



LINEAMIENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE PROCESOS ELECTRÓNICOS – MARCO NORMATIVO

LINEAMIENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE PROCESOS ELECTRÓNICOS – MARCO NORMATIVO

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Programa de Gobierno en línea

Ana Carolina Rodríguez – Coordinadora Investigación, Políticas y Evaluación

Oscar Javier Almanza Rodríguez– Servicios de Gobierno en línea:
Cero Papel en la Administración Pública

Derechos de Autor

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Programa de Gobierno en línea



**Ministerio de Tecnologías
de la Información y las Comunicaciones**
República de Colombia



TABLA DE CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN	5
2.	CONTEXTO NORMATIVO.....	6
2.1	Ley 1341 de 2009.....	6
2.2	Ley 1450 de 2011 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.....	6
2.3	Decreto 1151 de 2008	7
2.4	Manual 3.0 para la Implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea en la República de Colombia.....	8
2.5	Ley 962 de 2005.....	8
2.6	Decreto 1747 de 2000	8
2.7	Decreto 2170 de 2002	8
2.8	Decreto 3485 de 2011	8
2.9	Decreto 235 de 2010	9
3.	Normatividad Colombiana Relacionada con Procesos Electrónicos	10
3.1	Ley 527 de 1999.....	11
3.1.1	Ámbito de aplicación	11
3.1.2	Equivalencia funcional.....	11
3.1.3	Firma digital.....	12
3.1.4	Firma electrónica.....	13
3.1.5	Diferencias	13
3.1.6	La Ley 527 de 1999 y el Documento electrónico	13
3.2	Ley General de Archivos y Normatividad Relacionada	15
3.2.1	Archivo General de la Nación.....	15
3.2.2	Concepto de Archivo en la Normatividad Colombiana	16
3.2.3	El Documento y el Documento Electrónico de Archivo.....	17
3.2.4	El Sistema Nacional de Archivos.....	18

3.2.5	La Gestión Documental y los Procesos de Gestión de Documentos.....	19
3.2.6	Conclusiones	19
3.3	El Control Interno y los Procesos Electrónicos en la Administración Pública	21
3.3.1	El Control Interno Gubernamental de acuerdo con la Normatividad Nacional	21
3.3.2	El Modelo Estándar de Control Interno - MECI.....	25
3.4	El Sistema de Gestión de Calidad	27
3.4.1	Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública.....	28
3.4.2	Relación entre MECI y Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública.....	29
3.5	Nuevo Código Contencioso Administrativo	30
3.5.1	Principios	30
3.5.2	Otras Previsiones.....	31
3.5.3	Utilización de medios electrónicos en el procedimiento administrativo.....	32
3.6	Marco General de la Contratación Pública	34
4.	Casos de implementación de políticas de automatización de procesos electrónicos en Entidades del Estado.....	36
4.1	Ventanilla Única de Comercio Exterior - VUCE.....	36
4.2	Superintendencia de Industria y Comercio - SIC.....	36
4.3	Dirección Nacional de Impuestos	36
4.4	Superintendencia de Notariado y Registro.....	37
4.5	Aspecto Destacable	37
5.	Normograma	38
6.	Definiciones	39

1. INTRODUCCIÓN

La presente guía busca identificar de forma práctica y estructurada el marco normativo general relacionado con los procesos de la administración pública que se soporten en las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, explicando especialmente los siguientes temas:

- ✓ Contexto normativo general de la Estrategia de Gobierno en línea y de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, aplicadas a la simplificación y racionalización de procesos.
- ✓ Normatividad relacionada con las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, que sirve de fundamento para los diferentes procesos adelantados por la administración pública.
- ✓ Explicación de la firma electrónica, firma digital y el documento electrónico.
- ✓ Revisión de la normatividad de archivo y su relación con los procesos de la administración pública, soportados en las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- ✓ Explicación de la normatividad sobre Control Interno y Gestión de Calidad en el marco de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

La presente guía constituye un documento de orientación y en consecuencia no exime a las Entidades de la verificación y cumplimiento de la normatividad nacional aplicable a las mismas.

2. CONTEXTO NORMATIVO

El estudio del marco normativo colombiano objeto del presente documento, inicia con la identificación de las normas que soportan el Gobierno en línea en Colombia, para posteriormente observar las disposiciones relacionadas directamente con los procesos que adelanta la administración pública y la posibilidad de su soporte por medios electrónicos.

2.1 Ley 1341 de 2009

El artículo 2° de la Ley 1341 de 2009, que establece los Principios orientadores de la misma, dispone en su numeral 8 lo siguiente:

Masificación del Gobierno en Línea. Con el fin de lograr la prestación de servicios eficientes a los ciudadanos, las entidades públicas deberán adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el máximo aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el desarrollo de sus funciones. El Gobierno Nacional fijará los mecanismos y condiciones para garantizar el desarrollo de este principio. Y en la reglamentación correspondiente, establecerá los plazos, términos y prescripciones, no solamente para la instalación de las infraestructuras indicadas y necesarias sino también, para mantener actualizadas y con la información completa los medios y los instrumentos tecnológicos.

A su vez, el artículo 4 dispone que en desarrollo de los principios de intervención contenidos en la Constitución Política, el Estado intervendrá en el sector las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones entre otros fines, para

lograr promover la masificación del Gobierno en línea.

Establece la Ley 1341 en su artículo 17, dentro de los objetivos del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la promoción, el uso y apropiación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones entre los ciudadanos, las empresas, el Gobierno y demás instancias nacionales como soporte del desarrollo social, económico y político de la Nación.

Con este propósito, dispone el numeral 3 del artículo 35 de la Ley, que dentro de las funciones del Fondo de tecnologías de la información y las comunicaciones se encuentra la financiación de planes, programas y proyectos para la masificación del Gobierno en línea.

2.2 Ley 1450 de 2011 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014

El artículo 3 de la Ley incorpora dentro de los ejes transversales del Plan Nacional de Desarrollo, la innovación en las actividades productivas nuevas y existentes, en los procesos sociales de colaboración entre el sector público y el sector privado y, en el diseño y el desarrollo institucional del Estado. Así como el buen Gobierno como principio rector en la ejecución de las políticas públicas, y en la relación entre la Administración y el ciudadano.

Dispone el artículo 230 de la Ley, que 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.

Continúa el artículo estableciendo que 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 el fomento a la participación y la democracia por medios electrónicos.

Por su parte, el artículo 232 en lo relacionado con la racionalización de trámites y procedimientos al interior de las entidades públicas dispone lo siguiente:

Los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional y Territorial, procederán a identificar, racionalizar y simplificar los procesos, procedimientos, trámites y servicios internos, con el propósito de eliminar duplicidad de funciones y barreras que impidan la oportuna, eficiente y eficaz prestación del servicio en la gestión de las organizaciones.

Para el efecto, las entidades y organismos deberán utilizar tecnologías de la información y las comunicaciones e identificar qué procesos se pueden adelantar a través de mecanismos de servicios compartidos entre entidades, que logren economías de escala y sinergia en aspectos como la tecnología, la contratación, el archivo y las compras, entre otros. En el corto plazo los organismos y entidades deben prestar sus servicios a través de medios electrónicos, que permitan la reducción en la utilización de papel.

Los organismos y entidades del orden nacional deberán definir una meta relacionada con la racionalización de trámites internos con su correspondiente indicador en el Sistema de

Seguimiento a Metas SISMEG, y prever su incorporación en el Plan de Desarrollo Administrativo Sectorial e institucional. Las autoridades del orden Departamental, Distrital y Municipal deberán reportar al Departamento Administrativo de la Función Pública, a través del Sistema Único de Información de Trámites –SUIT– los procesos, procedimientos, trámites y servicios racionalizados.

2.3 Decreto 1151 de 2008

El Decreto 1151 contiene el marco general para la implementación de la estrategia de Gobierno en línea, cuyo objetivo según el artículo 2 de esta norma, es contribuir con la construcción de un Estado más eficiente, más transparente y participativo, y que preste mejores servicios a los ciudadanos y a las empresas, a través del aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

De conformidad con el artículo 6° El Ministerio de Tecnologías de la información y las comunicaciones, a través del Programa Gobierno en línea, es el responsable de coordinar la implementación de la Estrategia, para lo cual deberá elaborar el “*Manual para la implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea*”.

Los lineamientos establecidos en el Manual para la implementación de la Estrategia de Gobierno en línea serán de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades a las cuales se refiere el decreto.

2.4 Manual 3.0 para la Implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea en la República de Colombia

El manual se define como una herramienta de auto-ayuda, cuyo objetivo es proporcionar a las entidades públicas y a los privados que ejercen funciones públicas, el enfoque, lineamientos y herramientas de apoyo que faciliten sus avances y mejoras, ya sea a través de las directrices incluidas en el mismo, o mediante documentos complementarios a los que se hace referencia en el Manual.

Dentro de los objetivos de la estrategia de Gobierno en línea, se incluye facilitar la eficiencia y colaboración en y entre las entidades del Estado, así como con la sociedad en su conjunto, y promover la participación ciudadana haciendo uso de los medios electrónicos.

2.5 Ley 962 de 2005

El numeral 4 del artículo primero establece como uno de los principios rectores que faciliten la relación de los particulares con la administración pública, el fortalecimiento tecnológico, con el fin de articular la actuación de la Administración Pública y de disminuir los tiempos y costos de realización de los trámites por parte de los administrados; se incentivará el uso de medios tecnológicos integrados, para lo cual el Departamento Administrativo de la Función Pública, en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, orientará el apoyo técnico requerido por las entidades y organismos de la Administración Pública.

Por su parte, el artículo 6 que dispone lo referente a medios tecnológicos, establece que para atender los trámites y procedimientos de su competencia, los organismos y entidades de la Administración Pública deberán ponerlos en conocimiento de los ciudadanos en la forma prevista en las disposiciones vigentes, o emplear, adicionalmente, cualquier medio tecnológico o documento electrónico de que dispongan, a fin de hacer efectivos los principios de igualdad, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, moralidad y eficacia en la función administrativa. Para el efecto, podrán implementar las condiciones y requisitos de seguridad que para cada caso sean procedentes, sin perjuicio de las competencias que en esta materia tengan algunas entidades especializadas.

2.6 Decreto 1747 de 2000

Reglamenta parcialmente la Ley 527 de 1999, especialmente en lo relacionado con las entidades de certificación cerradas y abiertas.

2.7 Decreto 2170 de 2002

Dispone su artículo 24 que toda la información contenida en los documentos electrónicos que se produzcan durante un proceso de contratación realizado con el apoyo de herramientas tecnológicas, hará parte del archivo electrónico de la entidad y constituirá uno de los elementos del expediente del proceso de contratación.

2.8 Decreto 3485 de 2011

Por este decreto se reglamenta el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP-, definido en el artículo 1° como un instrumento de apoyo a la gestión contractual de las entidades estatales, que permite la interacción de las entidades contratantes, los

proponentes, los contratistas, la comunidad y los órganos de control, materializando particularmente los principios de transparencia y publicidad.

El título II del Decreto, dispone lo correspondiente a la contratación pública electrónica dentro del marco de la norma. Específicamente el artículo 5 establece que el objeto del Capítulo I es reglamentar la sustanciación de las actuaciones, la expedición de los actos administrativos, los documentos, contratos y, en general, los actos derivados de la actividad precontractual y contractual provenientes de las modalidades de selección de licitación pública y selección abreviada de menor cuantía, en lo referente al trámite, notificación y publicación de tales actos por medio del Sistema Electrónico para la Contratación Pública, SECOP Transaccional, etapa 1.

El Capítulo II contiene todo lo relacionado con el trámite, notificación y publicación de los actos derivados de la actividad precontractual y

contractual por medios electrónicos. Dentro de estas disposiciones reconoce la validez de los actos adelantados por medios electrónicos durante las etapas precontractuales y contractuales, previo cumplimiento de los requerimientos señalados en el decreto.

2.9 Decreto 235 de 2010

Este Decreto que regula el intercambio de información entre entidades para el cumplimiento de funciones públicas, dispone en su artículo 2° que para efectos del intercambio de Información, las entidades estatales en cumplimiento de una función administrativa o en ejercicio de una facultad legal, o los particulares encargados de una función administrativa, a otras entidades del Estado, deberán establecer mecanismos magnéticos, electrónicos o telemáticos para integrar, compartir y/o suministrar la información que por mandato legal se requiere, o permitir el acceso total dentro del marco de la Constitución y el derecho fundamental a la intimidad, a las bases de datos completas que requieran otras entidades para el ejercicio de sus funciones.

3. Normatividad Colombiana Relacionada con Procesos Electrónicos

En Colombia se han dado pasos importantes en materia normativa para la inclusión de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la administración pública, un ejemplo claro es el reconocimiento del principio de equivalencia funcional, el cual permite que los trámites que se desarrollaban anteriormente por parte de los usuarios bajo los esquemas tradicionales, adquieran validación legal, en cuanto sean adelantados mediante mensajes de datos (correos electrónicos) y en línea. Sin embargo, no existe un criterio único por parte de las entidades en aspectos tales como la validación del remitente, debido a que en algunos casos la comprobación de la identidad del remitente se hace por la propia entidad mediante soluciones tales como la firma electrónica o la firma digital.

En aspectos de documentación, desde la expedición de la ley 594 de 2000, por medio de la cual, en el artículo 19 se determinó que 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, se determinaron las condiciones que se deben cumplir para que éstos gocen de validez y eficacia del documento original.

- ✓ Organización archivística de los documentos.
- ✓ 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.

- ✓ Se garantice la autenticidad, integridad e inalterabilidad de la información.

Adicionalmente, la ley 527 de 1999 recogió los modelos de leyes de comercio electrónico y firma electrónica de la Comisión de las Naciones Unidas para el derecho mercantil internacional –CNUDMI-. Esta Ley determina en su artículo 8 que los mensajes de datos serán tenidos en cuenta como originales, cuando:

- ✓ Existe alguna garantía confiable de que se ha conservado la integridad de la información, a partir del momento en que se generó por primera vez en su forma definitiva, como mensaje de datos o en alguna otra forma;
- ✓ De requerirse que la información sea presentada, si dicha información puede ser mostrada a la persona que se deba presentar.

Finalmente, señala que lo dispuesto en este artículo se aplicará tanto si el requisito establecido en cualquier norma constituye una obligación, como si las normas simplemente prevén consecuencias en el caso de que la información no sea presentada o conservada en su forma original.

Conforme con lo anterior, existen normas generales de validación de la información que consta por medios electrónicos a las cuales se les otorga la misma fuerza vinculante que un original que conste en medios físicos.

Lo anterior es sin duda uno de los soportes básicos para poder generar la certeza de que los trámites electrónicos tendrán reconocimiento legal, en cuanto se intercambie información documental.

Posteriormente, se estudiarán las implicaciones de los trámites administrativos al interior de las entidades. Con ello debe reconocerse que la ley 87 de 1993, determina como control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección, y en atención a las metas u objetivos previstos.

Así mismo, se analizará el Decreto 1599 del 2005, por el cual se establece el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombia –MECI-, estudiando sus alcances. Así como las normas relacionadas con el control de calidad en la administración pública.

Para finalizar, se realizará un breve recuento por las disposiciones contenidas dentro de la Ley 1437 de 2011 (Nuevo Código Disciplinario Único), en lo relacionado con la incorporación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la administración pública.

3.1 Ley 527 de 1999

3.1.1 Ámbito de aplicación

La ley 527 de 1999 determina que la misma será aplicable a todo tipo de información en

forma de mensaje de datos, salvo en los siguientes casos:

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

De acuerdo con lo anterior, a cualquier actividad en la que interactúe una persona con el Estado, le es aplicable, salvo norma en contrario, la ley 527 de 1999 y las disposiciones que la sustituyan, adicionen, modifiquen o complementen.

3.1.2 Equivalencia funcional

De acuerdo con la misma ley 527, bajo el principio de equivalencia funcional, por regla general, todo aquello que se pueda realizar por medios físicos o tradicionales, tendrá los mismos efectos jurídicos si se adelanta por medios electrónicos que cumplan con los principios enunciados en la misma norma.

De acuerdo con lo anterior, se otorga un reconocimiento vinculante a los mensajes de datos, al establecer el principio general de no negar efectos jurídicos, validez o fuerza obligatoria a todo tipo de información por la sola razón de que la misma se encuentre en forma de mensaje de datos. En consecuencia, con el cumplimiento de ciertos requisitos señalados en la misma ley, la información que conste en un mensaje de datos, bajo el principio de equivalencia funcional, puede cumplir con los requisitos establecidos por la ley sustancial, tales como:

- ✓ Original,
- ✓ Escrito y
- ✓ Firma.

En efecto, cuando la ley sustancial exija la presentación de documentos que cumplan con formalidades como las descritas anteriormente, es posible aducir, de conformidad con las consideraciones expuestas, que dicho requisito legal se ha cumplido con un mensaje de datos.

Con ello para concluir, que la función jurídica que cumple la instrumentación escrita y autógrafa respecto de todo acto jurídico, se puede cumplir mediante un mensaje de datos.

3.1.3 Firma digital

La firma digital, tiene una serie de características que son atribuidas por la ley, tal como la plena identificación del remitente del mensaje de datos, la inalterabilidad del mismo desde la remisión hasta su destino, y por tanto la aceptación del contenido del mensaje por su remitente.

Aunque se han encontrado posiciones doctrinarias respecto de la necesidad de la intervención de una Entidad de Certificación Abierta, se parte del principio que con el fin de verificar el cumplimiento de estas características, la firma digital debe contar con un certificado, que el decreto 1747 de 2000, artículo 1, numeral 6, define como un mensaje de datos firmado por la entidad de certificación que identifica, tanto a la entidad de certificación que lo expide, como al suscriptor y contiene la clave pública de éste¹.

Como es posible observar en la definición anterior, el certificado es expedido por una entidad de certificación, que es la persona autorizada de conformidad con la normatividad vigente para adelantar esta actividad².

Las entidades de certificación se clasifican en abiertas y cerradas, siendo la primera aquella en la cual su uso no se limita al intercambio de mensajes entre la entidad y el suscriptor o recibe remuneración por sus servicios; y la segunda, entendida como la entidad que ofrece servicios propios de las entidades de certificación, sólo para el intercambio de mensajes entre la entidad y el suscriptor, sin exigir remuneración por ello³.

Es así que bajo la firma digital, con certificado digital, es posible identificar con certeza al iniciador de un mensaje. Estas características han sido determinadas como necesarias para algunos trámites con la administración, tal como lo hace el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en la Ventanilla Única de Comercio Exterior – VUCE – que exige para sus trámites que las personas empleen una firma digital, con certificación dada por una entidad de certificación abierta.

Otro ejemplo es la firma digital cerrada utilizada por la DIAN con sus usuarios. Así que en vez de reconocer sistemas de firma digital abiertas desarrolladas por parte de terceros, se cuenta con un sistema de validación propio que permite identificar al iniciador del mensaje, e igualmente lo compromete con el contenido del mensaje de datos.

En resumen, la diferencia entre las clases de certificación de las firmas, es que la firma

¹El numeral 5 del mencionado artículo 1, define la clave pública como el valor o valores numéricos que son utilizados para verificar que una firma digital fue generada con la clave privada del iniciador.

²La definición se encuentra en la Ley 527 de 1999, artículo 2, literal d.
³Artículo 1, numerales 8 y 9 del Decreto 1747 de 2000.

digital certificada por una entidad cerrada, sólo es válida entre la entidad y sus usuarios. Siguiendo con el mismo ejemplo, la firma digital de la DIAN al ser cerrada, no puede ser usada por su titular en su relación con ninguna otra Entidad. Por el contrario, la firma digital abierta, no se limita al trámite con una entidad estatal, sino que es susceptible de emplearse con múltiples destinatarios – públicos privados - en otros escenarios.,

3.1.4 Firma electrónica

Respecto a la firma electrónica, la ley determina que cuando cualquier norma⁴ exija la presencia de una firma o establezca ciertas consecuencias en ausencia de la misma en relación con un mensaje de datos, se entenderá satisfecho dicho requerimiento si:

- ✓ Se ha utilizado un método que permita identificar al iniciador de un mensaje de datos y para indicar que el contenido cuenta con su aprobación;
- ✓ Que el método sea tanto confiable como apropiado para el propósito por el cual el mensaje fue generado o comunicado.

3.1.5 Diferencias

Entre las dos existen diferencias respecto del alcance probatorio de cada una de ellas.

Partiendo de la premisa de que la firma digital es una especie dentro del género que es la firma electrónica, es importante observar las características especiales de la primera que permiten su diferenciación con relación a la segunda: (i) Plena identificación del remitente del mensaje de datos; (ii) la inalterabilidad del mensaje desde la remisión hasta su destino, y

(iii) la imposibilidad para el receptor de modificar el contenido del mensaje.

Precisamente la firma electrónica en general no incluye estas tres características, salvo que entre remitente y destinatario se determinen protocolos que así lo puedan establecer.

La ley le ha otorgado a la firma digital certificada por una entidad de certificación, la presunción de autenticidad y por lo tanto el no repudio del mensaje por parte de su remitente.

3.1.6 La Ley 527 de 1999 y el Documento electrónico

La Ley 594 de 2000 y su normatividad complementaria, enuncia pautas generales para la conservación de documentos por medios electrónicos. Aunque el tema será desarrollado en su contexto normativo correspondiente dentro de la presente guía, es importante realizar un análisis a la luz de la Ley 527 de 1999. Esta norma, establece que cuando la ley sustancial requiera que ciertos documentos, registros o información sean conservados, este requisito quedará satisfecho siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

1. Que la información que contengan sea accesible para su posterior consulta.
2. 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, y
3. Que se conserve, de haber alguna, toda información que permita determinar el origen, el destino del mensaje, la fecha y

⁴ Artículo 7 de la ley 527 de 1999.

la hora en que fue enviado o recibido el mensaje o producido el documento.

Incluso menciona, que los libros y papeles del comerciante podrán ser conservados en cualquier medio técnico que garantice su reproducción exacta.

Así mismo, se permite la conservación de mensajes de datos y archivo de documentos a través de terceros. Determina entonces que el cumplimiento de la obligación de conservar documentos, registros o información en

mensajes de datos, se podrá realizar directamente o a través de terceros, siempre y cuando se cumplan las condiciones enunciadas en el artículo anterior.

En cuanto al carácter probatorio de los documentos, la misma ley ha adoptado la determinación de remitir a normas que han sido ampliamente desarrolladas por la ley sustancial, tales como la parte correspondiente al Capítulo VIII del Título XIII, Sección Tercera, Libro Segundo del Código de Procedimiento Civil.

3.2 Ley General de Archivos y Normatividad Relacionada

3.2.1 Archivo General de la Nación

El artículo 1° de la Ley 80 de 1989, por medio de la cual se crea el Archivo General de la Nación –AGN–, describe a ésta entidad, como un “establecimiento⁵ público, del orden nacional, adscrito al Ministerio de Gobierno⁶, con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa y con domicilio en Bogotá”⁷.

El Archivo General de la Nación, es la entidad encargada de orientar y coordinar la función archivística para coadyuvar a la eficiencia de la gestión del Estado y salvaguardar el patrimonio documental como parte integral de la riqueza cultural de la Nación, cuya protección es obligación del Estado, según lo dispone el título I de los principios fundamentales de la Constitución Política⁸.

El artículo 2°⁹ de la Ley 80 de 1989 establece las funciones principales del Archivo General de la siguiente forma:

- a) Establecer, organizar y dirigir el Sistema Nacional de Archivos, con el fin de planear y coordinar la función archivística en toda la Nación, salvaguardar el patrimonio documental¹⁰ del País y ponerlo al servicio de la comunidad;

- b) Fijar políticas y expedir los reglamentos necesarios para garantizar la conservación y el uso adecuado del patrimonio documental de la Nación, de conformidad con los planes y programas que sobre la materia adopte la Junta Directiva;
- c) Seleccionar, organizar, conservar y divulgar el acervo documental que integre el Archivo de la Nación, así como el que se le confíe en custodia;
- d) Formular, orientar, coordinar y controlar la política nacional de archivos, acorde con el Plan Nacional de Desarrollo y los aspectos económicos, sociales, culturales, científicos y tecnológicos de los archivos que hagan parte del Sistema Nacional de Archivos;
- e) Promover la organización y fortalecimiento de los archivos del orden nacional, departamental, intendencial, comisarial, municipal y distrital para garantizar la eficacia de la gestión del Estado y la conservación del patrimonio documental, así como apoyar a los archivos privados que revistan especial importancia cultural o histórica;
- f) Establecer relaciones y acuerdos de cooperación con instituciones educativas, culturales, de investigación y con archivos extranjeros.

De conformidad con el artículo 4 de la Ley 594 de 2000, que establece los principios generales que rigen la función archivística, en relación con la administración y acceso dispone lo siguiente: “Es una obligación del Estado la administración de los archivos públicos y un derecho de los ciudadanos el acceso a los mismos, salvo las excepciones que establezca la

⁵ El artículos 70 y 71 de la Ley 489 de 1998, dispone que un establecimiento público del orden nacional, es una entidad pública con las características descritas anteriormente, pero que a la vez tiene a su cargo cumplir funciones administrativas, las cuales se encuentran sujetas al régimen jurídico establecido en la normal que las crea.

⁶ Actual Ministerio del Interior, de conformidad con el artículo 1 y siguientes de la Ley 1444 de 2011.

⁷ Ley 80 de 1989, artículo 1°

⁸ Literal c) artículo 4 de la Ley 594 de 2000.

⁹ Las funciones contenidas en este artículo fueron ampliadas mediante el artículo 4 del decreto 1770 de 1990.

¹⁰ El artículo 3 de la Ley 594 de 2000 define Patrimonio documental. Como el conjunto de documentos conservados por su valor histórico o cultural.

Ley”. En consecuencia, el Archivo General de la Nación debe establecer las medidas que propendan por garantizar el acceso ciudadano a la información contenida en los archivos colombianos.

En desarrollo de estas competencias y de acuerdo con lo aprobado en el Decreto 1777 de 1990¹¹, la Junta directiva del Archivo General de la Nación expidió, mediante el Acuerdo 07 de 1994¹², el Reglamento General de Archivos.

Este documento tiene como objetivo proporcionar una herramienta conformada por una serie de parámetros y lineamientos de aplicación general, y un marco conceptual que permitan el mejor desarrollo de la función archivística y la posibilidad de implementar un lenguaje común para todas las entidades públicas o privadas relacionadas con el desarrollo y la investigación archivística¹³.

El establecimiento de un lenguaje común es un mecanismo necesario para el intercambio de información entre entidades y facilita el acceso de los ciudadanos a los archivos del Estado. Este concepto es de gran relevancia al momento de planificar la digitalización y archivo de documentos e implementar sistemas de gestión documental uniformes.

Partiendo de la anterior descripción de las principales funciones del Archivo General de la Nación, y con el propósito de identificar los temas de mayor relevancia dentro de la normatividad archivística nacional, a continuación se analizará la misma dentro del marco de los procesos electrónicos:

3.2.2 Concepto de Archivo en la Normatividad Colombiana

De conformidad con el artículo 3 de la Ley 594 de 2000¹⁴, que establece las definiciones aplicables al ámbito de la Ley, se define el término **archivo** de la siguiente forma: “*Conjunto de documentos, sea cual fuere su fecha, forma y soporte material, acumulados en un proceso natural por una persona o entidad pública o privada, en el transcurso de su gestión, conservados respetando aquel orden para servir como testimonio e información a la persona o institución que los produce y a los ciudadanos, o como fuentes de la historia*”.(Negrilla fuera de texto)

El amplio concepto de archivo, permite la inclusión de gran variedad de documentos dentro del mismo, y no los limita al uso de papel u otros soportes para registrar información. Esta flexibilidad conceptual facilita que los desarrollos tecnológicos sean incorporados con la legislación actual.

Por otra parte, el mencionado artículo 3 de la Ley diferencia entre los términos archivo público, que es el conjunto de documentos pertenecientes a entidades oficiales y aquellos que se deriven de la prestación de un servicio público por entidades privadas; del concepto de archivo privado de interés público, que es aquel que por su valor para la historia, la investigación, la ciencia o la cultura es de interés público y declarado como tal por el legislador.

Con respecto a los fines de los archivos, el inciso primero del literal a) del artículo 4 de la Ley 594 de 2000, establece que el objetivo esencial de los archivos es el de disponer de la

¹¹ Por medio del cual se aprueban los estatutos del Archivo General de la Nación

¹² <http://www.archivogeneral.gov.co/index.php?idcategoria=2275> se encuentra el Acuerdo y sus subsiguientes modificaciones.

¹³ Introducción Acuerdo 07 de 1994 del Archivo General de la Nación.

¹⁴ Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones

documentación organizada, en forma tal que la información institucional sea recuperable para uso de la administración en el servicio al ciudadano y como fuente de la historia.

Continúa el artículo 4 en su literal c) disponiendo sobre la institucionalidad e instrumentalidad de los archivos, que los documentos institucionalizan las decisiones administrativas y los archivos constituyen una herramienta indispensable para la gestión administrativa, económica, política y cultural del Estado y la administración de justicia; son testimonio de los hechos y de las obras; documentan las personas, los derechos y las instituciones. Como centros de información institucional contribuyen a la eficacia, eficiencia y secuencia de las entidades y agencias del Estado en el servicio al ciudadano.

De conformidad con el literal d) los servidores públicos son responsables de la organización, conservación, uso y manejo de los documentos; mientras que los particulares son responsables ante las autoridades por el uso de los mismos.

Finalmente, es importante resaltar la adopción amplia del concepto de archivo por parte del AGN, entidad que por medio del Acuerdo 060 de 2001 definió en su artículo segundo el **Archivo Electrónico** como *el conjunto de documentos electrónicos, producidos y tratados archivísticamente, siguiendo la estructura orgánico-funcional del productor, acumulados en un proceso natural por una persona o institución pública o privada, en el transcurso de su gestión.*

3.2.3 El Documento y el Documento Electrónico de Archivo

La legislación civil, y específicamente el Código de Procedimiento Civil, ha establecido que “*son documentos los escritos, impresos, planos, dibujos, cuadros, fotografías, cintas cinematográficas, discos, grabaciones magnetofónicas, radiografías, talones, contraseñas, cupones, etiquetas, sellos y, en general, todo objeto mueble que tenga carácter representativo o declarativo, y las inscripciones en lápidas, monumentos, edificios o similares*”¹⁵, de forma tal que en el ámbito jurídico civil, existe la posibilidad de que un archivo electrónico sea reconocido como un documento, al contener un carácter representativo o declarativo.

Así mismo, la norma establece diferentes categorías de documentos que se dividen en documentos públicos o privados, auténticos o no. Son públicos los instrumentos públicos¹⁶ y las escrituras públicas¹⁷. Son privados, todos los demás.

En materia de archivo, define el artículo 3 de la Ley 594 de 2000 el **Soporte documental**, como los medios en los cuales se contiene la información, según los materiales empleados. Además de los archivos en papel, existen los archivos audiovisuales, fotográficos, fílmicos, informáticos, orales y sonoros.

Esta posibilidad de conservar los documentos mediante su incorporación en un soporte digital, la ha reconocido el Archivo General de la Nación en su Acuerdo 060 de 2001¹⁸, al

¹⁵ Art. 251 del Código de Procedimiento Civil.

¹⁶ Cuando consiste en un escrito autorizado o suscrito por funcionario público.

¹⁷ El documento otorgado por un notario público o quien haga sus veces y ha sido incorporado en el respectivo protocolo.

¹⁸ <http://www.archivogeneral.gov.co/index.php?idcategoria=2010>

disponer en su artículo 9, que para la información generada o guardada en medios magnéticos, deben seguirse las instrucciones de sus fabricantes en relación con su preservación y debe producirse en formatos compatibles, cuidando la posibilidad de recuperación, copiado y reproducción libre de virus informáticos.

El artículo 4° de la Ley 594 de 2000, en su literal h) establece dentro de los principios generales que rigen la función archivística lo siguiente: “Modernización, el Estado propugnará por el fortalecimiento de la infraestructura y la organización de sus sistemas de información, estableciendo programas eficientes y actualizados de administración de documentos y archivos”.

Igualmente, el Artículo 19 de la Ley 594 de 2000 establece que: “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:** 1. Organización archivística de los documentos. 2. 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.” (Negritas fuera de texto).

Por su parte, el artículo 2 del Acuerdo 060 de 2001, expedido por el Archivo General de la Nación, define el **documento electrónico de archivo** como el *registro de información generada, recibida, almacenada y comunicada por medios electrónicos, que permanece en*

estos medios durante su ciclo vital¹⁹; es producida por una persona o entidad en razón de sus actividades y debe ser tratada conforme a los principios y procesos archivísticos.

La Corte Constitucional analizando la equivalencia funcional²⁰ existente entre los documentos físicos y los documentos electrónicos manifiesta lo siguiente: “*En conclusión, los documentos electrónicos están en capacidad de brindar similares niveles de seguridad que el papel y, en la mayoría de los casos, un mayor grado de confiabilidad y rapidez, especialmente con respecto a la identificación del origen y el contenido de los datos, siempre que se cumplan los requisitos técnicos y jurídicos plasmados en la ley²¹.*”

3.2.4 El Sistema Nacional de Archivos

El Sistema Nacional de Archivos se articula bajo la orientación del Archivo General de la Nación, como la instancia que aporta a la construcción de la política archivística en Colombia, con descentralización administrativa y operativa para el desarrollo de proyectos y programas archivísticos de las instituciones que lo integran, brindando orientación sobre organización, manejo, preservación, conservación, servicio y control de los archivos.

El artículo 5 de la Ley 594 de 2000, dispone sobre el Sistema Nacional de Archivos en su Literal a) lo siguiente: “Es un conjunto de instituciones archivísticas articuladas entre sí,

¹⁹ El ciclo vital del documento comprende *desde el momento de la emisión, durante su período de vigencia, hasta su disposición final. Archivo General de la Nación. Reglamento General de Archivos. Artículo 60.*

²⁰ Sobre la equivalencia funcional la Corte manifestó: Se adoptó el criterio flexible de “equivalente funcional”, que tuviera en cuenta los requisitos de forma fiabilidad, inalterabilidad y rastreabilidad, que son aplicables a la documentación consignada sobre papel, ya que los mensajes de datos por su naturaleza, no equivalen en estricto sentido a un documento consignado en papel. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-662 de 2000. Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz.

²¹ Ibidem.

que posibilitan la homogenización y normalización de los procesos archivísticos, promueven el desarrollo de estos centros de información, la salvaguarda del patrimonio documental y el acceso de los ciudadanos a la información y a los documentos”.

El sistema fue reglamentado mediante el Decreto 4124 de 2004 el cual en su artículo 1° define la finalidad del Sistema Nacional de Archivos de la siguiente manera:

“Fines del Sistema Nacional de Archivos. El Sistema Nacional de Archivos, orientado y coordinado por el Archivo General de la Nación, tiene como fin establecer y adoptar el conjunto de políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos de carácter archivístico para la gestión y manejo de los documentos y archivos en todo el territorio nacional, propiciando y contribuyendo a la organización técnica y normativa de los archivos y a la actualización de prácticas, procedimientos y servicios de archivo”.

3.2.5 La Gestión Documental y los Procesos de Gestión de Documentos

La **gestión documental** se define como el conjunto de actividades administrativas y técnicas tendientes a la planificación, manejo y organización de la documentación producida y recibida por las entidades, desde su origen hasta su destino final, con el objeto de facilitar su utilización y conservación²².

Dentro del marco jurídico establecido en la Ley 594 de 2000, la gestión documental se encuentra enmarcada dentro del concepto de Archivo Total, el cual comprende todos los procesos tales como producción, recepción, distribución, consulta, organización,

recuperación y disposición final de los documentos y de forma expresa, refiere entre otros aspectos, a la obligación de la elaboración y adopción de las Tablas de Retención Documental²³.

Igualmente la Ley 594 de 2000 establece que: “Las entidades públicas deberán elaborar programas de gestión de documentos, pudiendo contemplar el uso de nuevas tecnologías y soportes, en cuya aplicación deberán observarse los principios y procesos archivísticos”²⁴

Aunque la Ley 594 de 2000 establece la obligación de realizar estos programas, no define claramente en qué consisten los mismos. Para tal fin, en la guía preparada por el Archivo General para el desarrollo de dichos programas se establece que estos comprenden: “(...) el conjunto de instrucciones en las que se detallan las operaciones para el desarrollo de los procesos de la gestión documental al interior de cada entidad, tales como producción, recepción, distribución, trámite, organización, consulta, conservación y disposición final de los documentos”²⁵.

3.2.6 Conclusiones

- ✓ La información es un recurso con el que cuentan las entidades públicas y que a su vez representa un derecho fundamental de los ciudadanos en cuanto al acceso pertinente, oportuno y veraz de la misma. La adopción de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las diferentes etapas de la labor archivística, facilitan la garantía del

²² Artículo 3 de la Ley 594 de 2000.

²³ El Artículo 3 de la Ley 594 de 2000 define la Tabla de Retención Documental de la siguiente forma: “Es el Listado de series con sus correspondientes tipos documentales, a las cuales se asigna el tiempo de permanencia en cada etapa del ciclo vital de los documentos”.

²⁴ Ley 594 de 2000, artículo 21.

²⁵ <http://www.archivogeneral.gov.co/index.php?idcategoria=1234>.
Revisado 30 de noviembre de 2011.

acceso ciudadano a la información, así como el intercambio entre entidades.

- ✓ La normatividad actual permite la incorporación de documentos electrónicos y su archivo en sistemas de estas características, siempre y cuando den cumplimiento a los lineamientos contenidos en la normatividad nacional, dentro de ellos los establecidos en el artículo 19 de la Ley 594 de 2000.
- ✓ La función archivística reconoce cada vez más la importancia del manejo y validez de los documentos electrónicos y la integración entre los sistemas de gestión electrónica de documentos y los principios de la función archivística.
- ✓ La autoridad nacional, en temas de gestión documental es el Archivo General de la Nación. En consecuencia, tiene la función de armonizar las reglas relacionadas con la implementación de las Tecnologías de la Información de manera uniforme dentro de las diferentes entidades del Estado.

3.3 El Control Interno y los Procesos Electrónicos en la Administración Pública

El régimen de control interno dentro del Estado Colombiano tiene un origen constitucional como base para su implementación y desarrollo. Parte del propósito de garantizar que la función administrativa tenga una orientación clara en sus objetivos y que existan las herramientas que permitan verificar de forma objetiva este cometido.

En el presente título se analizará brevemente el marco general normativo del control interno en Colombia, con el fin de exponer la posibilidad de implementar las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) dentro de los procesos de la administración pública. No obstante, es importante partir de la premisa que cada entidad se encuentra en la obligación de revisar la normatividad expuesta y dar cumplimiento a la Ley nacional, de acuerdo con las normas que la rigen y el proceso específico que se pretenda soportar por medios electrónicos.

En este sentido, no se encuentra dentro del propósito del presente apartado explicar en detalle la forma de adopción de un sistema de control interno dentro de una entidad, considerando que esta competencia le corresponde al Departamento Administrativo de la Función Pública –DAFP²⁶. Este documento

pretende que las entidades incluyan de forma ineludible la normatividad colombiana sobre control interno dentro de la evaluación y análisis que se realice de forma previa a la implementación de procesos electrónicos.

3.3.1 El Control Interno Gubernamental de acuerdo con la Normatividad Nacional

El desarrollo normativo del control interno en Colombia se encuentra fundamentado en los artículos 209 y 269 de la Constitución Política de 1991. El primero de estos artículos, establece dentro de los principios de la función administrativa, la obligación, en cabeza de la administración pública en todos sus niveles, de contar con un control Interno.

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

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.” (Negrillas fuera de texto)

Por su parte, el artículo 269 desarrolla la obligación de Control interno dentro de las entidades públicas de la siguiente manera:

²⁶ De conformidad con el artículo 3 del Decreto 1599 de 2005: “El Departamento Administrativo de la Función Pública, DAFP, administrará y distribuirá para todas las entidades del Estado obligadas conforme el artículo 5° de la Ley 87 de 1993, los instrumentos necesarios para el diseño, desarrollo e implementación de cada uno de los elementos, componentes y subsistemas del Modelo Estándar de Control Interno”.

“En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley, la cual podrá establecer excepciones y autorizar la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas.”

Sobre este tipo de control interno y su armonización con el control posterior de la gestión pública ejercido por las contralorías y consagrado en el artículo 267, la Corte Constitucional se ha manifestado de la siguiente manera:

“Este control es principalmente axiológico y finalista, pues propende por asegurar que la gestión institucional de todos los órganos del Estado, se oriente hacia la realización de los fines que constituyen su objetivo y, que esta se realice con estricta sujeción a los principios constitucionales que guían el ejercicio de la función pública”²⁷.

La obligación contenida en los artículos anteriormente mencionados, fue posteriormente desarrollada mediante la Ley 87 de 1993, *“por medio de la cual se establecen los parámetros para el ejercicio del control interno por parte de las entidades públicas”*. La citada Ley 87, define en su artículo 1, el concepto de **Control Interno** de la siguiente forma:

“Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así

como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.

El ejercicio del control interno debe consultar los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales. En consecuencia, deberá concebirse y organizarse de tal manera que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos existentes en la entidad, y en particular de las asignadas a aquellos que tengan responsabilidad del mando.

PARÁGRAFO. *El control interno se expresará a través de las políticas aprobadas por los niveles de dirección y administración de las respectivas entidades y se cumplirá en toda la escala de la estructura administrativa, mediante la elaboración y aplicación de técnicas de dirección, verificación y evaluación de regulaciones administrativas, de manuales de funciones y procedimientos, de sistemas de información y de programas de selección, inducción y capacitación de personal.”²⁸*

De conformidad con el citado artículo, el control interno ejerce una influencia omnipresente dentro del funcionamiento de una entidad pública, y parte de una planificación directa, implementada desde la punta de la pirámide organizacional de la entidad, que irradia su contenido de forma descendente hasta la base de la misma.

Sin embargo, la fuente de la que emana el control interno debe atender el marco normativo

²⁷ Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 506, 14 de Julio de 1999, M.P. Fabio Morón Díaz.

²⁸ Artículo 1, Ley 87 de 1993.

que contiene los principios rectores de la administración pública, los cuales ha sintetizado la Corte Constitucional de la siguiente forma:

En esta oportunidad, la Corte reitera nuevamente el mandato superior de sujeción de las autoridades administrativas a la Constitución y a la ley, y por ende al precedente judicial de las Altas Cortes, en desarrollo del Estado Social y Constitucional de Derecho-art.1 CP-; los fines esenciales del Estado-art.2-; la jerarquía superior de la Constitución-art.4-; la sujeción de las autoridades públicas a la Constitución-artículos 6º, 121 y 123 CP-; el debido proceso y principio de legalidad-art.29 CP-; el derecho a la igualdad-art.13 CP-; la buena fé de las autoridades públicas-art.83 CP-; los principios de la función administrativa-art. 209 CP-; la fuerza vinculante del precedente judicial-artículo 230 superior-; y la fuerza vinculante de las decisiones de constitucionalidad-artículo 241 de la Carta Política.”²⁹

Continúa el artículo 2 de la Ley 87 de 1993 estableciendo dentro de los objetivos del Sistema de Control Interno los siguientes:

- a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten;
- b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;
- c) Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos

al cumplimiento de los objetivos de la entidad;

- d) Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;
- e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;
- f) Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos;
- g) Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;
- h) Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características;

De acuerdo con lo anterior, la entidad que adelante la implementación de procesos electrónicos, debe tomar como punto de partida dentro de su análisis previo estas iniciativas, de tal manera que logre dar cumplimiento a los objetivos contenidos en la normatividad, y le permitan evaluar los beneficios de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el proceso correspondiente.

Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones son herramientas perdurables que utilizadas correctamente permiten mejorar la actividad administrativa. En consecuencia, su adopción debe basarse en criterios que justifiquen las inversiones. Adicionalmente, las tecnologías que decida utilizar la entidad, deben ser elegidas garantizando, como lo establece el literal b) de la Ley 87 de 1993 previamente expuesta: la eficacia, la economía y la eficiencia.

²⁹ Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C- 539 de 2011. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

Para entender el concepto de eficacia, es pertinente acudir al Nuevo Código Contencioso Administrativo³⁰, que en su artículo 3 numeral 11, identifica la eficacia como un principio según el cual las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad. Por lo tanto, el empleo de un proceso electrónico no debe simplemente procurar el cumplimiento de un objetivo, sino que debe cumplirlo y este cumplimiento debe ser susceptible de verificación.

De acuerdo con el principio de economía, contenido en el numeral 12 del artículo 3 del Nuevo Código Contencioso, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.

En consecuencia, un proceso electrónico debe significar un avance para la administración en cualquiera de las funciones de la organización en las que sea implementado, con la mejor relación costo-beneficio de las herramientas seleccionadas, representando este hecho una mayor eficiencia en el cumplimiento de los fines de la entidad.

Para la materialización de estos preceptos, es necesaria la elaboración de un mapa de ruta que dirija los esfuerzos de la entidad. La normatividad fija la misión de una organización pública y los objetivos y principios básicos que la rigen. Sin embargo, este hecho no deja de constituir un marco general de acción que no limita la implementación de estrategias de gestión.

³⁰ Expedido por la Ley 1437 de 2011. De conformidad con el artículo 308 de la norma, el Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

En este sentido, el artículo 4 de la Ley 87 de 1993, dispone que toda entidad bajo la responsabilidad de sus directivos debe como mínimo implementar ciertos aspectos que orienten la aplicación del control interno, dentro de los que se encuentra el establecimiento de objetivos y metas tanto generales como específicas, así como la formulación de los planes operativos que sean necesarios; la definición de políticas como guías de acción y procedimientos para la ejecución de los procesos; la adopción de un sistema de organización adecuado para ejecutar los planes; y la delimitación precisa de la autoridad y los niveles de responsabilidad entre otros.

Acciones como las descritas anteriormente, especialmente la definición de procedimientos para la ejecución de los procesos, permite que la entidad incluya dentro de los mismos, la implementación de herramientas TIC como soporte de los procesos, tanto para los nuevos que implemente la entidad como para los existentes que se pretendan modernizar.

La anterior afirmación, es soportada en aspectos contenidos también en el artículo 4 y que hacen referencia a la adopción de normas para la protección y utilización racional de los recursos. Así como el establecimiento de sistemas modernos de información que faciliten la gestión y el control.

Por otra parte, de conformidad con el artículo 5 de la Ley en estudio, las disposiciones contenidas en ella serán aplicables a todos los organismos y entidades de las Ramas del Poder Público en sus diferentes órdenes y niveles, así como en la organización electoral, en los organismos de control, en los establecimientos públicos, en las empresas industriales y comerciales del Estado, en las sociedades de

economía mixta en las cuales el Estado posea el 90% o más de capital social, en el Banco de la República y en los fondos de origen presupuestal.

Finalmente, el artículo 6 de la Ley dispone que el establecimiento y desarrollo del Sistema de Control Interno en los organismos y entidades públicas, tenga como funcionario responsable al representante legal o máximo directivo correspondiente. No obstante, la aplicación de los métodos y procedimientos al igual que la calidad, eficiencia y eficacia del control interno, también será de responsabilidad de los jefes de cada una de las distintas dependencias de las entidades y organismos.

De acuerdo con los temas analizados anteriormente, el control interno en las entidades públicas tiene su origen en la Constitución Política Nacional, y la fijación de un marco legal en la Ley 87 de 1993. En esta norma se establecen los objetivos y acciones que deben ser implementados por la administración pública con el fin de encuadrar la gestión de sus actividades en cumplimiento de la normatividad nacional, y de estrategias orientadas al cumplimiento de sus fines, dentro de mecanismos que permitan el control y verificación de los mismos.

Queda claro igualmente que la implementación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la gestión administrativa, no son fines en sí mismos, sino herramientas que aplicadas a los procesos de las entidades, bajo criterios de eficacia y economía, y en armonía con las estrategias y políticas de la organización, pueden en cada caso, ayudar a optimizar las actuaciones de las mismas.

3.3.2 El Modelo Estándar de Control Interno - MECI

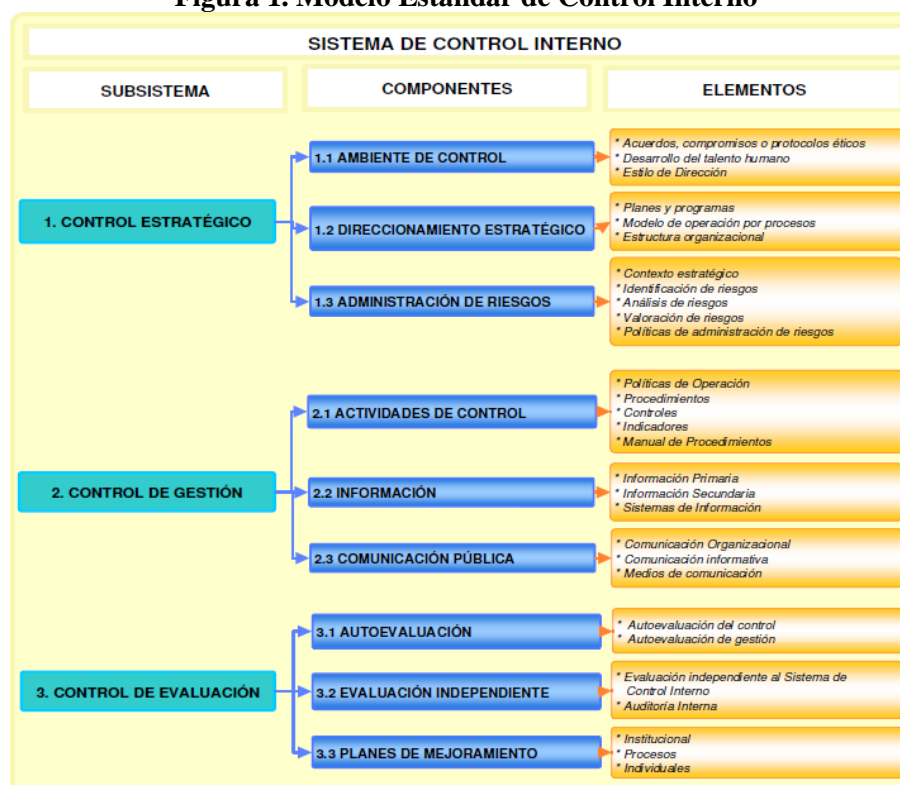
El Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano – MECI 1000:2005, de conformidad con el artículo 1 del Decreto 1599 de 2005, determina las generalidades y la estructura necesaria para establecer, documentar, implementar y mantener un Sistema de Control Interno en las entidades y agentes obligados conforme el artículo 5° de la Ley 87 de 1993.

Establece MECI dentro de sus generalidades, que *la orientación de este Modelo promueve la adopción de un enfoque de operación basado en procesos, el cual consiste en identificar y gestionar, de manera eficaz, numerosas actividades relacionadas entre sí. Una ventaja de este enfoque es el control continuo que proporciona sobre los vínculos entre los procesos individuales que hacen parte de un sistema conformado por procesos, así como sobre su combinación e interacción*³¹.

El Modelo Estándar de Control interno desarrolla los preceptos contenidos en la Ley 87 de 1993, especialmente en su artículo 1, estructurando el sistema de control interno mediante subsistemas que abordan aspectos específicos de la gestión administrativa. Con este propósito, los mencionados subsistemas se dividen en componentes y estos a su vez en elementos específicos, tal y como es posible observar en la siguiente gráfica incluida en el modelo:

³¹ Numeral 1.1. Generalidades. Sistema de Control Interno para las entidades regidas por la Ley 87 de 1993.

Figura 1. Modelo Estándar de Control Interno



Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP

El Modelo de Control Interno establece los siguientes principios aplicables al mismo: i) Autocontrol: entendido como la capacidad del servidor público de controlar sus funciones de conformidad con los preceptos del control interno que se han explicado en este documento; ii) Autorregulación: Se observa dentro del ámbito institucional de la entidad y su capacidad de concertar esfuerzos orientados al desarrollo e implementación del Sistema de Control Interno, bajo un entorno de integridad, eficiencia y transparencia en la actuación pública; iii) Autogestión: La entidad pública se encuentra en capacidad para interpretar, coordinar, aplicar y evaluar de manera efectiva, eficiente y eficaz la función administrativa que le ha sido asignada por la Constitución, la ley y sus reglamentos.

En los anteriores términos se destacan las principales características del Modelo Estándar de Control Interno, que tal y como se explicó al iniciar la presente sección, se expone con el fin de evidenciar la posibilidad jurídica de implementar las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones dentro de los diferentes procesos que adelante la entidad correspondiente, tomando siempre en consideración el sistema de control interno de la misma.

Finalmente, es importante recomendar que las entidades que no cuentan con un sistema de control interno verifiquen en primer lugar si se encuentran obligadas a adoptar MECI, y de ser así, es necesario acudir al Departamento Administrativo de la Función Pública –DAFP–, que es el organismo competente para

proporcionar las herramientas necesarias que permitan la implementación del modelo.

3.4 El Sistema de Gestión de Calidad

El artículo 1 de la Ley 872 de 2003 dispone lo siguiente: *“Créase el Sistema de Gestión de la calidad de las entidades del Estado, como una herramienta de gestión sistemática y transparente que permita dirigir y evaluar el desempeño institucional, en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de las entidades y agentes obligados, la cual estará enmarcada en los planes estratégicos y de desarrollo de tales entidades. El sistema de gestión de la calidad adoptará en cada entidad un enfoque basado en los procesos que se surten al interior de ella y en las expectativas de los usuarios, destinatarios y beneficiarios de sus funciones asignadas por el ordenamiento jurídico vigente”*.

Por su parte, el artículo 2 de la mencionada Ley, con respecto a los sujetos obligados determina los siguientes: *“(…) los organismos y entidades del Sector Central y del Sector Descentralizado por servicios de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden Nacional, y en la gestión administrativa necesaria para el desarrollo de las funciones propias de las demás ramas del Poder Público en el orden nacional. Así mismo en las Corporaciones Autónomas Regionales, las entidades que conforman el Sistema de Seguridad Social Integral de acuerdo con lo definido en la Ley 100 de 1993, y de modo general, en las empresas y entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios y no domiciliarios de naturaleza pública o las privadas concesionarios del Estado”*.

El artículo 3 de la Ley establece que el sistema será complementario al control interno y que podrá integrarse al mismo; en este sentido, el Departamento Administrativo de la Función Pública, en conjunto con la Alcaldía Mayor de Bogotá, elaboraron una guía de armonización en la implementación y convivencia de los dos sistemas³².

Con relación al tema de implementación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones dentro de los procesos que adelanta una entidad, es pertinente remitirse al artículo 4 de la Ley, que establece los requisitos para la implementación del sistema, que a la vez se convierten en pautas a tener en cuenta para el diseño de procesos electrónicos y estas son las siguientes:

- ✓ Identificar cuáles son sus usuarios, destinatarios o beneficiarios de los servicios que presta o de las funciones que cumple; los proveedores de insumos para su funcionamiento; y determinar claramente su estructura interna, sus empleados y principales funciones.
- ✓ Determinar los criterios y métodos necesarios para asegurar que estos procesos sean eficaces tanto en su operación como en su control.
- ✓ Identificar y diseñar, con la participación de los servidores públicos que intervienen en cada uno de los procesos y actividades, los puntos de control sobre los riesgos de mayor probabilidad de ocurrencia o que generen un impacto considerable en la satisfacción de las necesidades y

³²<http://mecicalidad.dafp.gov.co/documentacion/Sistema%20de%20Gestion%20de%20la%20Calidad/GuiaArmonizacionMECICalidad.pdf>.
Revisada 18 de noviembre de 2011.

expectativas de calidad de los usuarios o destinatarios, en las materias y funciones que le competen a cada entidad.

- ✓ Documentar y describir de forma clara, completa y operativa, los procesos identificados en los literales anteriores, incluyendo todos los puntos de control. Solo se debe documentar aquello que contribuya a garantizar la calidad del servicio.
- ✓ Ejecutar los procesos propios de cada entidad de acuerdo con los procedimientos documentados.
- ✓ Realizar el seguimiento, el análisis y la medición de estos procesos.
- ✓ Implementar las acciones necesarias para alcanzar los resultados planificados y la mejora continua de estos procesos.
- ✓ Diseño de indicadores que permitan, como mínimo, medir variables de eficiencia, de resultado y de impacto que faciliten el seguimiento por parte de los ciudadanos y de los organismos de control, los cuales estarán a disposición de los usuarios o destinatarios y serán publicados de manera permanente en las páginas electrónicas de cada una de las entidades cuando cuenten con ellas.

Los requerimientos anteriormente descritos contenidos en la Ley, constituyen lineamientos generales que deben verificarse dentro del diseño de los procesos de la administración. Es claro que una entidad que tenga implementado el sistema, tendrá estos mínimos de la norma como verificaciones habituales al momento de implementar sus procesos. No obstante, se considera importante destacarlos en este aparte.

3.4.1 Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública

El Decreto 4110 de 2004, dispone en su artículo 1 la adopción de la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública, NTCGP 1000:2004, la cual determina las generalidades y los requisitos mínimos para establecer, documentar, implementar y mantener un Sistema de Gestión de la Calidad en los organismos, entidades y agentes obligados conforme al artículo 2° de la Ley 872 de 2003. Por su parte, el Decreto 4485 de 2009, en su artículo 1, establece la actualización de la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP 1000 a la versión 2009.

La Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública tiene como ámbito de aplicación todas las entidades determinadas en la normatividad nacional, y se ha elaborado con el propósito de que éstas puedan mejorar su desempeño y su capacidad de proporcionar productos y/o servicios que respondan a las necesidades y expectativas de sus clientes³³.

Establece la norma que su aplicación es genérica y no es su propósito establecer uniformidad en la estructura y documentación del Sistema de Gestión de la Calidad de las diferentes entidades, puesto que reconoce que el diseño e implementación del Sistema está influenciado por:

- a) el marco legal aplicable a la entidad,
- b) el entorno de la entidad, los cambios y los riesgos asociados a éste,
- c) sus necesidades cambiantes,
- d) sus objetivos particulares,
- e) los productos y/o servicios que proporciona,

³³ Norma Técnica de la Calidad en la Gestión Pública (NTCGP 1000:2009).
http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrive_publicaciones?no=628. Revisión 22 de noviembre 2011.

- f) los procesos que emplea y
- g) el tamaño y la estructura de la entidad³⁴.

Dentro de los principios de Gestión de la Calidad reconocidos e incorporados dentro de la norma técnica, se incluye el de un enfoque basado en procesos contenido en el literal d) del numeral 1.2., de acuerdo con el mismo: *“en las entidades existe una red de procesos, la cual, al trabajar articuladamente, permite generar valor. Un resultado deseado se alcanza más eficientemente cuando las actividades y los recursos relacionados se gestionan como un proceso”*³⁵.

Así mismo, el principio de mejora continua incluido en el literal f) del mencionado numeral, establece que *“siempre es posible implementar maneras más prácticas y mejores para entregar los productos o prestar servicios en las entidades. Es fundamental que la mejora continua del desempeño global de las entidades sea un objetivo permanente para aumentar su eficacia, eficiencia y efectividad”*³⁶.

Los anteriores principios permiten concluir que la normatividad no obstaculiza la incorporación de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones como soporte de los procesos que permitan optimizar la calidad de los productos y/o servicios que presten las entidades, incluidos aquellos que aunque no finalicen su función directamente en el ciudadano, sí aumenten la eficacia, eficiencia y efectividad de la entidad considerada como un todo.

3.4.2 Relación entre MECI y Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública

El sistema de gestión de la Calidad y el MECI, integran todos los aspectos de la organización, ya que la calidad y el control deben estar presentes en todas las áreas, procesos y actividades de cada una de las entidades, la cual será medida básicamente en términos de satisfacción en la prestación de los servicios que legalmente le correspondan a las entidades.

Ambas normas técnicas contienen elementos que al ser aplicados de manera organizada y coordinada ayudan a alcanzar los objetivos de cada sistema, con procesos de mejoramiento continuo, lo que ayuda no solo en su implementación, sino a su vez a las entidades en el cumplimiento de sus obligaciones legales. El planteamiento de ambos sistemas permite su implementación en forma paralela y armonizada, y así lo reconoció el Gobierno Nacional, mediante decreto 2913 de 2007 por el cual une las fechas límites de implementación de ambos sistemas.

³⁴ http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrive_publicaciones?no=628. Revisada 22 de noviembre de 2011.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Ibidem.

3.5 Nuevo Código Contencioso Administrativo

El Nuevo Código Contencioso Administrativo, que de conformidad con su artículo 308 entrará en vigencia a partir del dos (2) de julio del año 2012, tiene dentro del ámbito de aplicación de su primera parte, todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos según la norma se les dará el nombre de autoridades.

En la exposición de motivos presentada ante el Congreso para la aprobación del proyecto que se convertiría en la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Nuevo Código Contencioso Administrativo, ya se hacía alusión a la inclusión de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el mismo y la finalidad que se buscaba: *“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 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.”*³⁷

En el presente aparte se realizará un breve repaso de las principales innovaciones normativas relacionadas con las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

contenidas dentro del Nuevo Código Contencioso Administrativo.

3.5.1 Principios

- ✓ **Igualdad:** El artículo 3 del Código contiene los principios aplicables a la administración pública; dentro de ellos en el numeral 2 se incluye el principio de la igualdad, según el cual *las autoridades darán el mismo trato y protección a las personas e instituciones que intervengan en las actuaciones bajo su conocimiento. No obstante, serán objeto de trato y protección especial las personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.*

Este principio administrativo obedece a un desarrollo del derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política de 1991. En el ámbito de la aplicación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, es importante que las entidades den el mismo trato a las personas sin importar el canal por el cual se está interactuando. No se puede dar un trato preferencial a los ciudadanos que se relacionen con la administración por medios físicos sobre aquellos que lo hagan por medios electrónicos. Así mismo, el uso de medios electrónicos no puede reemplazar los medios físicos cuando con ello se restrinja el acceso de parte de la población a cualquier canal de atención o prestación de un servicio.

- ✓ **Publicidad:** El numeral 9 del citado artículo dispone que *las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones,*

³⁷ Gaceta del Congreso, No. 1173, Martes 17 de noviembre de 2009, p. 60

notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código (...).

El principio de publicidad establece la obligación para la administración de publicar la información ordenada por la Ley, permitiéndole con estos fines el empleo de las TIC. La consecuencia de este principio, es que confirma la legitimación de las herramientas electrónicas como medio idóneo para publicitar el accionar administrativo.

- ✓ **Celeridad:** Por este principio las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.

La implementación y el fomento de las herramientas electrónicas deberán permitir a las entidades optimizar sus procedimientos, de forma tal que permita una administración diligente en su accionar.

3.5.2 Otras Previsiones

- ✓ Dentro de los derechos de las personas ante la Administración Pública, contenidos en el artículo 5 del Nuevo Código, estas podrán presentar peticiones por cualquier medio tecnológico o electrónico disponible en la entidad, aún por fuera de las horas de atención al público.
- ✓ En el otro extremo se encuentran los deberes de la administración en la atención al público contenidos en el artículo 7, que en

su numeral 4 dispone que las entidades para la atención de peticiones, quejas, denuncias o reclamos deberán establecer un sistema de turnos acorde con las necesidades del servicio y las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Así mismo, deberán tramitar las peticiones que reciban por medios electrónicos y adoptar medios tecnológicos para el trámite y resolución de las mismas. Aclarando que no se debe olvidar, como se mencionó dentro de la explicación de igualdad, la provisión de medios alternativos a los electrónicos, para las personas que no cuenten con acceso a los mismos.

- ✓ El artículo 8 en desarrollo del principio de publicidad previamente expuesto, dispone que las autoridades deberán mantener a disposición de toda persona, información completa y actualizada, en el sitio de atención y en la página electrónica, y suministrarla a través de los medios impresos y electrónicos de que disponga, y por medio telefónico o por correo, sobre los siguientes aspectos:

1. Las normas básicas que determinan su competencia.
2. Las funciones de sus distintas dependencias y los servicios que prestan.
3. Las regulaciones, procedimientos, trámites y términos a que están sujetas las actuaciones de los particulares frente al respectivo organismo o entidad.
4. Los actos administrativos de carácter general que expidan y los documentos de interés público relativos a cada uno de ellos.
5. Los documentos que deben ser suministrados por las personas según la actuación de que se trate.

6. Las dependencias responsables según la actuación, su localización, los horarios de trabajo y demás indicaciones que sean necesarias para que toda persona pueda cumplir sus obligaciones o ejercer sus derechos.
7. La dependencia, y el cargo o nombre del servidor a quien debe dirigirse en caso de una queja o reclamo.
8. Los proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamenten, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas. Para el efecto, deberán señalar el plazo dentro del cual se podrán presentar observaciones, de las cuales se dejará registro público. En todo caso la autoridad adoptará autónomamente la decisión que a su juicio sirva mejor el interés general.

3.5.3 Utilización de medios electrónicos en el procedimiento administrativo

Mención especial debe realizarse del capítulo IV del Nuevo Código que desarrolla lo correspondiente a la utilización de medios electrónicos en el procedimiento administrativo, comenzando por el artículo 53, que establece que los procedimientos y trámites administrativos podrán realizarse a través de medios electrónicos. Así mismo, reconoce la garantía de igualdad de acceso a la administración por parte de las personas, obligando que las entidades aseguren mecanismos suficientes y adecuados de acceso gratuito a los medios electrónicos, o permitan el uso alternativo de otros procedimientos.

Es muy importante en el análisis de este capítulo, la remisión dispuesta en el inciso segundo del citado artículo 53, en el sentido en que 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. De esta forma se incorporan las previsiones legales sobre firma electrónica, firma digital, entidades de certificación y demás temas afines y relacionados contenidos en la normatividad correspondiente.

- ✓ El artículo 54 establece el derecho de las personas a actuar ante la administración por medios electrónicos, previo registro de su dirección de correo electrónico. El registro no es requerido para la presentación de peticiones y con respecto al término de las actuaciones, dispone que las mismas se entenderán hechas en término siempre que hubiesen sido registradas hasta antes de las doce de la noche y se radicarán el siguiente día hábil.
- ✓ El artículo 55 reconoce la equivalencia funcional de los documentos públicos en medios electrónicos. Extendiendo su validez y fuerza probatoria a las reproducciones efectuadas a partir de los respectivos archivos electrónicos.
- ✓ Por su parte, el artículo 56 establece la posibilidad, previa aceptación del interesado, que la notificación de los actos administrativos se realice a través de medios electrónicos. Esta aceptación podrá revocarse expresamente durante el proceso. La notificación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda al acto administrativo, fecha y hora que deberá certificar la administración.
- ✓ De acuerdo con el artículo 57, las autoridades, en el ejercicio de sus funciones, podrán emitir válidamente actos administrativos por medios electrónicos siempre y cuando se asegure su autenticidad,

integridad y disponibilidad de acuerdo con la Ley. En este aspecto es importante recordar que estos actos deben garantizar el acceso de conformidad con el principio de igualdad y que su soporte legal primario se encuentra en la Ley 527 de 1999.

- ✓ El Archivo electrónico de documentos se encuentra contenido en el artículo 58 del Nuevo Código y establece que cuando el procedimiento administrativo se adelante utilizando medios electrónicos, los documentos deberán ser archivados en este mismo medio. Podrán almacenarse por medios electrónicos, todos los documentos utilizados en las actuaciones administrativas.

Complementa aclarando que la conservación de los documentos electrónicos que contengan actos administrativos de carácter individual, deberá asegurar la autenticidad e integridad de la información necesaria para reproducirlos, y registrar las fechas de expedición, notificación y archivo. Esta disposición debe interpretarse en concordancia con la normatividad archivística nacional, expuesta dentro del apartado correspondiente del presente documento.

- ✓ El artículo 59 con respecto al expediente electrónico, lo define como el conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contengan. Agrega 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.

- ✓ En el artículo 60 se incorpora el concepto de Sede electrónica dentro de la administración pública colombiana; según el mismo, toda autoridad deberá tener al menos una dirección electrónica. Esta disposición debe entenderse como que la dirección electrónica es una asimilación a una dirección física. Es decir que toda entidad debe tener un espacio virtual asimilable en prestaciones y funcionalidades a uno físico.

En este espacio, continúa el artículo, la autoridad respectiva garantizará condiciones de calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad de la información de acuerdo con los estándares que defina el Gobierno Nacional.

Establece el Nuevo Código que la sede podrá ser compartida por varias entidades siempre y cuando se identifique claramente quién es el responsable de garantizar las condiciones de calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad. Así mismo, cada autoridad usuaria de la sede compartida será responsable de la integridad, autenticidad y actualización de la información y de los servicios ofrecidos por este medio.

- ✓ Para efectos de la gestión documental y de los procesos que la soporten, es de gran importancia el artículo 61 de la norma, que establece una serie de requerimientos para la recepción de documentos electrónicos por parte de las autoridades como son los siguientes:
 1. Llevar un estricto control y relación de los mensajes recibidos en los sistemas de información incluyendo la fecha y hora de recepción.

2. Mantener la casilla del correo electrónico con capacidad suficiente y contar con las medidas adecuadas de protección de la información.
 3. Enviar un mensaje acusando el recibo de las comunicaciones entrantes indicando la fecha de la misma y el número de radicado asignado.
- ✓ Un aspecto que genera incertidumbre para el empleo de medios electrónicos con la administración, es el relacionado con los medios que comprueben la recepción y envío de mensajes. En este sentido el artículo 62 de la Ley dispuso las siguientes reglas:
1. El mensaje de datos emitido por la autoridad para acusar recibo de una comunicación, será prueba tanto del envío hecho por el interesado como de su recepción por la autoridad.
 2. Cuando fallen los medios electrónicos de la autoridad, que impidan a las personas enviar sus escritos, peticiones o documentos, el remitente podrá insistir en su envío dentro de los tres (3) días siguientes, o remitir el documento por otro medio dentro del mismo término, siempre y cuando exista constancia de los hechos constitutivos de la falla en el servicio.
- ✓ Finalmente, vale la pena resaltar que de conformidad con el artículo 64 del Nuevo Código Contencioso Administrativo, 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.

3.6 Marco General de la Contratación Pública

Con el fin de ofrecer un panorama que exponga el marco general normativo de la contratación pública, de forma tal que las entidades lo tengan en cuenta al momento de implementar cualquier esfuerzo por incorporar las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones dentro de sus procesos, a continuación se contextualiza de forma breve el marco normativo enunciado.

El esquema de contratación estatal en Colombia ha tenido una reglamentación que ha evolucionado desde la libertad plena, previa a la Constitución de 1886, hasta una detallada y garantista, desde la expedición de la Constitución de 1991. En dichas etapas, se ha tratado de determinar la mejor forma bajo la cual la administración pública puede acceder a los bienes y servicios que se requieren para la satisfacción del interés general y el cumplimiento de sus fines y objetivos correspondientes.

En desarrollo de la facultad expresa que se le otorgó al Congreso de la República en el Artículo 150 de la Constitución Política de 1991, se expidió el estatuto general de contratación de la administración pública, mediante la expedición de la ley 80 de 1993, convirtiéndose éste en el tercer estatuto de la historia de Colombia, después del expedido mediante el Decreto de la Ley 150 de 1976 y el Decreto de la Ley 222 de 1983.

En dicha norma, modificada por la Ley 1150 de 2007, y sus decretos reglamentarios, se establece un marco general de contratación que cumple con las siguientes características:

- i. Se unifica el criterio de entidades estatales, complementadas por las que se devienen del Estatuto Orgánico del Presupuesto y la Propia Constitución, que están obligadas a cumplir con los trámites especiales de convocatorias a procesos de selección.
- ii. Se determinan los principios bajo los cuales se deben regir los procesos de selección: principio de economía, de igualdad, de debido proceso en actuaciones administrativas, de la buena fe, de legalidad, de proporcionalidad, de publicidad, de reciprocidad de las prestaciones contractuales, de responsabilidad, de selección objetiva y de transparencia.
- iii. Se refuerza el criterio de servicio público en los contratos del Estado, con la inclusión de cláusulas exorbitantes (terminación, modificación e interpretación unilateral, y la declaratoria de la caducidad) a favor de las entidades estatales en razón del interés general y el servicio público.
- iv. Se extiende un régimen de inhabilidades e incompatibilidades amplio, y establece un

régimen de registro único de proponentes, entre otros.

De acuerdo con lo anterior, se genera un esquema competitivo de oferentes, que tienen la obligación en caso de resultar adjudicatarios, de ayudarle a la Administración a cumplir con sus cometidos, en el cual se rige el derecho privado para todos los asuntos que no estén expresamente contemplados. Un régimen que responde en mucho a las necesidades de una contratación ágil, pública y responsable de las decisiones que se adopten por los administradores, al tener controles posteriores sobre las actuaciones y recursos públicos.

Valga esta breve contextualización para recordar a las entidades que si dentro de los procesos que se pretendan soportar en las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se hace necesaria la contratación de bienes y/o servicios, estas deberán atender la normatividad que sobre el tema aplique a las mismas.

4. Casos de implementación de políticas de automatización de procesos electrónicos en Entidades del Estado.

Las políticas de soporte de procesos de la administración pública en las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones han tenido un desarrollo que se puede calificar como poco uniforme. Algunos ejemplos son los siguientes:

4.1 Ventanilla Única de Comercio Exterior - VUCE

Con el fin de armonizar los requisitos, trámites y documentos exigidos por las entidades que intervienen en las operaciones de comercio exterior, así como transacciones internacionales y propiciar mejores condiciones de competitividad, se expidió el Decreto 4149 de 2004, el cual crea la Ventanilla Única de Comercio Exterior.

Su objeto en primer lugar, es tramitar las autorizaciones, permisos, certificaciones o vistos buenos previos que exigen las diferentes entidades competentes para la realización de las operaciones específicas de exportación e importación, y por otro lado, consultar información relacionada con los procedimientos previos a la importación y exportación.

Mediante la Circular externa 038 de 2005, del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se establece la necesidad de que las partes interesadas en la interacción con la citada ventanilla deben adquirir como medio probatorio idóneo, la certificación de una firma digital abierta, con la cual se garantice la identidad del remitente, su aprobación del contenido incluido en el mensaje de datos y la inalterabilidad del mismo.

4.2 Superintendencia de Industria y Comercio - SIC

La Superintendencia de Industria y Comercio con base en las facultades propias del Decreto 2153 de 1992 ha implementado el uso de los mensajes de datos- correos electrónicos- para poder adelantar las notificaciones que sobre actos administrativos en materia de propiedad industrial dicha entidad profiere.

Teniendo en cuenta las consecuencias y formalidades tradicionales que se han tenido respecto de asuntos procesales tales como las notificaciones, entendidas estas como aspectos sustanciales para el debido ejercicio de los derechos de los implicados, es innovadora la decisión de la SIC y abrió una discusión importante sobre aspectos procesales a través de medios electrónicos recogidos en gran parte en el nuevo Código Contencioso Administrativo.

4.3 Dirección Nacional de Impuestos

Con el fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, implementa el mecanismo de firma con certificado digital, reglamentado mediante la Resolución 12717 de 2005.

Su artículo 2° dispone que los mecanismos de certificación y firma digital sustituyen para todos los efectos la firma autógrafa en los documentos inherentes a los trámites realizados a través de tales mecanismos, por personas

naturales que actúen a nombre propio y/o que representen a otra persona natural o jurídica o actúen para la misma, quienes para este efecto se denominarán suscriptores del mecanismo.

Así mismo, el artículo 4° dispone que el uso de los mecanismos de acceso para autenticación y/o para la certificación y firma digital de que trata esta resolución, aplica exclusivamente para la utilización de los servicios informáticos electrónicos que ponga a disposición de sus usuarios la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. La DIAN establecerá los trámites que requieran el uso de firma digital respaldada por certificado digital.

De acuerdo con lo anterior, se encuentra que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales adelanta un trámite de firma digital mediante certificaciones cerradas, las cuales no tienen ningún efecto en relaciones con otras entidades, personas naturales o jurídicas.

4.4 Superintendencia de Notariado y Registro

Conforme al Decreto 898 de 2002, el artículo 7° dispone la posibilidad de efectuar trámites como la petición de la matrícula, su renovación y en general la solicitud de inscripción de cualquier acto o documento relacionado con los

registros públicos u otras diligencias ante las Cámaras de Comercio, mediante el intercambio electrónico de mensajes de datos o a través de formularios prediligenciados, según la Ley 527 de 1999 o cualquier norma que la sustituya, complementa o reglamente.

Así mismo, la Resolución 643 de 2004 establece las pautas necesarias para que en las Notarías se ofrezca a los ciudadanos la posibilidad de remitir electrónicamente copia de las escrituras públicas que deban inscribirse en alguno de los registros públicos a cargo de las Cámaras de Comercio.

Este podrá ser prestado en aquellas Notarías que dispongan de los recursos tecnológicos necesarios para permitir el intercambio electrónico seguro de información.

4.5 Aspecto Destacable

Las experiencias descritas anteriormente, permiten observar que es posible la utilización de las herramientas que proporcionan las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en los procesos de la administración pública. En consecuencia, es necesario destacar la existencia en el país de un marco normativo que permite el aprovechamiento de estas herramientas.

5. Normograma

TEMA	NORMAS	ARTÍCULO
GOBIERNO EN LÍNEA	Ley 1450 de 2011. “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”.	230
	Ley 1341 de 2009. “Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones”.	2,4,17,35
	Decreto 1151 de 2008. “Por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea de la República de Colombia, se reglamenta parcialmente la Ley 962 de 2005, y se dictan otras disposiciones”.	2,6
	MANUAL 3.0 para la implementación de la Estrategia de Gobierno en línea en las entidades del orden nacional de la República de Colombia. 2011.	Todo
DOCUMENTO ELECTRÓNICO	Ley 594 de 2000. “Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones”.	Todo
	Ley 527 de 1999. “Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones.”	Todo
	Decreto 1747 de 2000. “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 527 de 1999, en lo relacionado con las entidades de certificación, los certificados y las firmas digitales”.	24
		Todo
CONTROL INTERNO	Ley 87 de 1993. “Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones”.	Todo
	Decreto 1599 de 2005. “Por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano”.	Todo
GESTIÓN DE CALIDAD	Ley 872 de 2003: “por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios”	Todo
	Decreto 4110 de 2004: “por el cual se reglamenta la Ley 872 de 2003 y se adopta la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública”	Todo
	Decreto 4485 de 2009: “por medio de la cual se adopta la actualización de la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública”	Todo
ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA	Ley 1450 de 2011. “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”.	3, 232
	Ley 1437 de 2011. “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.	5, 35,37
	Ley 962 de 2005. “Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos”.	1,6
	Decreto 3485 de 2011. “Por el cual se reglamenta el Sistema Electrónico para la Contratación Pública y se dictan otras disposiciones”.	Todo
	Decreto 235 de 2010. “Por el cual se regula el intercambio de información entre entidades para el cumplimiento de funciones públicas”.	2
	Ley 1474 de 2011. “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”.	76,77

6. Definiciones

Archivo: Conjunto de documentos, sea cual fuere su fecha, forma y soporte material, acumulados en un proceso natural por una persona o entidad pública o privada, en el transcurso de su gestión, conservados respetando aquel orden para servir como testimonio e información a la persona o institución que los produce y a los ciudadanos, o como fuentes de la historia.

Archivo público. Conjunto de documentos pertenecientes a entidades oficiales y aquellos que se deriven de la prestación de un servicio público por entidades privadas.

Archivo total: Concepto que hace referencia al proceso integral de los documentos en su ciclo vital.

Control interno: Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.

Certificado en relación con las firmas digitales: Mensaje de datos firmado por la entidad de certificación que identifica, tanto a la entidad de certificación que lo expide, como al suscriptor y contiene la clave pública de éste.

Documento original. Es la fuente primaria de información con todos los rasgos y características que permiten garantizar su autenticidad e integridad.

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

Entidad de certificación cerrada: Entidad que ofrece servicios propios de las entidades de certificación sólo para el intercambio de mensajes entre la entidad y el suscriptor, sin exigir remuneración por ello.

Entidad de certificación abierta: La que ofrece servicios propios de las entidades de certificación, tales que:

- a) Su uso no se limita al intercambio de mensajes entre la entidad y el suscriptor, o
- b) Recibe remuneración por éstos.

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

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

Función archivística. Actividades relacionadas con la totalidad del quehacer archivístico, que comprende desde la elaboración del documento hasta su eliminación o conservación permanente.

Gestión documental. Conjunto de actividades administrativas y técnicas tendientes a la planificación, manejo y organización de la documentación producida y recibida por las entidades, desde su origen hasta su destino final, con el objeto de facilitar su utilización y conservación.

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

Mensaje de datos: La información generada, enviada, recibida, almacenada o comunicada por medios electrónicos, ópticos o similares, como pudieran ser, entre otros, el Intercambio Electrónico de Datos (EDI), Internet, el correo electrónico, el telegrama, el télex o el telefax.

Patrimonio documental. Conjunto de documentos conservados por su valor histórico o cultural.

Soporte documental. Medios en los cuales se contiene la información, según los materiales empleados. Además de los archivos en papel existente los archivos audiovisuales, fotográficos, filmicos, informáticos, orales y sonoros.

Tabla de retención documental. Listado de series con sus correspondientes tipos documentales, a las cuales se asigna el tiempo de permanencia en cada etapa del ciclo vital de los documentos.