

MEMORIA JUSTIFICATIVA

PROYECTO DE DECRETO

“Por el cual se adiciona el título 16 a la parte 2 del libro 2 del Decreto Único Reglamentario del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 1078 de 2015, para establecer lineamientos generales en el uso y operación de los servicios ciudadanos digitales y se reglamenta parcialmente el artículo 45 de la Ley 1753 de 2015 y el Capítulo IV del Título III de la Primera Parte del Procedimiento Administrativo de la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones”

Bogotá D.C., 21 de marzo de 2017

1. Antecedentes y las razones de oportunidad y conveniencia que justifican la expedición del proyecto de Decreto.

De acuerdo con la información publicada por la Dirección de Gobierno en línea¹ del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en el año 2012 el 50% de los ciudadanos y el 78% de las empresas usaban medios electrónicos para relacionarse con Entidades Públicas, esta cifra aumentó al 82% y 79% respectivamente en el año 2015² (MINTIC, 2015) señalando un incremento importante y una clara tendencia a mayor crecimiento en los próximos años dada la cobertura cada vez mayor del internet y la telefonía móvil. Igualmente, tomando cifras del Sistema Único de Información de Trámites SUIT³ entre el año 2013 y el 2015 hubo un incremento del 24% en los trámites y servicios en línea a nivel nacional y territorial y se espera que esta cifra siga en aumento dado el impulso de la estrategia de Gobierno en línea, las políticas y la normatividad que ha expedido el gobierno para promover los servicios digitales. En este escenario se generan los siguientes retos de política pública:

¹ MINTIC, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones 2014, “Conocimiento y uso – Ciudadanos”, visto el 5 de Febrero de 2016, <http://estrategia.gobienonlinea.gov.co/623/w3-propertyvalue-7654.html>

² MINTIC Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones 2015, “Estudio de cultura de uso de TIC en los colombianos para relacionarse con el Estado”

³ SUIT- Sistema Único de Información de Trámites, administrado por el Departamento Administrativo de la Función Pública. <http://www.suit.gov.co>

A. La plena identificación de las personas y la disminución del riesgo de suplantación en los trámites con el Estado

Los fraudes por suplantación son comunes tanto en los trámites presenciales como en aquellos que se realizan virtualmente. De acuerdo con las cifras de la DIJIN⁴, en el año 2015 el 64% de las denuncias por delitos informáticos en el país estuvieron relacionadas con hurtos o prácticas que incorporan la suplantación y robo de identidad, siendo estas las causas más relevantes de denuncias. De igual manera, de acuerdo con las cifras de la Policía Nacional, alrededor del 16% de ciberincidentes reportados en el año 2015 estuvieron asociados con la misma situación de suplantación de identidad siendo esta la segunda causa más importante de incidentes cibernéticos⁵.

De esta manera el énfasis que debe ponerse en esta materia es el de mejorar los mecanismos para identificar claramente a la persona que realiza un trámite ante el Estado o en otras palabras para validar que la persona sea realmente quien dice ser. Hoy en día la mayoría de las entidades tienen sus propios sistemas de autenticación, pero muchos de ellos no están basados en un criterio de medición del riesgo implícito en cada transacción. Adicionalmente el costo de factores de autenticación más robustos (firmas electrónicas certificadas o digitales) está muchas veces fuera de su alcance presupuestal.

B. Administración de los volúmenes de información (documentos) entre las entidades del Estado y los ciudadanos.

En Colombia, actualmente existen cerca de 2.280 trámites de Entidades Públicas nacionales y entre 93 y 150 trámites en cada Entidad del orden territorial (alcaldías y gobernaciones)⁶. De estos trámites, el 100% produce documentos e información que debe ser entregada a las personas como resultado de la solicitud o trámite realizado. De acuerdo a un análisis interno realizado por la Dirección de Gobierno en línea del Ministerio de Tecnologías de la Información, una persona realiza 62 trámites a lo largo de su vida⁷, algunos de ellos se realizan periódicamente, pero todos ellos generan la gestión de más de 1.500 documentos por persona.

Cuando se analiza otro tipo de actuaciones administrativas como las peticiones, quejas y reclamos, la situación es similar. De acuerdo con la información reportada por 168 Entidades del orden nacional, el total de

⁴ Medina, E. 2016, “En 2015, cibercrimen generó pérdidas por US\$ 600 millones en Colombia”, El Tiempo, 28 de Enero 2016, visto el 22 de Febrero de 2016, <http://www.eltiempo.com/tecnosfera/tutoriales-tecnologia/cuantos-delitos-informaticos-se-denuncian-en-colombia/16493604>

⁵ Centro Cibernético Policial 2015, Ciberincidentes, Policía Nacional, Gobierno de Colombia, visto el 29 de Enero de 2016, <http://www.ccp.gov.co/ciberincidentes/tiempo-real>

⁶ Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP, 2016, Sistema Único de Información de Trámites SUIT, 2016, “Trámites y otros procedimientos administrativos en el estado colombiano” 1 de Agosto, visto el 12 de agosto de 2016, http://www.suit.gov.co/documents/10179/460149/2016-08-01-Total_tramites_medios.pdf/bd39c38f-54f4-4d02-a83b-23c79b022fe6

⁷ De acuerdo con un análisis realizado por el Ministerio de TIC, un ciudadano promedio hace 62 trámites con el Estado diferentes a lo largo de toda su vida. Algunos se hacen una vez como el registro civil de nacimiento, pero otros se pueden hacer varias veces en año como el pago de impuestos.

peticiones, quejas y reclamos recibidos en el año 2015 ascendió a cerca de 13.508.388⁸, en donde la respuesta a estas solicitudes generó por lo menos igual número de documentos para los respectivos peticionarios.

Desde el punto de vista de las Entidades Públicas, lo anterior significa un gran volumen de documentos que deben gestionar y enviar a sus usuarios y para las personas implica la recepción, custodia y organización de información y documentos que posteriormente serán usados para otras actuaciones ante el mismo Estado o ante privados.

El reto en este sentido es doble, pues para el Estado el administrar este volumen de información es muy costoso e implica grandes esfuerzos en materia de recursos humanos y de espacio (archivos y lugares para cumplir con los lineamientos de los planes de gestión documental).

Para los ciudadanos la conservación y gestión de la información y documentos que reciben como resultado de su interacción con las entidades públicas conlleva el riesgo de la pérdida de documentos, deterioro de los mismos, incapacidad de tenerlos a la mano al momento en que requieran ser aportados y la necesidad de copiarlos o solicitarlos cada vez que los necesita.

Así mismo, la dispersión de la misma información de las personas, servicios, trámites y documentos en diferentes entidades y bases de datos, con criterios y estándares diversos, genera riesgos en el tratamiento de la información, dificulta su administración y custodia.

C. El intercambio de información entre las entidades del Estado es muy bajo

Siendo el Estado el mayor recolector de información de los ciudadanos desde su nacimiento (Registro civil), expedición de documentos de identidad, etc, es de esperarse que la información con la que este cuenta en su poder no fuera solicitada nuevamente a los ciudadanos, para evitar así reprocesos y los mayores costos derivados de tramitar más documentos.

Con el fin de garantizar el adecuado flujo de información y de interacción entre los sistemas de información de las entidades del Estado, se hace necesario implementar modelos de integración e interoperabilidad que permitan que sistemas de información incompatibles puedan comunicarse adecuadamente.

Hoy en día de un total de 2280 trámites de orden nacional tan solo 219 y otros procedimientos administrativos han logrado alcanzar un nivel de cumplimiento 2 o 3 de interoperabilidad, niveles que representan un avance inicial en materia de estandarización para el intercambio de información.

Lo anterior se traduce en que aún existen ineficiencias, poca oportunidad y descoordinación de datos e información entre Entidades dando lugar a que cada entidad diseñe, desarrolle y ofrezca sus propios trámites

⁸ Esta cifra se obtuvo a partir de la información reportada por las entidades del orden nacional a través del Formulario Único de Reporte de Avance de la Gestión que hace parte del Modelo Integrado de Planeación y Gestión establecido en el título 22 del Decreto 1083 de 2015. Más información se encuentra disponible en: <http://modelointegrado.funcionpublica.gov.co/inicio>.

y servicios, digitales de manera individual y aislada, solicitando a las personas que aporten una y otra vez los mismos documentos, duplicando esfuerzos y generando información heterogénea y generalmente inconsistente sin tener en cuenta las necesidades de integración e interacción con servicios, plataformas y sistemas de información de otras entidades, lo que a su vez ha generado en las personas usuarias una sensación de insatisfacción, por la pérdida de tiempo y los recursos usados para trasladarse a las distintas entidades para recolectar la información necesaria y poder realizar sus trámites y servicios.

Con base en el anterior diagnóstico, es que se plantea la posibilidad de contar con los Servicios Ciudadanos Digitales como una oferta integrada que le permita al Estado y a los ciudadanos resolver de una manera satisfactoria los tres retos atrás señalados para su interacción, cumpliendo con los siguientes objetivos:

- Que todas las personas (ciudadanos o empresas)⁹ puedan ser reconocidas cuando adelanten trámites y servicios provistos por el Estado colombiano a través de medios electrónicos, mitigando el riesgo de suplantación de su identidad, esto mediante el servicio de Autenticación Electrónica.
- Que todas las personas (ciudadanos o empresas) puedan tener acceso, recibir, custodiar y compartir de manera segura y confiable la información¹⁰ generada cuando adelanten trámites o accedan a servicios con el Estado colombiano, a través del servicio de Carpeta Ciudadana.
- Que las Entidades Públicas trabajen de manera coordinada y cuenten con las capacidades necesarias para intercambiar, integrar, compartir información con otras entidades públicas en el marco de sus procesos para prestar servicios de calidad a las personas (ciudadanos o empresas) a través de la Interoperabilidad como servicio.

De esta manera los ciudadanos resultarán beneficiarios de la puesta en marcha de la implementación de los Servicios Ciudadanos Digitales, pues podrán contar con un sistema que mejorará sus relaciones con el Estado (trámites y servicios), dotando a las mismas de mecanismos de autenticación robustos y de un repositorio de información para que por medio de él puedan centralizar la información resultante de esa interacción almacenando allí las diferentes comunicaciones, notificaciones y documentos que son de su interés.

Entre tanto las entidades del Estado podrán avanzar con los lineamientos planteados en el Marco de Interoperabilidad, aumentando la información que es susceptible de ser compartida y usada por múltiples entidades, logrando de esta manera una reducción importante en los tiempos y costos de los servicios que prestan y disminuyendo el riesgo de contar con información heterogénea sobre un mismo ciudadano.

⁹ Se entenderá por estos las personas naturales y jurídicas en su relacionamiento con el Estado colombiano

¹⁰ Para efectos de los Servicios Digitales Básicos se entiende por esta información la que es generada, enviada, recibida, almacenada o comunicada a través de medios electrónicos que tenga carácter representativo o declarativo de tales, tales como mensajes de datos, archivos, URLs, registros.

2. Ámbito de aplicación del Decreto.

El proyecto de Decreto tiene como finalidad establecer lineamientos generales en el uso y operación de los servicios ciudadanos digitales.

Serán sujetos obligados de las disposiciones contenidas en el mismo 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 públicas en virtud de la descentralización por colaboración. Dichas entidades deben adoptar los Servicios Ciudadanos Digitales de forma obligatoria dentro de los plazos previstos en la norma.

La implementación de los servicios ciudadanos digitales en las Ramas Legislativa y Judicial, en los órganos de control, autónomos e independientes, y demás organismos del Estado, se realizará bajo un esquema de coordinación y colaboración armónica en aplicación de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución Política.

3. Viabilidad jurídica.

La Ley 1341 de 2009 dispuso en desarrollo de los principios contenidos en la Constitución Política, que el Estado interviene con el propósito de promover el acceso a las TIC, teniendo como fin el servicio universal y el beneficio de poblaciones vulnerables. Esta norma que sirve de base para el desarrollo de la política TIC del país aunada a lo que sobre la materia de este proyecto dispuso la Ley 1753 de 2015 y la necesidad de reglamentar el uso del procedimiento administrativo por medios electrónicos de la Ley 1437 de 2011, constituyen el marco jurídico que plantean su viabilidad, tal como pasa a explicarse.

3.1. Análisis expreso y detallado de las normas que otorgan competencia para la expedición del decreto

Las normas que otorgan la competencia para la expedición del presente proyecto de decreto, están contenidas principalmente en la Constitución Política, La Ley 1341 de 2009, Ley 489 de 1998, la Ley 1437 de 2011 y en la Ley 1753 de 2015 así:

El numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, el cual prevé como facultad del Presidente de la República el ejercicio de la potestad reglamentaria, mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

Los artículos 58 y 59 de la Ley 489 de 1998, que atribuyen a los Ministerios la facultad de formular la política del sector que dirigen, así como la preparación de los proyectos de decreto que deban dictarse en ejercicio de las funciones asignadas al Presidente de la Republica.

El artículo 45 de la Ley 1753 de 2015 *"Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 'Todos por un nuevo país'"*, establece que bajo la plena observancia del derecho fundamental de hábeas data, el 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, definirá y expedirá los estándares, modelos, lineamientos y normas técnicas para la incorporación de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), que contribuyan a la mejora de los trámites y servicios que el Estado ofrece al ciudadano, los cuales deberán ser adoptados por las entidades estatales y aplicarán, entre otros, para los siguientes casos: autenticación electrónica, integración de los sistemas de información de trámites y servicios de las entidades estatales con el Portal del Estado Colombiano, implementación de la estrategia de Gobierno en Línea, marco de referencia de arquitectura empresarial para la gestión de las tecnologías de información en el Estado.

El numeral 2 del artículo 18 de la Ley 1341 de 2009, otorga al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones las funciones de definir, adoptar y promover las políticas, planes y programas tendientes a incrementar y facilitar el acceso de todos los habitantes del territorio nacional a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y a sus beneficios, en tanto que el numeral 3 le otorga la función de promover el establecimiento de una cultura de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el país, a través de programas y proyectos que favorezcan la apropiación y masificación de las tecnologías, como instrumento que facilitan el bienestar y el desarrollo personal y social.

Que la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 53 establece que los procedimientos y trámites administrativos podrán realizarse a través de medios electrónicos y que para garantizar la igualdad de acceso a la administración, la autoridad deberá asegurar mecanismos suficientes y adecuados de acceso gratuito a los medios electrónicos, o permitir el uso alternativo de otros procedimientos.

Que la misma Ley 1437 de 2011 en su artículo 64 faculta al Gobierno Nacional para establecer los estándares y protocolos que deben cumplir las autoridades para incorporar de forma gradual la aplicación de los medios electrónicos en los procedimientos administrativos. Como resultado de ello y de la facultad otorgada por la Ley del Plan de Desarrollo el proyecto de decreto establece una gradualidad para que las entidades administrativas incorporen el uso de los Servicios Digitales Básicos en todos los trámites y servicios que ofrezcan.

3.2. Vigencia de la ley o norma reglamentada

La Ley 1437 de 2011 y la Ley 1753 de 2015 se encuentran vigentes desde su promulgación.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

El proyecto de decreto inserta un nuevo Título en la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - Decreto 1078 de 2015.

4. Impacto económico y presupuestal.



La expedición del Decreto que aquí se estudia no representa una erogación económica adicional a la que vienen haciendo las entidades destinatarias para mantener sus sistemas de información, archivos y sistemas de gestión documental, antes bien se espera que en el corto plazo se logren unos ahorros en este sentido.

5. Impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación.

El proyecto de decreto bajo análisis no tiene impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación.

(Firmado)

ELIZABETH BLANDON BERMÚDEZ

Directora de Gobierno en Línea