

LINEAMIENTOS GENERALES DE LA ESTRATEGIA DE GOBIERNO EN LÍNEA – Regulación / LINEAMIENTOS GENERALES DE LA ESTRATEGIA DE GOBIERNO EN LÍNEA – Observancia de recomendaciones técnicas realizadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE / SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL – Negada respecto del Decreto 2573 de 2014 / POTESTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA - Alcance

[S]e observa que contrario a lo sostenido por el actor, el Presidente de la República actuó al tenor de sus facultades constitucionales y legales. En efecto, se encuentra que, el Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 2573 de 2014 en ejercicio de sus funciones reglamentarias, con observancia y respeto de sus competencias constitucionales así como con el respaldo legal pertinente (Ley 1341 del 2009). Ahora bien, el hecho de que se hubieren adoptado las recomendaciones técnicas realizadas por la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) en el marco de las facultades administrativas, no significa de forma alguna, que exista transgresión de las normas que rigen nuestro ordenamiento jurídico nacional. Así las cosas, es preciso poner de presente que las recomendaciones antes referidas no son vinculantes ni obligatorias para el Estado Colombiano, no obstante, toda vez que los fundamentos de la competencia del Ejecutivo emanan directamente del artículo 189 constitucional, se adoptaron por considerarse necesarias un conjunto de recomendaciones técnicas (que se dan en el marco de una futura adhesión de Colombia a la OCDE), se reguló y reglamentó una serie de políticas públicas y lineamientos generales, acogidos y respaldados por la Ley 1341 del 2009. En consecuencia, resulta equivocado atribuir excesos o defectos de competencia por parte del poder Ejecutivo.

CONPES – Naturaleza / DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN – Ejerce las funciones de Secretaría Ejecutiva del CONPES / IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE EFICIENCIA ADMINISTRATIVA AL SERVICIO DEL CIUDADANO – Recomendaciones de política pública por CONPES 3785 de 2013 / SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL – Negada respecto del documento CONPES 3785 de 2013

En ejercicio de esa función [Secretaría Ejecutiva del CONPES], [el Departamento Nacional de Planeación (DNP)] expidió el documento CONPES 3785 de 2013, en el que se establecieron recomendaciones de política pública para la implementación de la Política Nacional de Eficiencia Administrativa al Servicio del Ciudadano. Por consiguiente, éste último, no requería para su expedición de un tratado internacional previamente ratificado por el Estado Colombiano y avalado por el Congreso de la República. Por lo tanto, se observa que el cuarto cargo formulado por el actor tampoco encuentra asidero jurídico alguno.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 2 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 4 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 150 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 189 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 209 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 231 / LEY 153 DE 1887 – ARTÍCULO 12 / LEY 19 DE 1958 / LEY 1341 DEL 2009

NORMA DEMANDADA: DECRETO 2573 DE 2014 (12 de diciembre) GOBIERNO NACIONAL (No suspendido) / DECRETO 1078 DE 2015 (26 de mayo) GOBIERNO NACIONAL – TÍTULO 9 SECCIÓN 1 ARTÍCULOS 2.2.9.1.1. – 1.2.3.4. (No suspendidos) / DECRETO 1078 DE 2015 (26 de mayo) GOBIERNO NACIONAL – TÍTULO 9 SECCIÓN 2 artículos 2.2.9.1.2. – 1.2.3.4. (No suspendidos) / DECRETO 1078 DE 2015 (26 de mayo)

GOBIERNO NACIONAL – TÍTULO 9 SECCIÓN 3 ARTÍCULOS 2.2.9.1.3.-1.2. (No suspendidos) / GOBIERNO NACIONAL – TÍTULO 9 SECCIÓN 4 ARTÍCULOS 2.2.9.1.4 - 1.2.3. (No suspendidos) / DOCUMENTO CONPES 3785 de 2013 (9 de diciembre 2013) GOBIERNO NACIONAL - ACÁPITE III LITERAL B PÁRRAFOS 3 Y 4 (No suspendidos) / DOCUMENTO CONPES 3785 de 2013 (9 de diciembre 2013) GOBIERNO NACIONAL - ACÁPITE III LITERAL C PÁRRAFO 3 (No suspendido)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO (E)

Bogotá, D.C., siete (7) de marzo de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 11001-03-24-000-2015-00555-00

Actor: DANNY FERNANDO MERA BOLAÑOS

Demandado: NACIÓN - DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA MINISTERIO DEL INTERIOR, MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE PLANEACIÓN Y CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y PLANEACIÓN

Tesis: Niega la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del Decreto No. 2573 del 12 de diciembre de 2014[1], los apartes[2] del Decreto No. 1078 del 26 de mayo de 2015[3] y del acápite III[4] del CONPES 3785 del 9 de diciembre de 2013[5], proferidos por el Gobierno Nacional; integrado para dicha expedición por el Presidente de la República y los Ministerios del interior y de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones.

El Despacho decide la solicitud de suspensión provisional de los efectos del Decreto No. 2573 del 12 de diciembre de 2014 "por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea, se reglamenta parcialmente la Ley 1341 de 2009 y se dictan otras disposiciones", unos apartes (Título 9, Sección 1 –artículos 2.2.9.1.1. – 1.2.3.4.-, Sección 2 –artículos 2.2.9.1.2. – 1.2.3.4.-, Sección 3 –artículos 2.2.9.1.3.-1.2.-, Sección 4 –artículos 2.2.9.1.4 - 1.2.3.) del Decreto No. 1078 del 26 de mayo de 2015 "por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones" (por reproducir y compilar el Decreto No. 2573 de 2014) y del acápite III (Diagnósticos y propuestas, literal B, párrafo 3 y 4 y literal C, párrafo 3.) del CONPES 3785 del 9 de diciembre de 2013: "Política Nacional de eficiencia administrativa al servicio del ciudadano y concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por la suma de USD 20 millones destinado a financiar el proyecto de eficiencia al servidor del ciudadano", expedidos por el Gobierno Nacional.

1.- La solicitud de suspensión provisional

En cuaderno separado de la demanda, el actor solicita la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos arriba enunciados, y algunos apartes de los mismos, pues a su juicio, el Presidente de la República – como suprema autoridad administrativa – carecía de competencia

material para acoger las directrices de política y administración pública, toda vez que no existe tratado internacional específico suscrito por Colombia (ni una ley de la República que lo ratifique), para reglamentar y atender las recomendaciones en formulación de política TIC de la OCDE[6].

Afirmó que, el hecho de que la Presidencia de la República hubiere implementado recomendaciones en materia de formulación de política pública de la OCDE, desconoció de forma directa el artículo 2º de la Carta Política, al omitir garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y también el artículo 4º, al no reconocer la Constitución Nacional como norma de normas, la cual limita la potestad del ejecutivo al objeto de la ley que reglamenta.

Indicó que al adoptar las recomendaciones de la OCDE, sin mediar para ello un tratado internacional específico, el ejecutivo usurpó las competencias y funciones del Congreso de la República y transgredió el contenido del artículo 150 constitucional –numerales 14 y 16–. A su vez, agregó que el ejecutivo debió actuar conforme lo dispone el artículo 189 –numerales 2 y 11– de la Carta Superior, que impone y obliga tramitar los tratados internacionales ante el Congreso de la República, por expreso mandato constitucional.

Esgrimió que el Decreto No. 2573 del 12 de diciembre de 2014, por el cual se establecen los lineamientos generales de la estrategia de Gobierno en línea, fue expedido con infracción de las normas en que debería fundarse, sin competencia material y temporal, con desconocimiento del derecho de audiencia, falsa motivación y con desviación de los atributos propios de quien lo profirió.

Sostuvo que el documento preliminar del CONPES[7] de seguridad digital presenta el mismo vicio que se le imputa al Decreto No. 2573 de 2014, esto es, la incorporación a través de política pública de seguridad digital de los lineamientos expedidos por la OCDE, sin que medie un tratado internacional ratificado por Colombia que así lo permita.

Acusó que la autoridad administrativa, al expedir el citado acto administrativo –Decreto No. 2573 de 2014–, transgredió el contenido de los artículos 2º, 4º, 150 –numerales 14 y 16–, 189 –numerales 2 y 11– y 209 de la Constitución Política de Colombia, así como también el artículo 12 de la Ley 153 del 15 de agosto de 1887[8].

Aseveró, adicionalmente, que: "(...) el asunto objeto de solicitud de suspensión provisional cumple con el principio de necesidad, característica fundamental de las medidas cautelares, para evitar la producción de perjuicios graves e irreparables al ordenamiento jurídico, plausibles en los efectos del Decreto 2573 de 2014, de orden político, económico y jurídico, así:

Político: en la medida que el Decreto 2573 de 2014 fue utilizado por el ejecutivo para cumplir un requisito de gobierno, a través del ejercicio de la potestad reglamentaria como medio expreso para evitarse tramitar la correspondiente ley que lo permita.

Económico: en razón que el desarrollo de la política de gobierno electrónico demanda el compromiso del presupuesto público para ejecutar, desarrollar e implementarla en todas las entidades del Estado.

Jurídico: debido a que los efectos de una suspensión tardía, comprometerían la implementación y el cronograma de un nuevo Decreto Reglamentario de la Ley 1341 de 2009[9], que respete el objeto de la ley que reglamenta (...) "[10].

Concluyó, que resulta imperativo adoptar la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos acusados, toda vez que la Administración Pública, en sus diferentes niveles - como el Ministerio de Tecnologías y el Departamento Nacional de Planeación-, continúa emitiendo actos administrativos con base en la política pública de gobierno en línea (Decreto No. 2573 de 2014), desarrollando y comprometiendo en su ejecución el presupuesto público en una política pública que obedece, a todas luces, a intereses extranjeros y a la firme intención del Gobierno Nacional en ingresar en la OCDE[11].

2.- Traslado de la solicitud a los demandados

2.1. Mediante autos del 4 de octubre de 2016[12] se admitió la demanda de la referencia y se ordenó correr traslado a las partes demandadas, para que se pronunciaran sobre la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional.

2.2. El Departamento Administrativo Nacional de Planeación, se opuso a la solicitud de medida cautelar con fundamento en las siguientes consideraciones[13]:

Indicó que el actor, erróneamente e impropriamente le ha dado el carácter de acto administrativo al documento CONPES 3785 de 2013, ya que las funciones que éste desempeña se circunscriben a ser un órgano colegiado de carácter supra ministerial, asesor en materia económica y social, sin que de ello se derive que sea considerado como una entidad administrativa per sé, dotada de personería jurídica y capacidad para ser parte y comparecer al proceso. Esto, por cuanto sus actuaciones no tienen efecto vinculante para crear o ser sujeto de obligaciones, de conformidad con la Ley 19 del 18 de noviembre de 1958[14].

Expuso que los documentos aprobados por el CONPES, que constituyen lineamientos de política, no son un instrumento que modifique la legislación interna y tampoco pueden clasificarse como actos administrativos, en tanto no modifican el ordenamiento jurídico o producen efecto alguno.

Señaló que, en el caso objeto de estudio con el documento CONPES 3785 de 2013, se establecieron recomendaciones de política pública para la implementación de la Política Nacional de Eficiencia Administrativa al Servicio del Ciudadano, que se estructura alrededor de tres componentes, a saber: i) Implementación de la estrategia de Centros de Servicios Integrados (CSI) y mejoramiento de los mecanismos de comunicación de la Administración Pública con el ciudadano, ii) Mejoramiento de la gestión interna y simplificación de trámites y iii) Fortalecimiento del sistema de compras y contratación pública.

Adujo que los componentes antes señalados, son coherentes con los principios orientadores previstos en el numeral 8° del artículo 2 de la Ley 1341 de 2009[15], el cual establece que: "(...) **8. Masificación del Gobierno en Línea.** Con el fin de lograr la prestación de servicios eficientes a los ciudadanos, las entidades públicas deberán adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el máximo aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el desarrollo de este principio. Y en la reglamentación correspondiente establecerá los plazos, términos y prescripciones, no solamente para la instalación de las infraestructuras indicadas y necesarias, sino también para mantener actualizadas y con la información completa los medios y los instrumentos tecnológicos (...)"

Con fundamento en lo expuesto, esgrimió que el documento CONPES 3785 de 2013 no requería para su expedición de un tratado internacional que facultara al Consejo Nacional de Política

Económica y Social para generar recomendaciones de política pública en materia de eficiencia administrativa al servicio del ciudadano, tomando como referente mejores prácticas internacionales, incluidas las generadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Por lo tanto, la medida cautelar solicitada no tiene vocación de prosperidad alguna.

De otra parte, concluyó que tampoco se reúnen los requisitos de procedibilidad de la medida cautelar de suspensión provisional ya que, para que sea viable un amparo de tal naturaleza, ésta debe estar debidamente sustentada sobre dos pilares y/o principios fundamentales, a saber: **i)** "Periculum in mora" y **ii)** "Fumus boni iuris". Como dentro de la presente reclamación no existe un desarrollo bien estructurado de los dos elementos citados en precedencia, la medida cautelar solicitada no es procedente.

2.3. El Departamento Administrativo de la Función Pública, por su parte, dio respuesta oportuna al traslado de la solicitud de suspensión provisional en los siguientes términos[16]:

Expuso que el sostenimiento de los usos de las TICS, dentro del sector público, demanda la puesta en marcha de estrategias de Gobierno que buscan propiciar y mejorar el acceso a la información por parte de la ciudadanía colombiana, posibilitando su participación y acceso a los distintos programas y a nuevas alternativas económicas, todo lo cual constituye un claro desarrollo de los mandatos del artículo 20 de la Constitución Política, que por involucrar un derecho ciudadano tiene aplicación directa en los términos de los artículos 67 y 85 superiores.

Manifestó que el Gobierno en línea se ha convertido en una herramienta indispensable para facilitar el "Buen Gobierno", que por cierto constituyó uno de los pilares del anterior Plan Nacional de Desarrollo, titulado "Gobierno en Línea como Estrategia del Buen Gobierno" (Ley 1450 de 2001) y del actual Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018: "Todos por un nuevo país" (Ley 1753 de 2015), donde se urge a todas las entidades de la Administración Pública (enlistadas en el artículo 39 de la Ley 489 de 1998) a adelantar las estrategias de Gobierno en línea.

Aseguró que, como quiera que a través del documento CONPES 3785 de 2013 y del Decreto 2573 de 2014 (hoy compilado en el Decreto 1078 de 2015) demandados, se establecen políticas y lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en línea, las cuales tienen respaldo en los planes de desarrollo arriba citados y en la Ley 1341 de 2009[17], es fácil colegir que los actos enjuiciados, lejos de desconocer los preceptos constitucionales y legales enlistados por el actor, están irrefutablemente avalados por el Congreso de la República, y por ende, resulta equivocado atribuir excesos o defectos de competencias por parte del Ejecutivo.

Esgrimió que los actos atacados desarrollan de suyo los artículos 20 y 67 de la Carta Política, buscando propiciar y mejorar el acceso a la información por parte de la comunidad, posibilitando, de paso, su participación y acceso a los distintos programas públicos y a nuevas alternativas económicas.

Aseveró que de conformidad con las pruebas aportadas y los argumentos planteados en la solicitud de suspensión provisional, no se vislumbra que de no otorgarse la medida solicitada se cause un perjuicio irremediable al actor y, por el contrario, está demostrado que una medida de tal naturaleza afectaría irreparablemente los derechos de las comunidades destinatarias de esas políticas estatales, retrasando de paso la implementación del Gobierno en línea.

Concluyó que, pese a los reparos filosóficos planteados por el actor en torno a las buenas prácticas administrativas avaladas por la OCDE (Organización para la Cooperación y el

Desarrollo Económico), resulta claro que el Presidente de la República esta constitucional y legalmente autorizado para iniciar el proceso de adhesión a dicha Organización.

2.4. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, dio contestación a la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional, poniendo de presente lo siguiente[18]:

Indicó que el Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 2573 de 2014, en ejercicio de sus facultades reglamentarias, con plena observancia de la Constitución y las leyes correspondientes, atendiendo a la técnica normativa y con pleno respeto de las competencias constitucionales.

Adujo que el Decreto No. 2573 de 2014 se dio en el marco de las competencias otorgadas a ese Ministerio, por mandato Constitucional y por mandato de las funciones establecidas para la entidad, dadas en la Ley 1341 de 2009, sin que por ello el hecho de adoptar las recomendaciones realizadas por la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), en el marco de las facultades administrativas, signifique de forma alguna que exista violación de las normas que rigen nuestro ordenamiento jurídico.

Señaló que los argumentos expuestos por la parte actora carecen de sustento fáctico, jurídico y probatorio, toda vez que el demandante pretende por vía de las medidas cautelares cuestionar una decisión administrativa, que en este caso consiste en adoptar las recomendaciones técnicas que se dan en el marco de la futura adhesión de Colombia a la OCDE, siendo la solicitud de medidas provisionales totalmente improcedente para dicho propósito.

Expuso que el extremo demandante, con su interpretación extremista, se aparta de la doctrina propia del Derecho Internacional Público y pretende desconocer la evolución y los fundamentos jurídicos de la Estrategia de Gobierno en línea, que, si bien se sustenta en la Ley 1341 de 2009 (como cita el actor) también cuenta con sustento jurídico en otras leyes e instrumentos de política que se desarrollan en el Decreto No. 2573 de 2014.

Acusó que el actor, no probó si quiera de manera sumaria el posible perjuicio generado por la expedición del Decreto atacado y por el contrario, se limita a exponer basado en suposiciones y apreciaciones subjetivas los efectos y las consecuencias de la suspensión tardía del acto. Contrario sensu, resulta evidente que la suspensión del Decreto enjuiciado si generaría, por su parte, un perjuicio gravísimo para el Estado Colombiano al retrasar la implementación de la estrategia de Gobierno en Línea y el alcance del principio de masificación, consagrado en el artículo 2º de la Ley 1341 de 2009.

Esgrimió que al momento de confrontar los actos demandados con las normas invocadas que se aducen como transgredidas, no se identifica ninguna violación normativa que conduzca a la declaratoria de suspensión provisional del Decreto No. 2573 de 2014, por lo que es claro que no se cumple con los presupuestos del artículo 231 de la Ley 1437 del 2011 (CPACA).

Puso de presente, con todo lo anterior, que si bien el objetivo del Decreto No. 2573 de 2014 consiste en establecer los lineamientos generales de la estrategia de Gobierno en Línea, para garantizar el máximo aprovechamiento de las TICS, lo que también se busca es lograr un Estado más abierto, eficiente, transparente, participativo y que preste mejores servicios con la colaboración de toda la sociedad.

Concluyó que, contrario a lo afirmado por la parte actora, para la expedición del Decreto no se desconoció el derecho de audiencia, toda vez que el mismo fue socializado, publicado y puesto en conocimiento de la ciudadanía y demás interesados de forma oportuna en página web (Link

<http://www.urnadecristal.gov.co/micrositios/manual-gel>) elaborada única y exclusivamente para recibir comentarios respecto de su socialización. Adicionalmente, allegó CD-ROM[19] con la información que constata la publicación y divulgación realizada sobre los borradores de reglamentación.

2.5. El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, contestó oportunamente el traslado solicitando que se niegue la solicitud de medida cautelar, por las siguientes razones[20]:

Manifestó que frente al no cumplimiento de los requisitos legales y jurisprudenciales para la procedencia de la medida cautelar de suspensión provisional, dicha solicitud debe ser negada.

Adujo que no existe contradicción alguna entre la norma reglamentaria demandada y las reglas legales materia de reglamentación, porque la Ley 1341 de 2009 estableció el marco general del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, incorporando en él principios, conceptos y competencias sobre su organización y desarrollo, bajo la orientación de que estas nuevas tecnologías deben servir al interés general, efecto del deber del Estado de promover su acceso eficiente y en igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos.

Indicó que de la lectura de la Ley 1341 de 2009[21] se puede acreditar que el Gobierno Nacional, en efecto, cuenta con la autorización necesaria para reglamentar diversos aspectos, tales como la masificación del Gobierno en Línea (art. 2), la intervención del Estado en el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones (art. 4), el acceso a la información en línea (art. 5), entre muchos otros temas.

Señaló que el extremo demandante se queda corto en su argumentación, porque acusa al Gobierno por acoger las recomendaciones de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), pero no explica de qué forma, ni cuándo, ni con qué propósito, ni cuales de ellas vulneran nuestro ordenamiento constitucional y legal, si acaso ello pudiera ocurrir.

Expuso que no debe pasarse por alto que las recomendaciones de la OCDE a las que alude el actor, para sustentar su solicitud de medidas cautelares, no son más que eso, recomendaciones sin ningún tipo de poder vinculante, justamente porque el Estado Colombiano no forma parte aún de ese organismo y no estaría obligado a cumplirlas.

Puso de presente, que el ingreso del país a la OCDE no corresponde a un capricho, sino a un durísimo ejercicio de modernización de la Administración Pública de cara a la necesidad de adaptarnos a los más exigentes estándares de buena administración, pilar fundamental de los regímenes democráticos modernos y desarrollados. Por ello, muchas de las recomendaciones que puedan formular ésta y otras organizaciones deben ser asumidas e implementadas en cuanto guarden congruencia y concordancia con la legislación nacional, como ocurre en este caso.

Concluyó, en síntesis, que no existe justificación para suspender provisionalmente los efectos de los Decretos Nos. 2573 de 2014, 1078 de 2015 y el documento CONPES 3785 de 2013, ya que no se evidencia una contradicción o infracción normativa alguna, manifiesta u oculta, ni representan un perjuicio irremediable que amerite la adopción de una medida cautelar.

2.6. El Ministerio del Interior descorrió traslado de la solicitud de suspensión provisional, en los siguientes términos[22]:

Indicó que en el caso objeto de estudio no se cumple con los requisitos argumentativos que

establece la legislación nacional (Art. 231 de la Ley 1437 del 2011), así como tampoco con las cargas fáctico - jurídicas que impone la jurisprudencia del Consejo de Estado, como para que la solicitud sea resuelta en favor de los intereses del actor.

Esgrimió que solo será durante la recopilación de pruebas en el transcurso del proceso, ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, que el juez tendrá la oportunidad de evaluar las interpretaciones hechas por las partes intervinientes dentro del asunto, para poder tomar una decisión de fondo que resuelva las pretensiones del demandante.

3. Para resolver se considera:

3.1. Consideraciones de las medidas cautelares en el CPACA

En el Artículo 229 del CPACA se describen las medidas cautelares así:

"En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo."

"La decisión sobre la medida cautelar no significa prejuzgamiento."

"La medida cautelar en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los intereses colectivos y en los procesos de tutela de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio".

De la anterior definición se puede concluir que:

El Juez puede adoptar la(s) medida(s) cautelar(es) que considere necesaria(s) para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.

Las medidas anticipadas pueden ser solicitadas y decretadas en cualquier clase de proceso declarativo que se tramite en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, y ya no solo en los juicios de anulación de actos administrativos.

El Juez podrá ordenarlas una vez presentada la demanda, en cualquier estado del proceso.

La solicitud deberá estar sustentada por la parte y tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.

El Juez deberá motivar debidamente la medida.

El decreto de medidas cautelares no constituye prejuzgamiento.- En efecto, con el ánimo de superar los temores y las reservas que siempre acompañaron a los jueces respecto del decreto de la suspensión provisional en vigencia de la legislación anterior, célebre por su escasa efectividad producto de las extremas exigencias que la jurisprudencia le impuso para salvaguardar su imparcialidad, el inciso segundo del artículo 229 CPACA expresamente dispone que "[l]a decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento". De lo que se trata, entonces, con esta norma, es brindar a los jueces "la tranquilidad de que se trata de mecanismos meramente

cautelares, que en nada afectan ni influyen en la decisión final del fondo del asunto sub lite". Una suerte de presunción iure et de iure sobre cómo acceder a la medida no afecta la imparcialidad del Juez ni compromete su capacidad de discernimiento ni poder de decisión, que busca además promover la efectividad del nuevo régimen cautelar introducido. La jurisprudencia ya ha señalado que este enunciado debe ser visto como un límite a la autorización que se otorga al Juez para que analice los hechos, las pruebas y los fundamentos del caso, pues es evidente que por tratarse de una primera aproximación al asunto este análisis debe ser apenas preliminar, razón por la cual no puede suponer un examen de fondo o "prejuzgamiento" de la causa[23].

3.2. Requisitos para decretar la suspensión provisional.

3.2.1.- Conforme con lo dispuesto en el artículo 238 de la Constitución Política, la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial por los motivos y con los requisitos que establezca la ley.

3.2.2. - Ahora bien, el Código estableció que la medida de **suspensión** de actuaciones administrativas solo se deberá acoger cuando se considere que no existe otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.

3.2.3.- El CPACA[24] define un conjunto de requisitos para la procedencia de la medida de suspensión provisional –tanto en acciones de nulidad simple como de nulidad y restablecimiento del derecho- y define de forma general los requerimientos que debe hacer el Juez en los demás eventos. En efecto el inciso primero del Artículo 231 del CPACA, ordena:

"Artículo 231.- Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos".

En este sentido se observa que, para que se decrete la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo resulta necesario que del análisis realizado por el Juez, se concluya que existe violación a las normas invocadas en la demanda o en el escrito contentivo de la solicitud.

Esta regulación especial de la suspensión provisional no puede significar que en los juicios de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho únicamente resulte procedente esta medida cautelar. Dado el principio general sentado por el Código[25] respecto de la posibilidad de decretar las medidas que mejor se ajusten a las particularidades del caso cuando quiera que se cumplan los requisitos previstos para ello se impone entender que la suspensión provisional de un acto administrativo puede verse acompañada de otras medidas previas: sería el caso, por ejemplo, de una de tipo suspensivo de actuación si se está, por hipótesis, frente a la solicitud de suspensión de la licencia ambiental para la construcción de una obra, cuya paralización podrá también requerirse; o de tipo anticipativo si se está, por ejemplo, frente a una reclamación contra un acto que deniega el reconocimiento de un derecho, cuya suspensión se solicita, y se acompaña

del pedido de anticipación de reconocimiento provisional del derecho.

4.- Caso concreto

Corresponde al Despacho pronunciarse sobre la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del Decreto No. 2573 del 12 de diciembre de 2014 "por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea, se reglamenta parcialmente la Ley 1341 de 2009 y se dictan otras disposiciones", unos apartes (Título 9, Sección 1 –artículos 2.2.9.1.1. – 1.2.3.4.-, Sección 2 –artículos 2.2.9.1.2. – 1.2.3.4.-, Sección 3 –artículos 2.2.9.1.3.-1.2.-, Sección 4 –artículos 2.2.9.1.4 - 1.2.3.) del Decreto No. 1078 del 26 de mayo de 2015 "por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones" (por reproducir y compilar el Decreto No. 2573 de 2014) y del acápite III (Diagnósticos y propuestas, literal B, párrafo 3 y 4 y literal C, párrafo 3) del CONPES 3785 del 9 de diciembre de 2013 "Política Nacional de eficiencia administrativa al servicio del ciudadano y concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por la suma de USD 20 millones destinado a financiar el proyecto de eficiencia al servidor del ciudadano", expedidos por el Gobierno Nacional; integrado para dicha expedición por el Presidente de la República y los Ministerios del interior y de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones.

El problema jurídico que le corresponde resolver al Despacho consiste en determinar si los citados actos administrativos enjuiciados violan los artículos 2º, 4º, 150 –numerales 14 y 16–, 189 –numerales 2 y 11– y 209 de la Constitución Política; así como también el artículo 12 de la Ley 153 del 15 de agosto de 1887.

Los actos administrativos cuya suspensión se solicita, son el Decreto No. 2573 de 2014, algunos apartes (Título 9, Sección 1 –artículos 2.2.9.1.1. – 1.2.3.4.-, Sección 2 –artículos 2.2.9.1.2. – 1.2.3.4.-, Sección 3 –artículos 2.2.9.1.3.-1.2.-, Sección 4 –artículos 2.2.9.1.4 - 1.2.3.) del Decreto No. 1078 de 2015 y el acápite III (Diagnósticos y propuestas, literal B, párrafo 3 y 4 y literal C, párrafo 3) del CONPES 3785 del 9 de diciembre de 2013, proferidos por el Gobierno Nacional; integrado para dicha expedición por el Presidente de la República y los Ministerios del interior y de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, cuyo contenido es el siguiente:

"DECRETO 2573 DE 2014 (Diciembre 12)

"Por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en línea, se reglamenta parcialmente la Ley 1341 de 2009 y se dictan otras disposiciones"

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, el artículo 14 de la Ley 790 del 2002, el numeral 4 del artículo 1 de la Ley 962 de 2005 y los numerales 4 y 8 del artículo 2 y el parágrafo 1 del artículo 5 de la Ley 1341 de 2009, y,

CONSIDERANDO:

Que la Constitución Política, en su artículo 113 señala que los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus funciones; Que el documento CONPES 3650 del 15 de marzo de 2010 declara de importancia estructural la

implementación de la Estrategia de Gobierno en línea en Colombia y exhorta al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, a formular los lineamientos de política que contribuyan a la sostenibilidad de la Estrategia de Gobierno en línea; Que el documento CONPES 3785 del 9 de diciembre de 2013 enmarca los lineamientos de la Política Nacional de Eficiencia Administrativa al Servicio del Ciudadano y adopta el modelo de Gestión Pública Eficiente, dirigido a mejorar la calidad de la gestión, como la prestación de los servicios provistos por las entidades de la Administración Pública. Que la Ley 1341 de 2009 estableció el marco general del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, incorporando principios, conceptos y competencias sobre su organización y desarrollo e igualmente señaló que las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones deben servir al interés general y, por tanto, es deber del Estado promover su acceso eficiente y en igualdad de oportunidades a todos los habitantes del territorio nacional; Que así mismo, la anotada Ley determinó que es función del Estado intervenir en el sector de las TIC con el fin de promover condiciones de seguridad del servicio al usuario final, incentivar acciones preventivas y de seguridad informática y de redes para el desarrollo de dicho sector; Que el Decreto-ley 019 de 2012, por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública, hace referencia al uso de medios electrónicos como elemento necesario en la optimización de los trámites ante la Administración Pública y establece en el artículo 4° que las autoridades deben incentivar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones a efectos de que los procesos administrativos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas; Que de igual manera, el artículo 38 del Decreto-ley 019 de 2012 establece que la formulación de la política de racionalización de trámites estará a cargo del Departamento Administrativo de la Función Pública con el apoyo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones;

Que el Decreto número 2482 de 2012, en su artículo 3°, establece los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión e indica que para el desarrollo de las políticas de Desarrollo Administrativo se deberá tener en cuenta la Estrategia de Gobierno en Línea que formula el Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicaciones; Que en el mismo decreto se contempla la Gestión de tecnologías de información y Comunicaciones, dentro de la política de eficiencia administrativa; Que el Decreto número 2618 de 2012 modificó la estructura del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones creando el Viceministerio de Tecnologías y Sistemas de la Información, como dinamizador en el país de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), contemplando dentro de sus funciones la de formular, coordinar y hacer seguimiento a la implementación de políticas públicas para el uso, acceso y administración de la infraestructura tecnológica que soporta la información del Estado; definir la arquitectura tecnológica de los sistemas de información del Estado, incluyendo estándares de interoperabilidad, de privacidad, de seguridad y de construcción o parametrización de aplicaciones; y liderar el diseño y la adopción de políticas, planes y proyectos para promover y masificar el Gobierno en Línea coordinando acciones con las instancias pertinentes;

Que el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con base en la evaluación de los avances en la implementación de la estrategia por parte de las entidades del orden nacional y territorial, concluyó que se hace necesario que las entidades fortalezcan el modelo para la gestión de las tecnologías de la información y la interoperabilidad; Que Colombia aceptó las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en Estrategias de Gobierno Digital, que insta a los gobiernos a 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; Que Colombia suscribió la Alianza para el Gobierno Abierto declarando su compromiso de realizar acciones para el aprovechamiento de las tecnologías, facilitando mayor apertura en el gobierno, mejorando la prestación de los servicios y la participación ciudadana en los asuntos públicos, y promoviendo la innovación y la creación de comunidades más seguras con el propósito de que el gobierno sea más transparente, sensible, responsable y eficaz; Que de acuerdo con lo anterior es necesario complementar los lineamientos de la estrategia de Gobierno en Línea, especialmente en temas de seguridad, privacidad, gestión de tecnologías de información e interoperabilidad, de tal manera que se avance integralmente en la provisión de servicios electrónicos de alta calidad para los ciudadanos; Que para facilitar y fomentar el avance, seguimiento y la calidad en la implementación de la estrategia de gobierno en línea se hace necesario incorporar nuevos instrumentos; Que en virtud de lo expuesto,

DECRETA

TÍTULO I

OBJETO, ÁMBITO DE APLICACIÓN, DEFINICIONES, PRINCIPIOS Y FUNDAMENTOS

Artículo 1°. Objeto. Definir los lineamientos, instrumentos y plazos de la estrategia de Gobierno en Línea para garantizar el máximo aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con el fin de contribuir con la construcción de un Estado abierto, más eficiente, más transparente y más participativo y que preste mejores servicios con la colaboración de toda la sociedad.

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

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

Artículo 3°. Definiciones. Para la interpretación del presente decreto, las expresiones aquí utilizadas deben ser entendidas con el significado que a continuación se indica:

Arquitectura Empresarial: Es una práctica estratégica que consiste en analizar integralmente las entidades desde diferentes perspectivas o dimensiones, con el propósito de obtener, evaluar y diagnosticar su estado actual y establecer la transformación necesaria. El objetivo es generar valor a través de las Tecnologías de la Información para que se ayude a materializar la visión de la entidad.

Marco de Referencia de Arquitectura Empresarial para la gestión de Tecnologías de la Información: Es un modelo de referencia puesto a disposición de las instituciones del Estado colombiano para ser utilizado como orientador estratégico de las arquitecturas empresariales,

tanto sectoriales como institucionales. El marco establece la estructura conceptual, define lineamientos, incorpora mejores prácticas y orienta la implementación para lograr una administración pública más eficiente, coordinada y transparente, a través del fortalecimiento de la gestión de las Tecnologías de la Información.

Artículo 4°. Principios y fundamentos de la Estrategia de Gobierno en Línea. La Estrategia de Gobierno en Línea se desarrollará conforme a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad consagrados en los artículos 209 de la Constitución Política, 3° de la Ley 489 de 1998 y 3° de la Ley 1437 de 2011. Así mismo, serán fundamentos de la Estrategia los siguientes:

Excelencia en el servicio al ciudadano: Propender por el fin superior de fortalecer la relación de los ciudadanos con el Estado a partir de la adecuada atención y provisión de los servicios, buscando la optimización en el uso de los recursos, teniendo en cuenta el modelo de Gestión Pública Eficiente al Servicio del Ciudadano y los principios orientadores de la Política Nacional de Eficiencia Administrativa al Servicio del Ciudadano. Apertura y reutilización de datos públicos: Abrir los datos públicos para impulsar la participación, el control social y la generación de valor agregado.

Estandarización: Facilitar la evolución de la gestión de TI del Estado colombiano hacia un modelo estandarizado que aplica el marco de referencia de arquitectura empresarial para la gestión de TI.

Interoperabilidad: Fortalecer el intercambio de información entre entidades y sectores.

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

Innovación: Desarrollar nuevas formas de usar las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para producir cambios que generen nuevo y mayor valor público.

Colaboración: Implementar soluciones específicas para problemas públicos, mediante el estímulo y aprovechamiento del interés y conocimiento de la sociedad, al igual que un esfuerzo conjunto dentro de las propias entidades públicas y sus servidores.

TÍTULO II

COMPONENTES, INSTRUMENTOS Y RESPONSABLES

Artículo 5°. Componentes. 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.

Parágrafo 1°. TIC para el gobierno abierto comprende algunos de los aspectos que hacen parte de Alianza para el Gobierno Abierto pero no los cubre en su totalidad.

Artículo 6°. Instrumentos. Los instrumentos para la implementación de la estrategia de Gobierno en Línea serán los siguientes:

Manual de Gobierno en Línea. Define las acciones que corresponde ejecutar a las entidades del orden nacional y territorial respectivamente.

Marco de referencia de arquitectura empresarial para la gestión de Tecnologías de la Información. Establece los aspectos que los sujetos obligados deberán adoptar para dar cumplimiento a las acciones definidas en el Manual de Gobierno en Línea.

Parágrafo 1°. Los instrumentos podrán ser actualizados periódicamente cuando así lo determine el Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones.

Parágrafo 2°. La estrategia de Gobierno en Línea será liderada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y articulada con las demás entidades cuando se relacionen con las funciones misionales que tengan a su cargo.

Artículo 7°. Responsable de coordinar la implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea en los sujetos obligados. El representante legal de cada sujeto obligado, será el responsable de coordinar, hacer seguimiento y verificación de la implementación y desarrollo de la Estrategia de Gobierno en Línea.

Artículo 8°. Responsable de orientar la implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea. En las entidades del orden nacional, el Comité Institucional de Desarrollo Administrativo de que trata el artículo 6° del Decreto número 2482 de 2012 será la instancia orientadora de la implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea al interior de cada entidad. Los sujetos obligados deberán incluir la estrategia de Gobierno en Línea de forma transversal dentro de sus planes estratégicos sectoriales e institucionales, y anualmente dentro de los planes de acción de acuerdo con el Modelo Integrado de Planeación y Gestión de que trata el Decreto número 2482 de 2012 o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan. En estos documentos se deben definir las actividades, responsables, metas y recursos presupuestales que les permitan dar cumplimiento a los lineamientos que se establecen.

En las entidades del orden territorial y demás sujetos obligados, la instancia orientadora de la

implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea será el Consejo de Gobierno o en su defecto el Comité Directivo o la instancia que haga sus veces. En caso que no existan estas instancias en el sujeto obligado, será la instancia o dependencia de mayor nivel jerárquico de la entidad.

En las materias relacionadas con trámites adelantados por medios electrónicos, la instancia orientadora deberá articularse con el Comité Anti trámites o con el responsable de esta materia al interior de los sujetos obligados.

TÍTULO III

MEDICIÓN, MONITOREO Y PLAZOS

Artículo 9°. Medición y monitoreo. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, a través de la Dirección de Gobierno en Línea y de la Dirección de Estándares y Arquitectura de Tecnologías de la Información, diseñará el modelo de monitoreo que permita medir el avance en las acciones definidas en el Manual de Gobierno en Línea que corresponda cumplir a los sujetos obligados, los cuales deberán suministrar la información que les sea requerida.

En el caso de las entidades y organismos de la Rama Ejecutiva del Poder Público del Orden Nacional, la información será suministrada en el Formulario Único de Reporte de Avance en la Gestión (FURAG) o el que haga sus veces, de acuerdo con lo señalado en el Decreto número 2482 de 2012.

Artículo 10. Plazos. Los sujetos obligados deberán implementar las actividades establecidas en el Manual de Gobierno en Línea dentro de los siguientes plazos:

Sujetos obligados del Orden Nacional

COMPONENTE / AÑO	2015	2016	2017	2018	2019	2020
TIC para servicios	90%	100%	Mantener 100%	Mantener 100%	Mantener 100%	Mantener 100%
TIC para el Gobierno Abierto	90%	100%	Mantener 100%	Mantener 100%	Mantener 100%	Mantener 100%
TIC para la Gestión	25%	50%	80%	100%	Mantener 100%	Mantener 100%
Seguridad y privacidad de la Información	40%	60%	80%	100%	Mantener 100%	Mantener 100%

2. Sujetos obligados del Orden Territorial

A. Gobernaciones de categoría Especial y Primera; alcaldías de categoría Especial, y demás sujetos obligados de la Administración Pública en el mismo nivel.

B. Gobernaciones de categoría segunda, tercera y cuarta; alcaldías de categoría primera, segunda y tercera y demás sujetos obligados de la Administración Pública en el mismo nivel.

C. Alcaldías de categoría cuarta, quinta y sexta, y demás sujetos obligados la Administración Pública en el mismo nivel.

Para las entidades agrupadas en A, B y C los plazos serán los siguientes:

Parágrafo. Las obligaciones a cargo de los sujetos obligados indicadas en la Ley 1712 de 2014 que sean incorporadas en los componentes, contarán con los plazos de cumplimiento señalados en dicha ley.

TÍTULO IV

MAPA DE RUTA, SELLO DE EXCELENCIA GOBIERNO EN LÍNEA EN COLOMBIA Y PLAZOS

Artículo 11. Mapa de ruta de Gobierno en Línea. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, definirá un mapa de ruta que contendrá:

1. Servicios y trámites priorizados para ser dispuestos en línea.
2. Proyectos de mejoramiento para la gestión institucional e interinstitucional con el uso de medios electrónicos, que los sujetos obligados deberán implementar.
3. Las demás acciones que requieran priorizarse para masificar la oferta y la demanda de Gobierno en Línea con base en lo señalado en los componentes de que trata el presente decreto.

Dicho mapa se publicará dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición del presente decreto y podrá ser actualizado periódicamente.

Parágrafo. La priorización de trámites y servicios que se incluyan en el mapa de ruta se hará en coordinación con el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Departamento Nacional de Planeación, de acuerdo a sus competencias.

Artículo 12. Sello de excelencia Gobierno en Línea en Colombia. Los sujetos obligados deberán adoptar la marca o sello de excelencia Gobierno en Línea en Colombia en los niveles y plazos señalados en el artículo 13, de conformidad con el modelo de certificación y el mapa de ruta que defina el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones a través de la Estrategia de Gobierno en Línea.

Dicho modelo permitirá acreditar la alta calidad de los productos y servicios de los sujetos obligados, de manera que su cumplimiento les otorgue el derecho al uso de la marca correspondiente.

Artículo 13. Plazos para adoptar la marca o sello de excelencia Gobierno en Línea en Colombia. Los sujetos obligados deberán adoptar la marca correspondiente en los siguientes plazos:

1. Sujetos obligados del Orden Nacional

CERTIFICACIONES/AÑO	2015	2016	2017	2018	2019	2020
TIC para Servicios		Nivel 1 según mapa de ruta	Nivel 2 según mapa de ruta	Nivel 3 según mapa de ruta	Mantener según mapa de ruta.	Mantener según mapa de ruta
TIC para el Gobierno abierto		Nivel 1 según mapa de ruta	Nivel 2 según mapa de ruta	Nivel 3 según mapa de ruta	Mantener según mapa de ruta.	Mantener según mapa de ruta
TIC para la Gestión			Nivel 1 según mapa de ruta	Nivel 2 según mapa de ruta	Nivel 3 según mapa de ruta	Mantener según mapa de ruta.

2. Sujetos obligados en el orden territorial

A. Para Gobernaciones de categoría Especial y Primera; alcaldías de categoría Especial y demás sujetos obligados de la Administración Pública en el mismo nivel.

B. Para Gobernaciones de categoría segunda, tercera y cuarta; alcaldías de categoría primera, segunda y tercera, demás sujetos obligados de la Administración Pública en el mismo nivel.

C. Para Alcaldías de categoría cuarta, quinta y sexta y demás sujetos obligados de la Administración Pública en el mismo nivel.

Para las entidades agrupadas en A, B y C los plazos serán los siguientes:

Artículo 14. Vigencia y derogatorias. El presente decreto rige a partir del 1° de enero de 2015 y deroga el Decreto número 2693 de 2012.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en Bogotá, D.C., a 12 de diciembre de 2014.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

Presidente de la República

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS

Ministro del Interior

DIEGO MOLANO VEGA

Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones,

SIMÓN GAVIRIA MUÑOZ

Director General del Departamento Nacional de Planeación,

LILIANA CABALLERO DURÁN

Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública,

NOTA: Publicado en el Diario Oficial 49363 de diciembre 12 de 2014".

**"DECRETO 1078 DE 2015
(Mayo 26)**

"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones"

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades que le confiere el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y,

CONSIDERANDO:

(...)

TÍTULO 9

POLÍTICAS Y LINEAMIENTOS DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

CAPÍTULO I

ESTRATEGIA DE GOBIERNO EN LÍNEA

SECCIÓN 1

OBJETO, AMBITO DE APLICACIÓN, DEFINICIONES, PRINCIPIOS Y FUNDAMENTOS

Artículo 2.2.9.1.1. Objeto. Definir los lineamientos, instrumentos y plazos de la estrategia de Gobierno en Línea para garantizar el máximo aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con el fin de contribuir con la construcción de un Estado abierto, más eficiente, más transparente y más participativo y que preste mejores servicios con la colaboración de toda la sociedad.

(...)

SECCIÓN 2

COMPONENTES, INSTRUMENTOS Y RESPONSABLES

Artículo 2.2.9.1.2. Componentes. Los fundamentos de la Estrategia serán desarrollados a través de 4 componentes que facilitaran la masificación de la oferta y la demanda del Gobierno en Línea.

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.

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.

TIC para la Gestión. Comprende la planeación y gestión tecnológica, la mejoría 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.

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.

Parágrafo: TIC para el gobierno abierto comprende algunos de los aspectos que hacen parte de Alianza para el Gobierno Abierto pero no los cubre en su totalidad.

(...)

SECCIÓN 3

MEDICIÓN, MONITOREO Y PLAZOS

Artículo 2.2.9.1.3.1. Medición y Monitoreo. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, a través de la Dirección de Gobierno en Línea y de la Dirección de Estándares y Arquitectura de Tecnologías de la Información, diseñará el modelo de monitoreo que permita medir el avance en las acciones definidas en el Manual de Gobierno en Línea que corresponda cumplir a los sujetos obligados, los cuales deberán suministrar la información que le sea requerida. En el caso de las entidades y organismos de la Rama Ejecutiva del Poder Público del Orden Nacional, la información será suministrada en el Formulario Único de Reporte de Avance en la Gestión (FURAG) o el que haga sus veces, de acuerdo con lo señalado en el Decreto 2482 de 2012, o las normas que lo modifiquen o sustituyan.

Artículo 2.2.9.1.3.2. Plazos. Los sujetos obligados deberán implementar las actividades establecidas en el Manual de Gobierno en línea dentro de los siguientes plazos:

Sujetos Obligados del Orden Nacional.

COMPONENTE / AÑO	2015	2016	2017	2018	2019	2020
TIC para servicios	90%	100%	Mantener 100%	Mantener 100%	Mantener 100%	Mantener 100%
TIC para el Gobierno Abierto	90%	100%	Mantener 100%	Mantener 100%	Mantener 100%	Mantener 100%
TIC para la Gestión	25%	50%	80%	100%	Mantener 100%	Mantener 100%
Seguridad y privacidad de la Información	40%	60%	80%	100%	Mantener 100%	Mantener 100%

Sujetos obligados del Orden Territorial.

A. Gobernaciones de categoría Especial y Primera; alcaldías de categoría Especial, y demás sujetos obligados de la Administración Pública en el mismo nivel.

B. Gobernaciones de categoría segunda, tercera y cuarta; alcaldías de categoría primera, segunda y tercera y demás sujetos obligados de la Administración Pública en el mismo nivel.

C. Alcaldías de categoría cuarta, quinta y sexta, y demás sujetos obligados la Administración Pública en el mismo nivel. Para las entidades agrupadas en A, B y C los plazos serán los siguientes:

Parágrafo. Las obligaciones a cargo de los sujetos obligados indicadas en la ley 1712 de 2014 que sean incorporadas en los componentes, contarán con los plazos de cumplimiento señalados en dicha ley.

(...)

SECCIÓN 4

MAPA DE RUTA, SELLO DE EXCELENCIA DE GOBIERNO EN LÍNEA EN COLOMBIA Y PLAZOS

Artículo 2.2.9.1.4.1. Mapa de ruta de Gobierno en Línea. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, definirá un mapa de ruta que contendrá:

Servicios y trámite priorizados para ser dispuestos en línea.

Proyectos de mejoramiento para la gestión institucional e interinstitucional con el uso de medios electrónicos, que los sujetos obligados deberán implementar.

Las demás acciones que requieran priorizarse para masificar la oferta y la demanda de Gobierno en línea con base en lo señalado en los componentes de que trata el presente decreto.

Dicho mapa se publicará dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición del Decreto 2573 de 2014 y podrá ser actualizado periódicamente.

Parágrafo. La priorización de trámites y servicios que se incluyan en el mapa de ruta se hará en

coordinación con el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Departamento Nacional de Planeación de acuerdo a sus competencias.

(Decreto 2573 de 2014, art 11)

Artículo 2.2.9.1.4.2. Sello de Excelencia Gobierno en Línea en Colombia. Los sujetos obligados deberán adoptar la marca o sello de excelencia Gobierno en Línea en Colombia en los niveles y plazos señalados en el artículo 2.2.9.1.4.3., de conformidad con el modelo de certificación y el mapa de ruta que defina el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones a través de la Estrategia de Gobierno en Línea.

Dicho modelo permitirá acreditar la alta calidad de los productos y servicios de los sujetos obligados, de manera que su cumplimiento les otorgue el derecho al uso de la marca correspondiente.

(Decreto 2573 de 2014, art 12)

Artículo 2.2.9.1.4.3. Plazos para adoptar la marca o sello de excelencia Gobierno en Línea en Colombia. Los sujetos obligados deberán adaptar la marca correspondiente en los siguientes plazos:

Sujetos obligados del Orden Nacional

CERTIFICACIONES/AÑO	2015	2016	2017	2018	2019	2020
TIC para Servicios		Nivel 1 según mapa de ruta	Nivel 2 según mapa de ruta	Nivel 3 según mapa de ruta	Mantener según mapa de ruta.	Mantener según mapa de ruta
TIC para el Gobierno abierto		Nivel 1 según mapa de ruta	Nivel 2 según mapa de ruta	Nivel 3 según mapa de ruta	Mantener según mapa de ruta.	Mantener según mapa de ruta
TIC para la Gestión			Nivel 1 según mapa de ruta	Nivel 2 según mapa de ruta	Nivel 3 según mapa de ruta	Mantener según mapa de ruta.

Sujetos obligados del Orden Territorial.

Entidades A. Gobernaciones de categoría Especial y Primera; alcaldías de categoría Especial, y demás sujetos obligados de la Administración Pública en el mismo nivel.

Entidades B. Gobernaciones de categoría segunda, tercera y cuarta; alcaldías de categoría primera, segunda y tercera y demás sujetos obligados de la Administración Pública en el mismo

nivel.

Entidades C. Alcaldías de categoría cuarta, quinta y sexta, y demás sujetos obligados la Administración Pública en el mismo nivel. Para las entidades agrupadas en A, B y C los plazos serán los siguientes:

(Decreto 2573 de 2014, art 13)

(...)

Artículo 3.1.2 Vigencia. El presente Decreto rige él partir de su publicación en el Diario Oficial.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los 26 días de Mayo de 2015

MARÍA CAROLINA HOYOS TURBAY

La Viceministra General Encargada de las Funciones del Despacho del Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones."

**"DOCUMENTO CONPES 3785 DE 2013
(Diciembre 9)**

"Consejo Nacional de Política Económica y Social -

República de Colombia - Departamento Nacional de Planeación"

POLÍTICA NACIONAL DE EFICIENCIA ADMINISTRATIVA AL SERVICIO DEL CIUDADANO Y CONCEPTO FAVORABLE A LA NACIÓN PARA CONTRATAR UN EMPRÉSTITO EXTERNO CON LA BANCA MULTILATERAL HASTA POR LA SUMA DE USD 20 MILLONES DESTINADO A FINANCIAR EL PROYECTO DE EFICIENCIA AL SERVICIO DEL CIUDADANO

(...)

Acápite III. Diagnósticos y Propuestas.

(...)

B. Servidores Públicos.

(...) Para avanzar en el desarrollo de los insumos necesarios que apunten a superar algunas de las dificultades antes descritas, la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica (OECD, por sus siglas en inglés) adelantó, durante 2012 y 2013, una evaluación sobre los elementos y estado del empleo público en Colombia, en la que se identificó la necesidad de llevar a cabo una reforma y se generaron recomendaciones para la implementación de buenas prácticas y la consolidación de nuevas herramientas de gerencia. Igualmente, la OECD ha señalado que se debe avanzar en el fortalecimiento institucional del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), principalmente en su función como órgano central de la gestión del recurso humano y, con ello, pueda ejercer un rol fundamental en el desempeño laboral en las entidades del Gobierno Nacional.

Uno de los aspectos que más valoran los ciudadanos para estar satisfechos con el servicio es la

actitud y buen trato que les brindan los servidores públicos. De acuerdo con la información de la Encuesta de Percepción de los ciudadanos frente a la calidad y accesibilidad de los trámites y servicios por la Administración Pública[26], solo el 35% de los ciudadanos usuarios calificaron como satisfactorio la "amabilidad del funcionario" ante sus trámites con la Administración Pública.

(...)

C. Trámites, procesos, procedimientos y compras públicas de las Entidades.

(...)

Así mismo, el Gobierno Nacional y la OECD adelantaron un estudio sobre mejoras en la política regulatoria, en la cual se incluye la temática de disminución de formalidades. Los resultados preliminares de este estudio reconocen los avances del país en materia de racionalización de trámites y su sistema de información. Los hallazgos finales servirán de insumo para el fortalecimiento de esta política (...)"

Las normas que se consideran infringidas son las contenidas en la Constitución Política; artículos 2º, 4º, 150 –numerales 14 y 16–, 189 –numerales 2 y 11– y 209 y en la Ley 153 del 15 de agosto de 1887; artículo 12, que son del siguiente tenor:

"CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991

(...)

TITULO I

DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

(...)

Art. 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

(...)

Art. 4. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.

(...)

Art 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

Núm. 14. Aprobar o improbar los contratos o convenios que, por razones de evidente necesidad nacional, hubiere celebrado el Presidente de la República, con particulares, compañías o entidades públicas, sin autorización previa.

(...)

Núm. 16. Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados.

(...)

Art. 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

(...)

Núm. 2. Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso.

(...)

Núm. 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

(...)

Art. 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley."

"LEY 153 DE 1887

(Agosto 15)

Por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887.

PARTE PRIMERA.

REGLAS GENERALES SOBRE VALIDEZ Y APLICACIÓN DE LAS LEYES

(...)

Art. 12. Las órdenes y demás actos ejecutivos del gobierno expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución, a las leyes ni a la doctrina legal más probable."

El Despacho, en principio, y en esta etapa procesal, no advierte una vulneración de las normas superiores invocadas por el extremo demandante, que amerite decretar la suspensión provisional de los efectos de los actos acusados por los siguientes motivos:

En el caso sub examine, visto el contenido de la solicitud de suspensión provisional formulada, se encuentra que la parte actora formuló los siguientes argumentos:

Aduce que el Presidente de la República –como suprema autoridad administrativa– carecía de competencia material para acoger las directrices y recomendaciones en materia de formulación de política pública TIC de la OCDE[27], toda vez que no existe un tratado internacional específico suscrito por Colombia ni una ley de la república que lo ratifique, así como también que, "usurpó" las competencias y funciones del Congreso de la República.

Acusa que el Decreto No. 2573 del 12 de diciembre de 2014[28], fue expedido con infracción de las normas en que debería fundarse, sin competencia material y temporal, con desconocimiento del derecho de audiencia, falsa motivación y con desviación de los atributos propios de quien lo profirió.

Alega que los actos administrativos enjuiciados transgreden y/o contravienen el contenido de las siguientes normas: artículos 2º, 4º, 150 –numerales 14 y 16–, 189 –numerales 2 y 11– y 209 de la Constitución Política de Colombia, así como también el artículo 12 de la Ley 153 del 15 de agosto de 1887[29].

Manifiesta que el documento preliminar del CONPES[30] de seguridad digital, presenta el mismo vicio que se le imputa al Decreto No. 2573 de 2014, esto es, la incorporación a través de política pública de seguridad digital de los lineamientos expedidos por la OCDE, sin que medie un tratado internacional ratificado por Colombia que así lo permita.

Ahora, en respuesta a los cargos formulados por la parte demandante, y una vez confrontados los actos administrativos censurados con las normas que se invocan como fundamento de dicha petición, el Despacho pone de presente lo siguiente:

En lo que al primer cargo se refiere, se observa que contrario a lo sostenido por el actor, el Presidente de la República actuó al tenor de sus facultades constitucionales y legales. En efecto, se encuentra que, el Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 2573 de 2014 en ejercicio de sus funciones reglamentarias[31], con observancia y respeto de sus competencias constitucionales así como con el respaldo legal pertinente (Ley 1341 del 2009[32]). Ahora bien, el hecho de que se hubieren adoptado las recomendaciones técnicas realizadas por la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) en el marco de las facultades administrativas, no significa de forma alguna, que exista transgresión de las normas que rigen nuestro ordenamiento jurídico nacional.

Así las cosas, es preciso poner de presente que las recomendaciones antes referidas no son vinculantes ni obligatorias para el Estado Colombiano[33], no obstante, toda vez que los fundamentos de la competencia del Ejecutivo emanan directamente del artículo 189 constitucional, se adoptaron por considerarse necesarias un conjunto de recomendaciones técnicas (que se dan en el marco de una futura adhesión de Colombia a la OCDE), se reguló y reglamentó una serie de políticas públicas y lineamientos generales, acogidos y respaldados por la Ley 1341 del 2009[34]. En consecuencia, resulta equivocado atribuir excesos o defectos de competencia por parte del poder Ejecutivo.

En lo relacionado con la presunta usurpación de competencias del poder legislativo, se observa que tampoco se "usurparon" funciones del Congreso de la República, ya que como se dijo con antelación, el Presidente expidió el Decreto acusado en ejercicio de sus funciones reglamentarias y de manera concreta reglamentó la Ley 1341 del 2009; razón por la cual no le asiste razón al actor en este punto.

De otra parte, en lo que al segundo cargo hace referencia, relacionado con que el Decreto No. 2573 de 2014 fue expedido con infracción de las normas en que debería fundarse; sin competencia material y temporal, con desconocimiento del derecho de audiencia, falsa motivación y con desviación de los atributos propios de quien lo profirió, el Despacho encuentra una falencia significativa en la carga argumentativa y probatoria del actor; pues resulta claro que dicho acto si fue expedido con competencia, y además, toda vez que no se señaló con precisión y claridad los motivos por los cuales hace tan severas acusaciones, ni mucho menos se esfuerza en probarlas. De manera que, al no cumplirse con las exigencias y requisitos establecidos en el artículo 231 de la Ley 1437 del 2011 (CPACA)[35], es posible colegir que éste cargo tampoco está llamado a prosperar.

En cuanto al tercer cargo formulado por el extremo demandante, se tiene que luego de confrontar los actos demandados con las normas invocadas que se aducen como transgredidas (artículos 2º, 4º, 150 –numerales 14 y 16–, 189 –numerales 2 y 11– y 209 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 12 de la Ley 153 del 15 de agosto de 1887), el Despacho observa que, en este momento procesal, no se identifica ninguna violación normativa que conduzca a la declaratoria de suspensión provisional del Decreto No. 2573 de 2014.

En efecto, el artículo 2º de la Carta Superior, hace referencia a los fines esenciales del Estado, donde se enmarcan el servir a la comunidad; promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Se aduce también que, las autoridades de la República, están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

El artículo 4º, por su parte, menciona que la Constitución es norma de normas (supremacía constitucional). Señala que, en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. Concluye que es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, así como respetar y obedecer a las autoridades.

El artículo 150 constitucional, explica que es función del Congreso de la República hacer las leyes. El numeral 14 de dicho artículo, aduce que ejerce por medio de ellas la función de aprobar o improbar los contratos o convenios que, por razones de evidente necesidad nacional, hubiere celebrado el Presidente de la República, con particulares, compañías o entidades públicas, sin autorización previa. Por otra parte, en el numeral 16 de esa norma, se expone que por medio de las leyes el Congreso aprueba o imprueba los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Se dispone también que por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto

promover o consolidar la integración económica con otros Estados.

El artículo 189 de la Carta, establece en cabeza del Presidente de la República (como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa), determinadas funciones. En el numeral 2 señala que le atañe dirigir las relaciones internacionales, nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso de la República. Por su parte, el numeral 11 de ese mismo artículo, aduce que también le corresponde al Presidente ejercer la potestad reglamentaria; mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

El artículo 209, se refiere a la función administrativa. Enseña que ésta se encuentra al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones (un catálogo de principios). Explica asimismo que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. Concluye, aduciendo que la administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

De otra parte, se encuentra la Ley 153 del 15 de agosto de 1887[36]; la cual en su artículo 12 expone que las órdenes y demás actos ejecutivos del gobierno, expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución Nacional, a las leyes ni a la doctrina legal más probable.

Con todo lo anteriormente expuesto, y al observarse que, en definitiva, no se cumple con los presupuestos del artículo 231 de la Ley 1437 del 2011 (CPACA), el Despacho llega a la conclusión de que el tercer cargo formulado tampoco se encuentra llamado a prosperar; toda vez que del análisis de las normas antes referidas no se advierte, de manera concreta, una vulneración o transgresión por parte del acto demandado.

Por último, y en lo que al cuarto cargo se refiere, atinente a que el documento preliminar del CONPES de seguridad digital presenta el mismo vicio que se le imputa al Decreto No. 2573 de 2014; esto es, la incorporación a través de política pública de seguridad digital de los lineamientos expedidos por la OCDE, sin que medie un tratado internacional ratificado por Colombia que así lo permita, el Despacho encuentra lo siguiente:

En primer lugar, es necesario advertir que el CONPES[37] es un órgano colegiado de carácter supra ministerial, asesor en materia económica y social, que profiere actos administrativos y que fue creado por la Ley 19 del 18 de noviembre de 1958[38].

En efecto, se tiene que es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión.

El Departamento? Nacional de Planeación (DNP) desempeña las funciones de Secretaría Ejecutiva del CONPES?, y por lo tanto, es la entidad encar?gada de coordinar y presentar todos los documentos para discutir en sesión.

Ahora bien, en calidad de Secretaría Técnica del CONPES, el DNP tiene las siguientes

funciones, a saber:

- Presentar, para su estudio y aprobación, la programación macroeconómica anual.
- Someter a su consideración el Plan Nacional de Desarrollo, en los términos señalados en la Ley orgánica del Plan.
- Presentar, para su aprobación, las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos del Gobierno nacional.
- Presentar, para su análisis, estudios sobre la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y sobre las políticas, estrategias, programas y proyectos del Gobierno nacional.
- Someter, para su estudio y aprobación, las bases y criterios de la inversión pública.
- Presentar, para su estudio y aprobación, el plan financiero del sector público.
- Presentar, para su estudio y aprobación, el plan operativo anual de inversiones.
- Presentar, para su estudio y aprobación, el programa de desembolsos de crédito externo del sector público.
- Preparar y someter a su consideración los conceptos relacionados con la celebración de los contratos de empréstito de la nación o de las entidades públicas, en los términos previstos por las disposiciones legales vigentes.
- Preparar y someter a su consideración los conceptos relacionados con el otorgamiento de garantías por parte de la nación a los contratos de crédito interno o externo de las entidades públicas, en los términos previstos por las disposiciones legales vigentes.
- Presentar, para su estudio y aprobación, el monto y distribución de las utilidades y los superávits de las entidades descentralizadas.
- Prestar el apoyo requerido por el CONPES en todas las demás actuaciones y funciones de su competencia.

En ejercicio de esa función, expidió el documento CONPES 3785 de 2013[39], en el que se establecieron **recomendaciones** de política pública para la implementación de la Política Nacional de Eficiencia Administrativa al Servicio del Ciudadano. Por consiguiente, éste último, no requería para su expedición de un tratado internacional previamente ratificado por el Estado Colombiano y avalado por el Congreso de la República. Por lo tanto, se observa que el cuarto cargo formulado por el actor tampoco encuentra asidero jurídico alguno.

En consecuencia, como dentro de la presente solicitud de suspensión provisional no existe, en definitiva, una argumentación lo suficientemente sólida y/o significativa como para lograr desvirtuar el principio de presunción de legalidad del acto administrativo[40], forzoso resulta concluir que la medida cautelar deprecada no es procedente.

En síntesis, el Despacho llega a la conclusión de que no existe justificación y/o razón alguna para suspender provisionalmente los efectos de los Decretos Nos. 2573 de 2014, 1078 de 2015 y el documento CONPES 3785 de 2013; ya que en esta etapa del proceso, en principio, no se evidencia una contradicción o infracción normativa alguna, manifiesta u oculta, ni tampoco la materialización de un perjuicio irremediable que amerite la adopción de una medida cautelar.

Así las cosas, de conformidad con los argumentos expuestos con antelación, no se advierte en esta instancia procesal una vulneración de las normas superiores invocadas por el demandante, lo cual no es óbice para que durante el trámite del proceso se demuestre lo contrario, y se examine de fondo el contenido de los actos administrativos acusados.

De otra parte, el Despacho reconocerá personería para actuar dentro de las presentes diligencias a la abogada Adriana Marcela Ortega Moreno (como apoderada judicial del Departamento

Administrativo de la Función Pública)[41]; a la abogada Marcela Trinidad Rodríguez Uribe (como apoderada especial del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones)[42] y al abogado Luis Carlos Vergel Hernández (como apoderado especial del Departamento Nacional de Planeación)[43], como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de la presente providencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del Decreto No. 2573 de 2014[44], algunos apartes[45] del Decreto No. 1078 de 2015[46] y del acápite III[47] del CONPES 3785 de 2013[48]; expedidos por el Gobierno Nacional; integrado para dicha expedición por el Presidente de la República y los Ministerios del interior y de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones.

SEGUNDO: RECONOCER personería para actuar dentro de las presentes diligencias a la abogada Adriana Marcela Ortega Moreno[49], a la abogada Marcela Trinidad Rodríguez Uribe[50] y al abogado Luis Carlos Vergel Hernández[51].

Notifíquese y cúmplase,

Carlos Enrique Moreno Rubio (E)

Consejero de Estado

[1] "Por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea, se reglamenta parcialmente la Ley 1341 de 2009 y se dictan otras disposiciones".

[2] Título 9, Sección 1 –artículos 2.2.9.1.1. – 1.2.3.4.-, Sección 2 –artículos 2.2.9.1.2. – 1.2.3.4.-, Sección 3 –artículos 2.2.9.1.3.-1.2.-, Sección 4 –artículos 2.2.9.1.4 - 1.2.3.

[3] "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones".

[4] Diagnósticos y propuestas, literal B, párrafo 3 y 4 y literal C, párrafo 3.

[5] "Política Nacional de eficiencia administrativa al servicio del ciudadano y concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por la suma de USD 20 millones destinado a financiar el proyecto de eficiencia al servidor del ciudadano".

[6] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

[7] Consejo Nacional de Política Económica y Social.

[8] "Por la cual se adiciona y reforma los Códigos Nacionales, la Ley 61 de 1886 y la Ley 57 de 1887".

[9] "Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones".

[10] Folio 15 de este cuaderno.

[11] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

[12] Folio 23 de este cuaderno.

[13] Folios 33 a 37 de este cuaderno.

[14] "Sobre reforma administrativa".

[15] "Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones".

[16] Folios 38 a 48 de este cuaderno.

[17] "Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones".

[18] Folios 49 a 60 de este cuaderno.

[19] Visible a folio 60 de este cuaderno.

[20] Folios 61 a 67 de este cuaderno.

[21] "Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones".

[22] Folios 68 a 70 de este cuaderno.

[23] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 31 de julio de 2013, Rad. No. 110010324000 2013 00018 00. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

[24] Inciso primero del Artículo 231 del CPACA.

[25] Artículo 229 del CPACA.

[26] Infométrika – Sigma para el DNP- PNSC (2012), Encuesta de Percepción de los ciudadanos frente a la calidad y accesibilidad de los trámites y servicios por la Administración Pública.

[27] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

[28] "Por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea".

[29] "Por la cual se adiciona y reforma los Códigos Nacionales, la Ley 61 de 1886 y la Ley 57 de 1887".

[30] Consejo Nacional de Política Económica y Social.

[31] Consagradas en el artículo 189 de la Constitución Política de Colombia.

[32] "Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la

Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones".

[33] Colombia no forma parte aún de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

[34] "Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones".

[35] "**Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares.** Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos. En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos: **1.** Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho, **2.** Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados, **3.** Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla. **4.** Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones: **a)** Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o **b)** Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios".

[36] "Por la cual se adiciona y reforma los Códigos Nacionales, la Ley 61 de 1886 y la Ley 57 de 1887".

[37] Consejo Nacional de Política Económica y Social.

[38] "Sobre reforma administrativa".

[39] "Política Nacional de eficiencia administrativa al servicio del ciudadano y concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por la suma de USD 20 millones destinado a financiar el proyecto de eficiencia al servidor del ciudadano".

[40] Artículo 88 de la Ley 1437 del 2011 – CPACA.

[41] En los términos y para los fines conferidos en el poder que obra a folios 45 a 48 de este cuaderno.

[42] En los términos y para los fines conferidos en el poder que obra a folios 59 a 60 de este cuaderno.

[43] En los términos y para los fines conferidos en el poder que obra a folios 36 a 37 de este cuaderno.

[44] "Por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en línea, se reglamenta parcialmente la Ley 1341 de 2009 y se dictan otras disposiciones".

[45] Título 9, Sección 1 –artículos 2.2.9.1.1. – 1.2.3.4.-, Sección 2 –artículos 2.2.9.1.2. – 1.2.3.4.-, Sección 3 –artículos 2.2.9.1.3.-1.2.-, Sección 4 –artículos 2.2.9.1.4 - 1.2.3.

[46] "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones".

[47] Diagnósticos y propuestas, literal B, párrafo 3 y 4 y literal C, párrafo 3.

[48] "Política Nacional de eficiencia administrativa al servicio del ciudadano y concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por la suma de USD 20 millones destinado a financiar el proyecto de eficiencia al servidor del ciudadano".

[49] Apoderada judicial del Departamento Administrativo de la Función Pública, en los términos del poder que obra a folios 45 a 48 de este cuaderno.

[50] Apoderada especial del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en los términos del poder que obra a folios 59 a 60 de este cuaderno.

[51] Apoderado especial del Departamento Nacional de Planeación, en los términos del poder que obra a folios 36 a 37 de este cuaderno.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Compilación Jurídica MINTIC

n.d.

Última actualización: 14 de junio de 2024 - (Diario Oficial No. 52.762 - 20 de mayo de 2024)



MINTIC