

LUZ MÓNICA HERRERA ZAPATA
JORGE MURGUEITIO CABRERA
SANDRA MILENA ORTIZ LAVERDE
Coordinadores

II

Ecosistema digital
en sus distintos
desarrollos
y las tecnologías
disruptivas

Las TIC y la SOCIEDAD DIGITAL

Doce años después de la ley

ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ / Director

ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ

(DIRECTOR)

LUZ MÓNICA HERRERA ZAPATA

JORGE MURGUEITIO CABRERA

SANDRA MILENA ORTIZ LAVERDE

(COORDINADORES)

LAS TIC Y LA SOCIEDAD DIGITAL DOCE AÑOS DESPUÉS DE LA LEY

TOMO II

ECOSISTEMA DIGITAL EN SUS

DISTINTOS DESARROLLOS

Y LAS TECNOLOGÍAS DISRUPTIVAS

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Las TIC y la sociedad digital [e-book] : doce años después de la ley. Tomo II, ecosistema digital en sus distintos desarrollos y las tecnologías disruptivas / Édgar González López (director) ; Luz Mónica Herrera Zapata, Jorge Murgueitio Cabrera, Sandra Milena Ortiz Laverde (coordinadores) ; presentación Hernando Parra Nieto ; Germán Darío Arias Pimienta [y otros]. -- Bogotá : Universidad Externado de Colombia. 2021.

1 recurso electrónico (874 páginas) : gráficos ; 24 cm.

Incluye referencias bibliográficas al final de cada capítulo.

ISBN: 9789587908285 (e-book)

1. Tecnologías de la información y la comunicación – Legislación – Colombia 2. Tecnologías de la información y la comunicación – Innovaciones tecnológicas – Colombia 3. Sociedad de la información -- Aspectos jurídicos – Colombia 4. Competencia (Derecho) – Colombia 5. Big data -- Colombia I. González López, Édgar, director II. Herrera Zapata, Luz Mónica, coordinadora III. Murgueitio Cabrera, Jorge, coordinador IV. Ortiz Laverde, Sandra, coordinadora V. Parra Nieto, Hernando, presentación VI. Universidad Externado de Colombia VII. Título

LE303.4833 SCDD 21

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca.

noviembre de 2021

ISBN 978-958-790-727-8

e-ISBN 978-958-790-728-5

- © 2021, ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ (DIRECTOR)
© 2021, LUZ MÓNICA HERRERA ZAPATA, JORGE MURGUEITIO CABRERA
Y SANDRA MILENA ORTIZ LAVERDE (COORDINADORES)
© 2021, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
Calle 12 n.º 1-17 este, Bogotá
Teléfono (601) 342 0288
publicaciones@uexternado.edu.co
www.uexternado.edu.co

Primera edición: noviembre de 2021

Corrección de estilo: José Curcio Penen

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones

Composición: María Libia Rubiano

Impresión y encuadernación: Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.S. - Xpress Kimpres

Tiraje: de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia

Printed in Colombia

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

*El gobierno digital: modelo en el que confluyen
el Estado y las TIC*

ÁLVARO NAMÉN VARGAS*

SUMARIO

Introducción. 1. Consideraciones generales sobre el gobierno digital. 1.1. El Estado y las TIC: concepto y evolución. 1.2. Ventajas y desventajas del gobierno digital. 1.3. Las etapas del gobierno digital. 1.4. Barreras y retos del gobierno digital. 2. La experiencia colombiana en materia de gobierno digital. 2.1. El gobierno digital en Colombia y su mirada desde la OCDE. 2.2. El Decreto 1008 de 2018 y las leyes 1955 y 1978 de 2019. 3. Las transformaciones de las actuaciones administrativas y del procedimiento administrativo en el gobierno digital. 4. El uso de las tecnologías de la información en la rama judicial. 5. Gobierno digital y Covid-19. Conclusiones. Bibliografía.

RESUMEN

Desde mediados de la década de los 90 las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) han impactado la manera como los Estados operan y se relacionan con los ciudadanos. Colombia no ha sido ajena a esta situación. Por el contrario, ha demostrado un claro interés por avanzar hacia la consecución de una verdadera política pública de gobierno digital. Con este objetivo, el país cuenta con una importante normativa, de la que hacen parte, entre otras, las leyes 1341 de 2009, 1450 de 2011, y 1955 y 1978 de 2019. Estas normas imponen al Estado el deber de promover la utilización de las TIC en el ejercicio de sus funciones. Dentro de este marco, el presente escrito expone algunas consideraciones generales sobre el gobierno digital, así como la experiencia colombiana en la materia. Esta última incluye una especial referencia al gobierno digital en el ámbito de las actuaciones administrativas, el procedimiento administrativo y la actividad jurisdiccional. Adicionalmente, se destacan las acciones adoptadas por los poderes públicos nacionales para enfrentar la pandemia del Covid-19, emergencia sanitaria que, además de acelerar la implementación de las TIC en el ámbito estatal, demostró la importancia y necesidad de contar con una política pública de gobierno digital.

* Exmagistrado de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Presidente del Consejo de Estado 2020. Profesor de la Universidad Externado de Colombia. Máster en Derecho de las Administraciones Públicas. Correo-e: namenvargas@yahoo.com.

PALABRAS CLAVE

Gobierno digital, gobierno electrónico, tecnologías de la información y las comunicaciones.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, los ciudadanos hemos sido testigos de excepción del cambio fundamental que está sufriendo nuestro modelo de sociedad. Así, lenta pero firmemente, estamos pasando de una sociedad industrial a una del conocimiento¹, en la cual prevalece el factor información sobre el de producción².

Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC)³ han sido objeto de posturas tanto favorables como en contra. Quienes las apoyan consideran que las TIC posibilitan el acceso a nuevas oportunidades y la resolución de problemáticas actuales⁴. Por el contrario, quienes se oponen a su utilización afirman que las tecnologías digitales generan graves alteraciones a la vida social, económica y política (p. ej., la destrucción de puestos de trabajo)⁵.

1 A F. MACHLUP. *The production and distribution of knowledge in the United States*, Princeton, Princeton University Press, 1962, se le atribuye el concepto de “industria del conocimiento”.

2 A. MEIER y L. TERÁN. *eDemocracy & eGovernment. Stages of a democratic knowledge society*, 2.^a ed., Suiza, Springer, 2019, p. 3.

3 La Ley 1978 de 2019 actualizó la definición de las TIC en los siguientes términos: “Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (en adelante TIC) son el conjunto de recursos, herramientas, equipos, programas informáticos, aplicaciones, redes y medios que permiten la compilación, procesamiento, almacenamiento, transmisión de información como voz, datos, texto, video e imágenes”.

4 S. FALK; A. RÖMMELE y M. SILVERMAN. “The promise of digital government”, en S. FALK; A. RÖMMELE y M. SILVERMAN (eds.). *Digital government. Leveraging innovation to improve public sector performance and outcomes for citizens*, Suiza, Springer, 2017, p. 3.

5 Frente a este punto la doctrina ha planteado tres hipótesis: i) una primera aproximación es aquella que señala que, en virtud de la digitalización, desaparecerán los trabajos en los que los humanos compiten con las máquinas y los algoritmos, los cuales hacen los trabajos más rápido, mejor y de forma más económica. De esta suerte, la computarización destruirá ciertos trabajos; ii) una segunda hipótesis es que la revolución digital afectará todas las actividades económicas (desde trabajos de mano de obra, hasta el que desarrollan cirujanos, pilotos de avión, abogados, etc.), todo lo cual llevará a un desempleo masivo y a situaciones de inequidad, y iii) una tercera hipótesis considera que la situación actual es similar a la que ocurrió cuando se pasó de la agricultura a la industria. Así, como los agricultores encontraron trabajo en las fábricas, y los trabajadores del

Las TIC han impactado todos los ámbitos de la sociedad, incluyendo las relaciones entre el Estado y los ciudadanos. En ese sentido, es creciente la demanda de estos últimos para que se adopten herramientas digitales que faciliten su interacción con las autoridades. Al mismo tiempo, restricciones fiscales exigen de los gobiernos la adopción de acciones y políticas que les permitan, por una parte, operar de manera eficiente y, por otra, relacionarse adecuadamente con la ciudadanía y el sector empresarial⁶.

Las TIC son herramientas de gran utilidad para los gobiernos en sus esfuerzos por racionalizar sus procedimientos, eliminar las transacciones basadas en el papel y facilitar a los ciudadanos un acceso expedito y directo al Estado⁷. Así mismo, amplían y fortalecen la capacidad de acción e interacción de las autoridades públicas con los ciudadanos, desarrollan una sociedad más abierta y diversa⁸, y promueven la creación de valor público⁹. De esta suerte, las TIC transforman al Estado en todos sus niveles, al influir en la manera como este trabaja, provee servicios y se relaciona, tanto interna, como externamente¹⁰.

El uso de las TIC tiene lugar en distintos ámbitos:

i) *De la Administración a la Administración*: bajo esta modalidad el aparato estatal utiliza las TIC para unificar y mejorar los procesos al interior de la propia organización.

ii) *De la Administración al ciudadano*: en este esquema, el Estado ofrece sus servicios a los ciudadanos de forma electrónica. Esto incluye todas las relaciones de información, comunicación, intercambio y participación entre las autoridades públicas y la ciudadanía.

iii) *De la Administración a los empresarios*: en este ámbito la entidad estatal ofrece servicios al sector empresarial a través de las TIC (p. ej., el pago de impuestos, la creación de compañías, etc.)¹¹.

sector manufacturero en la industria de los servicios, no será diferente con las tecnologías de la información (ibíd., p. 10).

6 OECD. *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2017*, París, OECD Publishing, 2016, p. 126.

7 Ídem.

8 MEIER y TERÁN. Ob. cit.

9 R. SANDOVAL-ALMAZÁN; L. F. LUNA-REYES et al. *Building digital government strategies. Principles and practices*, Suiza, Springer, 2017, p. 9.

10 Ídem.

11 MEIER y TERÁN. Ob. cit., pp. 4-5.

Asimismo, las TIC repercuten en la actividad de las tres ramas del poder público. En esa dirección la doctrina ha señalado:

Hoy, las TIC se han convertido, junto con el acrónimo de gobierno digital, en una infraestructura de servicio comúnmente usada y necesaria para prácticamente todos los procesos operativos y políticos de una democracia moderna y su administración pública [...] y para apoyar los principales procesos de cambio en todas las áreas de la sociedad de la información. Por lo tanto, el gobierno digital apoya e integra a los tres poderes de la democracia, a través de las TIC: el proceso de elaboración de la ley desde las primeras solicitudes hasta el borrador final del gobierno que se envía al parlamento para su aprobación, las acciones operativas para poner en práctica las leyes y el trabajo de los tribunales y su evaluación estadística que puede conducir a enmiendas a la ley inicial. Una gran cantidad de datos e información, incluida la documentación parlamentaria y los diversos informes producidos por el gobierno y los numerosos grupos de interés de la sociedad, se colocan en bases de conocimiento más o menos abiertas para su uso en futuras acciones políticas o administrativas. En general, un uso profesional y transparente de las TIC en todos los aspectos de la gobernanza es vital para el éxito político, para mejores regulaciones y para una buena gobernanza (trad. libre)¹².

La importancia de las TIC en el desarrollo de la actividad estatal se evidencia, por ejemplo, en el hecho de que el 73 % de los países latinoamericanos, incluyendo Brasil, México, Argentina y Colombia, contaban para el año 2016 con una estrategia digital. Por su parte, aquellos países que todavía carecían de ella se encontraban en proceso de adoptarla¹³.

En el caso de Colombia, el país ha demostrado una clara determinación de incorporar las TIC en las actividades estatales. Así, el artículo 2.º de la Ley 1341 de 2009, modificado por la Ley 1978 de 2019, establece como uno de los deberes del Estado la priorización del acceso y uso de las TIC en la producción de bienes y la prestación de servicios. Adicionalmente, la disposición consagra, como uno de los principios orientadores de la ley, la masificación del gobierno en línea, en virtud del cual las entidades públicas deben adoptar medidas dirigidas a garantizar el máximo aprovechamiento de las TIC en el cumplimiento de sus funciones. En el mismo sentido, el artículo 4.º determina como uno de los fines de la intervención del Estado

¹² D. VEIT y J. HUNTGEBURTH. *Foundations of digital government, leading and managing in the digital era*, Berlín, Springer, 2014, p. 3.

¹³ OCDE. *Government at a Glance...*, cit.

en el sector de las TIC promover dicha masificación. A todo lo anterior debe agregarse la existencia de una política estatal en materia de gobierno digital.

Dentro de este marco, el presente escrito, a partir de una revisión y análisis de distintas fuentes primarias y secundarias, nacionales e internacionales, estudia el fenómeno del gobierno digital. Para ello, en la primera parte se exponen algunas consideraciones generales sobre esta temática, y en la segunda se presenta la experiencia colombiana frente al gobierno digital, a través de la revisión del ordenamiento jurídico nacional, así como de las políticas y acciones adoptadas por el Estado colombiano.

I. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL GOBIERNO DIGITAL

I. I. EL ESTADO Y LAS TIC: CONCEPTO Y EVOLUCIÓN

Antes de la implementación de las TIC en la actividad estatal se hablaba del gobierno análogo (*analogue government*), pues los servicios públicos se prestaban a través de mecanismos no digitales. Con la aparición de las TIC surgió el concepto de gobierno electrónico (o *e-government*).

En términos generales, el gobierno electrónico hace referencia al uso de las TIC por las organizaciones que conforman el sector público¹⁴. En ese sentido, la OCDE define gobierno electrónico como “... el uso por parte de los gobiernos de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), y en particular de Internet, como una herramienta para lograr un mejor gobierno”¹⁵.

De manera más precisa, el gobierno electrónico se entiende como la simplificación y ejecución de procesos de información, comunicación e

¹⁴ R. HEEKS. *Implementing and managing eGovernment. An international text*, Gateshead, SAGE Publications, 2006, p. 4. Cfr., igualmente, K. M. SHELFER y J. M. VERNE. “Using competitive intelligence to develop an automated visa approval system”, en J. L. MONTEIRO; P. SWATMAN y L. V. TAVARES (eds.). *Towards the knowledge society. Ecommerce, ebusiness and e-government*, Nueva York, Springer, 2002, p. 31.

¹⁵ OCDE Gobierno Digital y Datos Abiertos. “Revisión del gobierno digital en Argentina. Acelerando la digitalización del sector público”, 2018, disponible en [<https://www>], consultada el 5 de abril de 2020.

intercambio dentro y entre las instituciones gubernamentales, así como también, entre estas y los ciudadanos y las organizaciones¹⁶.

El gobierno electrónico se centra en la provisión de servicios gubernamentales y la realización de transacciones públicas que impactan a los ciudadanos y a los empresarios (impuestos, servicios sociales, servicios de empleo, seguridad social, documentos de identificación, contratos públicos, obligaciones ambientales, etc.)¹⁷. No se limita o circunscribe a la utilización del Internet o de aplicaciones basadas en él, aunque es su herramienta principal. Por el contrario, involucra el uso de todas las TIC por el sector público¹⁸.

Para una parte de la doctrina fue a mediados de la década de los 90 cuando los Estados comenzaron a incorporar las TIC en sus actividades¹⁹. Así, en 1997 los Estados Unidos desarrollaron la idea de servicio en línea al ciudadano. Posteriormente, en el año 2000, el portal del gobierno norteamericano, denominado con el tiempo *FirstGov* comenzó su operación con el objetivo de facilitar a la ciudadanía información en línea del gobierno federal. Adicionalmente, para la misma época gobiernos de otras partes del mundo presentaron también sus estrategias de gobierno electrónico²⁰.

Aunque las políticas dirigidas al uso de las TIC se fundamentaban en la premisa de que la transformación de las operaciones internas de la Administración a través del uso de la tecnología produciría mejores servicios a un menor costo, inicialmente los gobiernos se limitaron a informar aspectos básicos de su funcionamiento por medio de sus páginas web (los horarios de atención al público, los requisitos para adelantar un determinado procedimiento administrativo, entre otros). Sin embargo, con el tiempo esto cambió al incluirse operaciones más interactivas, como el envío de correos electrónicos a los funcionarios públicos. En esa dirección se ha señalado:

La conexión fue el mantra de esa época, que comenzó en los “Estados Tigres” de Singapur y Corea del Sur en Asia y en las economías maduras de Europa y América. Los gobiernos desarrollaron planes de administración electrónica con el objetivo de facilitar la conexión de los ciudadanos con el gobierno, a través de un

16 MEIER y TERÁN. Ob. cit., p. 4.

17 Ídem.

18 HEEKS. Ob. cit., p. 2.

19 Para otra parte de la doctrina los gobiernos del mundo iniciaron la provisión de servicios en línea a partir del año 2000; FALK, RÖMMELE y SILVERMAN. Ob. cit., p. 14.

20 Ídem.

mecanismo fácil de usar. Muchos países realizaron mapeos detallados e intensos en el tiempo para comprender cuáles servicios podrían prestarse adecuadamente en línea. Alemania, por ejemplo, identificó 440 servicios federales que estarían disponibles en tres modos diferentes: publicación, interacción o transacción. Corea identificó una cartera mucho más grande de servicios en línea después de su ejercicio de mapeo: 4.400 servicios debían ser publicados, 426 tendrían capacidad interactiva y 8 servicios serían completamente transaccionales. Ambos países se comprometieron a terminar el trabajo de construcción en línea para el 2005. Este enfoque fue muy similar en muchos otros países (trad. libre)²¹.

De esta suerte, los programas de gobierno electrónico se enfocaban en el suministro de información y la provisión eficiente de servicios. Lo anterior, tomando en cuenta las necesidades de los ciudadanos (*user-centred approach*)²². No se concebía aún a las TIC como un instrumento para promover la participación ciudadana²³.

Ahora bien, el modelo de gobierno electrónico evolucionó para dar paso al de gobierno digital (*digital government*), el cual, según la OCDE, se entiende como:

[E]l uso de las tecnologías digitales como parte integral de las estrategias de modernización de los gobiernos con el fin de crear valor público. Esto se basa en un

²¹ *Ibid.*, p. 15.

²² “Con la creciente presión de la sociedad sobre los gobiernos para que sean más eficientes y efectivos, y al mismo tiempo presten más atención a las necesidades, demandas y satisfacción de los usuarios, los gobiernos se han visto obligados a repensar la implementación y provisión de servicios. El mensaje de los líderes de la OCDE [...] en su reunión del 6 al 7 de marzo de 2008 en La Haya, Países Bajos, fue claro: el enfoque en la prestación de los servicios públicos debe estar basado en las necesidades, demandas y satisfacción de los usuarios, no en las herramientas y canales de prestación de servicios en los que los gobiernos se han centrado desde mediados de los años noventa [...] El cambio de enfoque hacia el usuario como centro de la actividad (con un enfoque especial en los ciudadanos) a mediados de la década de 2000 es significativo. Hoy, los gobiernos reconocen que el gobierno electrónico es una herramienta clave para apoyar y mejorar el desempeño del sector público en general. En particular, ha demostrado su fuerza como una herramienta para incrementar la innovación en el sector público y la prestación de servicios. Los gobiernos están dirigiendo su atención a esta visión más amplia, en lugar de centrarse en las herramientas mismas. Están cambiando de un paradigma centrado en el gobierno, a un paradigma centrado en el usuario, poniendo más atención en el contexto (p. ej., factores sociales, organizativos e institucionales) en el que se está desarrollando el gobierno electrónico y los resultados para los usuarios” (trad. libre): OECD. *Rethinking e-Government Services*, User-centred approaches, París, OECD Publishing, 2009, pp. 25-26.

²³ FALK, RÖMMELE y SILVERMAN. *Ob. cit.*, p. 15.

ecosistema de gobierno digital constituido por los actores estatales, organizaciones no gubernamentales, empresas, asociaciones de ciudadanos y personas encargadas de la producción y acceso a los datos, servicios y contenidos a través de interacciones con el gobierno²⁴.

El gobierno digital, a través del uso de las TIC, permite transformar la relación entre las autoridades públicas y los ciudadanos, con miras a que estos últimos cuenten con un gobierno más accesible, transparente, responsable, participativo, eficiente, efectivo y receptivo a sus solicitudes y necesidades²⁵.

El gobierno digital se caracteriza porque los procesos y transformaciones operacionales son impulsadas por los ciudadanos (*user-driven*), aspecto que lo diferencia del esquema de gobierno electrónico. Así, se ha señalado:

Los gobiernos de los países de la OCDE se esfuerzan en crear sectores públicos más impulsados por el usuario y más proactivos en los cuales el gobierno desempeñe un papel facilitador como plataforma de compromiso ciudadano y co-creación de valor público en colaboración con actores públicos, privados y sociales. De esta manera, se busca permitir que sean las necesidades reales de los ciudadanos las que impulsen el diseño e implementación de políticas y servicios públicos (impulsados por ciudadanos, *user-driven*) reemplazando enfoques en los cuales los gobiernos asumen dichas necesidades (centrados en el ciudadano, *user-centred*). La evolución del gobierno electrónico al gobierno digital viene acompañada por el cambio de un enfoque centrado en el ciudadano a uno impulsado por el ciudadano (OCDE, 2014). Con eso se busca fomentar administraciones más colaborativas e impulsadas por los ciudadanos y usuarios de servicios, que fortalezcan la confianza en el gobierno y la fiabilidad de sus actividades²⁶.

El esquema de gobierno digital va mucho más allá de la prestación de servicios en línea. Pretende no solo promover una participación más activa de los ciudadanos y una mayor transparencia en el Estado, sino, además, que los servicios y procedimientos gubernamentales sean diseñados desde el ámbito digital²⁷. En esa dirección, se ha indicado:

24 OCDE. *Políticas de banda ancha para América Latina y el Caribe: un manual para la economía digital*, París, OECD Publishing, 2016, p. 391.

25 Veit y Huntgeburth. Ob. cit., p. 7.

26 OCDE. *Revisión del gobierno digital en Colombia: hacia un sector público impulsado por el ciudadano*, París, Éditions OCDE, 2018, p. 64.

27 “El objetivo más importante es estimular a los gobiernos a que sean más abiertos, participativos, innovadores, y que faciliten reformas del sector público más eficientes y eficaces. Fundamentalmente,

Si bien los gobiernos han puesto cada vez más servicios en línea, este proceder no ha cambiado perceptiblemente las estructuras y los procesos administrativos creados en un momento en que la atención se centraba en conseguir mejores capacidades operativas en campos políticos específicos. Y tampoco ha convertido necesariamente en digitales los servicios y las operaciones para un hacer (*sic*) uso más sinérgico, coordinado y coherente de las tecnologías en el sector público. Las nuevas tecnologías digitales, como las plataformas de medios sociales o los teléfonos inteligentes, y los nuevos enfoques para usar la tecnología (datos gubernamentales abiertos y datos masivos o *big data*), ofrecen métodos de trabajo más colaborativos, tanto dentro de cada Administración como entre todas ellas, y mejores formas de interactuar con el público. Todo esto puede ayudar a los gobiernos no solo a volverse más eficaces y eficientes, sino también más abiertos, transparentes y responsables ante los ciudadanos.

Esta nueva etapa de madurez de las tecnologías digitales y su creciente uso por parte de los gobiernos está marcando un cambio de paradigma de e-gobierno a *gobierno digital*.

[...]

El resultado principal de este cambio es que el gobierno digital ya no se refiere solamente a poner servicios en línea y lograr la eficiencia operativa, sino que los gobiernos están adoptando una nueva concepción de las TIC como elemento básico de la transformación del sector público. Las TIC son un mecanismo clave para fortalecer la gobernanza pública que puede contribuir a que los gobiernos sean más abiertos, eficaces y eficientes, además de permitir integrar las preferencias de los usuarios en el diseño y la prestación de los servicios públicos. El gobierno digital consiste en ofrecer nuevas formas de valor público y hacer que los servicios y los procedimientos gubernamentales sean de diseño digital por esencia, lo que exige la integración de las TIC en la agenda de la reforma del sector público desde su concepción²⁸.

las recomendaciones se centran en la forma como los gobiernos cambian el enfoque en el cual utilizan las tecnologías digitales en el sector público para mejorar sus operaciones y entregar mejores servicios (enfoque de gobierno electrónico) por uno en el cual integren las tecnologías digitales en los esfuerzos de reforma del sector público y de modernización (enfoque de gobierno digital); dicho de otro modo, cómo diseñan e implementan estrategias de gobierno digital que estén integradas en las políticas de modernización y en el diseño de servicios públicos, de manera que participen las partes interesadas que no forman parte del gobierno y que se apropien de los resultados finales de las principales reformas políticas”; *ibíd.*, pp. 34-35.

²⁸ OCDE. *Revisión del gobierno digital en Colombia...*, cit. En el mismo sentido, cfr. B. WELBY. *The impact of digital government on citizen wellbeing*, Working Papers on Public Governance, n.º 33, París, OECD, 2019, p. 10.

La evolución del gobierno electrónico al gobierno digital fue reconocida expresamente en el año 2014 en la recomendación del Consejo de la OCDE sobre las estrategias de gobierno digital (*Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*). Allí, la Organización señaló que se había arribado a una nueva etapa de maduración en el uso de las tecnologías digitales, lo cual implicaba dejar atrás el modelo de gobierno electrónico para dar la bienvenida al gobierno digital, un nuevo modelo dirigido a la apertura, la innovación y la modernización del sector público²⁹.

Bajo este nuevo esquema, los Estados deben:

i) Asegurar una mayor transparencia, apertura e inclusión en los procesos y operaciones gubernamentales;

ii) Promover una mayor participación de la ciudadanía y el sector privado en la adopción de políticas públicas y en el diseño y prestación de los servicios públicos;

iii) Crear una cultura de toma de decisiones basada en los datos (*data-driven culture*);

iv) Proteger la privacidad;

v) Promover el liderazgo y el compromiso político para llevar a cabo la implementación de la política digital;

vi) Asegurar el uso coherente de las tecnologías digitales entre los distintos sectores y niveles del Estado;

vii) Establecer un marco organizacional y de gobernanza efectivo para coordinar la implementación de la estrategia digital dentro de los Estados;

viii) Fortalecer la cooperación internacional con otros gobiernos;

ix) Desarrollar *business cases*³⁰ claros, de tal manera que se asegure la financiación del gobierno digital;

x) Reforzar las capacidades institucionales para administrar y controlar la implementación del gobierno digital;

xi) Adquirir tecnologías digitales teniendo en cuenta las necesidades y las tecnologías existentes, y

29 “Reconociendo una nueva etapa de madurez en el uso de las tecnologías digitales por parte de los gobiernos y un cambio del gobierno electrónico al gobierno digital con miras a abrir, innovar y modernizar los sectores públicos” (trad. libre): OECD Council. “Recommendation of the Council on Digital Government Strategies”, 15 de julio de 2014.

30 “Una explicación o conjunto de razones que describen cómo una decisión comercial mejorará un negocio, producto, etc., y cómo afectará los costos y las ganancias, y atraerá inversiones” (trad. libre). *Cambridge Business English Dictionary*, Italy, Cambridge University Press, 2011, p. 98.

xii) Contar con un marco legal que permita la transformación digital.

Del modelo del gobierno digital se desprenden otros conceptos, tales como: *e-democracy*, *e-administration*, *e-procurement* y *e-voting*. Así, la democracia en línea, democracia electrónica o *e-democracy* busca el fortalecimiento de los derechos civiles en la sociedad de la información y el conocimiento. En ese sentido, por medio de las TIC se promueve la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones; se mejoran los niveles de información en la adopción de las políticas públicas; se fortalecen los sistemas de control y se incentiva la participación democrática³¹. De esta manera las TIC hacen posible una democracia más directa³².

Otra expresión del gobierno digital es el concepto de *e-administration*, el cual busca la digitalización y modernización del servicio público, con miras a lograr una mayor respuesta, accesibilidad, eficiencia y efectividad en la prestación de los servicios. Por su parte, el término *e-procurement* promueve el uso de las TIC en el campo de la contratación estatal³³. Bajo el término *e-voting* se incentiva el uso de las TIC en los procesos electorales³⁴.

Finalmente, un elemento muy importante dentro del esquema de gobierno digital son los datos³⁵. De allí que resulte fundamental el establecimiento de una metodología o gobernanza para su implementación. Así, se habla de la “gobernanza de los datos” (*data governance*), entendida como la organización de personas, procesos, y tecnologías para permitir a una organización aprovechar los datos como un activo. La gobernanza de los datos implica considerar la calidad, la integración, la presentación y la administración de los datos³⁶.

1.2. VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL GOBIERNO DIGITAL

El gobierno digital ofrece importantes beneficios para el Estado y la ciudadanía. Entre los más importantes se encuentran los siguientes:

31 MEIER y TERÁN. Ob. cit., p. 3.

32 VEIT y HUNTGEBURTH. Ob. cit., p. 7.

33 *Ibid.*, p. 102.

34 *Ibid.*, p. 121.

35 G. VISCUSI; C. BATINI y M. MECELLA. *Information systems for eGovernment. A quality-of-service perspective*, Berlín, Springer, 2010, p. 21.

36 *Ibid.*, p. 22.

i) Incentiva la confianza de los ciudadanos en el Estado³⁷. Los programas y políticas de gobierno digital promueven la efectividad y la transparencia en la actividad de las autoridades públicas³⁸;

ii) Fortalece la participación ciudadana³⁹. A través de chats, foros o blogs las personas pueden involucrarse en el proceso de adopción de una norma o política pública⁴⁰;

iii) Facilita el acceso a las autoridades, así como la respuesta de estas a las solicitudes y necesidades ciudadanas. Herramientas como las páginas web o el correo electrónico hacen posible la interacción de las autoridades con las personas de forma inmediata, las 24 horas del día y los siete días de la semana, lo cual genera en estas últimas el sentimiento de que las autoridades las escuchan⁴¹;

iv) Mejora la transparencia, y de esa forma el control ciudadano sobre la actividad estatal. Lo anterior, a través del acceso a bases de datos que permiten buscar y conocer las políticas públicas, las normas, las actas, los planes o los funcionarios responsables⁴²;

v) Contribuye a reducir la corrupción⁴³;

vi) Permite la prestación de servicios de forma más efectiva y eficiente⁴⁴, y

vii) Facilita la realización de reformas, al hacer posible el intercambio de información, mejorar la transparencia y evidenciar inconsistencias internas⁴⁵.

Ahora bien, a pesar de sus múltiples ventajas el gobierno digital conlleva también importantes riesgos⁴⁶ relacionados con la soberanía nacional, la privacidad personal, el equilibrio entre la seguridad nacional y los derechos individuales, la protección relativa al acceso y la transmisión de la información, la supervisión gubernamental y la cambiante regulación⁴⁷.

37 VEIT y HUNTGEBURTH. Ob. cit., p. 6.

38 M. MAHMOOD. *Does digital transformation of government lead to enhanced citizens' trust and confidence in government?*, Suiza, Springer, 2019, p. 25.

39 OECD. *The e-government imperative*, París, OECD Publications, 2003, p. 77.

40 VEIT y HUNTGEBURTH. Ob. cit., p. 7.

41 Ídem.

42 Ídem.

43 OECD. *E-government for better government*, París, OECD Publishing, 2005, p. 15.

44 VEIT y HUNTGEBURTH. Ob. cit., p. 7.

45 OECD. *E-government for better government*, cit., p. 16.

46 S. FALK y G. MATHEW. "Technology for good: innovative uses of emerging technologies to address social challenges", en S. FALK; A. RÖMMELE y M. SILVERMAN (eds.). *Digital government...*, cit., p. 60.

47 M. SILVERMAN. "Regulation of digital government", en S. FALK; A. RÖMMELE y M. SILVERMAN (eds.). *Digital government...*, cit., p. 68.

Adicionalmente, uno de los riesgos más importantes en materia de gobierno digital es el fenómeno de la exclusión digital (*digital divide*), la cual se puede definir como “la inequidad en el acceso a las TIC”⁴⁸. Así, aquellas personas que no pueden acceder a estas tecnologías resultan excluidas de los beneficios del modelo. En ese sentido se ha señalado:

Los científicos sociales han reconocido que la desigualdad en el acceso a las TIC limita la capacidad de las personas para participar en la sociedad de la información, donde la creación, la distribución y el uso de la información es una actividad económica, política y cultural importante. Las TIC ayudan a las personas a participar en actividades como la búsqueda y la solicitud de empleo en el mercado laboral. Adicionalmente, el aprendizaje electrónico, que incluye todas las formas de aprendizaje y enseñanza con el apoyo de las TIC, simplifica el acceso a una buena educación para las personas. Además de estas actividades valoradas económica o socialmente, las TIC también permiten a las personas participar en los procesos políticos que tienen como objetivo mejorar su entorno social o físico. En tiempos de creciente escepticismo sobre la toma de decisiones políticas, las personas pueden integrarse mejor durante todo el ciclo de vida del proceso de toma de decisiones. Por lo tanto, las TIC proporcionan nuevos espacios deliberativos para las discusiones políticas. Las TIC también permiten a las personas participar en interacciones sociales significativas, facilitando la identificación y el establecimiento de nuevos grupos sociales con intereses políticos, culturales y/o económicos compartidos. Finalmente, las TIC crean un espacio donde se llevan a cabo importantes actividades de consumo y donde los consumidores pueden convenientemente ordenar y pagar servicios y bienes desde su hogar. A través de sus efectos en el comercio, las TIC proporcionan acceso a productos de bajo precio y nuevos servicios de información. En pocas palabras, sin acceso a las TIC, los grupos desfavorecidos no tienen la libertad de participar en estas valiosas actividades. Por lo tanto, a pesar de su potencial inicial para combatir la desigualdad social, queda por ver en qué áreas las TIC exacerbarán o mejorarán la desigualdad social (trad. libre)⁴⁹.

1.3. LAS ETAPAS DEL GOBIERNO DIGITAL

La implementación de las TIC en las actividades estatales puede adoptar distintos niveles⁵⁰. En una etapa inicial, denominada de información, las

48 VEIT y HUNTGEBURTH. Ob. cit., p. 39.

49 Ibid., p. 34.

50 OECD. *E-government for better government*, cit., p. 100.

autoridades públicas se limitan a ofrecer información a los ciudadanos a través de una página web⁵¹.

Por su parte, en un nivel adicional de profundidad o segunda etapa, llamada de “interacción”, además de información, existe la posibilidad de que el ente estatal interactúe con el ciudadano, por medio de instrumentos como el correo electrónico, la descarga de formularios o la realización de búsquedas electrónicas⁵². Lo anterior, sin necesidad de que la persona ejecute actividades de autenticación⁵³.

Como puede observarse, estas dos primeras etapas se concentran en la provisión de información a los usuarios⁵⁴.

La tercera etapa, calificada como de “transacción”, incluye, además de lo consagrado en las dos primeras, la posibilidad de que los usuarios incorporen información segura y participen en transacciones con la entidad. Así, implica la realización de procesos en línea, previa autenticación electrónica y la respuesta de los servicios en tiempo real por parte de las agencias estatales⁵⁵.

Por su parte, la etapa final, llamada de “transformación”, conlleva la prestación de servicios gubernamentales de manera integrada y en línea, así como la ejecución de actividades de democracia electrónica, entre otras⁵⁶. Además de incluir las actividades de las tres etapas anteriores, permite compartir información personal con otras organizaciones gubernamentales, cuando la ley o el usuario lo autoricen. El compartir información le permite a la Administración lograr ahorros significativos. Lo mismo ocurre en el caso de los ciudadanos y empresarios, al facilitarles a estos los procedimientos y el cumplimiento del deber de reporte de información que tienen a su cargo⁵⁷.

En esta cuarta o última etapa tiene lugar lo que la doctrina extranjera denomina *online one-stop government*, término que hace referencia a la creación de una oficina virtual, similar a una oficina física, en la que los ciudadanos acceden en un solo lugar a todos los servicios que necesitan⁵⁸. Piénsese, por ejemplo, en un extranjero que desea abrir un centro médico en el país, y

51 VEIT y HUNTGEBURTH. Ob. cit., p. 11.

52 OECD, 2003. Ob. cit, p. 74.

53 Veit y Huntgeburth. Ob. cit., p. 11.

54 OECD. *The e-government imperative*, cit., p. 75.

55 Ídem.

56 VEIT y HUNTGEBURTH. Ob. cit., p. 11.

57 OECD. *The e-government imperative*, cit., p. 75.

58 VEIT y HUNTGEBURTH. Ob. cit., p. 70.

para hacerlo requiere, entre otros requisitos, la autorización correspondiente para ejercer la actividad médica. Adicionalmente, debe realizar su registro empresarial y tributario, entre otros trámites. En un escenario maduro de gobierno digital, la persona puede adelantar todos estos trámites en una sola ventanilla virtual.

Bajo este esquema, las diferentes autoridades actúan de manera coordinada pero imperceptible para el ciudadano, y la actuación finaliza con la resolución de todo lo solicitado por el usuario. Para lograr este objetivo todas las autoridades que participan en el proceso deben usar herramientas que sean interoperables. Adicionalmente, deben estar definidos con claridad los servicios y trámites a los que puede acceder el ciudadano⁵⁹. Igualmente, el acceso a los servicios debe hacerse de una manera amigable y que satisfaga las necesidades de este último⁶⁰.

I . 4 . BARRERAS Y RETOS DEL GOBIERNO DIGITAL

La implementación exitosa de una política de gobierno digital requiere, entre otras, de las siguientes condiciones:

i) Una oferta de servicios. No puede haber una política de gobierno digital sin la existencia de servicios que se ofrezcan por medio de las TIC;

ii) Una infraestructura electrónica que incluya hardware y software. Dentro de este punto se incluye la implementación de aplicaciones amigables con el usuario y con los grupos especiales de personas (p. ej., con discapacidad física y/o mental). Los servicios digitales del Estado no pueden ser utilizados por los usuarios si no tienen acceso a la infraestructura digital, o cuentan con posibilidades limitadas para acceder;

iii) El conocimiento de la existencia de los servicios del gobierno digital y de la manera como son prestados. Las personas no accederán a los servicios estatales por medio de las TIC si no saben que existen;

59 *Ibid.*, p. 71.

60 *Ibid.*, p. 70. Otra manera como la doctrina ha identificado las distintas etapas del gobierno digital son: i) *push services*: la información y los datos están disponibles para los usuarios; ii) *pull services*: la información y los datos puede ser descargados por los usuarios; iii) servicios interactivos (formas electrónicas); iv) servicios transaccionales (manejo electrónico completo del caso), y v) individualización de los servicios (provisión de datos e información automática de manera individualizada); OECD, 2009, p. 39.

iv) La interoperabilidad de los servicios digitales. Es necesario que las autoridades trabajen mancomunadamente en la estandarización e interoperabilidad de sus sistemas, de tal manera que los ciudadanos puedan acceder a ellos de manera sencilla y completa;

v) La eficacia de los servicios prestados a través de las TIC. Debe asegurarse que los usuarios realmente resuelvan sus problemas a través del gobierno digital, y

vi) La seguridad. Es fundamental que la información, las identidades y los datos digitales de la ciudadanía sean almacenados y utilizados de manera confiable y segura, respetando su integridad, autenticidad y reserva⁶¹.

Teniendo en cuenta lo anterior, la implementación de un programa de gobierno digital conlleva enfrentar importantes retos y obstáculos. Así, los Estados deben ser conscientes de que las transformaciones derivadas del gobierno digital y la creación de valor en la Administración no se obtienen simplemente replicando los mismos procesos manuales a través de medios tecnológicos. Por el contrario, se debe hacer un uso estratégico de las tecnologías, por ejemplo, a través de su incorporación a actividades críticas misionales con énfasis en la consecución de metas a largo plazo⁶².

Igualmente, se debe garantizar la privacidad y la seguridad de las personas. También resulta esencial contar con un marco regulatorio claro y estable que les permita a las autoridades y a los ciudadanos conocer lo que pueden y no pueden hacer dentro de un contexto de gobierno digital⁶³.

Adicionalmente, las normas presupuestales deben facilitar la financiación de la infraestructura necesaria para la operación del gobierno digital⁶⁴. Contar con suficientes recursos económicos es fundamental para el gobierno digital, pues su implementación es un proceso difícil, riesgoso y que demanda la inversión de ingentes recursos económicos⁶⁵.

Asimismo, se requiere un cambio cultural a nivel organizacional. En esa dirección, los Estados deben prepararse para el cambio tecnológico y lo que ello implica frente a las formas tradicionales de trabajo y de prestación de servicios. De esta suerte, el gobierno digital demanda desarrollar habilidades

61 *Ibid.*, p. 15.

62 R. SANDOVAL-ALMAZÁN; L. F. LUNA-REYES et al. *Building digital government strategies...*, cit., p. 9.

63 OECD, 2003, p. 13.

64 *Ídem.*

65 OECD, 2003, p. 16.

en materia de TIC (conocimiento teórico básico sobre TIC y sobre la administración de la información, etc.)⁶⁶.

El gobierno digital requiere también trabajar decididamente para superar la exclusión digital. Por regla general las personas más vulnerables tienen los niveles más bajos de acceso a las TIC, pero, al mismo tiempo, las que más interactúan con el Estado (p. ej., los desempleados, quienes reciben subsidios, etc.). Si estos individuos no pueden acceder a los servicios que se ofrecen dentro del marco del gobierno digital, no podrán disfrutar de los beneficios que este modelo tiene para ofrecerles⁶⁷.

En el gobierno digital las autoridades estatales también deben trabajar de manera cercana, más allá del campo estrictamente técnico⁶⁸. Así, las entidades del Estado deben actuar bajo los principios de coordinación, cooperación y colaboración: la coordinación significa que las entidades públicas comparten información entre ellas; la cooperación implica que las entidades actúan de manera conjunta, y finalmente, la colaboración conlleva, además de una acción conjunta, una relación estructurada entre ellas⁶⁹. En línea con lo anterior, las autoridades deben estar dispuestas a compartir datos, desarrollar infraestructura común y adoptar estándares informáticos y de integración de software que faciliten la aplicación del gobierno digital⁷⁰.

El gobierno digital requiere también de liderazgo en todos sus niveles. En ese sentido, el liderazgo político hace del gobierno digital una prioridad y guía su implementación en el Estado. Por su parte, dentro de las organizaciones, el liderazgo de los implementadores contribuye a transformar la visión política en un plan de acción⁷¹.

Igualmente, el gobierno digital demanda fortalecer el vínculo entre los sectores público y privado. Así, los gobiernos deben trabajar de la mano con los particulares en la determinación y aplicación del gobierno digital⁷².

Finalmente, el monitoreo y la evaluación son esenciales para un gobierno digital efectivo⁷³.

66 *Ibid.*, p. 113.

67 *Ibid.*, p. 14.

68 *Ibid.*, p. 15.

69 OECD, 2005. *Ob. cit.*, 133.

70 OECD, 2003, p. 15.

71 *Ibid.*, p. 14.

72 *Ibid.*, p. 16.

73 *Ídem.*

2. LA EXPERIENCIA COLOMBIANA EN MATERIA DE GOBIERNO DIGITAL

El fenómeno del gobierno digital no ha sido ajeno para Colombia. Por el contrario, desde finales del siglo pasado el país ha venido construyendo poco a poco una política en esa materia. Así, una primera manifestación de la preocupación del Estado por promover la implementación de las TIC en Colombia fue la creación del Consejo Nacional de Informática en 1997. Este Consejo, integrado por representantes del gobierno y el sector privado, publicó en abril de 1997 los “Lineamientos para una Política Nacional de Informática”. Desafortunadamente, el cumplimiento de los objetivos allí planteados fue deficiente⁷⁴.

Al año siguiente se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002, el cual estableció una serie de objetivos gubernamentales en materia de telecomunicaciones, entre ellos, “propiciar el desarrollo de la Infraestructura Colombiana de la Información”.

En línea con lo anterior, y siguiendo la tendencia internacional de principios del siglo, el 9 de febrero de 2000 Colombia expidió el documento Conpes n.º 3072, el cual desarrolló la denominada “Agenda de conectividad: el salto a Internet”, cuyo objetivo era “masificar el uso de las tecnologías de la información y con ello aumentar la competitividad del sector productivo, modernizar las instituciones públicas y de gobierno, y socializar el acceso a la información”⁷⁵.

En desarrollo de este propósito general, la agenda buscó promover el uso de las TIC para mejorar la calidad de vida de la comunidad, la competitividad, el acceso a los mercados y la generación de empleo. Igualmente, pretendió fortalecer la conectividad del Estado de tal manera que se facilitara la actividad de los organismos gubernamentales y el servicio al ciudadano⁷⁶.

Adicionalmente, la agenda de conectividad desarrolló estrategias en materia de acceso a la infraestructura; educación y capacitación; empresas en línea; fomento a la industria de las tecnologías de la información, y contenido y gobierno en línea. Este último punto incluía la creación de una intranet gubernamental, lo que implicaba adoptar un portal de Internet

74 Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes n.º 3072, p. 4.

75 *Ibid.*, p. 3.

76 *Ibid.*, p. 12

con información y servicios gubernamentales y capacitar a los empleados públicos en el uso de las tecnologías de la información⁷⁷.

Como parte del proceso de implementación del documento Conpes, el 28 de agosto de 2000 se expidió la Directiva Presidencial 02, por medio de la cual se desarrolló la estrategia de gobierno en línea. Así, en la referida directiva se indicó:

Dentro de esta Política de Estado, el Gobierno debe ser un usuario modelo. Con este fin, se ha definido la estrategia de Gobierno en Línea de la Agenda de Conectividad, que establece como uno de sus objetivos el proveer al Estado la conectividad que facilite la gestión en línea de los organismos gubernamentales y apoye su función de servicio al ciudadano, como un complemento al esquema actual, en el que se realizan estos procesos en forma presencial en las oficinas del gobierno y se sustentan con documentos escritos en papel.

La estrategia de gobierno en línea contemplaba tres fases: la primera tenía como objetivo que las entidades del poder ejecutivo suministraran información en línea a los ciudadanos⁷⁸; en la segunda etapa se prestarían servicios y se habilitaría la realización de trámites en línea, y se facilitaría información adicional a la indicada en la primera fase⁷⁹; finalmente, la etapa o fase final correspondía a la contratación en línea. Con ello se buscaba que la totalidad

77 *Ibid.*, pp. 18-20.

78 “La información debe incluir como mínimo las funciones, organigrama, localización física y electrónica, teléfonos y fax, horarios de trabajo y demás indicaciones que sean necesarias para que las personas puedan cumplir sus obligaciones o ejercer sus derechos; los funcionarios principales; las normas básicas que regulan la actividad de la entidad; los proyectos de normatividad que están en proceso de expedición; las regulaciones y procedimientos que le son aplicables a la entidad (incluidos los internos); las regulaciones, procedimientos y trámites a que están sujetas las actuaciones de los particulares, precisando de manera detallada los documentos que deben ser suministrados, dependencias responsables y plazos se deben cumplir; los planes y programas en ejecución y futuros; el presupuesto en ejercido y proyectado para la siguiente vigencia; los procesos de contratación a realizar y términos de referencia; los contratos realizados, indicando identificación del contratista, objeto, monto, plazo y demás condiciones; las entidades de control que vigilan a la entidad y mecanismos de control; los mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía tales como metas e informes de gestión e indicadores de desempeño; los mecanismos de participación ciudadana en la gestión de la institución y los mecanismos de interacción ciudadana con la institución (canales de comunicación, responsables y direcciones electrónicas)”: Directiva Presidencial 02 de 2000.

79 “Dentro de los servicios e información se incluye: información recogida con regularidad por la entidad (estadísticas, estudios de competitividad, etc.); el trámite en línea de solicitudes, licencias, paz y salvos y certificaciones de todo tipo; la recepción y reclamos en línea; la recepción de pagos

de los procesos de contratación que adelantaran las entidades del Ejecutivo se realizaran a través de las TIC.

Al año siguiente, en 2001, con miras a promover la implementación de las TIC en el país, se creó como parte del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el programa presidencial para el desarrollo de las TIC⁸⁰. Con todo, este fue eliminado al poco tiempo por el Decreto 3107 de 2003.

Acompañan a esta política otros mecanismos que se han puesto en marcha en el sistema de gestión de calidad de la rama ejecutiva, y cuya finalidad es facilitar el control político y ciudadano a la calidad de la gestión de las entidades, garantizando el fácil acceso a la información relativa a los resultados del sistema (art. 5.º, Ley 872 de 2003).

La creación de sistemas de información para que los ciudadanos tengan acceso en tiempo real a la información sobre la Administración pública, tales como la nómina de la Administración, las cuentas fiscales, los procesos de contratación administrativa y la ejecución de la inversión pública (Ley 812 de 2003, Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006). Algunos de esos sistemas de información específicos creados fueron: el Sistema de Gestión y Seguimiento a Metas de Gobierno (SIGOB)⁸¹; el Sistema Único de Información de Personal (SUIP)⁸²; y el Sistema de información de Defensa jurídica de la Nación⁸³.

En el campo específico de la contratación estatal, la Ley 1150 de 2007 autorizó la utilización de medios electrónicos. Así, el artículo 3.º permite que las actuaciones, la expedición de los actos administrativos, los documentos,

a la entidad estatal por medio de transferencias electrónicas (impuestos, contribuciones, tarifas, multas, tasas, etc.) y procesos de participación ciudadana y estudios de opinión”. Ídem.

80 Artículo 1.º, Decreto 127 de 2001.

81 El SIGOB es una herramienta puesta en marcha por el DNP junto con la Presidencia de la República para hacer seguimiento y control permanente a los resultados del Plan Nacional de Desarrollo y a los recursos de inversión asignados. A través de este sistema los ministerios y entidades informan al gobierno y a la ciudadanía en general sobre el avance en el cumplimiento de las metas anuales y cuatrienales del gobierno.

82 El SUIP compila información en línea sobre la nómina estatal. Los cambios y novedades de personal desde la selección hasta el retiro de funcionarios son actualizados en tiempo real por las entidades y los ciudadanos, pueden conocer la hoja de vida de los funcionarios públicos.

83 Por último, el Sistema de Información de Defensa Jurídica es un instrumento para conocer las demandas contra las entidades públicas, clasificadas según las pretensiones por modalidad y el estado de avance de los procesos. Esta información es usada por el Ministerio de Hacienda para proyectar el marco fiscal de mediano plazo y permite adelantar acciones preventivas y correctivas, así como identificar las causas por las cuales está siendo demandado el Estado.

contratos y, en términos generales, los actos derivados de la actividad pre-contractual y contractual, se realicen de forma electrónica. Con este objetivo se creó el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOPI), el cual constituye el “medio de información oficial de toda la contratación realizada con dineros públicos”, y único punto “de ingreso de información para las entidades que contratan con cargo a recursos públicos, los entes de control y la ciudadanía en general”⁸⁴. Actualmente, el Sistema Electrónico de Contratación se encuentra conformado por las plataformas SECOPI I, SECOPI II y la Tienda Virtual del Gobierno Colombiano⁸⁵.

De otra parte, en el año 2008 se promulgó el Decreto 1151. Este decreto estableció los lineamientos generales de la estrategia de gobierno en línea, la cual tenía como objetivo construir un Estado más eficiente, transparente y participativo, que prestara mejores servicios a los ciudadanos y a las empresas, por medio de las TIC⁸⁶. Esta nueva visión del gobierno en línea contemplaba las fases de información, interacción, transacción, transformación y democracia en línea⁸⁷. La implementación del programa estaba a cargo del

84 Colombia Compra Eficiente. Circular Externa Única, p. 9. De acuerdo con el artículo 19 del Decreto 1510 de 2013, las entidades estatales tienen la obligación de publicar en el SECOPI los documentos y actos administrativos relativos al proceso de contratación dentro de los tres días siguientes a su expedición.

85 “Son componentes del Sistema Electrónico de Contratación las siguientes plataformas administradas por Colombia Compra Eficiente: SECOPI I: Plataforma en la cual las entidades que contratan con cargo a recursos públicos publican los Documentos del Proceso. El SECOPI I es una plataforma exclusivamente de publicidad. SECOPI II: Plataforma transaccional para gestionar en línea todos los Procesos de Contratación, con cuentas para entidades y proveedores; y vista pública para cualquier tercero interesado en hacer seguimiento a la contratación pública. Tienda Virtual del Estado Colombiano: Plataforma transaccional de comercio electrónico a través del cual las Entidades Compradoras hacen las transacciones de los Procesos de Contratación para adquirir: (i) bienes y servicios a través de los Acuerdos Marco de Precios; (ii) bienes y servicios al amparo de Contratos de Agregación de Demanda; y (iii) bienes en la modalidad de Mínima Cuantía en Grandes Superficies”. *Ibíd.*, pp., 12-13.

86 Artículo 2, Decreto 1151 de 2008.

87 “Artículo 5.º. *Las fases de Gobierno en Línea*. Las fases de Gobierno en Línea son: Fase de Información en Línea: Es la fase inicial en la cual las entidades habilitan sus propios sitios web para proveer en línea de información, junto con esquemas de búsqueda básica. Fase de Interacción en Línea: Es la fase en la cual se habilita la comunicación de dos vías entre entidades y ciudadanos y empresas con las consultas en línea e interacción con servidores públicos. Fase de Transacción en Línea: Es la fase en la que se proveen transacciones electrónicas para la obtención de productos y servicios. Fase de Transformación en Línea: Es la fase en la cual se realizan cambios en la forma de operar de las entidades para organizar los servicios alrededor de necesidades de ciudadanos y empresas, con Ventanillas Únicas Virtuales y mediante el uso de la Intranet Gubernamental. Fase de Democracia en Línea: Es la fase en la cual se incentiva a la ciudadanía a participar de manera

Ministerio de Comunicaciones, autoridad que también tenía la competencia para definir las políticas y estándares correspondientes.

Al año siguiente se expidió la Ley 1341 de 2009, por la cual se definieron los principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las TIC. La ley reconoció como finalidades de la intervención del Estado en el sector de las TIC la promoción de la prestación de servicios a través de estas tecnologías y la masificación del gobierno en línea. Asimismo, incorporó esto último como uno de los principios rectores de la ley.

Posteriormente, a través del documento Conpes n.º 3650 del 15 de marzo de 2010, se declaró asunto de importancia estratégica el gobierno en línea.

Por su parte, la Ley 1450 de 2011, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014, ordenó a las entidades públicas y a los particulares que cumplen funciones públicas para el ejercicio de sus competencias poner a disposición del público bases de datos de acceso permanente y gratuito con la información que producen y administran. Asimismo, el artículo 230 *ibíd* estableció que todas las entidades de la Administración deben adelantar las acciones señaladas en la Estrategia de Gobierno digital, y el artículo 232 previó que los organismos y entidades de la rama ejecutiva de los órdenes nacional y territorial deben racionalizar sus procesos, procedimientos, trámites y servicios internos, haciendo uso de las TIC, con el propósito de ofrecer una oportuna, eficiente y eficaz prestación del servicio en la gestión de las organizaciones.

Posteriormente, en su artículo 4.º el Decreto ley 019 de 2012 estableció el deber de las autoridades administrativas de incentivar el uso de las TIC, con el propósito de que los procesos de la Administración se adelantaran con diligencia y prontitud. Asimismo, el artículo 38 determinó, entre los principios básicos de la política pública de racionalización de trámites, la promoción del acceso a la información y la ejecución de trámites y procedimientos por medios electrónicos.

En el mismo año se promulgó el Decreto 2693, cuyo objeto consistía en

establecer los lineamientos para la Estrategia de Gobierno en línea en Colombia para armonizarla con las tendencias mundiales de gobierno electrónico y la nueva normatividad existente en el País y reglamentar en lo pertinente las Leyes 1341

activa en la toma de decisiones del Estado y la construcción de políticas públicas involucrando el aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación”.

de 2009 y 1450 de 2011 para asegurar que estos se observen en la utilización de medios electrónicos por parte de las entidades del Estado.

Como prioridades de la estrategia se establecieron las siguientes: i) la realización de trámites, la prestación de servicios y el adelantamiento de procedimientos administrativos a través de las TIC; ii) la interoperabilidad entre los distintos sistemas; iii) la generación de cadenas de trámites y ventanillas únicas virtuales; iv) el uso eficiente de las TIC con el fin de mitigar el impacto ambiental; v) la utilización de datos, y v) la participación ciudadana por medios electrónicos, en la construcción de políticas, planes, programas y proyectos, la realización de control social, la resolución de problemas y la toma de decisiones⁸⁸.

Como componentes del modelo de gobierno en línea se establecieron los siguientes: información en línea⁸⁹, interacción en línea⁹⁰, transacción en línea⁹¹, transformación⁹², democracia en línea⁹³, y elementos transversales⁹⁴. Por su parte, se fijaron los niveles de madurez del modelo⁹⁵.

88 Artículo 6.º, Decreto 2693 de 2012.

89 “Los sujetos obligados disponen para los diferentes tipos de usuarios un acceso electrónico a toda la información relativa a su misión, planeación estratégica, trámites y servicios, espacios de interacción, ejecución presupuestal, funcionamiento, inversión, estructura organizacional, datos de contacto, normatividad relacionada, novedades y contratación observando las reservas constitucionales y legales, cumpliendo todos los requisitos de calidad, disponibilidad, accesibilidad, estándares de seguridad y dispuesta de forma tal que sea fácil de ubicar, utilizar y reutilizar”: artículo 7.º Decreto 2693 de 2012.

90 “Los sujetos obligados habilitan herramientas de comunicación de doble vía entre los servidores públicos, organizaciones, ciudadanos y empresas. Igualmente, habilitan servicios de consulta en línea y ofrecen mecanismos en línea que acercan a los usuarios a la administración, le posibilitan contactarla y hacer uso de la información que proveen las entidades públicas por medios electrónicos”: artículo 7.º Decreto 2693 de 2012.

91 “Los sujetos obligados disponen sus trámites y servicios para los diferentes tipos de usuarios, los cuales podrán gestionarlos por diversos canales electrónicos, a través de ventanillas únicas, permitiéndoles realizar desde la solicitud hasta la obtención de la decisión o del servicio, sin la necesidad de aportar documentos que reposen en cualquier otra entidad pública o privada que cumpla funciones públicas. Lo anterior haciendo uso de autenticación electrónica, firmas electrónicas y digitales, estampado cronológico, notificación electrónica, pago por medios electrónicos, expedientes electrónicos, actos administrativos electrónicos y archivos electrónicos”: artículo 7.º Decreto 2693 de 2012.

92 “Los sujetos obligados realizan cambios en la manera de operar para eliminar límites entre sus dependencias y con otras entidades públicas, intercambiando información por medios electrónicos haciendo uso del lenguaje común de intercambio de información, lideran o participan en cadenas de trámites en línea. Así mismo, la entidad automatiza sus procesos y procedimientos internos e incorpora la política de cero papel”: artículo 7.º Decreto 2693 de 2012.

Luego, en el año 2014 se promulgó el Decreto 2573 con el objetivo de: i) complementar los lineamientos de la estrategia de gobierno en línea en lo referente a la seguridad, privacidad, gestión de las TIC e interoperabilidad; ii) lograr la provisión de servicios electrónicos de alta calidad para los ciudadanos, y iii) fomentar el avance y seguimiento de la implementación de la estrategia.

Además de derogar el Decreto 2693 de 2012, el Decreto 2573 reconoció de manera expresa la aceptación de Colombia de las recomendaciones de la OCDE en materia de estrategias de gobierno digital. Estas recomendaciones invitan a los gobiernos a

93 “Los sujetos obligados crean un ambiente para empoderar a los ciudadanos e involucrarlos en el proceso de toma de decisiones. El ciudadano participa activa y colectivamente en la toma de decisiones de un Estado totalmente integrado en línea. Igualmente, las entidades públicas incentivan a la ciudadanía a contribuir en la construcción y seguimiento de políticas, planes, programas, proyectos, la toma de decisiones, el control social y la solución de problemas que involucren a la sociedad en un diálogo abierto de doble vía”: artículo 7.º Decreto 2693 de 2012.

94 “Los sujetos obligados conocen sus diferentes grupos de usuarios, han identificado sus necesidades e investigan permanentemente sobre los cambios en las tendencias de comportamiento, para aplicar este conocimiento a sus diferentes momentos de interacción. De igual forma, las entidades tienen identificada la cadena de valor de sus procesos, cuentan con una caracterización actualizada de la infraestructura tecnológica y han establecido un plan de ajuste permanente. Así mismo, cuentan con una política de seguridad que es aplicada de forma transversal y mejorada constantemente. Finalmente, han incorporado el Gobierno en línea como parte de la cultura organizacional y elemento de soporte en sus actividades misionales”: artículo 7.º Decreto 2693 de 2012.

95 “1. Inicial: Nivel en el cual se cuenta con las condiciones institucionales, en términos tecnológicos, humanos, normativos, presupuestales y de planeación para habilitar cada uno de los componentes. 2. Básico: Nivel en el cual hay evidencia de prestación de trámites y servicios en línea. Existe entendimiento dentro de la entidad pública sobre los objetivos y beneficios del uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la apertura de información, en los procedimientos administrativos y en la interacción y prestación de servicios eficientes a los usuarios y ciudadanos que han sido caracterizados. 3. Avanzado: Nivel en el cual se masifica la prestación de trámites y servicios en línea de acuerdo con las necesidades de los ciudadanos y usuarios identificadas. El Gobierno en Línea está institucionalizado, es parte de la rutina diaria y la cultura del sujeto obligado y los procesos de rendición de cuentas y participación ciudadana en línea para la toma de decisiones se realizan con frecuencia. 4. Mejoramiento permanente: Nivel en el cual hay interiorización, innovación y réplica de experiencias exitosas en cuanto al Gobierno en línea. La entidad cuenta con datos abiertos a partir de los cuales se han generado servicios de valor agregado para los ciudadanos; implementa permanentemente acciones de mejora para garantizar la satisfacción de las necesidades de sus usuarios y de la ciudadanía en general, tanto en la prestación de servicios como en la discusión de políticas y promoción del control social”: artículo 7.º Decreto 2693 de 2012.

adoptar enfoques más estratégicos para un uso de la tecnología que los impulse a ser más abiertos, participativos e innovadores, a través de acciones tales como el diseño de lineamientos para permitir, orientar y fomentar el uso y re-uso de la información pública, aumentar la apertura y la transparencia, incentivar la participación del público en la elaboración de políticas, proporcionar datos oficiales oportunos y confiables, y gestionar los riesgos de uso indebido de datos, así como aumentar la disponibilidad de los datos en formatos abiertos.

Asimismo, el Decreto 2573 de 2014 desarrolló los componentes de seguridad y privacidad de la información, TIC para servicios, TIC para el Gobierno abierto y TIC para la gestión⁹⁶. Igualmente, creó el sello de excelencia Gobierno en Línea, por medio del cual se acredita la calidad de los productos y servicios que se ofrecen por esa vía⁹⁷.

En 2015 se expidió la Ley 1753, Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, la cual determinó en su artículo 45 que le correspondía al Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), en coordinación con las entidades responsables de cada uno de los trámites y servicios, definir y expedir los estándares, modelos, lineamientos y normas técnicas para la incorporación de las TIC, que contribuyan a la mejora de los trámites y servicios que el Estado ofrece al ciudadano, los cuales deben ser adoptados por las entidades estatales.

Adicionalmente, el parágrafo 2.º del artículo 45 creó la carpeta ciudadana electrónica, en los siguientes términos:

96 “Los fundamentos de la Estrategia serán desarrollados a través de 4 componentes que facilitarán la masificación de la oferta y la demanda del Gobierno en Línea. 1. TIC para Servicios. Comprende la provisión de trámites y servicios a través de medios electrónicos, enfocados a dar solución a las principales necesidades y demandas de los ciudadanos y empresas, en condiciones de calidad, facilidad de uso y mejoramiento continuo. 2. TIC para el Gobierno abierto. Comprende las actividades encaminadas a fomentar la construcción de un Estado más transparente, participativo y colaborativo involucrando a los diferentes actores en los asuntos públicos mediante el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. 3. TIC para la Gestión. Comprende la planeación y gestión tecnológica, la mejora de procesos internos y el intercambio de información. Igualmente, la gestión y aprovechamiento de la información para el análisis, toma de decisiones y el mejoramiento permanente, con un enfoque integral para una respuesta articulada de gobierno y para hacer más eficaz la gestión administrativa entre instituciones de Gobierno. 4. Seguridad y privacidad de la Información. Comprende las acciones transversales a los demás componentes enunciados, tendientes a proteger la información y los sistemas de información, del acceso, uso, divulgación, interrupción o destrucción no autorizada”.

97 Artículo 12 Decreto 2573 de 2014.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional, a través del MinTIC, diseñará e implementará políticas, planes y programas que promuevan y optimicen la gestión, el acceso, uso y apropiación de las TIC en el sector público, cuya adopción será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades estatales y conforme a la gradualidad que para el efecto establezca el MinTIC. Tales políticas comportarán el desarrollo de, entre otros, los siguientes temas:

a) Carpeta ciudadana electrónica. Bajo la plena observancia del derecho fundamental de hábeas data, se podrá ofrecer a todo ciudadano una cuenta de correo electrónico oficial y el acceso a una carpeta ciudadana electrónica que le permitirá contar con un repositorio de información electrónica para almacenar y compartir documentos públicos o privados, recibir comunicados de las entidades públicas, y facilitar las actividades necesarias para interactuar con el Estado. En esta carpeta podrá estar almacenada la historia clínica electrónica. El MinTIC definirá el modelo de operación y los estándares técnicos y de seguridad de la Carpeta Ciudadana Electrónica. Las entidades del Estado podrán utilizar la Carpeta Ciudadana Electrónica para realizar notificaciones oficiales. Todas las actuaciones que se adelanten a través de las herramientas de esta carpeta tendrán plena validez y fuerza probatoria.

Finalmente, la misma norma ordenó a las entidades estatales incorporar a su estructura organizacional el cargo de director de Tecnologías y Sistemas de Información.

2.1. EL GOBIERNO DIGITAL EN COLOMBIA Y SU MIRADA DESDE LA OCDE

El 21 de mayo de 2018, antes de la expedición del Decreto 1008 del mismo año y la Ley 1955 de 2019, la OCDE publicó el documento “Revisión del Gobierno Digital en Colombia: Hacia un Sector Público Impulsado por el Ciudadano”. La publicación analizó la política colombiana en materia de gobierno digital y propuso un conjunto de recomendaciones para la transformación digital del sector público que le permitiera al país migrar de un modelo de gobierno electrónico a uno de gobierno digital⁹⁸.

En su evaluación, la OCDE reconoció que la implementación del programa de gobierno en línea sentó las bases requeridas para una transformación

98 OCDE, 2018, p. 3.

digital integral del sector público. Sin embargo, encontró, entre otras, las siguientes dificultades:

– La política colombiana corresponde más a un modelo de gobierno electrónico que a uno de gobierno digital. Asimismo, los servicios digitales existentes reproducen los procesos análogos. De esta suerte no existe un diseño digital de los servicios, desde su propia creación⁹⁹.

– Igualmente, encontró que las entidades públicas operan de manera aislada y a ritmos diferentes, lo cual genera duplicidades y acciones no concordantes con el enfoque estratégico global.

– Adicionalmente, aunque la reforma al MinTIC fortaleció su papel como director de la transformación digital del sector público, la entidad es responsable de tareas operacionales que deberían estar a cargo de otros grupos de interés, tales como el desarrollo de capacidades en las entidades públicas y el aporte de recursos financieros para el gobierno digital.

– El país también debe mejorar su capacidad respecto de la utilización estratégica de datos gubernamentales, con miras a lograr un sector público más ágil, confiable y centrado en el bienestar de los ciudadanos.

– Finalmente, la OCDE identificó la existencia de disparidades regionales en materia de gobierno digital (recursos y capacidades). De allí que señalara la necesidad de incorporar “a todos los sectores y niveles gubernamentales de manera oportuna y coherente, al tiempo que se tienen en cuenta las necesidades de las diferentes regiones”¹⁰⁰.

A partir de lo anterior, la organización recomendó a Colombia:

i) Promover como política principal la reutilización de datos abiertos;
ii) Interactuar con la sociedad civil, los emprendedores, los investigadores y los periodistas con el objetivo de conocer sus necesidades en materia de datos;

iii) Mejorar la medición del impacto de la colaboración digital entre el gobierno y los ciudadanos. En esa dirección, se deben comunicar los

99 “Sin embargo, el actual marco normativo, como se enuncia en la Estrategia de Gobierno en Línea, representa un enfoque de gobierno electrónico y no de gobierno digital. Además, los servicios digitales en su mayoría reproducen procesos análogos, que reflejan la organización tradicional del sector público y no un diseño digital desde el momento mismo de su concepción, con base en las necesidades de los ciudadanos y según un enfoque impulsado por los ciudadanos (*user-driven approach*)”. *Ibid.*, p. 15.

100 *Ibid.*, pp. 11-12.

resultados con el propósito de lograr un mayor compromiso ciudadano y fortalecer la confianza pública;

iv) Aumentar el nivel de transparencia respecto de los datos personales almacenados y procesados por las autoridades públicas;

v) Considerar la definición de estrategias territoriales para el gobierno digital, por ejemplo, a través de la creación de grupos que incluyan representantes de los principales grupos de interés de cada región, con el fin de identificar prioridades y necesidades particulares;

vi) Ampliar el apoyo a los gobiernos territoriales con el fin de lograr una implementación más efectiva de la política gubernamental;

vii) Desarrollar mecanismos de apoyo y políticas de incentivo dirigidas a asegurar la consistencia del enfoque y el ritmo de transformación del sector público en todos los ámbitos y niveles del gobierno;

viii) Crear una cultura de gobierno digital;

ix) Fortalecer el marco institucional, de tal manera que se promuevan escenarios de colaboración, coordinación e integración, y

x) Establecer una administración pública totalmente interoperable.

Los hallazgos y recomendaciones de la OCDE son de gran importancia y utilidad para el país, con miras a alcanzar con éxito la necesaria transformación digital. Como una muestra del decidido compromiso del Estado en implementar un modelo de gobierno digital que incorpore los estándares y recomendaciones de la OCDE, se promulgaron dos importantes normas sobre la materia: el Decreto 1008 de 2018 y la Ley 1955 de 2019, las cuales se explican a continuación.

2.2. EL DECRETO 1008 DE 2018 Y LAS LEYES 1955 Y 1978 DE 2019

En el año 2018 se expidió el Decreto 1008, el cual establece la actual política de gobierno digital del país¹⁰¹. Los elementos más importantes de esta normativa pueden resumirse de la siguiente manera:

101 Frente al ámbito de aplicación de la política se determinó: “Artículo 2.2.9.1.1.2. Ámbito de aplicación. Los sujetos obligados de las disposiciones contenidas en el presente capítulo serán las entidades que conforman la Administración Pública en los términos del artículo 39 de la Ley 489 de 1998 y los particulares que cumplen funciones administrativas. Parágrafo. La implementación de la Política de Gobierno Digital en las Ramas Legislativa y Judicial, en los órganos de control, en los autónomos e independientes y demás organismos del Estado, se realizará bajo

En primer lugar, reconoce expresamente el cambio de una “estrategia” de gobierno digital a una “política” de gobierno digital. En esta dirección, el decreto estableció:

Objeto. El presente capítulo establece lineamientos generales de la Política de Gobierno Digital para Colombia, antes estrategia de Gobierno en Línea, la cual desde ahora debe ser entendida como: el uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones para consolidar un Estado y ciudadanos competitivos, proactivos, e innovadores, que generen valor público en un entorno de confianza digital.

La Política de Gobierno Digital tiene como propósitos: i) habilitar y mejorar la prestación de servicios digitales de confianza y calidad; ii) contar con procesos internos, seguros y eficientes a través del fortalecimiento de las capacidades de gestión de las tecnologías de la información; iii) promover la toma de decisiones con fundamento en datos, lo cual requiere el aumento, uso y aprovechamiento de la información; iv) empoderar a los ciudadanos, a través de la consolidación de un Estado abierto, y v) estimular, por medio de las TIC, el desarrollo de territorios y ciudades inteligentes.

La definición de la Política de Gobierno Digital corresponde al MinTIC. Con todo, para su determinación se debe tener en cuenta un conjunto de componentes, habilitadores transversales, lineamientos y estándares.

Los componentes de la Política de Gobierno Digital son las líneas de acción que orientan su desarrollo e implementación. Así, el Decreto 1008 de 2018 establece los siguientes:

[...] 1.1. TIC para el Estado: Tiene como objetivo mejorar el funcionamiento de las entidades públicas y su relación con otras entidades públicas, a través del uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

1.2. TIC para la sociedad: Tiene como objetivo fortalecer la sociedad y su relación con el Estado en un entorno confiable que permita la apertura y el aprovechamiento de los datos públicos, la colaboración en el desarrollo de productos y servicios de valor público, el diseño conjunto de servicios, la participación ciudadana en el diseño de políticas y normas, y la identificación de soluciones a problemáticas de interés común.

un esquema de coordinación y colaboración armónica en aplicación de los principios señalados en los artículos 113 y 209 de la Constitución Política”.

Por su parte, los habilitadores transversales de la política hacen referencia a los elementos fundamentales de seguridad de la información, arquitectura y servicios ciudadanos digitales. A través de los habilitadores se desarrollan los componentes anteriores.

Los lineamientos y estándares de la Política de Gobierno Digital corresponden a los requerimientos mínimos que los sujetos obligados deben cumplir para el desarrollo de los componentes y habilitadores.

Adicionalmente, para la implementación de la política se debe adoptar un Manual de Gobierno Digital, cuya elaboración y publicación corresponde al MINTIC, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación.

Finalmente, el Decreto 1008 de 2018 reemplazó el sello de Excelencia de Gobierno en Línea por el sello de Excelencia de Gobierno Digital. Este último evalúa la calidad de los productos y servicios digitales y las capacidades de gestión de las Tecnologías de la Información (TI) de los sujetos obligados por la norma.

La política de gobierno digital desarrollada a través del Decreto 1008 de 2018 fue complementada por la Ley 1955 de 2019 a través de la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. Allí, el artículo 147, relativo a la transformación digital pública, impuso la obligación a las entidades estatales del orden nacional de incluir en sus planes de acción un componente de transformación digital, siguiendo para ello los estándares establecidos por el MINTIC. En todo caso, la transformación digital debe incorporar componentes relacionados con las tecnologías emergentes (entre ellos los relativos con la Cuarta Revolución Industrial).

Igualmente, se estableció que los proyectos estratégicos de transformación digital se deben orientar por los siguientes principios: i) el uso y aprovechamiento de la infraestructura de datos públicos, con un enfoque de apertura por defecto; ii) la aplicación y aprovechamiento de estándares, modelos, normas y herramientas que permitan la adecuada gestión de riesgos de seguridad digital; iii) la plena interoperabilidad entre los sistemas de información públicos; iv) la optimización de la gestión de recursos públicos en proyectos de tecnologías de la información; v) la promoción de tecnologías basadas en software libre o código abierto; vi) la priorización de tecnologías emergentes de la Cuarta Revolución Industrial que faciliten la prestación de servicios del Estado a través de nuevos modelos incluyendo, aunque sin limitarse a, tecnologías de desintermediación, Distributed Ledger Technology (DLT),

análisis masivo de datos (*big data*), Inteligencia Artificial (AI), Internet de las Cosas (IoT), Robótica y similares; vii) la vinculación de todas las interacciones digitales entre el Estado y sus usuarios a través del Portal Único del Estado colombiano; viii) la implementación de todos los trámites nuevos en forma digital o electrónica sin ninguna excepción, de tal manera que la interacción del Ciudadano-Estado solo será presencial cuando sea la única opción; ix) el aprovechamiento de las tecnologías emergentes y exponenciales en la implementación de la política de racionalización de trámites; x) la inclusión de programas de uso de tecnología para participación ciudadana y gobierno abierto en los procesos misionales de las entidades públicas; xi) la inclusión y actualización permanente de políticas de seguridad y confianza digital; xii) la implementación de estrategias público-privadas que propendan al uso de medios de pago electrónicos, y xiii) la promoción del uso de medios de pago electrónico en la economía.

Adicionalmente, como se indicó, la Ley 1955 de 2019 modificó el artículo 230 de la Ley 1450 de 2011, relativo al Gobierno Digital como Política de Gestión y Desempeño Institucional, y al efecto estableció lo siguiente:

Artículo 230. Gobierno Digital como Política de Gestión y Desempeño Institucional. Todas las entidades de la Administración pública deberán adelantar las acciones que señale el Gobierno nacional a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para la implementación de la política de Gobierno Digital.

Esta política liderada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones contemplará como acciones prioritarias el cumplimiento de los lineamientos y estándares para la integración de trámites al Portal Único del Estado Colombiano, la publicación y el aprovechamiento de datos públicos, la adopción del modelo de territorios y ciudades inteligentes, la optimización de compras públicas de tecnologías de la información, la oferta y uso de software público, el aprovechamiento de tecnologías emergentes en el sector público, el incremento de la confianza y la seguridad digital y el fomento a la participación y la democracia por medios digitales.

El Gobierno implementará mecanismos que permitan un monitoreo permanente sobre el uso, calidad, nivel de satisfacción e impacto de estas acciones.

Como se puede observar, la Ley 1955 de 2019 apuesta claramente a la transformación digital de Colombia, siguiendo ya no un modelo de gobierno electrónico, sino de gobierno digital, tal como lo recomendó la OCDE al país.

La transformación digital del Estado encuentra también un importante respaldo en la Ley 1978 de 2019, la cual modificó la Ley 1341 de 2009. Esta normativa, dirigida a la modernización del sector de las TIC, reconoció el derecho de todo colombiano a acceder a dichas tecnologías y a las comunicaciones básicas¹⁰².

Igualmente, estableció como deberes del Estado priorizar el acceso y uso de las TIC y asegurar, a través del correspondiente despliegue de infraestructura, la prestación continua, oportuna y de calidad de los servicios públicos de comunicaciones. Esto último, de acuerdo con lo señalado expresamente por la misma ley, con miras a incentivar la masificación de los trámites y servicios digitales¹⁰³.

Con el propósito de hacer realidad lo anterior, se creó el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el cual tiene entre sus funciones

... financiar planes, programas y proyectos para promover el desarrollo de contenidos, aplicaciones digitales y emprendimientos para la masificación de la provisión

102 “[...] 7. El derecho a la comunicación, la información y la educación y los servicios básicos de las TIC. En desarrollo de los artículos 16, 20 y 67 de la Constitución Política el Estado propiciará a todo colombiano el derecho al acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones básicas, que permitan el ejercicio pleno de los siguientes derechos: La libertad de expresión y de difundir su pensamiento y opiniones, el libre desarrollo de la personalidad, la de informar y recibir información veraz e imparcial, la educación y el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. [...]” artículo 3.º Ley 1978 de 2019.

103 “[...] 1. Prioridad al acceso y uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. El Estado y en general todos los agentes del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones deberán colaborar, dentro del marco de sus obligaciones, para priorizar el acceso y uso a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la producción de bienes y servicios, en condiciones no discriminatorias en la conectividad, la educación, los contenidos y la competitividad. En el Cumplimiento de este principio el Estado Promoverá prioritariamente el acceso a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para la población pobre y vulnerable, en zonas rurales y apartadas del país. [...] 10. Acceso a las TIC y despliegue de infraestructura. Con el propósito de garantizar el ejercicio y goce efectivo de los derechos constitucionales a la comunicación, la vida en situaciones de emergencia, la educación, la salud, la seguridad personal y el acceso a la información, al conocimiento, la ciencia y a la cultura, así como el de contribuir a la masificación de los trámites y servicios digitales, de conformidad con la presente Ley, es deber de la Nación asegurar la prestación continua, oportuna y de calidad de los servicios públicos de comunicaciones, para lo cual velará por el despliegue de la infraestructura de redes de telecomunicaciones, de los servicios de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora, en las entidades territoriales”: artículo 3.º Ley 1978 de 2019.

de trámites y servicios del Estado, que permitan implementar las políticas de Gobierno Digital y de Transformación Digital Pública.

Como se puede observar, la Ley 1978 de 2019 constituye otro paso importante, y una evidencia más, del claro interés del Estado colombiano por avanzar rápida y decididamente en la consecución de un verdadero gobierno digital.

Finalmente, la transformación digital del Estado se consolidará aún más cuando se convierta en ley de la República el Proyecto de ley n.º 098/19 Senado, 287/18 Cámara, “por medio de la cual se establecen disposiciones transversales a la Rama Ejecutiva del nivel nacional y territorial y a los particulares que cumplan funciones públicas y/o administrativas, en relación con la racionalización de trámites y se dictan otras disposiciones”¹⁰⁴.

El proyecto, aprobado en junio de 2020, y al cual solo le resta la correspondiente sanción presidencial, establece importantes medidas en materia de gobierno digital. Entre las más importantes se destacan las siguientes: i) dispone que los trámites que se creen a partir de la entrada en vigencia de la ley deben ser susceptibles de adelantarse totalmente en línea por los ciudadanos; ii) ordena a los sujetos obligados a adoptar mecanismos que permitan la interoperabilidad y el intercambio de información (servicio de interoperabilidad), y iii) como parte del concepto de servicios ciudadanos digitales, incorpora los servicios de autenticación digital y carpeta ciudadana digital.

3. LAS TRANSFORMACIONES DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL GOBIERNO DIGITAL

Las decisiones que deben adoptar las autoridades que ejercen funciones administrativas con el fin de cumplir con los cometidos estatales, prestar satisfactoriamente los servicios a cargo del Estado y hacer efectivos los derechos e intereses reconocidos a las personas, están precedidas y son el resultado de un conjunto de actuaciones que suponen la existencia de una relación jurídica entre una autoridad que representa al Estado y un particular.

104 *Gaceta del Congreso* n.º 353 del 16 de junio de 2020.

Pues bien, es un hecho inocultable que la transformación digital del Estado trae consigo una nueva dimensión de las actuaciones administrativas y del procedimiento administrativo.

Recuérdese que durante buena parte del siglo xx las actuaciones administrativas estuvieron regidas por una orientación contenciosa, escrituraria, ritualista y procesalista, quizá con la idea de que así cumplía mejor con los presupuestos de legalidad, eficacia y participación en las decisiones que adoptan las autoridades en ejercicio de sus poderes, privilegios y prerrogativas exorbitantes, y teniendo en cuenta los pocos avances técnicos propios de la época. Si se analiza cualquier legislación o compendio normativo de las actuaciones de la Administración de esa época (p. ej., el Decreto ley 01 de 1984), se encontrará una remisión o similitud a las normas del procedimiento judicial, que si bien no es algo errado, tiene un origen y una finalidad diferentes¹⁰⁵.

Las actuaciones administrativas en el modelo tradicional exhiben fenómenos relativos a un excesivo procesalismo, esto es, la constitución de una serie interminable de trámites y procedimientos; la formación de expedientes en el sistema escriturario, con la consecuente abundancia de papeles y documentos que reposaban en voluminosos, insuficientes e inadecuados archivos físicos; la ausencia de procesos automatizados y mecanizados; la poca dotación y desarrollo de elementos informáticos y telemáticos; la carencia de programas de capacitación de amplia cobertura del personal, y el predominio de un estilo de dirección autocrático de las autoridades.

En cuanto a las condiciones para la iniciación, tramitación y procedencia de las actuaciones administrativas y la prestación de los servicios, así como para su validez y eficacia, era ineluctable contar con una serie de requisitos de modo, tiempo y lugar que caracterizaban las actuaciones y la relación jurídica administrativa que derivaba de las actuaciones frente a las autoridades.

105 Las diferencias tienen que ver, entre otras, con la finalidad y la densidad en su estructuración. Mientras que el proceso judicial tiene por objeto resolver una controversia o conflicto con aplicación del derecho, o proteger la Constitución o el orden jurídico, según la acción del caso, el procedimiento administrativo persigue el desarrollo de la función administrativa en tutela del interés general, lo que implica, además, que este último sea concebido de una forma más flexible y ágil que el judicial, por cuanto a la Administración se le impone el deber de actuar de manera continua, pronta, oportuna, eficaz y eficiente en la prestación de los servicios y funciones a su cargo en beneficio de las personas y de la comunidad.

En efecto, las solicitudes, comunicaciones, trámites, decisiones, impugnaciones y ejecuciones debían surtirse únicamente por medios físicos y escritos, salvo contadas excepciones en las que se permitían las diligencias orales. Por regla general se requería acudir a la sede de las oficinas públicas, algunas veces con problemas de acceso asociados, entre otros, a la distancia y el tiempo de desplazamiento del ciudadano. Se exigía también la comparecencia física de los ciudadanos ante la Administración en un buen número de trámites para su identificación y autenticación (o por lo menos de sus representantes) y, además, la tramitación estaba sujeta a un horario limitado e insuficiente de atención para los usuarios, sin que se pudieran recibir o atender sus solicitudes en días inhábiles o festivos. Además, no se facilitaba el aporte de información y documentos que, en más de una ocasión, reposaban ya en los archivos de los organismos públicos.

En este modelo tradicional las entidades públicas conformaban y llevaban registros manuales generales en los que asentaban todas las solicitudes y comunicaciones escritas que se les presentaban o que recibían, lo cual, con el tiempo, hacía más complejo su manejo por el excesivo volumen físico, e impedía o limitaba la comunicación y coordinación entre las diferentes autoridades para el ejercicio de sus funciones, y la protección y reconocimiento de los derechos de los ciudadanos. Esto mismo resultaba predicable de los expedientes que contenían los documentos del procedimiento administrativo, debido a que su organización e integración también se hacía en físico y mediante foliado manual, con serias dificultades de consulta, publicidad, disponibilidad, archivo, custodia, conservación, reproducción y recuperación.

De otra parte, usualmente los actos administrativos solo podían ser producidos mediante escrito, excepto que su naturaleza permitiera otra forma más adecuada de expresión, como por ejemplo la verbal, en la que de todos modos la autoridad debía dejar constancia escrita del acto así emitido y de quien lo profería. Así, la eficacia, los efectos, la autenticidad y la ejecutividad del acto quedaban subordinados al escrito, aun cuando incluso pudieran expedirse en forma verbal. De igual manera, si bien las notificaciones podían practicarse por cualquier medio que permitiera tener constancia de su recepción por el interesado, lo cierto es que se imponía la formalidad escrita y la comparecencia física a las oficinas públicas para llevar a cabo tal diligencia de carácter esencial para la eficacia de lo resuelto por la Administración, pues su finalidad era poner en conocimiento la existencia de la decisión adoptada por la autoridad.

Sin duda el excesivo formalismo y el culto a la solemnidad escrituraria tuvo serias repercusiones y limitaciones en el desarrollo de las relaciones entre la Administración pública y los ciudadanos.

Sin embargo, en las últimas dos décadas del siglo XX y lo que llevamos del XXI, el desarrollo de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones modificó las formas y vías de interacción de los individuos, lo que llevó a replantear las formas y mecanismos a través de los cuales se pueden adelantar los procedimientos y actuaciones administrativas.

En efecto, innumerables relaciones personales, jurídicas, económicas y sociales han mutado progresivamente del mundo físico a un plano eminentemente virtual que nos impone la denominada “Sociedad de la Información”. El auge tecnológico, informático y de las telecomunicaciones, trajo cambios dramáticos en las relaciones entre las personas, y entre estas y la Administración pública, que tiempo atrás no imaginábamos, marcados por la influencia del uso de aparatos de todo tipo (computador, fax, etc.), la telefonía móvil y la aparición de la red Internet.

Estos avances tecnológicos y de las comunicaciones han permitido el intercambio electrónico de informaciones, y otros medios de comunicación de datos, en forma confiable y rápida a través de mecanismos y herramientas telemáticas y electrónicas que constituyen alternativas válidas y sustitutas de los habituales documentos de papel, y que han facilitado la difusión del conocimiento en todos los órdenes de la sociedad, el intercambio de datos y el surgimiento de relaciones dentro del tráfico jurídico, tendencia de la cual no ha escapado la tecnificación y modernización del procedimiento administrativo.

Debido a la necesidad de contar con un régimen jurídico que diera soporte a las nuevas realidades tecnológicas, la Ley 527 del 18 de agosto de 1999, a través de la cual se definió y reglamentó el acceso y uso de los mensajes de datos, el comercio electrónico y las firmas digitales, consagró, entre otros aspectos, que los documentos electrónicos son equivalentes a los escritos y, por lo mismo, dispuso que deben ser valorados como estos, y que en los eventos en que una norma determine que una información conste por escrito este requisito quedará satisfecho con un mensaje de datos, siempre y cuando sea posible la consulta posterior de la información contenida en él (art. 6.º Ley 527 de 1999). En tal virtud, el mensaje de datos constituye un medio de prueba en las actuaciones administrativas y judiciales, en el entendido de que es equivalente funcional de los otros documentos originalmente escritos en papel (art. 10.º Ley 527 de 1999).

Ante esta realidad, la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, incorporó un capítulo dedicado a la utilización de medios electrónicos en el procedimiento administrativo. En esa dirección, se deben resaltar todas aquellas normas del nuevo Código que establecen, autorizan y promueven el uso de los medios tecnológicos tanto en la relación de las entidades con los ciudadanos como en su funcionamiento interno. Para tal efecto las entidades deben tener una sede electrónica con condiciones de calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad de la información y de los servicios (art. 6o Ley 1437 de 2011). En el sitio institucional o dirección electrónica oficial en la Web las entidades deben poner a disposición la información acerca de sus funciones, misión, objetivos, proyectos, resultados, etc., así como disponer de las funcionalidades para dar información, hacer consultas, efectuar reclamos, recibir documentos electrónicos y, en general, realizar por ese medio tecnológico o electrónico los trámites y actuaciones administrativas que les corresponda adelantar. En ese sentido, el Código consagra:

a) Disposiciones que buscan en general hacer uso de dichos medios como herramienta para facilitar a la Administración (art. 3-13^[106]) y a los usuarios la actuación administrativa (presentar peticiones por estos medios, art. 5-1; deberes de las autoridades de poner a disposición tecnologías de la información¹⁰⁷, art. 7.º; realizar sesiones virtuales de juntas y comités, art. 63)¹⁰⁸.

106 “Artículo 3. Principios [...] 13. En virtud del principio de celeridad, 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”.

107 El artículo 7.º, transcrito en una nota anterior, establece dentro de los deberes de las autoridades en la atención al público: disponer un sistema de turnos acorde con las necesidades del servicio y las nuevas tecnologías, para la ordenada atención de peticiones, quejas, denuncias o reclamos; expedir, hacer visible y actualizar anualmente una carta de trato digno al usuario donde la respectiva autoridad especifique todos los derechos de los usuarios y los medios puestos a su disposición para garantizarlos efectivamente; tramitar las peticiones que lleguen vía fax o por medios electrónicos y adoptar medios tecnológicos para el trámite y resolución de peticiones, y permitir el uso de medios alternativos para quienes no dispongan de aquellos.

108 “Artículo 63. Sesiones virtuales. Los comités, consejos, juntas y demás organismos colegiados en la organización interna de las autoridades, podrán deliberar, votar y decidir en conferencia virtual, utilizando los medios electrónicos idóneos y dejando constancia de lo actuado por ese mismo medio con los atributos de seguridad necesarios”.

b) Disposiciones que permiten su utilización en materia de notificaciones, cuando no sea posible la notificación personal (arts. 56^[109], 67^[110] y 68), y para facilitar las publicaciones, citaciones, comunicaciones y notificaciones (arts. 37^[111], 65^[112], 69^[113] y 73^[114]).

-
- 109 “Las autoridades podrán notificar sus actos a través de medios electrónicos, siempre que el administrado haya aceptado este medio de notificación”.
- 110 “Artículo 67. Notificación personal. Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse. [...] La notificación personal para dar cumplimiento a todas las diligencias previstas en el inciso anterior también podrá efectuarse mediante una cualquiera de las siguientes modalidades: // 1. Por medio electrónico. Procederá siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera. // La administración podrá establecer este tipo de notificación para determinados actos administrativos de carácter masivo que tengan origen en convocatorias públicas. En la reglamentación de la convocatoria impartirá a los interesados las instrucciones pertinentes, y establecerá modalidades alternativas de notificación personal para quienes no cuenten con acceso al medio electrónico”.
- 111 “Artículo 37. Deber de comunicar las actuaciones administrativas a terceros [...] La comunicación se remitirá a la dirección o correo electrónico que se conozca si no hay otro medio más eficaz”.
- 112 “Artículo 65. Deber de publicación de los actos administrativos de carácter general. Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el *Diario Oficial* o en las gacetas territoriales, según el caso. // Cuando se trate de actos administrativos electrónicos a que se refiere el artículo 57 de esta Ley, se deberán publicar en el *Diario Oficial* o gaceta territorial conservando las garantías de autenticidad, integridad y disponibilidad. // Las entidades de la administración central y descentralizada de los entes territoriales que no cuenten con un órgano oficial de publicidad podrán divulgar esos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica, o cualquier canal digital habilitado por la entidad, o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación. // Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa iniciada con una petición de interés general se comunicarán por cualquier medio eficaz. // En caso de fuerza mayor que impida la publicación en el *Diario Oficial*, el Gobierno nacional podrá disponer que la misma se haga a través de un medio masivo de comunicación eficaz”.
- 113 “Artículo 69. Notificación por aviso. Si no pudiere hacerse la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la citación, esta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo. [...] Cuando se desconozca la información sobre el destinatario, el aviso, con copia íntegra del acto administrativo, se publicará en la página electrónica y en todo caso en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días, con la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al retiro del aviso”.
- 114 El artículo 73 permite citar a los terceros desconocidos que podrían verse afectados con la actuación, mediante publicación de la parte resolutive del respectivo acto administrativo, en la página electrónica de la entidad que lo expide.

c) Disposiciones destinadas a regular el procedimiento administrativo electrónico, en un proceso que deberá tener en cuenta las posibilidades de asimilación y utilización por los ciudadanos de dichos medios sin desmedro de sus derechos (arts. 35^[115], 53 a 59 y 77^[116]). En ese sentido: i) autorizó la realización de procedimientos y trámites administrativos a través de medios electrónicos; ii) reconoció como un derecho ciudadano acudir ante las autoridades por vía electrónica; iii) otorgó validez a los documentos públicos autorizados o suscritos por medios electrónicos; iv) permitió la notificación de los actos a través de medios electrónicos, y v) reguló lo referente al acto administrativo electrónico, el archivo electrónico de documentos, el expediente electrónico, la sede electrónica, la recepción de documentos electrónicos por las autoridades, la prueba de la recepción y envío de mensajes de datos y la realización de sesiones virtuales.

Ahora bien, vale la pena destacar la reciente reforma a la Ley 1437 de 2011^[117], realizada a través de la Ley 2080 de 2021. Uno de los propósitos de esta reforma es fortalecer el uso de las TIC en las actuaciones administrativas y en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y con ese objetivo se adoptaron los siguientes cambios a la primera parte del Código.

115 “Artículo 35. Trámite de la actuación y audiencias. Los procedimientos administrativos se adelantarán por escrito, verbalmente, o por medios electrónicos de conformidad con lo dispuesto en este Código o la ley. // Cuando las autoridades procedan de oficio, los procedimientos administrativos únicamente podrán iniciarse mediante escrito, y por medio electrónico sólo cuando lo autoricen este Código o la ley...”

116 Estos artículos, en su orden, permiten adelantar los procedimientos y trámites administrativos a través de medios electrónicos; el registro para el uso de medios electrónicos del correo electrónico de las personas que así deseen actuar ante la Administración; la validez y fuerza probatoria de los documentos públicos autorizados o suscritos por medios electrónicos y la autenticidad de las reproducciones efectuadas a partir de los respectivos archivos electrónicos para todos los efectos legales; el archivo electrónico de documentos, siempre que se asegure la autenticidad e integridad de la información necesaria para reproducirlos; la conformación del expediente electrónico, como conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contengan, el cual deberá ser foliado mediante un índice electrónico, firmado digitalmente por la autoridad, órgano o entidad actuante, según proceda, para garantizar su integridad y permitir su recuperación cuando se requiera, y la posibilidad de interponer recursos contra los actos administrativos por medios electrónicos.

117 “Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011– y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción”.

Se adicionó el artículo 53A, relativo al uso de medios electrónicos que establece:

Cuando las autoridades habiliten canales digitales para comunicarse entre ellas, tienen el deber de utilizar este medio en el ejercicio de sus competencias. Las personas naturales y jurídicas podrán hacer uso de los canales digitales cuando así lo disponga el proceso, trámite o procedimiento.

Igualmente, la norma consagró que mediante reglamento el Gobierno nacional podrá establecer para cuáles procedimientos, trámites o servicios será obligatorio el uso de los medios electrónicos por las personas y las entidades públicas.

También modificó el artículo 54 para reafirmar que toda persona tiene el derecho de actuar ante las autoridades a través de medios electrónicos, caso en el cual se debe realizar el registro previo como usuario ante la respectiva autoridad. Además de no limitar el registro al correo electrónico, la nueva disposición señaló expresamente que este debe contemplar el Régimen General de Protección de Datos Personales.

Señaló que las notificaciones electrónicas se practicarán a través del servicio de notificaciones que ofrezca la sede electrónica de la autoridad. Igualmente, los interesados podrán acceder a las notificaciones en el portal único del Estado, el cual funcionará como un portal de acceso. Finalmente, la notificación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda a ella, hecho que debe ser certificado por la Administración.

La Ley 2080 de 2021 actualizó también la regulación relativa al expediente electrónico, esto es, el artículo 59 de la Ley 1437 de 2011. En ese sentido, además de consagrarse expresamente las garantías de seguridad digital del expediente, así como de autenticidad, integridad y disponibilidad, se establecen como deberes de las autoridades cumplir con los requisitos de archivo y conservación de medios electrónicos, y trabajar coordinadamente en la optimización de los expedientes electrónicos, su interoperabilidad y el cumplimiento de estándares homogéneos de gestión documental.

Adicionalmente, la reforma a la Ley 1437 de 2011 modificó el artículo 60 para definir la sede electrónica en los siguientes términos:

Se entiende por sede electrónica, la dirección electrónica oficial de titularidad, administración y gestión de cada autoridad competente, dotada de las medidas jurídicas, organizativas y técnicas que garanticen calidad, seguridad, disponibilidad,

accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad de la información y de los servicios, de acuerdo con los estándares que defina el Gobierno nacional.

Asimismo, la norma impone a las autoridades la obligación de contar al menos con una dirección electrónica.

La regulación en materia de sede electrónica se complementa con la adición del artículo 60A, referido a la sede electrónica compartida. De acuerdo con la nueva disposición, esta sede será el Portal Único del Estado colombiano, el cual le permitirá a los ciudadanos acceder a los contenidos, procedimientos, servicios y trámites disponibles por las autoridades.

Finalmente, el proyecto de ley actualiza la regulación relativa a la recepción electrónica de documentos electrónicos y la publicación de los actos administrativos de carácter general.

Como se puede apreciar, los medios tecnológicos transforman la relación jurídica entre las personas y las autoridades la cual adquiere unas particularidades importantes. Por ejemplo, cambia el lugar en donde se presenta, pues se crean “sedes administrativas electrónicas”, o sea, el sitio virtual o dirección electrónica en la red Internet en la que se establecen las relaciones, el cual está acompañado de un régimen de identificación, autenticación, contenido mínimo, protección jurídica, accesibilidad, disponibilidad y responsabilidad respecto de la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a los que se puede acceder a través de ella.

Igualmente, la utilización de estos medios implica el reconocimiento de nuevos derechos para las personas que se desarrollen en este ámbito, principalmente a adelantar las actuaciones por cualquier medio tecnológico o electrónico disponible en la entidad, aún por fuera de las horas de atención al público¹¹⁸.

La existencia de un expediente electrónico, la validez del documento electrónico o del acto administrativo electrónico, las copias de los documentos electrónicos y digitalizados y su autenticidad, la creación de registros

¹¹⁸ “Artículo 5. Derechos de las personas ante las autoridades. En sus relaciones con las autoridades toda persona tiene derecho a: // 1. Presentar peticiones en cualquiera de sus modalidades, verbalmente, o por escrito, o por cualquier otro medio idóneo y sin necesidad de apoderado, así como a obtener información y orientación acerca de los requisitos que las disposiciones vigentes exijan para tal efecto. // Las anteriores actuaciones podrán ser adelantadas o promovidas por cualquier medio tecnológico o electrónico disponible en la entidad, aún por fuera de las horas de atención al público”.

electrónicos, la posibilidad de efectuar notificaciones electrónicas y la conformación de archivos electrónicos de las comunicaciones y los documentos, liberan esta relación de la rigidez de los documentos físicos y le dan agilidad a la gestión pública mediante la iniciación, instrucción y terminación de las actuaciones administrativas por medios electrónicos. También sirve mejor a los principios de eficacia, eficiencia y seguridad jurídica, ahorra costos a las personas, refuerza las garantías de los interesados y facilita el cumplimiento de las obligaciones de publicidad y transparencia, incrementando así, de manera sustancial, la participación social en la gestión pública y su eficaz control por la comunidad.

Además, se regulan nuevas formas de identificación y autenticación tanto de los ciudadanos como de las autoridades públicas, de manera que se supera la exigencia de comparecer físicamente con tal propósito, siendo destacable que se habilitan distintos instrumentos de acreditación, tales como las firmas digitales o electrónicas y los certificados electrónicos.

En ese contexto la cooperación entre los organismos y entidades públicas pasó a ser vital, razón por la cual la interoperabilidad de los sistemas de información, así como las bases para impulsar la reutilización de aplicaciones y transferencia de tecnologías entre ellas, es un objetivo en la transformación digital de la Administración pública.

No obstante, en virtud del principio de igualdad, la utilización de las nuevas tecnologías en las relaciones con la Administración pública no debe implicar una discriminación para los ciudadanos, razón por la cual, cuando las personas no estén capacitadas o no tengan cómo utilizarlas, se deben disponer los medios adecuados para seguir comunicándose con ella con los mismos derechos y garantías.

La utilización de las nuevas tecnologías en las relaciones con la Administración pública ha traído ventajas materiales, temporales y espaciales para el desarrollo de las actuaciones administrativas, que se pueden resumir así:

a) Disponibilidad, pues se puede interactuar con las organizaciones las 24 horas del día (con servicios de atención telefónica o por Internet a través de oficinas virtuales). No es necesario ceñirse a un horario de oficinas, aun cuando se deben cumplir los plazos.

b) Facilidad de acceso, por cuanto no es necesario acudir a la oficina presencial de las entidades y organismos públicos para realizar las gestiones, sino que los trámites se pueden hacer desde cualquier sitio a través del teléfono o Internet. Las oficinas virtuales están disponibles para los usuarios en cualquier lugar.

c) Ahorro de tiempo, teniendo en cuenta que los trámites, las gestiones, o las actuaciones administrativas se pueden realizar desde el lugar de residencia del interesado o desde cualquier otro lugar, sin necesidad de tener que desplazarse físicamente a la sede u oficina de las entidades u organismos públicos y esperar para ser atendido.

De todas maneras, al actuar a través de las herramientas tecnológicas la Administración debe cumplir con los principios de la función administrativa (art. 209 C.P.) y, en general, aquellos que guían las actuaciones administrativas (art. 3 Ley 1437 de 2011). Además, le corresponde garantizar la integridad, seguridad y privacidad de los datos sensibles en los trámites.

Cabe advertir que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en ejercicio de sus competencias (arts. 237 Constitución Política, 103 y 104 de la Ley 1437 de 2011) tiene el reto de controlar judicialmente el ejercicio de la función pública a través de los medios electrónicos y las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones.

Asuntos como la expedición de actos administrativos sin soporte tradicional (en papel) o automatizados, la realización de notificaciones mediante mensajes de datos, la interposición de recursos por Internet o por correo electrónico, entre otras situaciones que se presentarán en el futuro con más intensidad, constituyen un desafío para el Consejo de Estado, el cual deberá arbitrar los nuevos conflictos que podría ocasionar la utilización de las herramientas tecnológicas por la Administración pública y los ciudadanos. Le corresponderá, además, resolver la creciente tensión que genera, por una parte, la aplicación de los principios de transparencia y publicidad que obligan a las entidades públicas a compartir sus archivos y bases de datos, a publicar mayores volúmenes de información en sus páginas de Internet y a suministrar la información y los documentos que le soliciten los ciudadanos y organizaciones sociales; y por otra, los derechos de los individuos a su intimidad, a su libertad y a su libre determinación informática (*habeas data*), y que obliga al Estado a proteger efectivamente sus datos personales.

En síntesis, las nuevas TIC informáticas han ampliado las formas mediante las cuales las autoridades interactúan con los ciudadanos y expresan la voluntad administrativa y, por tanto, han transformado la relación Estado-ciudadano, en la garantía de derechos, la satisfacción de necesidades y la prestación de los servicios a su cargo.

4. EL USO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN EN LA RAMA JUDICIAL

El uso de las TIC en la actividad estatal no es un asunto exclusivo del ámbito de la Administración. En Colombia el ordenamiento jurídico también ha buscado su implementación en la prestación del servicio de justicia. Así, en su artículo 95 la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, reguló el uso de las tecnologías de la información en la rama judicial, y en tal sentido dispuso que el Consejo Superior de la Judicatura (CSJ) debía propender a la “incorporación de tecnología de avanzada al servicio de la administración de justicia” con el fin de mejorar la eficacia y la eficiencia de la administración de justicia y optimizar su gestión. Esta norma también estableció que para el cumplimiento de sus funciones los juzgados, tribunales y corporaciones judiciales podrán utilizar cualesquier medios técnicos, electrónicos, informáticos y telemáticos.

En lo que respecta a la actividad judicial en el contencioso administrativo, la Ley 2080 de 2021, como una muestra más de la decidida apuesta del Estado colombiano por avanzar hacia una verdadera transformación digital de la justicia, buscó fortalecer el uso de las TIC como herramienta fundamental para adelantar el procedimiento contencioso administrativo. Con este objetivo, la reforma a la Ley 1437 de 2011 modificó el artículo 186 de la siguiente manera.

En primer lugar, estableció que las partes y sus apoderados “deberán” realizar sus actuaciones y asistir a las audiencias y diligencias a través de las TIC (anteriormente, la norma utilizaba el término “podrán”). Para ello, tienen la obligación de suministrar tanto al despacho judicial como a todos los sujetos procesales e intervinientes, el canal digital por medio del cual se surtirán las actuaciones y notificaciones del proceso o trámite.

Con todo, la misma norma señala que, cuando el juez lo considere pertinente, la actuación judicial se podrá llevar a cabo de manera presencial o acudiendo a ambas modalidades (presencial y remota), medida que resulta a todas luces razonable con miras a salvaguardar el derecho de los ciudadanos de acceder a la justicia.

En segundo lugar, se ordenó al Consejo Superior de la Judicatura adoptar las medidas necesarias para implementar el uso de las TIC en las actuaciones de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En consonancia, se ordenó incorporar lo referente a la sede judicial electrónica, las formas

de identificación y autenticación digital para los sujetos procesales, la interoperabilidad, la acreditación y la representación de los ciudadanos por medios digitales, la tramitación electrónica de los procedimientos judiciales, el expediente judicial electrónico, el registro de documentos electrónicos, y los lineamientos de cooperación digital entre las autoridades con competencias en materia de administración de justicia, seguridad digital judicial y protección de datos personales.

Finalmente, la Ley 2080 de 2021 modificó los artículos 162, 175, 201 y 205 de la Ley 1437 en el sentido de: i) exigir como requisito de la demanda y de su contestación, el señalamiento del canal digital del demandante y del demandado; ii) permitir la notificación electrónica de los estados, y iii) aclarar el trámite de la notificación electrónica de las providencias.

De otra parte, la Ley 1564 de 2012, normativa por medio de la cual se expidió el Código General del Proceso (CGP), reconoció la aplicación de las TIC en los procedimientos judiciales. Allí, en el artículo 103 se estableció que “en todas las actuaciones judiciales deberá procurarse el uso de las TIC en la gestión y trámite de los procesos judiciales, con el fin de facilitar y agilizar el acceso a la justicia, así como ampliar su cobertura”.

En la nueva codificación las actuaciones judiciales se pueden realizar a través de mensajes de datos, pero la autoridad judicial deberá contar con mecanismos que le permitan generarlos, archivarlos y comunicarlos. Otras disposiciones del CGP corroboran la referida intención del legislador en tanto autorizan la utilización de medios tecnológicos en lo atinente a la formación de expedientes, firma, actuaciones judiciales, audiencias y diligencias.

Adicionalmente, la norma establece un Plan de Justicia Digital dirigido a la formación y gestión de expedientes digitales y el litigio en línea. Finalmente, la disposición ordena, de manera gradual, el uso obligatorio de las TIC por los despachos judiciales, atendiendo la disponibilidad de las condiciones técnicas para el efecto. Con este objetivo ordenó al Consejo Superior de la Judicatura, órgano encargado de la administración de la rama judicial, adoptar las medidas necesarias para que las autoridades judiciales cuenten con las condiciones técnicas necesarias para generar, archivar y comunicar mensajes de datos.

No obstante, el desafío más grande que enfrenta la administración de justicia, y que se materializó con la pandemia mundial a causa del nuevo coronavirus Covid-19, es la inaplazable necesidad de implementar la digitalización en la justicia. En el corto plazo debe ser una realidad el expediente

digital y el uso de medios electrónicos sincrónicos (video conferencias) y asincrónicos (correos electrónicos) para las comunicaciones intra o extra procesales. En el mediano plazo debemos llegar a sistemas de justicia digital (*online*) que garanticen un acceso universal y de calidad a los usuarios, con transparencia y economía. Herramientas como el análisis de grandes datos (*big data*) y la Inteligencia Artificial (IA) deben dejar de ser una utopía para administración de justicia en Colombia y convertirse en una realidad.

En el proceso de transformación digital de la justicia, y al amparo de las facultades del estado de emergencia económica, social, ecológica y sanitaria originado por el Covid-19, el Gobierno nacional expidió el Decreto Legislativo 806 del 4 de junio de 2020 con el fin de facilitar y agilizar el acceso general a la justicia mediante el uso de las TIC, y proteger el derecho a la salud y al trabajo de los servidores judiciales, los litigantes y los usuarios.

El decreto establece medidas como el uso de las TIC en las diferentes etapas de los procesos judiciales (notificaciones y trámites), con la salvedad de que si alguno de los sujetos procesales o la autoridad judicial no tienen la posibilidad de acudir a estos medios, podrán adelantarlos de manera presencial, atendiendo siempre las medidas de bioseguridad que definan el Ministerio de Salud y el Consejo Superior de la Judicatura. Igualmente, establece que los municipios, las personerías y otras entidades públicas, en la medida de las posibilidades, facilitarán que los sujetos procesales puedan acceder en sus sedes a las actuaciones virtuales.

Lo anterior, dado que, en principio, las normas previstas en los códigos procesales fueron concebidas para adelantar actuaciones y adoptar decisiones de carácter presencial, situación de la que se da cuenta en los considerandos del Decreto 806 de 2020, y por ello resultaba indispensable expedir disposiciones destinadas a que los procesos se puedan tramitar, en la mayoría de los casos, a través del uso de las TIC.

El artículo 1.º del Decreto 806 de 2020 anuncia el propósito general que motivó la aprobación de este cuerpo normativo¹¹⁹. Allí se lee que el objetivo del decreto no es otro que el de “implementar el uso de las tecnologías de

119 Cabe observar que antes de la expedición del Decreto 806 de 2020, el Consejo de Estado ya había adicionado su Reglamento con varias de esas medidas mediante el Acuerdo 62 del 21 de abril de 2020, en el entendido de que la legislación permitía realizar las actuaciones judiciales, las deliberaciones y la adopción de decisiones y las notificaciones de las providencias valiéndose de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales y agilizar el trámite de los procesos judiciales”. Igualmente, la norma advierte que el decreto pretende flexibilizar el servicio de la justicia y, de ese modo, contribuir a la recuperación de las actividades económicas que dependen de él.

Aunque el Decreto 806 de 2020 no está dividido formalmente en partes o capítulos, en él se pueden distinguir claramente dos grupos de disposiciones: i) un primer conjunto, integrado por los artículos 1.º a 11 y 16, contiene normas generales aplicables a todos los procesos y actuaciones que se lleven a cabo ante las jurisdicciones ordinaria (en sus especialidades civil, de familia y laboral), de lo contencioso administrativo, constitucional y disciplinaria, y ii) un segundo grupo de normas que contiene reglas especiales para las jurisdicciones de lo contencioso administrativo, civil, de familia y laboral.

Del primer conjunto de normas, vale la pena destacar que:

– El decreto les permite a los usuarios y a las autoridades judiciales utilizar las TIC para realizar todas las actuaciones judiciales, como ya lo permitían, entre otras leyes, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el Código General del Proceso. También establece, como regla general, el deber de los funcionarios judiciales y de los demás sujetos procesales de emplearlas, siempre que tales medios estén disponibles y permitan garantizar el derecho al debido proceso de las partes e intervinientes (arts. 1.º, 2.º, 3.º, 5.º, 6.º, 7.º, 8.º, 9.º, 10.º y 11).

– En razón de lo anterior, los actos procesales se deben realizar por medios electrónicos, salvo que dichos mecanismos no estén disponibles o que, por cualquier razón, no se puedan utilizar (arts. 2.º, 3.º, 6.º, 7.º, 9.º, 10.º y 11). Así, las actuaciones que se deberán surtir con ayuda de las tecnologías de la información serán, por ejemplo, las audiencias; las notificaciones; las providencias; los traslados, los oficios, los despachos y otras comunicaciones; los emplazamientos para hacer la notificación personal; las presentaciones de demandas (incluidos sus anexos y traslados), y el envío de otros memoriales y peticiones.

– Para hacer factible lo anterior, el decreto suspende la aplicación de trámites y requisitos previstos actualmente en los códigos de procedimiento, que exigían la asistencia personal de las partes o de sus apoderados, o el otorgamiento de documentos en soporte tradicional (papel). En esa medida, durante la vigencia del decreto se eliminan exigencias como la presentación personal de los poderes y otros memoriales, las autenticaciones e, incluso, la firma de los memoriales, en forma manuscrita o digital (art. 2.º, num. 2).

– El artículo 5.º instaure una presunción de autenticidad de los poderes que se alleguen a cualquier actuación judicial. La medida permite presentar las demandas y comparecer al proceso por medios digitales –*v.gr.* correo electrónico–, lo cual resulta indispensable para poder adelantar íntegramente el proceso y se evita el desplazamiento de las partes, lo que, de otro modo, se tendría que realizar para llevar a cabo las labores de autenticación.

– El artículo 6.º prevé que la presentación de la demanda habrá de hacerse adjuntando los anexos correspondientes en medio virtual. Este arreglo es esencial para permitir el acceso a la administración de justicia en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

– Las autoridades deben garantizar el derecho al debido proceso, la publicidad de las decisiones y el derecho de contradicción en todas las actuaciones que se realicen por medios tecnológicos. Por tal motivo, los funcionarios judiciales deben establecer una comunicación efectiva con los usuarios, por medios virtuales, y permitirles el ejercicio de sus derechos (art. 2.º, parág. 1.º).

– Solo se exceptúan de este deber aquellos casos en que a las autoridades judiciales o a los usuarios no les resulte necesario, o no puedan, usar dichas tecnologías, evento en el cual se deberá explicar la razón por la que no es posible utilizar tales herramientas y dejar constancia de ello en el expediente. En estos casos las audiencias o diligencias deberán hacerse en forma presencial, siempre que ello sea posible y se cumplan, en todo caso, las disposiciones que dicten para ello el Ministerio de Salud y Protección Social, el Consejo Superior de la Judicatura, los centros de arbitraje o las entidades administrativas que cumplen funciones judiciales, según el caso (art. 1.º, parág.). En el apartado siguiente de esta intervención se analiza un problema relacionado con este asunto que, en opinión de esta corporación, debe ser analizado por la Corte al decidir la validez del decreto.

– Se proclama el deber de dar especial atención a las poblaciones rurales y remotas, a los grupos étnicos y a las personas con discapacidad que enfrenten barreras para el acceso a las TIC. Con este fin se deben aplicar criterios de accesibilidad y efectuar, si se requiere, los ajustes razonables que garanticen el derecho a la administración de justicia en igualdad de condiciones (art. 2.º, inc. 4.º).

– El artículo 16 dispone que el decreto estará vigente durante los dos años siguientes a su expedición. Por eso se entiende que la Ley 2080 de 2021, con el propósito incorporar de manera permanente las medidas adoptadas

en el Decreto 806 de 2020, haya adoptado buena parte de sus disposiciones en materia de TIC.

Significa todo lo anterior que la legislación existente (leyes 270 de 1996, 1437 de 2011 y 1564 de 2012 y Decreto legislativo 806 de 2020) establece un orden normativo dirigido a la transformación digital de la administración de justicia, el cual se estructura a partir del reconocimiento general del derecho de las personas de acceder electrónicamente a los organismos y entidades del Estado, lo que implica un cambio en las formas de actuación de las autoridades y en la tramitación de los procesos judiciales para adaptarlos a la realidad que imponen las nuevas tecnologías en el contexto del Gobierno digital, como concepto que abarca a todas las ramas del poder público del Estado.

5. GOBIERNO DIGITAL Y COVID-19

En Colombia, el aislamiento preventivo ordenado por el Gobierno nacional como medida para contrarrestar la propagación del virus Covid-19 motivó y aceleró la adopción de acciones dirigidas a promover el uso de las TIC en el ejercicio de las funciones de las tres ramas del poder público¹²⁰.

En el caso de la rama judicial, la emergencia del Covid-19 evidenció vacíos y dificultades importantes en la oferta del servicio de justicia a través de las TIC. Un ejemplo de ello es lo acontecido con la firma digital de las providencias judiciales. Frente a este punto, a pesar de que el artículo 105 del Código General del Proceso autorizó a los funcionarios judiciales el uso de la firma electrónica, para lo cual el Consejo Superior de la Judicatura debía

120 En tratándose de autoridades autónomas e independientes, la Registraduría Nacional del Estado Civil, por medio de la circular DRN n.º 031 del 16 de marzo de 2020, autorizó a los ciudadanos para que, durante el término que dure la emergencia sanitaria, adelanten los trámites de duplicado de cédula y de tarjeta de identidad a través de la página web de la entidad. Adicionalmente, la resolución permitió el uso de las TIC para que los funcionarios puedan desarrollar sus funciones y actividades. Asimismo, la Resolución n.º 3027 de 2020 de la Registraduría Nacional del Estado Civil determinó la notificación de los actos administrativos por medios electrónicos. Igualmente, permitió la reunión no presencial de los órganos colegiados de la entidad, así como la suscripción de actos, providencias y decisiones mediante firma autógrafa mecánica, digitalizada o escaneada, cuando no se disponga de firma digital. Finalmente, la Circular DRN-GTH-045 del 24 de abril de 2020 reafirmó la posibilidad de que la Registraduría preste sus servicios por medio de las TIC. El uso de las TIC también se permitió en el caso de la Superintendencia de Notariado y Registro, la cual, en la Circular 319 del 16 de marzo de 2020, autorizó el trabajo en casa por medio de dichas tecnologías.

expedir el respectivo reglamento, al momento de la emergencia sanitaria los funcionarios de la rama judicial no contaban con una.

Esta situación llevó a que a través del Decreto 491 de 2020, con el objetivo de evitar la paralización de la justicia durante el periodo que durara el confinamiento ordenado por la emergencia, se permitiera a las autoridades judiciales suscribir válidamente sus providencias mediante firma autógrafa mecánica, digitalizada o escaneada. Adicionalmente, ante las dudas respecto de la posibilidad de que las altas cortes, así como otros cuerpos colegiados como el Congreso, realizaran sesiones virtuales, el artículo 12 del mismo Decreto las autorizó expresamente. Sin embargo, debe señalarse que la Corte Constitucional declaró inconstitucional esta disposición por considerarla contraria a la autonomía de las ramas del poder público¹²¹.

Por su parte, el Consejo Superior de la Judicatura adoptó, igualmente, medidas tendientes a promover el ejercicio de la función jurisdiccional durante la emergencia sanitaria, entre ellas las más importantes fueron: i) la facultad para las altas cortes y tribunales del país de adelantar reuniones de trabajo y sesiones virtuales (Acuerdo PCSJA 20-11521); ii) en materia penal, la realización de audiencias por medio de las TIC, cuando estén involucradas personas privadas de la libertad (Acuerdo PCSJA 20-11526); iii) la posibilidad de que los servidores de la rama judicial trabajen desde sus casas, mediante el uso de las TIC; iv) la recepción, gestión, trámite y decisión de las actuaciones judiciales y administrativas por medio de dichas tecnologías; v) la utilización de las TIC para llevar a cabo comunicaciones, notificaciones, audiencias y diligencias, y vi) la autorización para que las partes, abogados, terceros e intervinientes actúen a través de medios tecnológicos (Acuerdos PCSJA 20-11532, PCSJA 20-11546 y PCSJA 20-11549).

La emergencia sanitaria generada por el Covid-19 motivó también la modificación de los reglamentos internos de las altas cortes. Así, el Consejo de Estado adoptó el Acuerdo 062 del 21 de abril de 2020 con el propósito de facilitar la implementación de las TIC en el desarrollo de sus labores. Lo anterior, habida cuenta de que inicialmente el reglamento había sido concebido para la ejecución de actividades presenciales. En esa dirección, el nuevo acuerdo autorizó el uso de las TIC para el ejercicio de las funciones judiciales,

121 Corte Constitucional. Sentencia C-242 del 9 de julio de 2020.

consultivas y administrativas de la corporación. Adicionalmente, reguló lo referente a las firmas y notificaciones por medios electrónicos.

Por su parte, a través del Acuerdo 01 del 19 de marzo de 2020 la Corte Constitucional modificó su reglamento con miras a permitir las reuniones no presenciales o mixtas, el registro, distribución y rotación de los proyectos de providencia, acuerdo y decisión por medios electrónicos, y el uso de la firma digital o electrónica, según lo determine la Sala Plena.

Así mismo, la emergencia del Covid-19 hizo palpables otras dificultades que existían en la rama judicial para la implementación de las TIC, entre las que se destacan la exigua formación y experiencia de los funcionarios judiciales en el uso de las mismas y la no digitalización de los expedientes. Sin embargo, la emergencia también evidenció que, aunque todavía existen grandes limitaciones y dificultades, era posible acudir a las TIC para adelantar la función de administrar justicia. En ese sentido, la emergencia permitió acelerar la irrupción de las TIC al interior de los juzgados, tribunales y altas cortes. En desarrollo de lo anterior se profirió el ya mencionado Decreto 806 de 2020 y se adoptaron importantes medidas en la Ley 2080 de 2021.

En lo que respecta a la rama ejecutiva, una de las primeras medidas adoptadas para evitar la paralización de la Administración como consecuencia del Covid-19 fue la expedición de la Directiva Presidencial n.º 02 del 12 de marzo de 2020, mediante la cual se ordenó a los organismos y entidades del orden nacional y territorial adoptar mecanismos que les permitieran desarrollar sus funciones a través de las TIC. En el uso de esas tecnologías se debe asegurar el cumplimiento de los lineamientos establecidos por la entidad en materia de ciberseguridad, así como el respeto a las normas de *habeas data*.

Adicionalmente, la Directiva promueve: i) la celebración de reuniones virtuales por medio de las TIC; ii) la utilización de canales virtuales institucionales, transmisiones en vivo y redes sociales; iii) la implementación de herramientas tecnológicas para la comunicación de los servidores públicos; iv) el no uso del papel; v) el manejo de herramientas de *e-learning*, portales de conocimiento, redes sociales y plataformas colaborativas para llevar a cabo actividades de capacitación, y vi) la realización de trámites a través de medios digitales.

Posteriormente se promulgó el Decreto Legislativo 491 de 2020, cuyo artículo 3.º impuso a las autoridades el deber de velar porque la prestación de los servicios a su cargo se realice por medio de las TIC. En línea con lo anterior, deben dar a conocer en su página web sus canales oficiales de comunicación

e información, así como los mecanismos tecnológicos a emplear para el registro y respuesta de las peticiones. Adicionalmente, el Decreto autorizó la notificación o comunicación de actos administrativos por medios electrónicos (art. 4.º), amplió los términos para dar respuesta a las peticiones (art. 5.º) y suspendió los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa (art. 6.º).

Así mismo, al interior de la rama ejecutiva se adoptaron otras normas y actos administrativos encaminados a promover el uso de las TIC en el cumplimiento de las funciones a cargo de los distintos órganos y entidades. A manera de ejemplo, se pueden señalar los siguientes: i) el Decreto Legislativo 460 del 22 de marzo de 2020, que ordenó a los alcaldes distritales y municipales desarrollar mecanismos que permitieran a las comisarías de familia adelantar actividades, prestar orientación psicosocial y asesoría jurídica, recibir denuncias y realizar notificaciones, citaciones y audiencias, de manera virtual, ii) la Resolución 20476 del 2020 de la Superintendencia de Industria y Comercio, que ordenó que los procedimientos administrativos de control previo de integraciones empresariales se adelanten por medio de las TIC; iii) la Resolución n.º 001 del 16 de marzo de 2020 de la Superintendencia Financiera, que ordenó la radicación de documentación a través de correo electrónico y la consulta de expedientes a través de la página de la entidad; iv) la Circular Externa del 16 de marzo del Ministerio del Interior, que estableció recomendaciones para el uso de medios electrónicos en las sesiones de los concejos municipales y distritales, y v) la Circular n.º 324 del 24 de marzo de 2020 de la Superintendencia de Notariado y Registro, que adoptó una serie de medidas dirigidas a evitar la afectación de los servicios a cargo de la Superintendencia.

En relación con el poder legislativo, la Cámara de Representantes promulgó la Directiva 002 del 16 de marzo de 2020, mediante la cual recomendó a los integrantes de la corporación implementar el teletrabajo y adoptar el uso de las TIC. Por su parte, el Senado de la República autorizó desarrollar un “sistema de plataforma digital que permita el funcionamiento en línea y la creación de herramientas tecnológicas para que el Senado de la República pueda sesionar y trabajar virtualmente”¹²².

122 Senado de la República. Comunicación del 16 de marzo de 2020.

Aunque durante el primer semestre de 2020 el Congreso de la República sesionó de manera virtual, la aparición del Covid-19 motivó la presentación de un proyecto de ley modificatorio de la Ley 5.^a de 1992, dirigido a regular la asistencia virtual a las sesiones y el voto virtual¹²³.

Finalmente, resulta pertinente hacer referencia a la sentencia de la Corte Constitucional C-242 de 2020, por medio de la cual se analizó la constitucionalidad del referido Decreto 491 de 2020. En dicha decisión, la Corte señaló que:

i) La expedición de normas dirigidas a permitir el uso de las TIC en el sector público está sujeta a los siguientes límites: a) no se pueden crear barreras de acceso a las autoridades que resulten insuperables para los destinatarios; b) se deben satisfacer los principios de igualdad, moralidad, eficacia, seguridad jurídica, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad propios del ejercicio de las funciones públicas; c) se deben salvaguardar las prerrogativas laborales y sociales de los trabajadores y contratistas, y, en general, d) se deben respetar los principios esenciales del Estado social de derecho y de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

ii) El Constituyente de 1991 no prohibió ni priorizó ninguna modalidad de trabajo en el sector público. Con todo, sí ordenó que se asegurara la prestación adecuada, continua y efectiva de los servicios a cargo de las autoridades. Dentro de este marco resulta válido que la ley autorice a los servidores públicos a trabajar desde su casa utilizando las TIC.

Aunque una autorización como la señalada resulta razonable en una emergencia sanitaria como la del Covid-19, pues asegura la prestación de los servicios públicos, evita la expansión del virus y protege la salud de los trabajadores y usuarios del Estado, las autoridades no pueden apartarse de las exigencias constitucionales y legales que aplican en el desarrollo de su actividad, de suerte que si se evidencia que no es posible adelantar la actuación administrativa de forma razonable y adecuada, la Administración está obligada a examinar si suspende el trámite o lo realiza de manera presencial, adoptando las medidas sanitarias correspondientes.

123 *Gaceta del Congreso* n.º 148 del 18 de marzo de 2020. Proyecto de Ley Orgánica n.º 328 de 2020 Cámara. “Por la cual se implementa el voto y las sesiones virtuales en el Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones”. El proyecto fue aprobado en tercer debate el 30 de julio de 2020.

iii) Es razonable solicitar la dirección del correo electrónico del usuario para realizar la notificación y comunicación electrónica de los actos administrativos. Con todo, con el propósito de evitar que esta exigencia implique una barrera de acceso a la Administración, en aquellos casos en que se evidencie la imposibilidad manifiesta para una persona de suministrar una dirección de correo electrónico, esta podrá indicar un medio alternativo para que se realice la notificación o comunicación del acto (p. ej., una llamada telefónica, el envío de un mensaje de texto o de voz al celular, un aviso en una estación comunitaria, etc.).

iv) El uso de una firma autógrafa mecánica, digitalizada o escaneada durante el término de vigencia del Decreto 491 de 2020 es razonable, pues facilita las actuaciones de las autoridades en medio de las restricciones de la pandemia, las cuales impiden la prestación del servicio público de manera presencial.

v) Como se indicó, en lo que respecta al artículo 12 del Decreto, el cual autorizaba a los cuerpos colegiados del Estado a reunirse de manera remota durante la emergencia sanitaria, la Corte consideró que dicha disposición resultaba contraria a la Constitución Política al violentar el principio de autonomía de los poderes públicos¹²⁴.

Igualmente, respecto del desarrollo de las sesiones no presenciales, la Corte señaló la necesidad de que las convocatorias, deliberaciones y votaciones se realicen de acuerdo con lo establecido en los respectivos reglamentos. También se debe asegurar el derecho de acceso a la información y a la documentación requerida para la deliberación.

En el caso del Congreso, se concluyó que, además de lo anterior, se debía garantizar el respeto por los derechos inherentes al ejercicio de la función congresional y de representación política, en particular, los derechos de las minorías y de la oposición.

124 Así, se señaló en la sentencia: “En suma, para la Corte es claro que, por una parte, la autorización de que trata el artículo 12 en examen excede la colaboración armónica entre las ramas del poder público por la que propende el modelo de división del poder por el que optó el Constituyente de 1991 y, de este modo, rompe con el principio de separación de poderes y de autonomía que funda el sistema democrático. Y a lo anterior se suma que, al invadir las competencias del Congreso, el Ejecutivo podría dificultar la función de control que le corresponde, en evidente detrimento de los derechos de las minorías políticas que son, precisamente, las naturalmente interesadas en ejercer un control político sobre el Gobierno que eligieron las mayorías”.

Asimismo, frente a las reuniones del poder legislativo y demás corporaciones públicas de elección popular, la Corte destacó que la regla general era en todo caso la presencialidad:

Finalmente, la Sala considera que la posibilidad de sesionar virtualmente no es contraria a la Constitución en circunstancias excepcionales como la presente, aunque sigue vigente la regla general de que el funcionamiento del Congreso y de las demás corporaciones públicas de elección popular se rige por la presencialidad. Ello por cuanto esta regla es el mecanismo más adecuado para dar cabida a una democracia vigorosa mediante la posibilidad de un debate intenso, de una participación activa y libre y de la expresión de todas las corrientes de opinión en circunstancias de mayor facilidad. Como dijera la Corte en Sentencia C-008 de 2003, las sesiones presenciales y en la sede oficial de cada corporación son “la forma más expedita de garantizar el verdadero debate democrático en cuanto ofrece mayores facilidades para la deliberación, la participación de la comunidad en las respectivas sesiones y para el ejercicio del control político directo”. En este sentido, impedir la presencialidad en las sesiones de los órganos colegiados del Estado en tiempos de pandemia no es posible. Incluso el grado de presencialidad se hace más exigible dependiendo del peso de las decisiones por adoptar (*v.gr.* actos legislativos, leyes estatutarias, normas tributarias, normas penales, etc.). Así las cosas se impone decir que la virtualidad es *ultima ratio*, esto es, una forma de deliberación subsidiaria y excepcional.

[...]

6.321. Como bien se señala arriba (*supra* numeral 6.303 y siguientes), especialmente en las corporaciones públicas de elección popular, la presencialidad es la regla general y las reuniones no presenciales o mixtas, esto es, la virtualidad para el cumplimiento de las funciones del Congreso, asambleas y concejos es la excepción, en respeto del principio democrático, el pluralismo político y la protección de las minorías. Por ello mismo, durante la emergencia sanitaria las sesiones no presenciales no pueden convertirse de facto en una regla general, sino que debe propiciarse que, en la medida de lo razonable y gradualmente, pero a la mayor brevedad posible, se retorne a la presencialidad total. En todo caso, las sesiones no presenciales o mixtas deben permitir la expresión libre de los congresistas que acuden virtualmente. Quienes conducen estas reuniones deberán hacer un uso apropiado de la tecnología, absteniéndose de usarla para bloquear la posibilidad de intervenir oralmente, para restringir la posibilidad de ser visto virtualmente, para dificultar el voto, o para cualquier otra actuación que dificulte la participación, la expresión, el debate y la votación. Así, el Congreso de la República y las demás corporaciones públicas de elección popular directa deben darles prioridad a las

sesiones presenciales sobre las virtuales en la medida en que las condiciones de bioseguridad lo permitan y para ello debe agotar todos los medios a su alcance¹²⁵.

En suma, las acciones y la jurisprudencia aquí expuestas demuestran claramente cómo la emergencia sanitaria del Covid-19 llevó al Estado colombiano a implementar rápidamente en todas las ramas del poder público medidas de gobierno digital. Aunque el camino no ha sido fácil, dichas acciones han permitido mantener la prestación de los servicios públicos, realizar los fines del Estado y proteger los derechos de la ciudadanía, todo ello dentro del marco de las garantías constitucionales.

CONCLUSIONES

Es innegable la influencia de las TIC en la manera como operan y se relacionan los Estados con los ciudadanos. Los beneficios que brindan en materia de transparencia, eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos, así como en el fortalecimiento de la participación ciudadana, hacen que el gobierno digital ya sea una política pública transversal que impacta todos los niveles del Estado, modelo que se sustenta en la Ley 1341 de 2009,

125 Igualmente, indicó: “[...] 6.324. En este orden de ideas, las reuniones no presenciales no deberían afectar ni impedir el derecho al voto presencial y secreto en los casos que la Constitución –artículo 133– y la Ley –artículo 136 de la Ley 5.^a de 1992– así lo determine. Y en cuanto a la función legislativa del Congreso, esta virtualidad debería respetar especialmente las leyes que de conformidad con el artículo 146 de la Constitución Política tienen prevista una mayoría especial y, en el mismo sentido, aquellas leyes que de acuerdo con la Constitución tienen previsto un procedimiento de aprobación con requisitos específicos como las leyes estatutarias –artículo 153–, la Ley de Presupuesto –artículos 346 y siguientes–, la Ley del Plan Nacional de Desarrollo –artículo 339–, las leyes aprobatorias de tratados y convenios internacionales –artículo 150, ordinal 16–, leyes que aprueben amnistías –artículo 150, ordinal 17–, entre otras. Las votaciones de dichas normas deberían ser, en lo posible, presenciales. 6.325. La función legislativa cuando se trate de leyes ordinarias y algunas funciones administrativas podría llevarse a cabo en la sede virtual del Congreso de la República. Pero como se expresó arriba (supra numeral 6.303 y siguientes), la importante función de control político del Congreso, especialmente el debate de moción de censura de conformidad con el artículo 135-9 de la Constitución Política, en la medida de lo posible, si las condiciones de salubridad lo permiten, debería ejercerse de manera presencial. Además de la función constituyente y la función legislativa cuando se trata de leyes con mayoría especial, la función de control político y las funciones judiciales, la función electoral, así como las funciones que se deben adelantar a través de sesiones reservadas, en la medida de lo posible, si las condiciones de salubridad lo permiten, deberían llevarse a cabo también en la sede física del Congreso de la República”.

modificada por la Ley 1978 de 2019, y en la Ley 1955 de 2019 que modificó la Ley 1450 de 2011.

Es destacable el interés de Colombia por incorporar desde principios del siglo, al mismo tiempo que lo hacían países más avanzados, una política nacional dirigida a integrar las TIC a las actividades diarias de la Administración.

En su proceso de evolución digital el país aspira a pasar de un modelo de gobierno electrónico a uno de gobierno digital, y para ello ha realizado importantes reformas institucionales y legales, las cuales han incorporado los principios y directrices establecidas por las organizaciones líderes en la materia.

Con todo, a pesar de los grandes avances que el país ha alcanzado en la materia, existen importantes retos para seguir consolidando la política de gobierno digital, lo cual se debe emprender como una tarea urgente y prioritaria. El fenómeno de la pandemia del Covid-19, que afecta gravemente nuestro planeta justo en el momento en que se escriben estas páginas, además de acelerar la adopción de medidas dirigidas a fortalecer el uso de las TIC, demostró con claridad la importancia y necesidad de contar con una política pública de gobierno digital.

Con miras a alcanzar el objetivo anterior, es fundamental el compromiso decidido de las autoridades. Asimismo, los ciudadanos debemos estar prestos a contribuir entusiastamente a la construcción de un modelo de gobierno digital cada vez más incluyente y receptivo a nuestras necesidades.

De otra parte, es necesario que la política de gobierno digital avance de manera uniforme y coherente en todos los sectores del Estado, lo cual no es una tarea sencilla, pues requiere no solo de un marco normativo adecuado, sino también de recursos humanos y financieros suficientes, así como del compromiso decidido de las autoridades y los ciudadanos para hacer de ella un mecanismo efectivo que permita mejorar la actividad del Estado, y de esa forma, promover la democracia, proteger los derechos de los ciudadanos y controlar el ejercicio del poder.

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

Cambridge Business English Dictionary, Italy, Cambridge University Press, 2011.

FALK, S. y G. MATHEW. “Technology for good: innovative uses of emerging technologies to address social challenges”, en S. FALK; A. RÖMMELE y M. SILVERMAN (eds.).

Digital government. Leveraging innovation to improve public sector performance and outcomes for citizens, Switzerland, Springer, 2017.

FALK, S.; A. RÖMMELE y M. SILVERMAN. “The promise of digital government, en S. FALK; A. RÖMMELE y M. SILVERMAN (eds.). *Digital government. Leveraging innovation to improve public sector performance and outcomes for citizens*, Switzerland, Springer, 2017.

HEEKS, R. *Implementing and managing eGovernment. An international text*, Gateshead, SAGE Publications, 2006.

MACHLUP, F. *The production and distribution of knowledge in the United States*, Princeton, Princeton University Press, 1962.

MAHMOOD, M. *Does digital transformation of government lead to enhanced citizens' trust and confidence in government?*, Suiza, Springer, 2019.

MEIER, A. y L. TERÁN. *eDemocracy & eGovernment. Stages of a democratic knowledge society*, 2.^a ed., Suiza, Springer, 2019.

OCDE. *Políticas de banda ancha para América Latina y el Caribe: un manual para la economía digital*, París, OECD Publishing, 2016.

OCDE. *Revisión del gobierno digital en Colombia: hacia un sector público impulsado por el ciudadano*, París, Éditions OCDE, 2018.

OECD. *The e-government imperative*, París, OECD Publications, 2003.

OECD. *E-government for better government*, París, OECD Publishing, 2005.

OECD. *Rethinking e-government services. User-centred approaches*, París, OECD Publishing, 2009.

OECD. *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*, 15 de julio de 2014.

OECD. *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2017*, París, OECD Publishing, 2016.

SANDOVAL-ALMAZÁN, R.; L. F. LUNA-REYES et al. *Building digital government strategies. Principles and practices*, Suiza, Springer, 2017.

SHELPER, K. M y J. M. VERNER. “Using competitive intelligence to develop an automated visa approval system”, en J. L. MONTEIRO, P. SWATMAN y L. V. TAVARES

(eds.) *Towards the knowledge society. Ecommerce, ebusiness and egovernment*, Nueva York, Springer, 2002.

SILVERMAN, M. “Regulation of digital government”, en S. FALK; A. RÖMMELE y M. SILVERMAN (eds.). *Digital government. Leveraging innovation to improve public sector performance and outcomes for citizens*, Switzerland, Springer, 2017.

VEIT, D. y J. HUNTGEBURTH. *Foundations of digital government, leading and managing in the digital era*, Berlín, Springer, 2014.

VISCUSI, G.; C. BATINI y M. MECCELLA. *Information systems for egovernment. A quality-of-service perspective*, Berlín, Srpinger, 2010.

WELBY, B. *The impact of digital government on citizen wellbeing*, Working Papers on Public Governance, n.º 33, París, OECD, 2019.

DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

Colombia Compra Eficiente. Circular Externa Única.

Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes n.º 3072.

Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes n.º 3650.

WEBGRAFÍA

Equipo de Gobierno Digital y Datos Abiertos de la OCDE. Revisión del gobierno digital en Argentina. “Acelerando la digitalización del sector público”, OCDE. 2018, disponible en [<https://www>], consultada el 5 de abril de 2020.

Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) han irrumpido en forma vertiginosa en todos los sectores de la nueva sociedad de la información y del conocimiento, de forma que ya no es posible entender los entornos de la sociedad actual sin analizar y comprender cómo ha sido permeada por estas tecnologías que conectan a los ciudadanos a través de las telecomunicaciones.

Diez años después de expedida, la Ley de TIC se reformó mediante la Ley 1978 de 2019. Estos dos acontecimientos justifican el nuevo proyecto investigativo que hoy presentamos a consideración de los lectores con el propósito de que conozcan sus contenidos, sus finalidades, sus aciertos, sus eventuales desaciertos y las mejoras que se pueden incorporar. Esta obra tiene como objetivo inicial analizar el nuevo marco normativo y las reformas introducidas con la Ley 1978 de 2019, muy orientadas al sector de las telecomunicaciones. La investigación se orienta a estudiar el derecho de la competencia en el sector de las TIC, así como los nuevos retos que la sociedad digital y las tecnologías disruptivas le plantean a la sociedad y al derecho administrativo en Colombia.

En consideración a su relación temática, y con el fin de facilitar su organización y lectura, la presente obra se divide en dos tomos: el primero relacionado con *Las TIC y las telecomunicaciones y el derecho a la competencia*, y el segundo referido al *Ecosistema digital en sus distintos desarrollos y las tecnologías disruptivas*.

No cabe duda de la importancia de esta obra, tanto para los lectores especializados como para los interesados en el sector de las TIC y las telecomunicaciones, y de su aporte para el análisis de las instituciones que lo conforman: los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, los proveedores de plataformas y servicios TIC, los usuarios y todos aquellos que de una u otra forma intervienen en la sociedad del conocimiento virtual.

