para medios electrónicos (art. 54), el documento público en medio electrónico (art. 55), la notificación electrónica (art. 56 ya citado), el acto administrativo electrónico (art 57), el archivo electrónico de documentos (art 58), el expediente electrónico (art 59), la sede electrónica (art 60) las reglas sobre recepción de documentos electrónicos por parte de las autoridades (art 61), la prueba de recepción y envío de datos por la autoridad (art. 62).

Aspecto que complementa someramente se complementa para la instancia judicial invocando la Ley 270 de 1996, la Sentencia C-037 de 1996, la Ley 223 de 1995, la Circular de 14 de mayo de 1997 proferida por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y la Ley 527 de 1999 (Consejo de Estado et al, 2011, p. 247 y 248).

Aspectos que se concretan, a pesar de lo somero, con la tendencia consistente en el carácter transformador de la realidad de la SI, que permea el mundo del operador jurídico y más concreto, el del administrador público y el de justicia y su relación con el ciudadano (G2C), en donde luego, se acuña el término de justicia electrónica o e-justicia, que va abriéndose paso como un elemento dirigido a la consolidación de esta una tercera o cuarta generación de derechos (Bustamante, 2001) en la que en el caso colombiano, va precedida por investigaciones como el realizado por el Grupo de Trabajo de E-Justicia de la XIII Cumbre Judicial Iberoamericana al Instituto Interdisciplinario de Internet (IN3) de la Universidad Oberta de Catalunya (2006) que a su vez, concluye sobre el marco regulatorio de

la justicia que,

“La sociedad cambia y las leyes deben modificarse en consecuencia(.), será necesaria la adaptación del marco legal a las nuevas realidades: jurisdicción, definición de crimen o propiedad intelectual son algunos conceptos que ya han sido puestos en tela de juicio y que han motivado intensos debates y drásticos cambios en el marco legal de muchos países. De igual forma, será necesaria también la adaptación de las leyes procesales a las mismas aplicaciones de la eJusticia: los nuevos actores, los nuevos escenarios, los nuevos soportes documentales, los nuevos canales de comunicación. El sector de las TIC, como cualquier otro, requiere también su propia legislación, tanto en lo que concierne a las inversiones e infraestructuras como en el ámbito de provisión de servicios, la creación de instituciones – con y sin ánimo de lucro –, la forma de operar en la Red y la forma de interactuar con el resto de agentes” (p.17).

Que en contraposición, el estudio comparado “e-justicia: la justicia en la sociedad del conocimiento, retos para los países iberoamericanos” , elaborado por encargo del Grupo de Trabajo sobre E-Justicia para la XIII Cumbre Judicial Iberoamericana a celebrar en República Dominicana (2006), advierte la necesidad de desarrollar, “legislación específica para el propio sector TIC o de la Sociedad de la Información, adaptación de las políticas de investigación, desarrollo e innovación a la realidad digital, cuestiones relacionadas con el gobierno de la propia Red y cómo esta se estructura dentro de unas fronteras así como con el resto de operadores mundiales; políticas de comercio exterior, ligadas a las políticas y normativas sectoriales; etc” (p.57), posición que va en contravía de la incorporación de los sistemas de información en procedimientos misionales administrativos o judiciales al incrementar las cargas en contra de los ciudadanos, amenazando los principios que se instituyan en su favor.

Aspecto que dos años después, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) y Microsoft (2008), rebaten a través del estudio “Perspectivas de uso e impactos de las TIC en la administración de Justicia en América Latina”, después de efectuar un análisis concreto sobre las condiciones operativas y las ventajas del uso de las TIC en los procesos de administración de justicia, manifestando que

es necesario conjugar los esfuerzos de un conjunto de instituciones y emplear diversas herramientas. Algunas de estas instituciones están fuera de la esfera de acción del sistema de justicia, como son el Poder Ejecutivo y el Legislativo, las que son claves para el diseño e implementación de políticas públicas globales, siendo algunas de estas las relacionadas al sistema de justicia. Por ejemplo, el diseño e implementación de las reformas procesales penales y civiles han tenido y probablemente tendrán un impulso desde estos poderes, tanto en la elaboración como en la aprobación de nuevos marcos legales y normativos, correspondiéndole a las instituciones del sistema de justicia la implementación de estas reformas a lo interno (p.21)

Lo cual, a pesar de la duda que puede ofrecer la objetividad del patrocinio de esa empresa de software, contribuye a respaldar la implementación de TIC que hace la Ley 1437 de 2011.

Estudio que además advierte que “...estos cambios legales y normativos tienen un alcance más bien limitado en cuanto al logro de cambios, ya que una buena legislación o un buen código no tienen nada que ver con el cambio de arraigadas prácticas de trabajo en los despachos judiciales. Más bien los cambios legales y normativos son condiciones necesarias, pero están lejos de ser condiciones suficientes para lograr los objetivos deseado...”. (p.22) lo que preliminarmente induce a sustentar la necesidad de transformar no sólo la infraestructura física

sino además, el acceso y uso que el recurso humano administrador y ciudadano tiene a estos medios, para dotar de real eficiencia y eficacia a la administración pública y la de justicia, además de la lógica integración de sistemas y datos.

## 5. Comprobación de hipótesis

La Ley 1437 de 2011, en lo que se refiere a la promesa de incorporar las tecnologías de la información y las comunicaciones a los procedimientos administrativos y judiciales, por sí sola, no está prevista para satisfacer la realidad jurídica, técnica y fáctica propia del régimen actual y prospectivo de la Sociedad de la Información en el concepto de Gobierno Electrónico. Esto desde el punto de las deficiencias propias del texto aprobado y de la constante remisión a otros textos legales, que desde el proyecto parece orientarse inconscientemente hacia la fantasía del consumismo tecnológico.

Es por esto que, en materia de derecho público local, resulta necesario que la aplicación implique una integración interpretativa que esté en esencia orientada a satisfacer las necesidades ciudadanas a través de criterios y principios instituidos en la normatividad prevista para el régimen de Gobierno Electrónico, vigente desde hace más de una década, partiendo del hecho que si bien la norma, no cambia la sustancia del derecho administrativo, se adentra en la tecnología para seguir haciendo de la forma su más habitual expresión estando al mismo nivel para hacer parte de la ritualidad administrativa y judicial.

Así, partiendo del punto hipotético de esta propuesta consistente en que “en el campo del derecho público, el desarrollo legislativo se ha enfocado en tres aspectos, (...) (1) en el fortalecimiento en la difusión del uso de la infraestructura tecnológica, (...) (2) a la vaguedad de la administración de información pública o privada de los ciudadanos, (...) y (3), a la incursión del uso de herramientas TIC para solucionar aspectos procedimentales administrativos o judiciales, a través de reformas recientes, como lo denota la Ley 1437 de 2011”, entraremos a definir si es cierto o no que “no hay un examen objetivo que tenga como antecedente, una reconstrucción, fundamentación o integración desde (a) las políticas internacionales de Gobierno Electrónico, (b) un análisis prospectivo de la

implementación repentina de la tecnología en los procedimientos de las instituciones administrativas o judiciales o; (c) el impacto en los usuarios de los servicios administrativos (y judiciales) del Estado en donde se tengan en cuenta los lineamientos constitucionales o consensos internacionales aplicables al tema”.

Para lo cual se plantearán los aspectos las ventajas, deficiencias y amenazas, que “desvirtúen la intención del legislador para hacer uso de estos recursos” o que, en contraposición resulten beneficiosas para los ciudadanos.

Existe un consenso casi general de los sectores gubernamentales y privados para tratar con benevolencia el uso de las TIC en aplicaciones estatales, apelando a variados calificativos positivos, poco comparativos y realmente repetitivos, que dieron a la luz un mundo antonomástico que se trata de justificar no solamente desde la simple cadena de consumo, sino también desde una serie de reglas formadas en el sector industrial, predominantemente privado que, al integrarse con políticas públicas, no ofrecen soluciones propiamente de interés general, sino de aquellas que se podrían conseguir en cualquier producto de TI para usuarios particulares.

## **5.1 Descripción para los procedimientos administrativos y judiciales**

Para efectuar el análisis correspondiente, es válido tomar los hitos de análisis que a modo de innovación, trae el Consejo de Estado (et al., 2011, p. 75 y 76), así:

### **5.1.1 Los procedimientos y trámites administrativos podrán realizarse a través de medios electrónicos, precisando que para garantizar la igualdad de acceso a la administración, la autoridad deberá asegurar mecanismos suficientes y adecuados de acceso gratuito a los medios electrónicos, o permitir el uso alternativo de otros procedimientos**

Este punto instituido en el artículo 53 de la Ley 1437 contiene, además de lo evidente, una arista esencial: el reconocimiento de las dificultades en la garantía de acceso que posibilita el uso alternativo de otros procedimientos. Reconocer la



existencia de la brecha tecnológica o tecnoapartheid (Mattelart, 2002, p. 134 a 159), como una de las realidades fácticas que impiden la imposición absoluta del procedimiento electrónico es uno de los reales logros de esta norma.

Si bien los avances del país, son internacionalmente bien tratados y existe una limitada cantidad de procedimientos misionales que se pueden agotar haciendo uso de TIC, aún existe una muy buena parte de la población destinataria de la Ley 1437 de 2012, es decir, de todos los ciudadanos, que difícilmente o desconocen que pueden acceder a la fase básica de los servicios que ofrecen actualmente buena parte de las entidades públicas, esto es, de la fase de información en línea de que trata el numeral 1. Del artículo 7 del Decreto 2693 de 2012, lo cual, lógicamente implica que con dificultad puedan agotar un procedimiento administrativo ciento por ciento a través de medios electrónicos, tal como lo prevén las metas de esta misma norma.

Esto sumado al hecho que metas como las contenidas en el Decreto 1151 de 2008, para las entidades públicas, tampoco se cumplieron en oportunidad y forma, lo que implica que tan sólo pequeños y sectorizados grupos de entidades de la administración pública cuenten con servicios vinculados a la fase de interacción o transacción en línea de que trata el Decreto derogatorio de este último, razón por la cual, en el interregno de la implementación plena de las políticas de gobierno electrónico donde la cobertura y la oferta de servicios estatales TIC sea prácticamente completa, es admisible recurrir alternativamente de otros procedimientos. Pero, ¿cuál procedimiento alternativo es el que tiene toda la validez jurídica?

La respuesta está contenida en la misma norma. Partiendo del supuesto de que el procedimiento administrativo no es obligatorio, sino facultativo para el interesado, en la medida en que parte del consentimiento del recurrente, considerando los supuestos de los artículos 54 y 56,

ART. 54. (...) Toda persona tiene **el derecho de actuar** ante las autoridades utilizando medios electrónicos, caso en el cual deberá registrar su dirección de correo electrónico en la base de datos dispuesta para tal fin. **Sí así lo hace**, las autoridades continuarán la actuación por este medio, a menos que el interesado **solicite** recibir notificaciones o comunicaciones **por otro medio diferente**.

(...)

ART. 56 (...) Las autoridades **podrán** notificar sus actos a través de medios electrónicos, **siempre que el administrado haya aceptado este medio de notificación**. Sin embargo, durante el desarrollo de la actuación el interesado **podrá solicitar a la autoridad que las notificaciones sucesivas no se realicen por medios electrónicos, sino de conformidad con los otros medios previstos en el capítulo quinto del presente título**.

Conciliándose con el artículo 34, que su turno prevé que, “...Las actuaciones administrativas se sujetarán al **procedimiento administrativo común y principal** que se establece en este código, **sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales**. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta parte primera del código...”, significa que el procedimiento debe ser en esencia el mismo que se agotaría materialmente, donde, como se ha visto, no es obligatorio que la autoridad imponga el agotamiento de instancias administrativas puramente a través de medios electrónicos.

Esto significa que, aun así se garantice al ciento por ciento que un servicio está disponible a través de medios electrónicos, se da la posibilidad al ciudadano que ejerza el procedimiento material al que puede acceder, lo cual, no implica necesariamente que deban materializarse elementos probatorios, documentos

públicos o actos administrativos que procedimentalmente deban emitirse a través de estos medios y/o que estén revertidos del equivalente funcional por haberse producido electrónicamente desde su origen, por remisión expresa de este último artículo que se complementa con el criterio de la Ley 527 de 1999, incorporado al sistema jurídico colombiano y que se explica en el sentido de que el “escrito en el documento de datos adquiere el mismo valor jurídico que el escrito en el documento de papel” (Pastrán, 2010. P. 130).

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

La Ley 527 de 1999, manifestación local de la Ley Modelo sobre Comercio Electrónico aprobada por la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, sobre la cual se pronunció la Corte Constitucional de Colombia mediante sentencia C-662/00, es aquella *“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”*. En esencia, según el artículo primero, aplicable *“a todo tipo de información en forma de mensaje de datos”*, regulando, entre otros, los “requisitos jurídicos” de estos (cap. II), el intercambio de datos (cap. III), el comercio electrónico en materia de transporte de mercancías (parte II) y; las firmas digitales, certificados y entidades de certificación (parte III).

Pero, ¿cuáles de estos puntos son compatibles con la naturaleza de los procedimientos administrativos?. En lo que se refiere tanto a la validez de los datos, como al intercambio de los mismos, la Corte Constitucional de Colombia, refiere en la Sentencia C-831/01,

ha de entenderse que la ley 527 de 1999 no se restringe a las operaciones comerciales sino que hace referencia en forma genérica al acceso y uso de

los mensajes de datos, lo que obliga a una comprensión sistemática de sus disposiciones con el conjunto de normas que se refieren a este tema dentro de nuestro ordenamiento jurídico y en particular con las disposiciones que como el artículo 95 de la Ley Estatutaria de administración de Justicia se han ocupado de esta materia. Dicha disposición señaló en efecto que los juzgados, tribunales y corporaciones judiciales podrán utilizar cualesquiera medios técnicos, electrónicos, informáticos y telemáticos, para el cumplimiento de sus funciones y que 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. Es decir que bajo el presupuesto del cumplimiento de los requisitos aludidos un mensaje de datos goza de validez y eficacia.

(...)

Es decir que como se desprende tanto de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia como de la ley de la que hace parte la disposición objeto de análisis en este proceso, los documentos electrónicos están en capacidad de brindar similares niveles de seguridad que el papel, siempre que se cumplan los requisitos técnicos y jurídicos pertinentes en cuanto a su autenticidad, integridad y rastreabilidad y que son estos aspectos los que deben tomarse en cuenta para el análisis de las disposiciones respectivas.

Por tanto, partiendo de que el equivalente funcional aplica en el escrito (artículo 6), la firma (artículo 7) y el original (artículo 8), es dable afirmar, por regla general que, todo acto administrativo producido por medios electrónicos (art. 57 de la Ley 1437/11) o todo aquél derecho que implique el inicio o intervención de una actuación administrativa (arts. 5, 16, 35, 67, 68, 69, 74, entre otros) es compatible

con la “naturaleza de los procedimientos administrativos” en la medida en que desmaterializados los elementos que sirven de expediente (incluyendo los datos) o los actos administrativos producidos puramente a través de estas herramientas, permite que salvo los impedimentos de acceso a sistemas de información, se adelanten las actuaciones administrativas con las plenas consecuencias que de su validez se desprenden sin que sea admisible alegar carencia de efecto jurídico por el sólo hecho de estar soportado en un medio no material.

Disposición que además se aplica al intercambio de información ciudadano-administración (C2G), administración-administración (G2G) y administración ciudadano (G2C), en la medida en que la Ley 527, prevé en el artículo 15 que, *“...En las relaciones entre el iniciador y el destinatario de un mensaje de datos, no se negarán efectos jurídicos, validez o fuerza obligatoria a una manifestación de voluntad u otra declaración por la sola razón de haberse hecho en forma de mensaje de datos...”* que incluso llega a la instancia de la formación de los contratos estatales en los términos del artículo 14 de la misma norma que se ve expresado concretamente mediante el Decreto 734 de 2012, hasta la fase de interacción (artículo 7.1.1), como regla general y, excepcional en la fase de transacción en aplicaciones como la subasta inversa electrónica (art. 3.2.1.1.6). Sin embargo la adhesión puede tener un punto de flexión que merece un breve análisis sobre la ventaja o desventaja, para los ciudadanos o a la administración pública de exigir certificación para las actuaciones o transacciones electrónicas, incluyendo los datos, en las relaciones entre administración-administración (G2G) o administración-ciudadano (G2C) incorporando los protocolos regulatorios de la Ley definidos del Decreto 1747 de 2000 y el Decreto 2364 de 2012.

Esto en la medida en que, si bien la Ley no exige como condición para la existencia o eficacia del acto administrativo electrónico en el derecho público que se imponga firma digital, así como lo ratificó la sentencia C-662/00 de la Corte Constitucional, refiriéndose a las actividades de certificación, en el sentido de que las mismas *“No busca(n) dar mayor jerarquía ni validez a los mensajes de datos*

*de los que pretende un documento tradicional*”, se tiene que el criterio de imponer estas firmas como medida preventiva está siendo aplicado como regla del mercado ante la desconfianza generalizada que sobre estos medios se cierne por las consecuencias nocivas que producen conductas atentatorias contra los sistemas de información que, en breves comentarios de entidades de certificación se agrupan particularmente en: comisión de delitos incorporados en la Ley 1273/09, la infracción a los derechos de autor y la pornografía infantil, entre otros (Adalid y Certicámara, sin fecha, p. 1 y 2), lo cual al pretender imponerse para la actuación administrativa, para cualquiera de las partes, implicaría una violación al debido proceso por trasgresión a la prohibición de que trata el artículo 84 de la Constitución Política de 1991, cuando al imponerse una carga procedimental o pecuniaria adicional, no prevista en la Ley, tanto para la administración, como para el ciudadano, ocasiona el acentuamiento de la brecha que separa a las personas de la SI y la consecuente ineficacia de los procedimientos agotados por medios electrónicos que Santofimio (2011), refiere como principio incorporado al de debido proceso haciendo uso de la referencia a la sentencia T-068/98 (p. 103). Particular preocupación genera el aparte reservado al nivel de madurez de “transacción en línea” del numeral 3. del artículo 7. del Decreto 2693 de 2012, que a su tenor prevé:

3. Transacción en línea: Los sujetos obligados disponen sus trámites y servicios para los diferentes tipos de usuarios, los cuales podrán gestionarlos por diversos canales electrónicos, a través de ventanillas únicas, permitiéndoles realizar desde la solicitud hasta la obtención de la decisión o del servicio, sin la necesidad de aportar documentos que reposen en cualquier otra entidad pública o privada que cumpla funciones públicas. Lo anterior haciendo uso de autenticación electrónica, firmas electrónicas y digitales, estampado cronológico, notificación electrónica, pago por medios electrónicos, expedientes electrónicos, actos

administrativos electrónicos y archivos electrónicos.

Ello en la medida en que da a entender que para acceder a transacciones en línea con la administración, se requiere hacer uso de los mecanismos de autenticación electrónica, firmas electrónicas y digitales y estampado electrónico, lo cual, conforme las posiciones precedentes implicaría que se imponga al ciudadano, a nadie más, la necesidad de obtener estos servicios de terceros para validar sus actos, que en la mayor parte de los casos no son gratuitos, sino onerosos y no regulados en cuanto a su costo, afectando las garantías de acceso e igualdad a las TIC que requiere incursionar en la SI.

En este sentido, consideramos precisar que ni la Ley 527 de 2000, ni la Ley 1437 de 2011, prevén falta de eficacia por ausencia de certificación de una actuación frente a las autoridades o de un acto administrativo, lo que implica en consecuencia que tanto las entidades públicas, como la administración de justicia, tengan en cuenta que entre sí y respecto al ciudadano, no se puede exigir que los actos que agoten ante esas instancias posean certificación alguna o que en igual forma, los actos administrativos proferidos por estas o los expedientes en custodia de las mismas deban poseerlo, puesto que por expresa prohibición del artículo quinto del Decreto 0012 de 2012, *“no deben exigir más documentos y copias que los estrictamente necesarios, ni autenticaciones ni notas de presentación personal sino cuando la ley lo ordene en forma expresa, o tratándose de poderes especiales”*, que en concordancia con el artículo 20 de la Ley 962 de 2005,

*En el desarrollo de las actuaciones de la Administración Pública, intervengan o no los particulares, queda prohibido el uso de sellos, cualquiera sea la modalidad o técnica utilizada, en el otorgamiento o trámite de documentos, salvo los que se requieran por motivos de seguridad. La firma y la denominación del cargo serán información suficiente para la expedición del documento respectivo. Prohíbese a los servidores públicos el registro notarial de cualquier sello elaborado para el*

*uso de la Administración Pública. Igualmente queda prohibido a los Notarios Públicos asentar tales registros, así como expedir certificaciones sobre los mismos.*

En este mismo sentido, el *“Manual para la implementación de la Estrategia de Gobierno en línea en las entidades del orden nacional de la República de Colombia”* (2012), precisa que en lo que concierne a la autenticación electrónica (p. 56), estampado cronológico (p.57), y firmado (p.57) que, la carga de garantizar la consecuencia de estos mecanismos corresponde a la entidad pública, máxime que como por ejemplo para el último, se sostiene que *“se debe tener en cuenta que no todas las transacciones deben tener firma digital, ya que el virtud de la Ley 527 de 1999, el uso de mensaje de datos sin firma tiene plena validez jurídica...”*.

Entonces, salvo las previsiones legales expresas, que en desarrollo de las actuaciones administrativas no se puede imponer como condición para la validez de un acto jurídico que se deba imponer certificado digital (en cualquiera de sus modalidades), so pretexto de brindar mayor seguridad a un acto, puesto que esto sería tanto como incurrir en presumir la ausencia de buena fe y en consecuencia, que se requiere el reconocimiento anticipado de un documento, desconociendo la validez no sólo del equivalente funcional, sino también de la incorporación de los medios probatorios contenidos en el Código de Procedimiento Civil, en estricta remisión del artículo 40 de la Ley 1437 de 2011, concordante con el artículo 216 y el contenido del artículo 103 y subsiguientes, 122 , 185 y en general, el régimen de las pruebas de que trata el recientemente expedido Código General del Proceso, sobre reconocimiento de documentos que se complementa expresamente con el artículo 15 de la Ley 527 de 1999.

### **5.1.3 Registro para medios electrónicos**

El artículo 54 de la Ley 1437 de 2011, señala que, *“Toda persona tiene el derecho de actuar ante las autoridades utilizando medios electrónicos, caso en el cual deberá registrar su dirección de correo electrónico en la base de datos dispuesta para tal fin. Sí así lo hace, las autoridades continuarán la actuación por este*



*medio, a menos que el interesado solicite recibir notificaciones o comunicaciones por otro medio diferente. Las peticiones de información y consulta hechas a través de correo electrónico no requerirán del referido registro y podrán ser atendidas por la misma vía. Las actuaciones en este caso se entenderán hechas en término siempre que hubiesen sido registrados hasta antes de las doce de la noche y se radicarán el siguiente día hábil”.*

Lo cual, una vez precisado que agotar un procedimiento por medio electrónico depende del consentimiento del ciudadano, se hará análisis sobre dos puntos procedimentalmente diferentes: (i) la actuación por medios electrónicos sujeta al registro de información personal en bases de datos públicas y (ii) las peticiones que se agotarán exclusivamente a través de correo electrónico. Esto en la medida en que la norma es confusa: al referirse a actuar a través de medios electrónicos, indica que el ciudadano deberá registrar el correo electrónico en una base de datos, que bien podría entenderse que de por sí, comunicarse directamente a un correo electrónico de la entidad pública estaría descartado por cuanto requiere una “base de datos” diferente para hacerse a este procedimiento. Luego advierte que solamente las peticiones de información y consulta, exentas de registro y la consabida “base de datos”, están habilitadas para ser contestadas directamente a través de correo electrónico.

Sobre el primero de los procedimientos es preciso mencionar que bajo la denominación “formulario en línea” (p.56) el *“Manual para la implementación de la Estrategia de Gobierno en línea en las entidades del orden nacional de la República de Colombia”* (2012), prevé que el ciudadano puede acceder electrónicamente en la fase de transacción en línea a través de una herramienta que a su vez, además de poseer otros datos, contiene la incorporación del correo electrónico en un repositorio público, que en sí puede constituir el cumplimiento de la condición base para actuar a través de medio electrónico bajo del primero de los supuestos de la norma.

Sobre el segundo, desde el punto de vista práctico significa que, salvo autorización legal, un ciudadano no puede simplemente, enviar un correo electrónico y entender que ha ejercido un derecho como si lo hubiese practicado a través de los medios tradicionales. Esto se traduce en la imposibilidad parcial para que el ciudadano ejerza derechos como

el de petición de interés general o particular (art. 15) o de intervención en calidad de tercero (art. 38) por medios TIC, que implicaría un potencial perjuicio al ciudadano, pero a su vez, una forma de garantizar la eficiencia y la seguridad en el procedimiento debido a que, la apertura plena del correo electrónico para ejercer determinadas facultades legales, sin adoptar las medidas de seguridad o reconocimiento en la actuación, generaría riesgos de comisión de conductas penales o represamientos que a corto plazo pueden atentar contra la eficiencia de la administración.

En todo caso, sobre este punto, sea necesario también incursionar en dos breves discusiones relacionadas con el acceso a través de aplicaciones o sistemas de información y a la administración de datos.

**a. La propiedad de aplicaciones o sistemas de información en la prestación de servicios estatales.**

Las aplicaciones de software como herramienta fundamental (Giraldo et al. 2008, p. 33 y 34) para el procesamiento de datos, tienen en el campo de las soluciones estatales, un aparte muy especial en el que el derecho público ha sido más bien discreto y en su lugar, garantista sobre la propiedad intelectual y discreto sobre implementación de herramientas con menor costo y mayores beneficios como el denominado “Software Libre” o mejor, de “código abierto”. Garantías que el mercado ve respaldados a través del “*soft law*” (Santofimio, 2011, p.189) y la legislación sobre propiedad intelectual.

Partiendo de la visión intervencionista y reguladora del mercado de la autoridad pública contenida en la Ley 1341 de 2009, que mediante el principio de “libre competencia” contenido en el numeral 2. de la Ley 1341 de 2009, según el que “...*El Estado propiciará escenarios de libre y leal competencia que incentiven la inversión actual y futura en el sector de las TIC y que permitan la concurrencia al mercado, con observancia del régimen de competencia, bajo precios de mercado y en condiciones de igualdad. Sin perjuicio de lo anterior, el Estado no podrá fijar condiciones distintas ni privilegios a favor de unos competidores en situaciones similares a las de otros y propiciará la sana competencia...*”, que en concordancia al artículo noveno de la misma norma, donde el sector TIC en Colombia “...*está compuesto por industrias manufactureras, comerciales y*

*de servicios cuyos productos recogen, procesan, crean, transmiten o muestran datos e información electrónicamente...*” y, el artículo tercero, afirman el hecho de que bajo la concepción de “sociedad de la información”, existe preferencia para la inversión privada en el contexto del mercado sin que exista de por sí un lineamiento o restricción uniforme y claro que por lo menos, en el campo de los servicios estatales, prefiera la iniciativa pública y bajo sus mismos fines, para el desarrollo de software.

Es decir, estando frente al vacío de la norma, se está a merced de las reglas de mercado y por tanto, a las condiciones de los proveedores del sector privado que, evidentemente, establecen de forma específica las reglas de uso y costos de los códigos fuente y por ende, la cantidad de usuarios contra los precios (sin hablar de costos de mantenimiento posteriores) ante la escasa iniciativa estatal que, a su vez, encuentra limitados ejemplos que se salen de la tendencia como el de Bogotá, que a través de la Resolución No. 305 de 2008, artículos 64 y 65, busca promover el uso de software libre, así,

Ante la rápida evolución y la dinámica actual de las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC) se ha venido identificando la necesidad de contar con soluciones tecnológicas cada vez más costo-eficientes, que permitan obtener beneficios y resultados tangibles en la prestación de servicios a los ciudadanos y en la gestión pública.

En donde si bien no se ha constituido un mandato obligatorio, se posibilita que se haga uso de herramientas como el software libre o de código abierto, para el suministro de servicios estatales, en el que “el autor describe las libertades que el software libre trae consigo: libertad de ejecutar un programa, libertad para modificarlo, libertad para redistribuir el programa en su versión original o derivada (ya sea de forma gratuita o comercial)” (Stallman, 2004, citado en Cobo, 2009, p. 1), que implica “la libertad para utilizar un programa significa que cualquier individuo u organización podrán ejecutarlo desde cualquier sistema informático, con cualquier fin y sin la obligación de comunicárselo subsiguientemente ni al desarrollador ni a ninguna entidad en concreto” (Stallman, 2004, p.60) que de suyo puede posibilitar la reducción de costos para los ciudadanos y en términos generales, promover algo más el tema de la participación de los mismos en la construcción de sistemas de información que, además de la tendencia de mercado, solucionen a mediano y largo plazo las necesidades ciudadanas sin

dependen de la coyuntura propia de un proveedor u otro, que en evidencia se ampararán en las condiciones inmutables del derecho de autor y los contratos suscritos en determinado momento, lo cual, ante lo cambiante del medio social y las necesidades estatales, pueden resultar contraproducentes para los fines cambiantes del contexto de la sociedad de la información.

Sobre este último punto la Organización de Estados Americanos sostiene que, “...La forma de proteger esta peculiar expresión del intelecto humano generó acalorados debates que culminaron consagrando un principio generalmente aceptado que establece que éstos deben protegerse por el régimen de derecho de autor...” (sin fecha, p. 17), lo cual,

se debió al hecho de que sus normas y principios subyacentes eran bien conocidos a escala mundial en virtud de la existencia de convenios internacionales. Conforme al Convenio Universal (o Convenio de Berna) toda obra creada en un país es susceptible de recibir automáticamente idéntica protección en casi todos los países del mundo. (p.17).

Que, (siguiendo el mismo ejemplo de reconstrucción conceptual del autor citado) la legislación local mediante las Leyes 23 de 1982, 44 de 1993, 178 de 1994, entre otras, adopta en el derecho interno, que además, por obvias razones de la tendencia neoliberal se aplicará también en el naciente medio de consumo y producción de software, independientemente si es o no es de ideario local, debido a comportamientos de líderes de mercado, en donde se encuentra hitos como aquél en el que,

el 30 de junio de 1969 IBM anunció que iba a empezar a vender parte de su software en forma separada del hardware. (...) decisión (que) inauguró el período del denominado “modelo del software de código cerrado” y dio origen al “modelo de volúmenes”, es decir, un modelo que procura vender muchos productos a bajo precio y ganar poco dinero por cada uno pero reproduciéndolos millones de veces, en contraposición con el modelo tradicional que se basaba en un “modelo

de márgenes”, el cual instaba a vender pocas computadoras -con el software incorporado-, a un precio elevado y ganar mucho dinero por cada venta (p. 18). Tendencia de mercado en el que el país ingresa también, en donde el Estado simplemente se constituye como un consumidor ciego: no debate, ni define reglas de fondo de acuerdo a sus necesidades, simplemente adquiere, situación que desde el diagnóstico normativo parece permanecer inamovible sin que se vea un provecho más notorio para los ciudadanos. En este decir, si bien no se debaten los beneficios de la protección de los derechos de autor en los medios electrónicos ante la inmensa comisión de faltas que afectan a los autores de una obra o los efectos de los tantos contratos adquiridos entre entidades estatales y particulares, este fenómeno de consumo desenfrenado y fantástico puede considerarse como un impedimento más para la prestación de los servicios públicos a través de TIC, dado que en las condiciones actuales en las que el Estado, en lugar de definir las condiciones cambiantes para la prestación de sus servicios misionales en el contexto de la sociedad de la información, se limita, entre otros, pero especialmente, a consumir software a través de las tradicionales licencias de uso de programas de código cerrado propuestas por el mercado, que simplemente ocasionan el aumento en los costos, además de afectar la eficiencia administrativa.

**b. La administración de datos consignados en Bases Públicas.**

Ahora sobre la administración de datos, tenemos como marco las Leyes 1266 de 2008 y 1581 de 2012, que integran el marco que desarrolla el *hábeas data* constitucional, previsto en el artículo 15 en complementariedad con los artículos 20 y 74 de la Constitución (Riascos, 2010, 593), en cuanto a los mecanismos de protección y principios de tratamiento de los datos personales en bases de datos públicas y privadas, sobre los cuales, el Código es silente, más allá de lo completa que pueda resultar la regulación del Ministerio de las Tecnologías de la Información.

Implica un serio riesgo para los ciudadanos e incluso para la misma administración pública que no se diga nada sobre los datos al ser el recurso base de los sistemas de información. Si bien la legislación no reconoce como un bien en el sentido del derecho civil, es decir, sujeto de apropiación, sino como una acción de protección o tutela ante la inconsistencias (Riascos, 2010, p. 34), cuya competencia corresponde al juez constitucional o la autoridad administrativa (art. 19 Ley 1581/12); sí en cambio requiere

que la administración, en su tratamiento se comporte con estricta diligencia honrando sus obligaciones, no sólo evitando imponer cargas prohibidas tratándose de información que de igual forma se le aplica el equivalente funcional en su valor probatorio, sino también evitando manipulaciones, tratamientos, alteraciones o modificaciones discrecionales no motivadas por la misma Ley.

La Ley de 2012, señala que no se requiere autorización del titular de los datos, para ser tratados en el cumplimiento de funciones de las entidades públicas o judiciales (art. 10 Ley 1581/12). Pero, si en cambio, les corresponde a las autoridades respetar las obligaciones contenidas, entre otras, en el artículo 17, procurando porque además sea posible la integración entre bases de datos para el efecto del Decreto Ley No. 0019 de 2012, el Decreto 2693 de 2012 y los principios de que trata el artículo 3 del Código, con el fin de llegar a la fase de interacción y sus fases subsecuentes a través de procesos organizados de interoperabilidad, lo que significa entonces la necesidad real y concreta de poner especial atención a los datos, respetando los principios que rigen su administración, so pena de incurrir en las distintas faltas que la norma prevé para su adecuada manipulación.

Ello aunado al hecho de que aún se desconocen las implicaciones reales del procesamiento de datos que reposan en repositorios públicos, adminístrese o no por sí o a través de terceros, no solamente por lo joven de la norma, sino además por el retraso actual de integración de datos y la definición de políticas que se apliquen transversalmente a todas las entidades públicas, salvo las exclusiones de Ley. Adviértase que la Ley 1581 de 2012, prevé que *“los principios y disposiciones (...) serán aplicables a los datos personales registrados en cualquier base de datos que los haga susceptibles de tratamiento por entidades de naturaleza pública o privada”*, que complementando los vacíos propios de la Ley 1266 de 2008 que aplicaba principalmente al dato financiero y subsidiariamente en otros campos por vía jurisprudencial, (Riascos, 2012, p. 360), da un parámetro al menos básico que garantiza un conjunto de prerrogativas al ciudadano que en lo sumo, en un futuro cercano generarán una serie de litigios que en la actualidad no tienen frecuente ocurrencia, pero sí, una vez la tendencia de unificar datos estatales tenga lugar.

### **5.1.4 El documento público en medio electrónico**

El documento público en su manifestación electrónica, a su similitud del resto del procedimiento, no muta su esencia, lo que hace es incorporarse a la dinámica de la SI para que, conforme las remisiones efectuadas por los artículos 40 y 216 de la Ley 1437 de 2011, se incorpore normativamente al procedimiento administrativo según los Códigos de Procedimiento Civil y General del Proceso, que comparten la misma acepción, salvo este último para lo referente al reconocimiento de la participación de un privado en su elaboración (art. 243).

Por tanto, para efecto de aplicar en este contexto, el artículo 55, objeto de análisis,

Los documentos públicos autorizados o suscritos por medios electrónicos tienen la validez y fuerza probatoria que le confieren a los mismos las disposiciones del Código de Procedimiento Civil. Las reproducciones efectuadas a partir de los respectivos archivos electrónicos se reputarán auténticas para todos los efectos legales.

Es necesario integrarlo con los artículos 244 y 247 del Código General del Proceso, que en su lugar prevén,

Artículo 244. (...) Los documentos en forma de mensaje de datos se presumen auténticos.

(...)

Artículo 247. Valoración de mensajes de datos. Serán valorados como mensajes de datos los documentos que hayan sido aportados en el mismo formato en que fueron generados, o recibidos, o en algún otro formato que lo reproduzca con exactitud. La simple impresión en papel de un mensaje de será valorada de conformidad con las generales de los documentos.

Lo cual quiere significar que,

- La tradicional costumbre de imprimir documentos para demostrar la existencia de documentos de datos desvirtúa el elemento mismo que se pretende hacer valer. Esto en la medida en que, una vez impreso, el documento se valora como cualquier escrito perdiendo todo el carácter que el equivalente funcional le otorgaba.
- Todos los documentos presentados en forma de mensajes de datos se presumen auténticos siempre que hayan sido aportados en el mismo formato en que fueron generados o recibidos.
- La presunción de autenticidad de los documentos de datos que se aporten en formato distinto al que fueron generados o recibidos, se extiende para aquellos que sean sometidos a reproducción con exactitud en algún sistema de información.
- La norma no prevé que para su validez o eficacia probatoria, los mensajes de datos como los documentos públicos también deban someterse a la imposición de certificaciones digitales en cualquiera de sus modalidades, ya sea desde su creación o reproducción.

•

En estas condiciones, los documentos autorizados o suscritos por el funcionario público, esto es, en los que medie manifestación de consentimiento de funcionario competente sobre el contenido del documento que la norma entiende expresarse a través de la suscripción, debe entenderse también que no se restringe a la habitual forma manuscrita, sino también a formas como la mecánica (facsimil del original) prevista en el artículo 12 del Decreto 2150 de 1995, tratándose de actos masivos; e incluso, de la firma digital, en los términos de los artículos 2, literal c; 7 y 28 de la Ley 527 de 1999, regulada por el Decreto 2364 de 2012, siempre que resulte ser discrecional para el reconocimiento anticipado



de la firma o que alguna norma prevea especialmente la aplicación de la misma para determinados actos.

### **5.1.5 La notificación electrónica**

La notificación electrónica entendida en el contexto del procedimiento administrativo, conforme el artículo 56 de la Ley 1437 de 2011, se contrae a modo de excepción que depende siempre del consentimiento del titular del derecho. Esto en la medida en que siempre será procedente cuando *“el administrado haya aceptado este medio de notificación”* y, cuando éste no haya desistido de continuar recibiendo notificaciones por éste medio, sino por los medios habituales que posee el Código. Esto salvo la inserción de los actos administrativos de carácter general de que trata el artículo 95, ante la ausencia de órgano oficial de divulgación, la *“notificación para determinados actos administrativos de carácter masivo que tengan origen en convocatorias pública”* de que trata el inciso segundo, numeral primero del artículo 67 y, la notificación por aviso de que trata el artículo 69, en donde basta la remisión (incluido el correo electrónico) o publicación del mensaje de datos en la página Web de la entidad.

Así, salvo las excepciones tratadas, está proscrito de plano que en el ámbito de la administración, sea admisible la notificación personal con la sola remisión del mensaje de datos, puesto que, reconociendo el carácter de subsidiario y que depende de la voluntad del ciudadano, la notificación únicamente se entiende *“surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda al acto administrativo, fecha y hora que deberá certificar la administración”* (artículo 67), lo cual, en los términos del Decreto 2693 de 2012, solamente podría materializarse para sistemas de información del nivel de “Transacción en Línea”, en los medios Web, puesto que,

Los sujetos obligados disponen sus trámites y servicios para los diferentes tipos de usuarios, los cuales podrán gestionarlos por diversos canales electrónicos, a través de ventanillas únicas, permitiéndoles realizar desde la

solicitud hasta la obtención de la decisión o del servicio, sin la necesidad de aportar documentos que reposen en cualquier otra entidad pública o privada que cumpla funciones públicas. Lo anterior haciendo uso de autenticación electrónica, firmas electrónicas y digitales, estampado cronológico, notificación electrónica, pago por medios electrónicos, expedientes electrónicos, actos administrativos electrónicos y archivos electrónicos.

Lo que quiere significar que la notificación se entiende formalmente efectuada cuando el ciudadano accede al acto administrativo a través del medio Web dispuesto por la entidad pública, enlace para notificaciones (Ministerio de las Tecnologías de la Información, 2012, p. 41), lo cual tiene su plena eficacia siempre que la administración certifique dicho acceso, que se puede producir a través de los mecanismos ofrecidos por las entidades de certificación públicas o privadas de que trata la Ley 527/99, art. 30 num. 5 y el Decreto 1747 de 2000, sin que sea obligatorio, en la medida en que la norma procedimental no exige la posibilidad de que opere la notificación por revelación de parte del conocimiento del acto, consentimiento de la decisión o interposición de los recursos, de la que trata el artículo 72 del Código de Procedimiento Administrativo.

Ahora bien, en lo que se refiere a las notificaciones en actuaciones judiciales se encuentran cambios sustanciales, así,

- Por regla general, según el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, la notificación personal del auto admisorio o del mandamiento de pago a “entidades públicas, el Ministerio Público, personas privadas que ejerzan funciones públicas y a particulares que deban estar inscritos en el registro mercantil”, se puede surtir a través de mensaje de datos en el que operará la presunción de recepción del destinatario cuando este acuse recibo. En este punto encontramos una amenaza para los fines instituidos por la norma, en tanto que en la situación

actual de la justicia que no cuenta con servicios tecnológicos en fase de transacción que permitan certificar el recibo o el acceso, sino simplemente de información (una página en internet y múltiples correos electrónicos), queda a mera discrecionalidad del destinatario acusar o no que recibió el mensaje de datos, lo que implicará que se recurra a los medios tradicionales físicos de notificación, afectando el servicio de administración de justicia por la ocurrencia de reprocesos.

- En los términos del artículo 205, se colige que, *“Además de los casos contemplados en los artículos anteriores, se podrán notificar las providencias a través de medios electrónicos, a quien haya aceptado expresamente este medio de notificación. En este caso, la providencia a ser notificada se remitirá por el secretario a la dirección electrónica registrada y para su envío se deberán utilizar los mecanismos que garanticen la autenticidad e integridad del mensaje. Se presumirá que el destinatario ha recibido la notificación cuando el iniciador recepcione acuse de recibo o se pueda por otro medio constatar el acceso del destinatario al mensaje. El secretario hará constar este hecho en el expediente. De las notificaciones realizadas electrónicamente se conservarán los registros para consulta permanente en línea por cualquier interesado”*. Respecto de lo que, reiterando el tema del retraso de la administración de justicia frente a la prestación de servicios misionales a través de TIC, se repite la dificultad del caso precedente, en donde quedará a absoluta discrecionalidad del destinatario, acusar o no recibo, aspecto que puede atrasar un proceso por dilación de alguna de las partes, más aún cuando luego de la admisión, el único acto que se notificaría a través de mensaje de datos es la sentencia (art. 203).

- Sobre la notificación de la sentencia existe también un halo de inquietudes que pueden generar litigios futuros en la medida en que, desconociendo el atraso del sistema judicial, prevé que se notificarán *“mediante envío de su texto a través de mensaje al buzón electrónico para notificaciones*

*judiciales*”, donde “*se anexará (al expediente) la constancia de recibo generada por el sistema de información, y se entenderá surtida la notificación en tal fecha*”, es decir, que para que tenga plenos efectos se requiere, o, del desarrollo de un sistema de información bajo las condiciones de la fase de transacción de propiedad de la Rama Judicial o, que el proveedor de sistemas de información propietario de los servicios de correo electrónico expida la constancia de recibo del mensaje de datos; condiciones que en cualquier caso resultan contrarios a una planeación adecuada de este procedimiento que generan una amenaza para el ciudadano y el mismo sistema de administración de justicia.

### **5.1.6 El acto administrativo electrónico**

El acto administrativo,

decisión inicial de toda actuación, o punto impulsor de cualquier actuación y operación de las autoridades administrativas, a constituirse en el producto final de un procedimiento debido y adecuado a la ley, plenamente garantístico, en donde, previo debate y participación de los posibles destinatarios del accionar administrativo (Nieto, 1960, citado en Santofimio, 2011, p. 23), se adopta una decisión creadora, modificadora, transformadora en alguna forma del ordenamiento jurídico especialmente aplicable al interesado” (Santofimio, 2011, p. 23)

Así como se advirtiera en la parte atinente al estado del arte, por ser en adelante manifestado a través de mensaje de datos, no implica que su esencia o finalidad haya mutado, más aún cuando la norma omite nuevamente en definirlo (Cano et al., 2011, p.99). Por el contrario, implementado en la parte especial del Código, posibilita en su manifestación electrónico que sea conocido y reproducido a través de distintos sistemas de información para efecto de que el ciudadano y la ciudadanía en general, ejerzan los derechos instituidos a su favor, posibilitándose

a su vez que, la eficiencia de la administración se fortalezca, reduciendo costos como el de los medios materiales.

La condición, por así decirlo: innovadora, para que el acto tenga validez y sea así mismo, oponible y exigible, se contrae a que la administración asegure su “*autenticidad, integridad y disponibilidad de acuerdo con la Ley*”, es decir, que en los términos del artículo 12, complementado por el noveno, de la Ley 527 de 1999 (Cano et al., 2011, p.99), se garantice,

- **Disponibilidad.** Facultad que consiste en que *“la información que contengan (los documentos, registros o informaciones) sea(n) accesible(s) para su posterior consulta”* (numeral primero).
- **Integridad.** Facultad que consisten en que *“el mensaje de datos o el documento sea conservado en el formato en que se haya generado, enviado o recibido o en algún formato que permita demostrar que reproduce con exactitud la información generada, enviada o recibida”* (numeral segundo).
- **Autenticidad.** Que implica que *“se conserve, de haber alguna, toda información que permita determinar el origen, el destino del mensaje, la fecha y la hora en que fue enviado o recibido el mensaje o producido el documento”*, numeral tercero.

Condiciones que a su vez generan la habitual inquietud práctica de ¿cómo demostrar que un acto administrativo está disponible, íntegro y auténtico en el momento en que se pretende hacer valer?. En este sentido se considera pertinente traer a mención el concepto legal de sistema de información, que trae el literal f. del artículo segundo de la misma norma, que lo explica como *“todo sistema utilizado para generar, enviar, recibir, archivar o procesar de alguna otra forma mensajes de datos”*, para contextualizarlo como elemento que posibilita leer los actos administrativos manifestados en mensajes de datos, en donde,

- La disponibilidad consiste en que “los recursos del sistema deben permanecer accesibles a los elementos autorizados” (Carvajal, 2009, p. 7), dicho en otras palabras, en lo que se refiere al acto administrativo: que un sistema de información (entiéndase software) muestre el contenido del mensaje de datos cuando se le imparta el comando correspondiente.
- En su lugar, la integridad consiste en que, *“los recursos del sistema solo pueden ser modificados o alterados por los elementos autorizados”* (Carvajal, 2009, p. 7), lo cual complementado por el artículo noveno, donde, *“se considerará que la información consignada en un mensaje de datos es íntegra, si ésta ha permanecido completa e inalterada, salvo la adición de algún endoso o de algún cambio que sea inherente al proceso de comunicación, archivo o presentación. El grado de confiabilidad requerido, será determinado a la luz de los fines para los que se generó la información y de todas las circunstancias relevantes del caso”*, significa que la capacidad probatoria depende de que el documento no haya sido alterado.
- Finalmente, en lo que se refiere a autenticidad, descrita al tenor del artículo 12, es preciso indicar que desde el punto de vista legal esta capacidad de un mensaje de datos, se refiere a determinar el agotamiento de las etapas del proceso electrónico comunicativo, es decir, a determinar, entre otros, las circunstancias de tiempo y modo en que se produjo el mensaje, no restrictivamente aplicable al intercambio de datos entre partes, sino también a la producción del acto hasta su notificación, cuando esto último resulte aplicable.

Bajo estos supuestos, la demostración de estas condiciones del acto administrativo electrónico tendría su haber o práctica probatoria, en aquél

momento en que una vez se cuente con el sistema de información adecuado, sea posible acceder al mensaje de datos, cuya apreciación como prueba se efectuaría como cualquier otra prueba documental, siempre que, insistimos, la autoridad cuente con el sistema de información que sea capaz de procesar los datos que muestren el acto requerido; mientras que, cuando la autoridad se encuentre en ausencia de dicho sistema, es admisible procederse a verificar el contenido del acto mediante la inspección (art. 236 y ss. Código General del Proceso) o la exhibición (art. 265 y ss. Código General del Proceso) en donde se debe acceder al acto a través del sistema de información que esté en capacidad de reproducir el documento.

En este sentido, bajo los supuestos procedimentales aplicables, es admisible afirmar también que en ambos casos cabe la tacha de falsedad cuando dados los supuestos legales, que se pueden sumar a la ausencia de las presunciones propias de la certificación digital otorgada por entidad certificadora autorizada (art. 259 y ss. Código General del Proceso, concordante con el Decreto 1747 de 2000), se pretende demostrar la falsedad de los datos. Esto sin que se entienda la certificación como requisito para la plena validez del acto dada las múltiples formas de demostrar las condiciones pedidas por la Ley y que, recurrir a estos servicios es meramente discrecional para la entidad pública.

### **5.1.7 El archivo electrónico de documentos y el expediente electrónico**

El artículo 19 de la Ley 594 de 2000, prevé,

Las entidades del Estado podrán incorporar tecnologías de avanzada en la administración y conservación de sus archivos, empleando cualquier medio técnico, electrónico, informático, óptico o telemático, siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos: a) Organización archivística de los documentos; b) Realización de estudios técnicos para la adecuada decisión, teniendo en cuenta aspectos como la conservación física, las condiciones ambientales y operacionales, la seguridad, perdurabilidad y

reproducción de la información contenida en estos soportes, así como el funcionamiento razonable del sistema. PARAGRAFO 1o. Los documentos reproducidos por los citados medios gozarán de la validez y eficacia del documento original, siempre que se cumplan los requisitos exigidos por la(s) leyes procesales y se garantice la autenticidad, integridad e inalterabilidad de la información. PARAGRAFO 2o. Los documentos originales que posean valores históricos no podrán ser destruidos, aun cuando hayan sido reproducidos y/o almacenados mediante cualquier medio.

Disposición cuya materialización en el campo del procedimiento administrativo electrónico va un paso adelante con los artículos 58 y 59 de la Ley 1437 de 2011, que bajo la premisa de disponer una serie de supuestos básicos para la administración documental en medio electrónico, separan el archivo del expediente, pero que, se pueden integrar secuencialmente, así:

- **Definición.** En principio, *“el expediente electrónico es el conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contengan”*, definición que se complementa con la contenida en el Acuerdo No. 27 de 2007 del Archivo General de la Nación que en su contenido señala que el archivo electrónico es el *“conjunto de documentos electrónicos producidos y tratados conforme a los principios y procesos archivísticos”* en donde, el expediente constituye la *“unidad documental compleja formada por un conjunto de documentos generados orgánica y funcionalmente por una instancia productora en la resolución de un mismo asunto”*.
- 
- **Foliado.** El verbo se explica de forma simple en el Acuerdo No. 27 de 2007: *“Acción de numerar hojas”*. Sin embargo, a pesar de que la norma técnica no



señala expresamente cómo debería llevarse, implica que se lleve de la forma que advierte el código en el sentido de que *“El foliado de los expedientes electrónicos se llevará a cabo mediante un índice electrónico, firmado digitalmente por la autoridad, órgano o entidad actuante, según proceda. Este índice garantizará la integridad del expediente electrónico y permitirá su recuperación cuando se requiera”*. Lo cual, supone que cada página del expediente llevado por estos medios deba poseer un valor numérico consecutivo, firmado digitalmente, lo que significa además, cumplir con el requisito de que trata el literal c. del artículo segundo de Ley 527 de 1999, que se entiende *“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”*, que puede significar una honda dificultad para la administración, desde el punto de vista práctico en la medida en que para garantizar la existencia de esta firma digital requiere, por regla general, de servicios de certificación externos que implican costos que a la larga podrían atrasar la implementación de estos servicios, salvo que dando .

- **Conservación.** La conservación de los mensajes de datos poseen a su vez tres parámetros que se pueden agrupar de la forma que sigue, respecto de lo cual es oportuno afirmar que a diferencia de la conservación física regulada por el Archivo General de la Nación, la conservación en medio electrónico de documentos incorporados en el expediente está sujeta al régimen aplicable a la administración de datos en bases públicas, tratada con anterioridad, en donde puede resultar aplicable, pero no exigible, algunas disposiciones de *soft law* o mercado que las entidades públicas adopten como estándares de conservación, por vía de integración al régimen de la Ley 1342 de 2009, salvo su incorporación al régimen a través de acto administrativo de carácter general:

- *“Podrán almacenarse por medios electrónicos, todos los documentos utilizados en las actuaciones administrativas”.*
  - *“La autoridad respectiva conservará copias de seguridad periódicas que cumplan con los requisitos de archivo y conservación en medios electrónicos, de conformidad con la ley”.*
  - *“La conservación de los documentos electrónicos que contengan actos administrativos de carácter individual, deberá(n) asegurar la autenticidad e integridad de la información necesaria para reproducirlos, y registrar las fechas de expedición, notificación y archivo”.*
- **Uniformidad.** El artículo 58, implementa una medida consistente en que, *“cuando el procedimiento administrativo se adelante utilizando medios electrónicos, los documentos deberán ser archivados en este mismo medio”*, que significa un avance sobre la reducción al consumo de insumos físicos abriendo paso a la incursión del almacenamiento a través de servicios en repositorios propios o de terceros bajo figuras contractuales de adhesión no previstas en la legislación pública.

Ahora bien, en lo que se refiere al expediente judicial electrónico, que la norma simplemente se limita a definirlo como *“un conjunto de documentos electrónicos”* sin ningún lineamiento de fondo que le posibilite al juzgador adoptar algún régimen en concreto, estando sujeto a la implementación plena en los términos de Ley en un plazo máximo de cinco (5) años, consideramos que los términos de Ley corresponden a los que desarrolle la autoridad con ocasión de la Ley 594 de 2000, o la norma que la sustituya y las disposiciones técnicas que profiera el Ministerio de las Tecnologías de la Información sobre el desarrollo regulatorio que parte del Decreto 2693 de 2012 y el *“Manual para la implementación de la Estrategia de Gobierno en línea en las entidades del orden nacional de la*

*República de Colombia”.*

### **5.1.8 La sede electrónica**

El artículo 59 contiene dos conceptos asociados al nivel de madurez de “Información en línea” contenido en el numeral 1. del artículo 7 del Decreto 2693 de 2012: “dirección electrónica” consistente en que el usuario dispone de *“un buzón electrónico en el que recibirá las notificaciones telemáticas correspondientes a aquellos procedimientos a los que voluntariamente decida suscribirse”* (Gobierno de España, 2013), que tiene en la parte judicial su concordancia y razón de ser en el artículo 197 del Código y; además, el concepto de “sede electrónica habida en esta etapa de la implementación de las políticas de Gobierno Electrónico, como, la herramienta base de una sola vía que cumpliendo los supuestos del artículo 59, cumple la finalidad del Decreto 2693 de 2012, consistente en que, como mínimo las autoridades deben garantizar, que,

disponen para los diferentes tipos de usuarios un acceso electrónico a toda la información relativa a su misión, planeación estratégica, trámites y servicios, espacios de interacción, ejecución presupuestal, funcionamiento, inversión, estructura organizacional, datos de contacto, normatividad relacionada, novedades y contratación observando las reservas constitucionales y legales, cumpliendo todos los requisitos de calidad, disponibilidad, accesibilidad, estándares de seguridad y dispuesta de forma tal que sea fácil de ubicar, utilizar y reutilizar.

Que toma la categoría de elemento base para que las administraciones pública y de justicia, inicien la formulación de actividades misionales a través de servicios TIC, en el contexto concreto de la SI, cuyo avance en el caso colombiano tiene multiplicidad de ejemplos concretos y bien avanzados.

Ahora bien, en lo que al procedimiento judicial se refiere, los artículos 162, 175 y 197 de la Ley 1437 de 2012, señalan que es obligación de las entidades públicas

contar con un correo electrónico para efecto de recibir notificaciones que, en su lugar, el demandante debe aportar para efecto de efectuar el envío de la notificación personal a la accionada, que si bien no reemplaza la “sede”, si consiste en un elemento de la misma en los términos del “Manual para la implementación de la Estrategia de Gobierno en línea en las entidades del orden nacional de la República de Colombia” (p. 41), cuyos comentarios se efectúan en la parte pertinente.

### ***5.1.9 Las reglas sobre recepción de documentos electrónicos por parte de las autoridades y la prueba de recepción y envío de datos por la autoridad.***

En el contexto del Intercambio Electrónico de Datos (EDI, por sus siglas en inglés), consistente en “la transferencia de datos estructurados de un sistema computacional a otro, siguiendo normas acordadas en cuanto a los mensajes y utilizando medios electrónicos” (Naciones Unidas, 1999), el Código, en los artículos 61 y 62, señala una serie de simples condiciones que destacamos a continuación, en adición a criterios precedentes, vinculadas a la realización de actuaciones que legalmente se puedan ejercer a través de este protocolo,

- **Acuse de recibo.** Los numerales 3. del artículo 61 y 1 del 62 se integran de tal forma que es obligación de la administración enviar un mensaje de datos *“acusando el recibo de las comunicaciones entrantes indicando la fecha de la misma y el número de radicado asignado”* que, *“será prueba tanto del envío hecho por el interesado como de su recepción por la autoridad”*. Obligación que debe satisfacerse no únicamente en la recepción de correos electrónicos, sino también en aquellos sistemas de información dedicados en la fase de transacción a la prestación de servicios misionales a través de página Web.
- **Carga por fallos de sistemas de información.** El numeral 2 del artículo 62 de la Ley 1437 de 2011, señala que, *“Cuando fallen los medios electrónicos de la autoridad, que impidan a las personas enviar sus escritos, peticiones o documentos, el*

---

*remitente podrá insistir en su envío dentro de los tres (3) días siguientes, o remitir el documento por otro medio dentro del mismo término, siempre y cuando exista constancia de los hechos constitutivos de la falla en el servicio”, lo cual implica un beneficio para el ciudadano que reconoce la ocasional falibilidad de los sistemas de información, generando la posibilidad que en caso de que se produzcan comprobadamente estos hechos, sea posible insistir en el envío dentro de los tres (3) días siguientes al a ocurrencia del hecho que imposibilitó la recepción en la casilla de la entidad destinataria.*



## 6. Conclusiones

- prestación de servicios misionales a cargo de las entidades públicas y las autoridades judiciales en el Contencioso Administrativo es una realidad innegable en el sistema jurídico local que desde hace más de dos décadas se viene formando a la luz de un conjunto de principios y técnicas formadas en el ámbito de influencia de la Sociedad de la Información, manifestándose desde el punto de vista legal y reglamentario a través de un conjunto de disposiciones de carácter público asociadas preponderantemente al cierre de la brecha tecnológica (infraestructura), la administración de datos (hábeas data constitucional) y el uso de sistemas de información.
- La implementación de políticas frente al factor del cierre de la brecha tecnológica, referido concretamente a la infraestructura, es el que posee un marco normativo más completo, en la medida en que se conforma no solo por la satisfacción de servicios estatales, que en contraposición ofrece una escasa visión, sino además, por la integración de servicios de comunicaciones de notable crecimiento local debido a la participación de la inversión privada.
- En lo que se refiere a las manifestaciones del sistema frente a la administración de datos en el sector público tenemos que la legislación es más bien joven y en desarrollo. Esto implica que las políticas en la rama ejecutiva y los pronunciamientos en la rama judicial estén enfocados de forma casi exclusiva a proteger el hábeas data comercial y, en algunos casos, al impacto casi obvio de lo que se denomina como redes sociales, siendo por ahora, muy discreta la formación académica en lo que se refiere a la administración de información en bases de datos públicas y por ende, difícil de determinar los impactos futuros sobre las implicaciones de la Ley 1437 de 2011.

- Sobre el uso de sistemas de información en la prestación de servicios misionales estatales tenemos que en el ámbito público, desde el punto de vista legal, tanto las entidades públicas, como la administración de justicia contencioso-administrativa, de forma general, no cuentan con un marco legal o regulatorio distinto al que las tendencias de consumo marcan desde el punto de vista de la protección al derecho de autor, lo cual, implica que en la adquisición o desarrollo de este tipo de herramientas estén sujetas a las reglas técnicas de los proveedores de este tipo de servicios.
- La Ley 1437 de 2011, no es la primera norma que regula el uso de herramientas TIC en la administración pública. Mejor debe tratarse como un avance importante para las autoridades y ciudadanos en el contexto de la Sociedad de la Información. Su implementación puede ocasionar nuevos objetos de litigio, sea por su adecuada aplicación que genera diferencias para generaciones habituadas al medio material o, por su inadecuada ejecución debido a distintos vacíos y contradicciones de la norma, que; se deben examinar bajo la luz de los principios sustanciales aplicables a la materia dado que la estructura del sistema permanece, por ahora inmutable a pesar de que los Sistemas de Información y la Infraestructura están replanteando las formas de participación democrática de los ciudadanos.
- El conjunto de virtudes detectadas en el tramado normativo se traduce en que reforma legislativa al contencioso administrativo, integrada con la regulación para gobierno electrónico, posibilita (al menos normativamente) que sea posible pensar que en un futuro no muy lejano será más fácil, seguro y confiable acceder a servicios estatales misionales desde terminales de redes a través de procedimientos cien por ciento desmaterializados, es decir, desde la comodidad de casa u oficina a través de cualquier dispositivo, lo cual, no sólo reforzará la eficiencia y la eficacia de las autoridades, sino también la institucionalidad del engranaje Estatal.
- Los defectos se manifiestan normativamente en evidentes diferencias y defectos conceptuales de lo que la administración pública y el juzgador podrían entender en



---

sus jurisdicciones sobre términos como “archivo electrónico”, “sede electrónica”, “documento público electrónico”, “firma digital”, entre otras que requieren la concienciación del recurso humano. En este mismo sentido la norma a pesar de adherirse implícitamente al régimen sobre gobierno electrónico, simplemente se reduce a notificar y admitir documentos por medios electrónicos sin darse cuenta que la verdadera finalidad de lo digital es que los servicios misionales se presten cien por ciento a través de estos.

- Las amenazas se traducen fundamentalmente en que la norma parte de los múltiples halagos que los distintos creadores de la legislación y regulación, replicando de la oferta del consumo de Sistemas de Información e Infraestructura, implementando en el sistema interno estándares técnicos propios del mercado sin ningún orden unificado, lo cual, puede generar una brecha para la administración y los ciudadanos que no cuenten con los recursos para equipararse al consumo de estos estándares que se pueden satisfacer a través de supuestos normativos elementales superiores, vigentes y centrados en el destinatario final de la administración pública o de justicia.

# Anexos

## Anexo No. 1.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

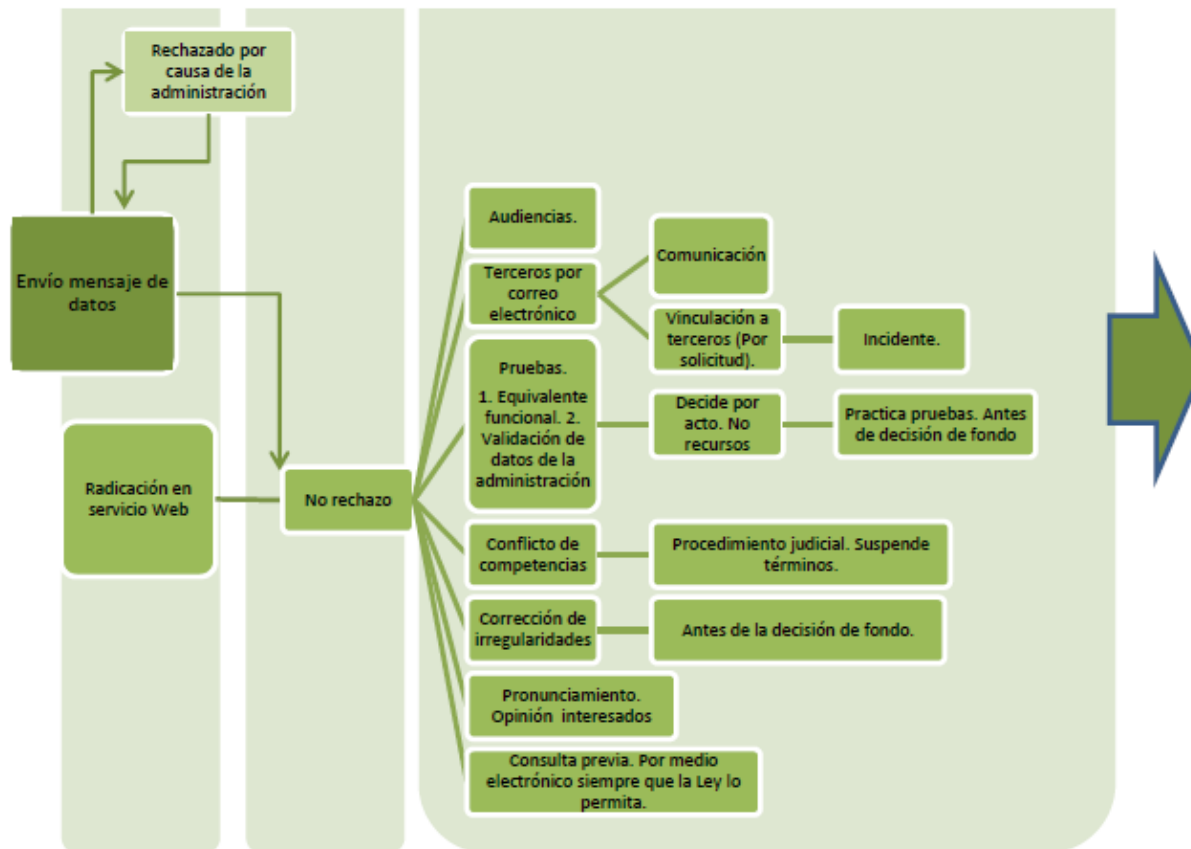
Maestría en Derecho (Profundización en Derecho Administrativo)

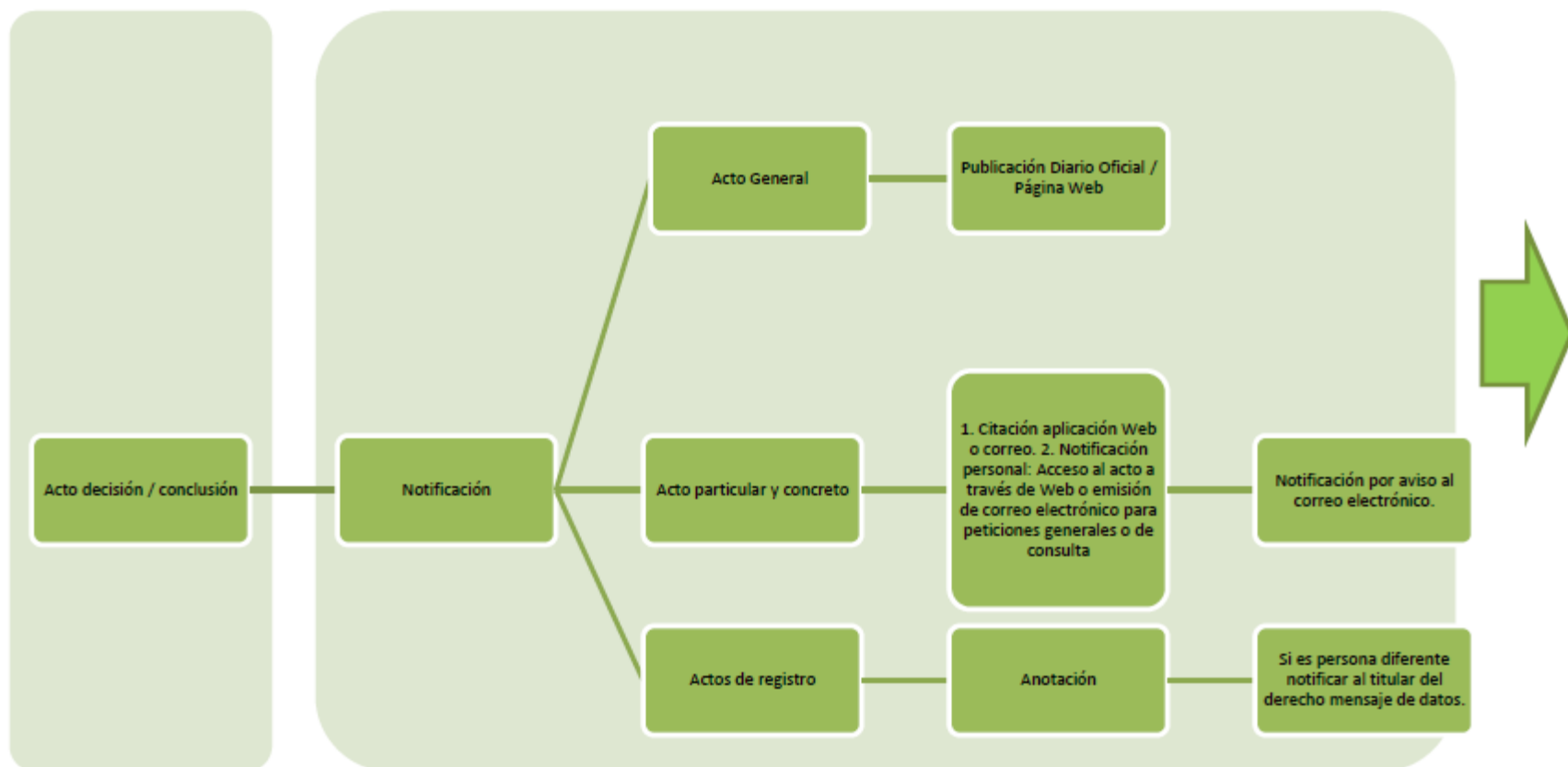
Cuadro No. 1. Normatividad concordante. Fuentes normativas consultadas

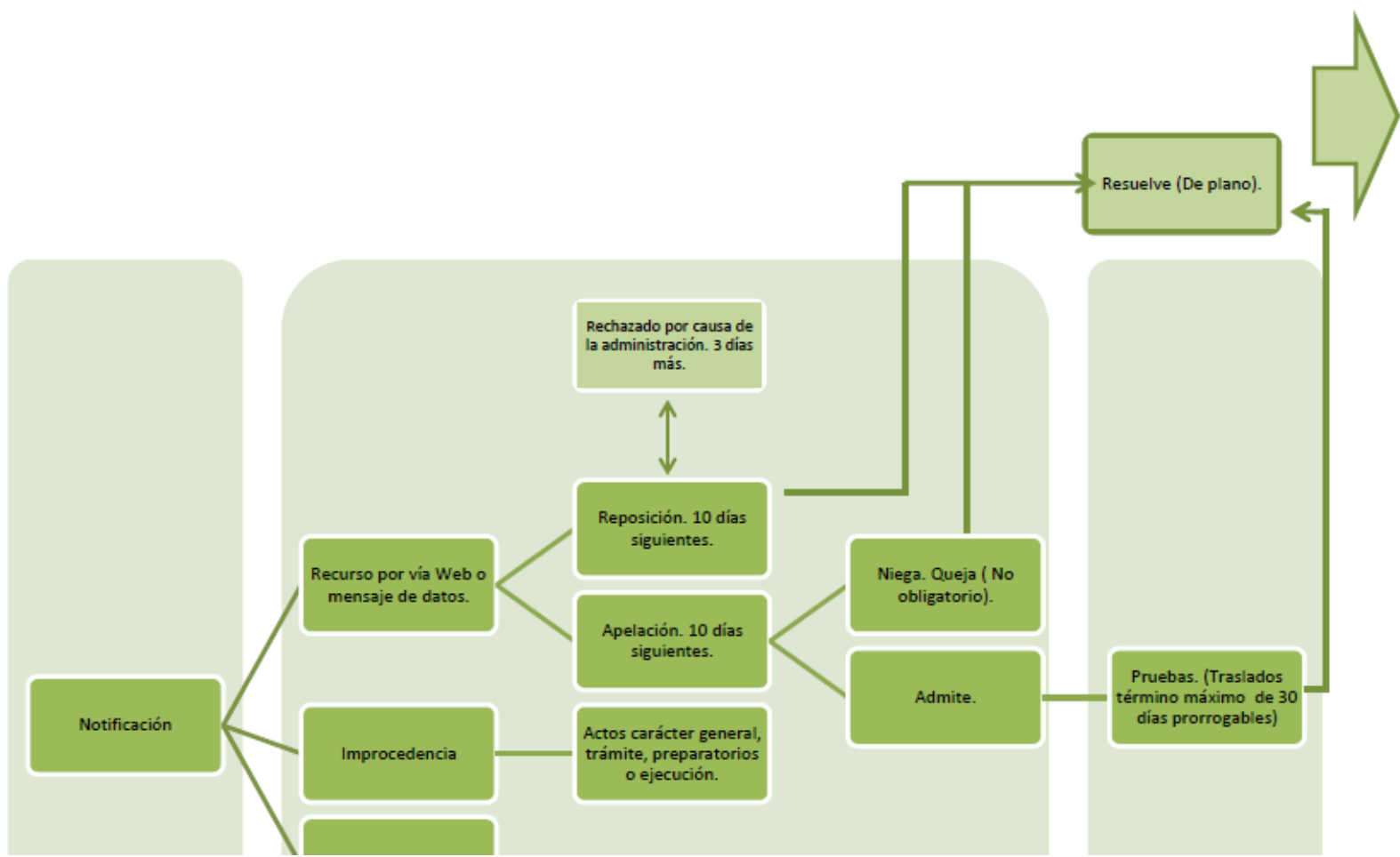
1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Constitución Política de Colombia		Ley 80 de 1993		CONPES 2790 de 1995			Ley 489 de 1998	Ley 527 de 1999	CONPES 3072 de 2000	Decreto 127 de 2001
		Ley 38 de 1993		CONPES 2790 de 1995					Ley 594 de 2000	
				Ley 190 de 1995					Decreto 1747 de 2000	
				Decreto 2195 de 1995					Directiva 02 de 2000. Presidencia.	
									Acuerdo 718 de 2000	

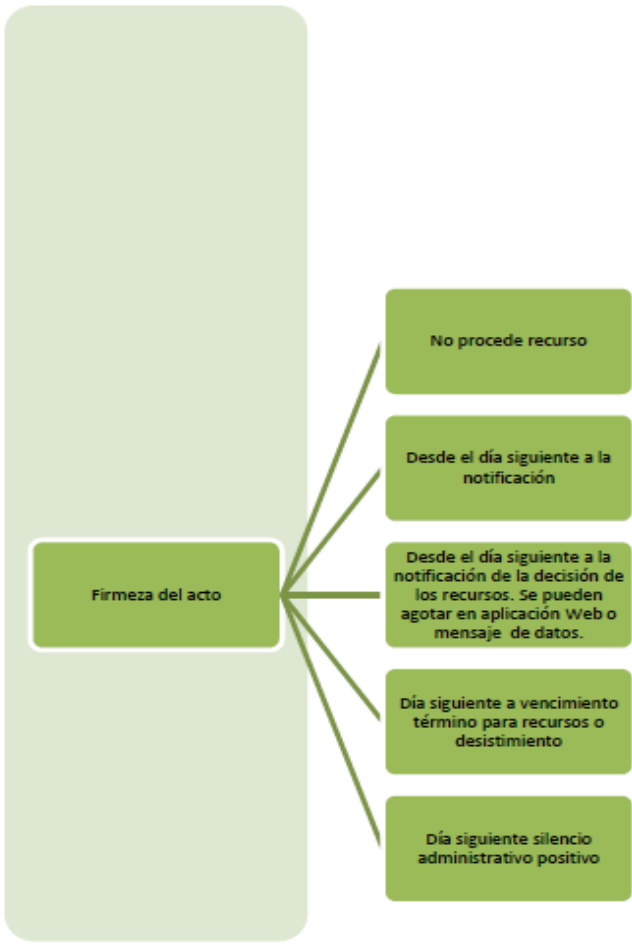
2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
CONPES 3186 de 2002	Ley 812 de 2003. PND.	CONPES 3292 de 2004	Ley 962 de 2005	Decreto 2434 de 2006	Ley 1151 de 2007. PND.	Ley 1231 de 2008	Ley 1341 de 2009	CONPES 3650 de 2010	Ley 1450 de 2011	Ley 1582 de 2012
CONPES 3248 de 2002	Ley 794 de 2003		Decreto 4669 de 2005	Decreto 3620 de 2006	Ley 1150 de 2007	Ley 1266 de 2008	Ley 1273 de 2009	CONPES 3654 de 2010	Ley 1474 de 2011	Decreto 2693 de 2012
CONPES 3249 de 2002	Decreto 3107 de 2003				Decreto 1929 de 2007	Decreto 1151 de 2008		Acuerdo PSAA10-6978 de 2010	Ley 1437 de 2011	Decreto 2364 de 2012
Ley 790 de 2002	Decreto 3816 de 2003					Decreto 2474 de 2008		Resolución 202 de 2010	CONPES 3671 de 2011	Decreto 734 de 2012
Decreto 2170 de 2002									Acuerdo PSAA11-9109 DE 2011	Decreto 884 de 2012
Acuerdo 1445 de 2002										Directiva presidencial 04
Directiva presidencial 12 de 2002										Directiva presidencial 05

Anexo No. 2.  
 UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALE:  
 Maestría en Derecho (Profundización en Derecho Administrativo)  
 Cuadro No. 2. Flujograma del procedimiento administrativo. Inserción de medios electrónicos.













## 7. Bibliografía

ARAYA DUJISÍN, R., PORRÚA VIGÓN, M., & editores. (2004). *América Latina Puntogob casos y tendencias en gobierno electrónico*. Santiago de Chile, Chile: Coedición FLACSO-Chile/AICD-OEA.

ARTIGAS, C. (2001). *El aporte de las Naciones Unidas a la globalización de la ética. Revisión de algunas oportunidades*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

BUSQUETS, M. (2007). Análisis comparado del poder judicial electrónico en América Latina. *Primero Encuentro Ibero latino americano de governo electrónico e inclusao* , (pág. 21). Florianópolis.

BUSTAMANTE DONAS, J. (2001). La sociedad de la información. Hacia la cuarta generación de Derechos Humanos: repensando la condición humana en la sociedad tecnológica. *Revista iberoamericana de ciencias y tecnología, sociedad e innovación.*, 23.

CANO MARTÍNEZ, J. J., & et al. (2010). *El peritaje informático y la evidencia digital en Colombia: conceptos, retos y propuestas*. Bogotá D.C.: Uniandes; Editorial Temis.

CASTELLS, M. (2003). *La era de la información, el poder de la identidad*. Madrid: Alianza Editorial.

CASTELLS, M., & CARDOSO, G. (2005). *The Network Society: from knowledge to policy*. Washington D.C.: Center for Transatlantic Relations.

CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS Y MICROSOFT. (2006). *Perspectivas de uso e impactos de las TIC en la administración de justicia en América Latina*. Santiago de Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA.

CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS; MICROSOFT. (2008). *Persepectivas de uso e impactos de las TIC en la administración de justicia en América Latina*. Santiago de Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA.

CEPAL. (2003). *Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y el Caribe*. Bogotá D.C.: Cepal en coedición con Alfaomega Colombiana S.A.

CEPAL. (2009). *La sociedad de la información en América Latina y el Caribe, desarrollo de las tecnologías y tecnologías para el desarrollo*. Santiago de Chile: Cepal.

CERTICÁMARA; ADALID ABOGADOS. (2011). *Autenticidad, Integridad y Disponibilidad como elementos de evidencia digital*. Bogotá D.C.: Sin.

CHÁVARRO, L. A. (2008). *Tecnología, sociedad e información, una aproximación sociológica a las implicaciones sociales de las tecnologías de información y comunicación*. Santiago de Cali: Universidad del Valle.

CONSEJO DE ESTADO. (2011). Seminario internacional de presentación del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y lo Contencioso Administrativo. *Seminario internacional de presentación del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y lo Contencioso Administrativo* (pág. 534). Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia.

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, Sala Administrativa, Mg. José Alfredo Escobar Araújo. (2009). *Diseño, Desarrollo y Operación Digital del Proceso Judicial en Colombia*. Bogotá D.C.

CROVI DRUETTA, D. (2002). Sociedad de la información y el conocimiento, entre el optimismo y la desesperanza. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México*, 17-56.

CUEVAS, A., SIMEAO, E., & Coordinadoras. (2011). *Alfabetización informacional e inclusión digital: Hacia un modelo de infoinclusión social*. Gijón: Ediciones Trea.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. (2004). *Memorias en el foro sobre protección de datos personales y regulación legal del hábeas data*. Bogotá: Defensoría del Pueblo.

GIRALDO GARCÍA, J. A., CASTRILLÓN GÓMEZ, O. D., & GÓMEZ GARCÍA, A. (2008). *Los sistemas de información en las instituciones: una aproximación conceptual en su análisis y diseño*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.

GRUPO DE TRABAJO DE E-JUSTICIA DE LA XIII CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA; FABRA I ABAT, Pere (Director). (30 de mayo de 2006). Estudio comparado e-justicia: la justicia en la sociedad del conocimiento. Retos para los países iberoamericanos, resumen ejecutivo. KAUFMANN, E. (2003). Panorama latinoamericano de gobiernos electrónicos modelos existentes. *Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración* (pág. 23). Córdoba: Asociación argentina de estudios de administración pública.

MATTELART, A. (2003). *Historia de la sociedad de la información*. Barcelona: Paidós.

MATTELART, A. (2003). La Sociedad de la Información: el enfrentamiento entre proyectos de sociedad. *Revista Diálogos*, 12.

MOSCO, V. (1986). *Fantasías electrónicas, crítica de las tecnologías de la información*. Barcelona: Paidós.

NACIONES UNIDAS. (1999). *Ley Modelo de la CNUDMI sobre comercio electrónico con la guía para su incorporación al derecho interno*. Nueva York.

NACIONES UNIDAS. (Febrero de 2012). *E-government survey*. Nueva York, EEUU.

NASER, A., & CONCHA, G. (abril de 2011). *EL gobierno electrónico en la gestión pública*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. (2007). *Introducción a la Formulación de Estrategias de Gobierno en línea. Módulo 3: análisis de experiencias exitosas*. Washington D.C., EEUU.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. (Sin fecha). *Aspectos regulatorios. Regulación de e-gobierno: Marco conceptual*. Washington D.C., EEUU.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. (Sin fecha). *Introducción al gobierno electrónico*. Washington D.C.

ORREGO, C. B. (2005). *E-gobierno: un camino posible*. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, (pág. 9). Santiago de Chile.

ORREGO, C., & ARAYA, R. (2002). *Internet en Chile: oportunidad para la participación ciudadana*. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

ORTÍZ LAVERDE, S., HERRERA ZAPATA, L., & GONZÁLEZ LÓPEZ, E. (2010). *Comentarios a la ley de tecnologías de la información y las comunicaciones-TIC (ley 1341 de 2009)*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.

PASTRÁN, J. (2010). *Del Gobierno en línea a la contratación electrónica*. Bogotá: Doctrina y Ley.

PESO NAVARRO, E. d. (2003). *servicios de la sociedad de la información (comercio electrónico y protección de datos)*. Madrid: Díaz de Santos.

POGGI, E. (octubre de 2009). Mapa de ruta de la interoperabilidad: recomendaciones para su implementación generalizada. Ciudad de Panamá, Panamá.

PROGRAMA PARA LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, et al. (2009). *El gobierno en línea en Colombia*. Bogotá D.C.: Uniandes.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. (s.f.). *Diccionario de la Lengua Española*. Recuperado el 2013 de abril de 25, de <http://lema.rae.es/drae/?val=computador>

REMOLINA ANGARITA, N., & NOSSA PEÑA, L. (2011). *De los títulos valores y de los valores en el contexto digital*. Bogotá D.C.: Uniandes, Editorial Temis S.A.

RIASCOS GÓMEZ, L. A. (2010). *Hábeas data : visión constitucional, legal y punitiva*. Pasto: Universidad de Nariño.

RIOFRÍO, J. (2004). *La prueba electrónica*. Bogotá D.C.: Temis.

SANTOFIMIO GAMBOA, J. O. (2003). *Tratado de derecho administrativo: acto administrativo, procedimiento, eficacia y validez*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

SANTOFIMIO GAMBOA, J. O. (2011). *Procedimientos administrativos y tecnología*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.

STALLMAN, R. (2004). *Software libre para una sociedad libre*. Madrid: Traficantes de sueños.

TOFFLER, A. (1980). *La tercera ola*. Bogotá : Edinal Ltda.