

IJDL

International Journal of DIGITAL LAW

IJDL – INTERNATIONAL JOURNAL OF DIGITAL LAW



Editor-Chefe

Prof. Dr. Emerson Gabardo, Pontifícia Universidade Católica do Paraná e
Universidade Federal do Paraná, Curitiba – PR, Brasil

Editores Associados

Prof. Dr. Alexandre Godoy Dotta, Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar, Curitiba – PR, Brasil
Prof. Dr. Juan Gustavo Corvalán, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina

Editores Adjuntos

Me. Fábio de Sousa Santos, Faculdade Católica de Rondônia, Porto Velho – RO, Brasil
Me. Iggor Gomes Rocha, Universidade Federal do Maranhão, São Luís – MA, Brasil
Me. Lucas Bossoni Saikali, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba – PR, Brasil

Presidente do Conselho Editorial

Profa. Dra. Sofia Ranchordas, University of Groningen, Groningen, Holanda

Conselho Editorial

Prof. Dr. André Saddy, Universidade Federal Fluminense, Niterói, Brasil
Profa. Dra. Annappa Nagarathna, National Law School of India, Bangalore, Índia
Profa. Dra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil
Prof. Dr. Daniel Wunder Hachem, Pontifícia Universidade Católica do Paraná e Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Brasil
Profa. Dra. Diana Carolina Valencia Tello, Universidad del Rosario, Bogotá, Colômbia
Prof. Dr. Endrius Cocciolo, Universitat Rovira i Virgili, Tarragona, Espanha
Profa. Dra. Eneida Desiree Salgado, Universidade Federal do Paraná, Brasil
Profa. Dra. Irene Bouhadana, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris, França
Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil
Prof. Dr. Mohamed Arafa, Alexandria University, Alexandria, Egito
Profa. Dra. Obdulia Taboadela Álvarez, Universidad de A Coruña, A Coruña, Espanha
Profa. Dra. Vivian Cristina Lima Lopez Valle, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, Brasil
Prof. Dr. William Gilles, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris, França
Profa. Dra. Lyria Bennett Moses, University of New South Wales, Kensington, Austrália

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

FORUM

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

IN61 International Journal of Digital Law – IJDL – ano 1, n. 1
(abr. 2020) – Belo Horizonte: Fórum, 2020.

Quadrimestral; Publicação eletrônica
ISSN: 2675-7087

1. Direito. 2. Direito Digital. 3. Teoria do Direito. I. Fórum.

CDD: 340.0285
CDU: 34.004

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Aline Sobreira

Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos

La centralidad del gobierno digital en tiempos de pandemia

The centrality of digital government in times of pandemic

Diana Carolina Valencia-Tello*

Universidad del Rosario (Bogotá, Distrito Capital, Colombia)
dianac.valencia@urosario.edu.com
<https://orcid.org/0000-0001-5936-6005>

Recibido/Received: 16.05.2020/ May 16th, 2020

Aprovado/Approved: 16.08.2020/ August 16th, 2020

Resumen: El gobierno digital es una herramienta importante para construir estrategias de desarrollo sostenible, inclusión y participación, que permitan la integración de diferentes servicios, entidades públicas y usuarios en tiempo real. En el contexto de la actual pandemia por COVID-19, el gobierno digital ha sido una herramienta importante del gobierno colombiano, para publicar las normas emitidas por las autoridades administrativas en los diferentes niveles de gobierno, y permitir la ejecución de trámites en línea, desde casa, en los casos en que los trámites estén digitalizados. Sin embargo, la brecha digital presente en otras sociedades y la falta de diligencia en la implementación de las políticas del gobierno digital en la administración pública, a pesar de los límites del gobierno digital en la práctica, además de la resistencia que tienen algunas entidades en la actualidad, para transformar según las demandas de la sociedad de la información y el conocimiento.

Palabras clave: Gobierno digital. COVID-19. TIC. Regulación. Soft law.

Abstract: Digital government is an important tool to build sustainable development, inclusion and participation strategies that allow the integration of different services, public entities and users in real time. In the context of the current COVID-19 pandemic, the digital government has been an important tool of the Colombian government, to publish regulations issued by administrative authorities at different levels of government, and to allow the completion of online procedures, from home, in cases

Como citar este artículo/How to cite this article: VALENCIA-TELLO, Diana Carolina. La centralidad del gobierno digital en tiempos de pandemia. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 11-29, maio/ago. 2020.

* Profesora Principal de Derecho Administrativo y Directora del Grupo de Investigación de Derecho Público de la Universidad del Rosario. Especialista en Derecho Administrativo y Derecho Ambiental de la Universidad del Rosario (Bogotá, Distrito Capital, Colombia). Maestría, Doctorado y Postdoctorado de la Universidad Federal del Paraná (Brasil). Postdoctorado de la Universidad de la Coruña (España). Se ha desempeñado como Subdirectora Administrativa del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Coordinadora del Fondo de Paz – Presidencia de la República de Colombia y Abogada del Departamento Administrativo de la Función Pública.

where the procedures are digitized. However, the digital divide in our societies and the lack of diligence in the implementation of digital government policies in public administrations, shows the limits of digital government, and the resistance that many entities have to transform itself, according to the demands of the information and knowledge society.

Keywords: Digital Government. COVID-19. ICT. Regulation. Soft law.

Sumario: **1** Introducción – **2** El Derecho Público en el siglo XXI – **3** La centralidad del Estado y del Derecho Administrativo en el siglo XXI – **4** Regulación en tiempos de pandemia – **5** El gobierno digital y los trámites en Colombia – **6** Consideraciones finales – Referencias

1 Introducción

El gobierno digital es una nueva categoría que informa sobre el uso de nuevas tecnologías de la información y la comunicación – TIC, en las administraciones públicas, buscando la creación de valor público a lo largo de todas las etapas y por parte de todos los actores. Estas tecnologías pueden ser usadas para diversos fines, entre los cuales se encuentran: entregar mejores servicios a los ciudadanos, mejorar las relaciones con las empresas y las industrias, fortalecer las capacidades de los ciudadanos mediante el acceso a la información o hacer más eficiente la gestión del gobierno. Las ventajas de estas acciones pueden reflejarse en la disminución de la corrupción, en el aumento de la transparencia y de los ingresos, en la disminución de los costos y el aumento de la eficiencia de los diferentes procesos administrativos, entre otros.

Tradicionalmente, la interacción entre los ciudadanos, las empresas y las entidades del gobierno tenía lugar en las oficinas del gobierno. Pero desde hace varios años, todas las administraciones públicas han debido implementar diversos mecanismos de interacción digital con los ciudadanos, para mejorar los servicios y facilitar la vida de los usuarios, acercando los trámites y procesos administrativos, mediante el uso de computadores y dispositivos móviles de uso personal en casas o en las oficinas.

En el siglo XXI, es imperativo que los Estados tengan presencia en internet, y suministren información y servicios básicos a todas las personas interesadas, buscando construir confianza en el gobierno, mediante una gestión transparente y disposición para mejorar la comunicación con la ciudadanía y los grupos de interés. Así, el gobierno digital representa una importante herramienta de los gobiernos para construir estrategias sostenibles de desarrollo, inclusión y participación, que permitan la integración de diferentes servicios, entidades públicas y usuarios en tiempo real; con la finalidad de maximizar la cooperación, la eficiencia, la eficacia y la distribución de los recursos, además de permitir a los usuarios de los servicios públicos mayor interacción con el Estado.

En el contexto de la actual pandemia por COVID-19, las Tecnologías de la Información y Comunicación –TIC– han sido fundamentales, hasta el momento, para dos fines principales. El primero es el uso de portales de información para publicar la gran cantidad de normas expedidas por las autoridades para gestionar la crisis sanitaria, permitiendo mayor agilidad en la comunicación con la ciudadanía, tanto para cumplir con las medidas impuestas, como también para criticar la regulación efectuada por los órganos administrativos, lo que en algunos casos ha implicado la revisión y derogación de las normas por las mismas autoridades.

El segundo fin que buscamos resaltar es la posibilidad de realizar trámites en línea, desde casa, en los casos en que los trámites se encuentran digitalizados. Esto porque la principal recomendación de las autoridades para evitar la propagación de la pandemia es permanecer en casa y evitar el contacto físico con otras personas. Así, las interacciones digitales se convierten en un mecanismo fundamental para posibilitar la continuidad de muchas actividades, procesos y trámites que los ciudadanos deben realizar aún en tiempos de pandemia.

En este orden de ideas, tanto la publicación de información oportuna en los portales oficiales de las entidades públicas, como la digitalización de los procesos administrativos cobran una relevancia particular en la actualidad, debido a las dificultades de realizar muchos de estos procesos de forma presencial. Sin embargo, la falta de diligencia en la implementación de las políticas del gobierno digital en las administraciones públicas, ya sea por falta de recursos, de capacitación o de planeación, desnuda las resistencias que tienen muchas entidades en la actualidad, para transformarse conforme las demandas de la sociedad de la información y del conocimiento.

Otro importante problema del gobierno digital es la gran brecha digital que existe en nuestras sociedades, la cual impide que muchos ciudadanos puedan acceder a servicios digitales debido a falta de conocimiento y/o falta de equipos y de conectividad adecuada. Por ello, es importante tener en cuenta las grandes desigualdades presentes en nuestras sociedades para analizar un tema tan complejo como el gobierno digital, pues es evidente que no todos los ciudadanos se benefician en igualdad de condiciones de la interacción digital. En algunos casos, la falta de confianza en los canales digitales demandará esfuerzos mayores de las administraciones públicas para mostrar eficiencia y buena gestión, especialmente con el uso de los datos personales y los trámites demandados. Por ello, son muchos los desafíos que presenta en la actualidad el gobierno digital, tanto desde la perspectiva de las administraciones públicas como de la ciudadanía.

Teniendo en cuenta este panorama, el presente artículo busca analizar la centralidad del gobierno digital en la actualidad, para la debida prestación de servicios en época de pandemia; para lo cual primero se realizarán algunas precisiones sobre

el derecho público en el Siglo XXI, para después tratar la centralidad del Estado y del derecho administrativo en la actualidad. En la tercera sección se estudiará la regulación en tiempos de pandemia, en Colombia, conforme información del Sistema Único de Información Normativa y, en la cuarta sección se abordará el gobierno digital y los trámites en Colombia, con la finalidad de destacar los avances, las limitaciones y las posibilidades de mejora que deberán ser implementadas en los próximos años.

2 El Derecho Público en el siglo XXI

Desde las últimas décadas del siglo XX, diversos cambios sociales, políticos, tecnológicos y económicos transformaron rápidamente toda concepción previa sobre el Estado y su capacidad de direccionamiento e intervención sobre la sociedad y la economía. La aplicación de políticas neoliberales en todos los Estados, gracias al apoyo de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, generaron la desregulación de sectores estratégicos antes controlados por el Estado, buscando la apertura de las economías nacionales. Las privatizaciones y los recortes presupuestales en áreas sociales y productivas ayudaron a modificar totalmente las relaciones de poder entre el Estado y la sociedad, otorgando mayor libertad a los individuos y al mercado para desarrollar sus objetivos.¹

También, la nueva revolución tecnológica que está en proceso de desarrollo desde la segunda mitad del siglo XX tiene la capacidad de otorgar mayor autonomía a la sociedad y a los individuos, de forma nunca antes vista. La nueva estructura de organización social que comienza a materializarse desde la década de los noventa, gracias al surgimiento del internet, son las redes, las cuales tienen la capacidad de liberar a los individuos de las fronteras del espacio-tiempo, permitiendo la interconexión entre personas y grupos a escala planetaria y sin ninguna intervención o ayuda de las viejas estructuras de poder, como el Estado. En este sentido, las redes permiten la organización rápida y efectiva de grupos alrededor del mundo, conforme objetivos comunes previamente identificados (objetivos que pueden ser justos o injustos, legales o ilegales).

En todo caso, las redes tienen la capacidad de convocar resistencias o de generar apoyos según los diversos intereses presentes en las sociedades. Por ello, la globalización además de profundizar los vínculos económicos también afecta profundamente las relaciones de poder en la sociedad, causando muchas veces consecuencias inesperadas que no pueden ser fácilmente controladas por los Estados y que requieren mayor dialogo con los diversos actores que demandan

¹ VALENCIA-TELLO, D.C. *El Estado en la era de la globalización y las nuevas tecnologías*. Bogotá: Ibañez, 2015.

ser escuchados.² Así, la liberalización del mercado y el surgimiento de las nuevas tecnologías permiten interconectar diversas personas con intereses comunes en tiempo real, posibilitando la construcción de un nuevo espacio público global absolutamente interconectado y sin supervisión o control de autoridades, como en antaño. Son muchos los protagonistas en el nuevo espacio público global y por ello en la actualidad se requieren nuevos mecanismos de diálogo y coordinación para la construcción de futuros compartidos.³

No obstante, el surgimiento de nuevas y complejas paradojas entre intereses globales, nacionales y locales, así como entre diversos grupos con demandas legítimas y, algunas veces, contradictorias, tienen la capacidad de crear profundas crisis y conflictos en las sociedades y en los Estados; dejando a su paso evidencias de cómo las viejas estructuras de poder no son suficientes para crear consensos y definir objetivos comunes en las sociedades del nuevo siglo. En la actualidad, el Estado ya no cuenta con un poder centralizado que le permita controlar y dirigir de forma autónoma la sociedad o la economía. Por lo tanto, el poder estatal necesita de nuevas formas de actuación y nuevas estructuras que ayuden a coordinar diversos actores en búsqueda del bien común. Aun así, en muchos casos las viejas estructuras estatales no son conscientes de los cambios sucedidos en las últimas décadas y pretenden continuar dirigiendo las sociedades como en periodos pasados, esto es, pretenden continuar tomando decisiones de forma autónoma, autosuficiente, cerrada, sin un régimen claro de responsabilidad, sin rendición de cuentas, y sin tener en consideración los diversos intereses presentes en las sociedades plurales del siglo XXI.

Por ello, Rodríguez-Arana advierte que uno de los peligros que avizora el espacio jurídico-administrativo global, es la facilidad con la que las nuevas realidades jurídicas y estructurales pueden lesionar el derecho fundamental a la buena Administración escapando del sistema de rendición de cuentas que caracteriza una verdadera Administración democrática.⁴ La falta de comunicación efectiva con la ciudadanía genera profundas crisis de legitimidad dentro de los Estados, pues *en la era de la información y del conocimiento, los argumentos de autoridad o jerarquía, sin mayores consideraciones, no representan el espíritu de la nueva era*, que demanda mayor información, diálogo y coordinación para el logro de objetivos comunes. Existe un cambio en la conciencia colectiva, que ya no confía ciegamente en la capacidad del Estado y de sus gobernantes para comandar las sociedades o resolver los problemas

² VALENCIA-TELLO, D.C.; DINIZ LIMA, E. A administração pública nas sociedades da informação e do conhecimento. *Revista de Direito Administrativo*, v. 262, 2013, 145-77.

³ VALENCIA-TELLO, D.C. El gobierno electrónico como instrumento de participación e inclusión en el Estado colombiano. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, v. 61, n. 3, 2016.

⁴ RODRIGUEZ-ARANA, J. *Derecho Administrativo Global y Derecho Fundamental a la Buena Administración Pública*, s. f. www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/derecho-administrativo-global-y.../at.../file

que aquejan a las comunidades. Las nuevas tecnologías tienen la capacidad de empoderar como nunca a los ciudadanos alrededor del planeta, generando críticas sobre los modelos tradicionales de autoridad y permitiendo la organización colectiva mediante el uso del espacio virtual, sin necesidad de estructuras u organizaciones previas.

Pero ¿cómo afecta la globalización al derecho público? Como ya se había mencionado antes, el aumento de las interconexiones a escala planetaria genera nuevas y complejas paradojas entre intereses globales, nacionales, locales, etc., creando una estructura compleja de ordenamientos jurídicos y múltiples jurisdicciones que demandan legitimidad y validez en espacios específicos. Según Rafael Domingo:

(...) el vertiginoso proceso de globalización impone también nuevos modelos de comunidades humanas que apuesten por un derecho jurisdiccional, no estatal; horizontal, no vertical; consensual, no burocrático, ni positivo u oficial; propuesto, no impuesto; de *autoritas* y no de *potestas*.⁵

Sin embargo, en la práctica, bajo las actuales condiciones, no es viable definir un único derecho global para nuevos modelos de comunidades humanas. Tampoco es realista pretender un derecho no estatal, totalmente consensual, sin burocracia y sin capacidad de imponerse dentro de las comunidades cuando se presentan los conflictos. Por el contrario, lo que estamos evidenciando en todos los Estados es el aumento año tras año de leyes, decretos y reglamentos en diversos sectores de gobierno; junto con el crecimiento de los conflictos en las comunidades, causando el incremento de las demandas por justicia. La hiperinflación legislativa y jurisprudencial hace difícil, muchas veces, la selección de las normas aplicables a un caso concreto. Al respecto Rivero afirma:

Aunque parezca extraño para quien no conoce el ordenamiento, uno de los mayores problemas que se plantea a menudo al interprete es la localización de la norma aplicable. Seleccionar el criterio a seguir en un caso concreto, entre la maraña de preceptos constitucionales, leyes, reglamentos, principios y precedentes, puede ser extraordinariamente complicado.⁶

Al mismo tiempo, la creación de redes autónomas e independientes que no dependen del tiempo, del espacio o de estructuras estables para su funcionamiento,

⁵ DOMINGO, R. *¿Por qué un derecho global?* En DOMINGO, R. et al. (Ed.). En *Hacia un derecho global. Reflexiones en torno al derecho y a la globalización*. Navarra: Aranzadi, 2006.

⁶ RIVERO OTEGA, R. *Derecho Administrativo Económico*. Octava edición, Marcial Pons, Madrid, 2019.

posibilitan la flexibilidad de los procesos y la creación de diversas autoridades (por fuera del molde tradicional) conforme suceden las interacciones y se transforman los objetivos e intereses en las redes de interconexión. Los flujos globales de capitales, bienes, servicios, tecnología, comunicación y poder otorgan aparentemente mayor autonomía a los individuos, agentes económicos o grupos sociales, pero al mismo tiempo, trae nuevas interdependencias, pues compartimos los mismos recursos y los problemas a escala planetaria.⁷

En la actualidad, los riesgos aumentan proporcionalmente con los avances tecnológicos y las interdependencias, causando que decisiones individuales o grupales tengan consecuencias potencialmente catastróficas para el resto de la comunidad, sin que podamos prever, en algunos casos, las incertezas del futuro. Beck en su libro: *La sociedad del riesgo*, trae varios ejemplos sobre la producción del riesgo ambiental en las sociedades modernas.⁸ Pero la producción de riesgos a escala global no se limita a casos ambientales, sino que podemos verificar su existencia en ámbitos sociales, económicos, políticos, culturales, etc., como pudo apreciarse durante la crisis económica del 2008, o en los casos de WikiLeaks, la Primavera Árabe, los Panama Papers, y, en la actualidad en la crisis sanitaria global por COVID-19.

La globalización del siglo XXI también ha transformado las identidades de individuos alrededor del mundo, razón por la cual los ciudadanos ya no pueden ser catalogados por criterios unívocos de nacionalidad, etnia o cultura como en el pasado, lo que aumenta aún más la complejidad del ordenamiento jurídico en los Estados. En este contexto, se hace evidente la crisis en la arquitectura de los sistemas jurídicos tradicionales, que definía competencias específicas para las autoridades dentro de fronteras y poblaciones categorizadas como nacionales.⁹ En este orden de ideas, el pluralismo jurídico del siglo XXI se manifiesta al evidenciar que desde hace ya varios años, todos los sistemas jurídicos han debido implementar, a voluntad u obligados por las circunstancias, diversas estrategias para solucionar conflictos multinivel, entre diversas jurisdicciones, en razón a la existencia de diversos cuerpos normativos que se sobreponen.

Estas estrategias pueden ir desde la imposición de la primacía de las leyes territoriales sobre cualquier otro tipo de normas, buscando proteger los recursos y las propias identidades territoriales mediante el aislamiento; hasta el intento por armonizar las normas, incrementando tratados internacionales y la proliferación de instituciones internacionales que permitan la creación de un *derecho global*, con

⁷ VALENCIA-TELLO, D.C. *El Estado en la era de la globalización y las nuevas tecnologías*.

⁸ BECK, U. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. NAVARRO, J. et al. (Trad.). Barcelona: Paidós, 2006.

⁹ CHEVALLIER, J. *El Estado posmoderno*. PÉREZ, O. (Trad.). Bogotá. Universidad Externado, 2011.

base en valores compartidos. En cualquier caso, las soluciones hasta el momento adoptadas no han sido suficientes para organizar la multiplicidad de inter-relaciones en la sociedad global.

Para Schiff Berman en la actualidad es fundamental buscar de forma deliberada espacios de productiva interacción entre sistemas legales que se superponen, mediante el desarrollo de mecanismos procesales, instituciones y prácticas que busquen gestionar, el pluralismo legal que vemos a nuestro alrededor.¹⁰ Por ello, es importante reconfigurar nuestra comprensión sobre las diversas áreas del derecho conforme el paradigma del pluralismo jurídico. Esto nos permitiría introducir en el análisis categorías excluidas del discurso tradicional, que por estar centradas en el Estado, excluyen otros actores del debate. Por ejemplo, Anderson aboga por un constitucionalismo que involucre tanto al sector público, como al privado.¹¹ Si en la actualidad el poder se encuentra repartido entre diversos actores públicos y privados, a todos les debemos exigir rendición de cuentas, información y debate sobre los asuntos que afectan a la comunidad. En una línea similar Neil Walker afirma que la proliferación de sitios constitucionales, como son los casos de la Unión Europea o la Organización Mundial del Comercio, son muestra del pluralismo constitucional vigente en la actualidad, el cual demanda una adecuación de las clásicas estructuras constitucionales conforme las tendencias posnacionales de la era global.¹²

3 La centralidad del Estado y del Derecho Administrativo en el siglo XXI

El Estado continúa siendo un actor fundamental para lograr equilibrios y puntos de consenso entre los diversos actores que pueden influir en las diversas formas de regulación que existen en la actualidad. Por ejemplo, en la actual crisis por COVID-19 que vive el mundo, la acción del Estado ha sido fundamental para coordinar acciones estratégicas entre diferentes actores para contener la epidemia y preparar los sistemas de salud, así como medidas económicas y de empleo para enfrentar las diversas crisis que plantea esta pandemia. También, la inacción del Estado en momentos de crisis genera profundas consecuencias para el bienestar de la población y de la economía en general. En las últimas semanas hemos visto una explosión normativa del derecho administrativo de cada Estado para efectos de ordenar el cierre de fronteras, de aeropuertos, del comercio, universidades

¹⁰ SCHIFF BERMAN, P. *Global Legal Pluralism. A Jurisprudence of Law Beyond Borders*. New York: Cambridge University Press, 2012.

¹¹ ANDERSON, G. *Constitutional Rights after Globalization*, Oxford: Hart Publishing, 2005.

¹² WALKER, N. The Idea of Constitutional Pluralism. *Modern Law Review*, v. 65, 2002.

y escuelas solo por dar algunos ejemplos. En este contexto, tanto el derecho constitucional como el derecho administrativo son herramientas fundamentales que se comunican y complementan para el adecuado ejercicio del poder por parte del Estado, buscando el respeto de las libertades de constitucionales y el bienestar de las comunidades, mediante la limitación del poder de las autoridades públicas y el establecimiento de controles efectivos para el respeto de las libertades y derechos de los individuos en Estados Constitucionales Sociales y Democráticos de Derecho.

Por ello, los medios de regulación tradicionales continúan siendo necesarios, pero evidentemente en cada contexto se requiere evaluar las adecuaciones que son necesarias para el adecuado equilibrio de poderes, conforme los actores públicos, privados y del tercer sector, que tengan capacidad de intervención en las políticas y normas a ser implementadas, en comunidades específicas. Aquí es importante buscar permanentemente la mejora de los ordenamientos jurídicos oficiales, pues el aumento desproporcionado y desorganizado de fuentes de derecho, aumenta la complejidad de todo el sistema. Al respecto Rivero Ortega afirma:

Por un lado, como veremos en este tema [derecho administrativo económico], las fuentes son heterogéneas: la Constitución, la Ley; las disposiciones con rango de Ley del poder ejecutivo, los reglamentos, el Derecho Europeo; los principios generales del Derecho, la jurisprudencia y, con muchos matices, el precedente administrativo. Por otro, para resolver los conflictos que pueden producirse entre normas existen distintos criterios: la jerarquía (las normas de rango superior prevalecen sobre las de rango inferior); la temporalidad (las leyes posteriores derogan las anteriores); la competencia (cada poder normativo debe actuar en el ámbito que le corresponde según la Constitución y las leyes); o la especialidad (la norma especial prevalece sobre la norma general).¹³

La diversidad de interpretaciones que pueden ser válidas bajo el derecho del Estado en la actualidad ha generado el fortalecimiento de diversos mecanismos autoregulatorios que utilizan los grupos para comprometerse *a priori* sobre las reglas de juego y así garantizar mayor seguridad jurídica, en caso de conflicto. Algunos de estos métodos son:

(...) los contratos privados, los códigos éticos o deontológicos, las declaraciones unilaterales de voluntad, las certificaciones de calidad o la práctica de la comunidad virtual (<lex electrónica>). Los ámbitos

¹³ RIVERO OTEGA, R. *Derecho Administrativo Económico*, p. 50-51.

de la autorregulación son múltiples, dependiendo del tipo de mercado y de organización empresarial o profesional.¹⁴

En el derecho administrativo la autorregulación regulada se manifiesta en diversos instrumentos jurídicos tales como los manuales, guías, instructivos, circulares, entre otros, los cuales en algunos casos, no cumplen con las formalidades propias de regulación tradicional del derecho administrativo; pero que al coordinar los esfuerzos entre diversas autoridades en el desarrollo de políticas públicas o en la organización interna del trabajo de las unidades y equipos en las administraciones, cuentan con cierta aceptación y eficacia, la cual en algunos casos puede ser mayor a la de las fuentes formales del derecho administrativo. En la actualidad, estos mecanismos de autorregulación regulada son demandados por organismos de control y órganos judiciales para la delimitación de roles y responsabilidades entre funcionarios públicos, contratistas y particulares, cuando las circunstancias lo demandan, pues estos documentos ayudan a identificar de forma más clara la racionalidad de los actores y los procesos internos en las administraciones públicas.

Aunque, inicialmente el aumento de los mecanismos autoreglativos puede resolver muchos conflictos, al representar un “consenso anticipado” entre las partes, es importante tener presente que estos consensos no pueden pretender disminuir los derechos y las garantías jurídicas que son de obligatorio cumplimiento en los Estados. Por ello, todo “consenso” que no respete los derechos y las garantías establecidas en los ordenamientos jurídicos está llamado a fracasar y en consecuencia deberá ser revisado por la jurisdicción competente. La autorregulación es un instrumento que puede ayudar a gestionar el pluralismo jurídico y los conflictos en la era global, siempre que tenga en cuenta el ordenamiento jurídico superior que la enmarca. En este sentido es una *autorregulación regulada* bajo los estándares del Estado constitucional, social y democrático de derecho, independientemente a que los actores sean públicos o privados. Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación, analizaremos algunas características generales de la regulación en tiempos de pandemia en Colombia.

4 Regulación en tiempos de pandemia

El pasado 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró que el brote de COVID-19 es una pandemia, debido a la velocidad de la propagación a escala global. Por ello, instó a todos los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles

¹⁴ CASANOVAS, P. *Introducción. Cambio Tecnológico, pluralismo jurídico, Estado de derechos*. En CASANOVAS, P. (Ed.). *Internet y pluralismo jurídico: Formas emergentes de regulación*. Granada. Comares, 2003.

casos y el tratamiento de casos confirmados, así como, la divulgación de medidas preventivas.

En desarrollo de esta instrucción, el 12 de marzo el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 de 2020, “por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”, en la cual se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al COVID-19. Aquí llama la atención como la primera norma que declara la emergencia sanitaria es una norma ministerial de segundo nivel, que no cuenta con control judicial automático por parte de la Corte Constitucional, sino que su control debe solicitarse ante el Consejo de Estado de forma rogada. Este aspecto es importante si se tiene en cuenta que muchas de las medidas adoptadas afectan derechos fundamentales de los individuos, como el derecho a la libre circulación.

En este orden de ideas, es importante destacar que en los Estados de Derecho Constitucionales, el control judicial de los actos de gobierno, en especial, el control constitucional, es una herramienta fundamental para la garantía de los derechos, precisamente en momentos donde es requerido evaluar si las medidas adoptadas por el gobierno son proporcionales y adecuadas para enfrentar la emergencia, respetando el núcleo duro de los derechos fundamentales, que se deben garantizar a todos los individuos afectados por las medidas. Sin embargo, también debemos resaltar que la pandemia de COVID-19 representa una amenaza seria para toda la humanidad, sobre la cual no teníamos referencia alguna; razón por la cual los ordenamientos jurídicos y los Estados modernos, en la mayoría de los casos, no cuentan con herramientas apropiadas o puntos de referencia, para tratar adecuadamente una pandemia global, que puede transmitirse con bastante facilidad y que puede perdurar en el tiempo, más allá de las medidas provisionales que normalmente se toman en estados de emergencia.

En este contexto, fueron expedidas muchas normativas con base en la Resolución del Ministerio de Salud y Protección Social y sólo hasta el 17 de marzo fue expedido el Decreto 417 de 2020, “por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”, con base en las facultades establecidas en el artículo 215 de la Constitución y en la Ley 137 de 1994. Según la norma constitucional el Estado de emergencia puede ser declarado por periodos de hasta 30 días, que sumandos no pueden exceder los 90 días. Esta limitación de tiempo es importante, precisamente porque la Constitución de 1991 buscó limitar la potestad que tenía el Presidente, bajo la Constitución de 1886, de declarar permanentemente estados de excepción, para arrogarse potestades legislativas permanentes y poco control sobre los actos de gobierno.

Sin embargo, la pandemia por COVID-19 tiene efectos más duraderos en el tiempo, los cuales requieren de medidas excepcionales por periodos prolongados, para organizar la “nueva normalidad” que ha impuesto la epidemia. Por ello, para muchos, el ordenamiento jurídico actual no está preparado para enfrentar adecuadamente la pandemia. En consecuencia, el Presidente también ha expedido decretos ordinarios, con diversas medidas administrativas para todos los sectores de gobierno, las cuales han impactado de diversa forma la vida y los derechos fundamentales de las personas en el territorio nacional. Pero además del Presidente, Alcaldes y Gobernadores, en cada una de sus jurisdicciones, han expedido diversas normas para garantizar la salud pública en su territorio, creando en algunos casos choques por competencias entre las autoridades administrativas. En consecuencia, hasta el momento no se ha evidenciado un alto nivel de coordinación entre las autoridades administrativas y, la expedición de diferentes normas jurídicas, de diversa categoría, ha creado en algunos casos confusión y fallas en los sistemas de control judicial que deberían tener los actos administrativos de gobierno.

Así, en Colombia, analizando solo datos del nivel nacional, es posible verificar la explosión normativa en los diferentes sectores de gobierno por cuenta del COVID-19. Esto porque teniendo en cuenta la información reportada en el portal del Sistema Único de Información Normativa SUIN (www.suin-juriscil.gov.co) en el nivel nacional, se han expedido desde el 13 de marzo de 2020 al 14 de junio de 2020, 152 Decretos presidenciales, 156 Resoluciones, 69 circulares externas, 6 Directivas Presidenciales y 1 Acuerdo entre entidades públicas. Los Decretos presidenciales han sido tanto Decretos legislativos (decretos expedidos en desarrollo de un estado de emergencia), como Decretos ordinarios (decretos expedidos en desarrollo de facultades ordinarias del Presidente).

Así, el fortalecimiento de la rama ejecutiva de gobierno ha sido evidente durante la pandemia, pues hasta el momento el Congreso de la República no ha podido reunirse para sesionar normalmente sobre leyes que puedan regular de forma más adecuada las facultades del presidente en tiempos de pandemia y la rama judicial también ha visto sus funciones afectadas, a causa del confinamiento que se ha ordenado en las últimas semanas. Aunque algunos controles judiciales se han realizado especialmente sobre los decretos legislativos, la gran explosión normativa generada en las últimas semanas y la inmediatez que han requerido muchas medidas en medio de la pandemia, han dificultado el debido control constitucional y legal que deben tener todo acto de gobierno en Estados Democráticos. En este contexto, el cuestionamiento que la opinión pública ha tenido sobre algunas normas expedidas por las autoridades administrativas ha sido fundamental para provocar la revocatoria de ordenes que pueden resultar lesivas a los derechos fundamentales de los individuos. Este fue el caso del Decreto 131 de 2020 expedido por la

Alcaldía de Bogotá, “por el cual se imparten lineamientos para dar continuidad a la ejecución de la medida de aislamiento obligatorio en Bogotá D.C. y se toman otras determinaciones”, el cual establece en el artículo 3 la obligación para todas las personas que deban movilizarse en la capital, de inscribirse en la aplicación digital Gobierno Abierto de Bogotá –GABO–, o en la página web de Bogotá Cuidadora, para registrar su estado de salud, síntomas y lugares visitados.

El gran número de críticas que se hicieron sentir en redes sociales, al programa Bogotá Cuidadora, tan pronto fue expedido el decreto el 31 de mayo de 2020, causó que la Alcaldesa Claudia López informara vía Twitter, el 2 de junio de 2020, la derogatoria del parágrafo del artículo 3, que daba a entender que el registro de los datos personales en la plataforma era obligatorio y permanente para todas las personas que se movilizaran en Bogotá. El mismo día fue expedido el Decreto 134 de 2020, el cual modifica el artículo 3, aclarando que el suministro de la información es voluntario, y que el uso de los datos está sometido al principio de habeas data conforme los mandatos de la Ley 1581 de 2012. También se aclaró que la recolección de la información tiene como objetivo organizar y optimizar formas de transporte bioseguras para la ciudadanía.

Aunque todavía falta mucha investigación y análisis sobre la forma en que las administraciones públicas deben usar los datos personales de los ciudadanos, este caso ejemplifica bien la importancia de controles efectivos a la potestad reglamentaria de las administraciones públicas, especialmente en circunstancias excepcionales como las actuales. Por esto, la explosión normativa verificada en las últimas semanas a causa del COVID-19; requiere mayor análisis sobre los mecanismos de control constitucional y legal sobre las diferentes medidas adoptadas por las administraciones públicas en desarrollo de sus competencias. Al respecto, se debe destacar el gran aumento de fuentes del derecho administrativo secundarias o de *soft law*, tales como circulares externas, acuerdos y directivas presidenciales para el manejo de la pandemia. El *soft law* o derecho blando es definido como normas que son utilizadas por las autoridades superiores de la administración, quienes en uso de su poder jerárquico y/o su voluntad de coordinación con otras autoridades administrativas, buscan explicar la forma como se interpreta y usa el derecho en un sector de gobierno en concreto.

Debido a que el *soft law* no cumple con las formalidades establecidas de las fuentes del derecho tradicionales, son normas que en principio no son vinculantes, pero que pueden ser bastante efectivas debido a la aceptación de los destinatarios. Así, existen diferentes tipos de *soft law*, los cuales son difíciles de clasificar, pero algunos ejemplos pueden ser: (i) las instrucciones administrativas o de servicio, que ayudan a determinar la organización interna y el funcionamiento de las diferentes dependencias, organismos o grupos de trabajo relacionados en la prestación

de un servicio, mediante Manuales, Guías y Procedimientos administrativos (ii) instrucciones interpretativas de la ley y otras normas, como las Circulares (iii) directrices administrativas para regular el ejercicio de la discrecionalidad, como Directivas presidenciales (iv) instrucciones administrativas supletorias de la ley, como instructivos y protocolos.

Para Covilla, el *soft law* es una tendencia actual que marca nuevas formas de actuación de las administraciones públicas para relacionarse con otras administraciones públicas o con particulares de forma más libre y autónoma. Esto porque las demoras en los procesos legislativos o de producción normativa muchas veces dificultan la efectividad de las políticas públicas o de la acción del Estado. El *soft law* representa entonces decisiones no vinculantes de la administración pública, pero que tienen una amplia aceptación en los destinatarios, pues busca el cumplimiento de los objetivos estatales. Así, la única característica dominante del *soft law* es la flexibilidad para su emisión, donde estos instrumentos pueden ser desde interpretativos o sugestivos, hasta instrumentos prescriptivos, pero no vinculantes.¹⁵

Aunque los diversos mecanismos de *soft law* se han introducido en el derecho administrativo colombiano de forma paulatina y con diferentes efectos en los sectores de gobierno, todavía es necesaria mayor investigación para determinar los mecanismos de control que deberían ser usados en el desarrollo del derecho blando, así como los verdaderos efectos vinculantes que tienen estas fuentes secundarias del derecho para la administración pública y los particulares. En este orden de ideas, las actuales condiciones generadas por la pandemia de COVID-19 deberán ser analizadas e investigadas con más profundidad para verificar el adecuado uso del poder de regulación de la rama ejecutiva de gobierno durante circunstancias excepcionales.

5 El gobierno digital y los trámites en Colombia

Como se afirmaba en la introducción, el gobierno digital es una nueva categoría que informa sobre el uso de nuevas tecnologías de la información en las administraciones públicas. Estas tecnologías pueden ser usadas para diversos fines, entre los cuales se encuentran: entregar mejores servicios a los ciudadanos, fortalecer las capacidades de los ciudadanos mediante el acceso a la información o hacer más eficiente la gestión del gobierno. Hasta el momento hemos resaltado el uso de plataformas tecnológicas para mejorar el acceso a la información por parte de los ciudadanos, analizando brevemente la publicidad realizada sobre las normas

¹⁵ COVILLA MARTÍNEZ, J. C. El *soft law* como instrumento para dirigir al gobierno local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 2019. p. 97-110. <https://doi.org/10.24965/reala.i12.10693>

de COVID-19, en el portal del Sistema Único de Información Normativa –SUIN–. En la presente sección, queremos desarrollar el concepto de gobierno digital en Colombia, realizando un especial énfasis sobre la centralidad de los trámites en las diferentes entidades públicas.

Así, en materia de gobierno digital, es importante destacar que Colombia cuenta con una política de Estado que ha venido desarrollando diferentes herramientas y mecanismos para el adecuado uso de las TIC en la gestión pública y en la relación del Estado con los ciudadanos. En este sentido, el gobierno digital tiene su principal antecedente en la estrategia del Gobierno en Línea, que introdujo los estándares mínimos que debían tener todos los portales de las entidades públicas mediante el Decreto 1151 de 2008. Pero la introducción de las TIC puede ser referenciada desde el año 2000, mediante la expedición de diversos documentos CONPES y Directivas presidenciales que ayudaron a construir poco a poco la institucionalidad y el marco conceptual para la introducción de las TIC en las diferentes administraciones públicas del orden nacional y territorial.¹⁶

La transición del gobierno en línea al gobierno digital se dio buscando transformar las entidades públicas conforme las necesidades que demanda un escenario de economía digital, así como el desarrollo de ciudades y territorios inteligentes que ayuden a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Una de las modificaciones principales fue integrar la generación de valor público por parte de todos los actores, en especial al momento de automatizar procesos, o de atender la provisión de trámites y servicios para la ciudadanía. En este orden de ideas la política del gobierno digital tiene como objetivo “Promover el uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones para consolidar un Estado y ciudadanos competitivos, proactivos, e innovadores, que generen valor público en un entorno de confianza digital”.¹⁷

Aquí, el valor público está relacionado con el desarrollo social, la gobernanza, la garantía de derechos, la satisfacción de necesidades, la prestación de servicios de calidad y el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad. Por ello se afirma que no es sólo hacer uso de las tecnologías, sino establecer como las tecnologías ayudan a resolver problemas prácticos y reales en los diferentes territorios y niveles de gobierno.¹⁸ En este sentido, la política de simplificación y automatización de trámites en el Estado colombiano es una herramienta fundamental para identificar

¹⁶ Para más información ver: VALENCIA-TELLO, D.C. *El gobierno electrónico como instrumento de participación e inclusión en el Estado colombiano*. En: *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, v. 61, n. 3, 2016, p. 39-65.

¹⁷ COLOMBIA. Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones. *Manual de Gobierno Digital. Implementación de la política de gobierno digital*. Decreto 1008 de 2018 (Compilado en el Decreto 1078 de 2015, capítulo 1, título 9, parte 2, libro 2) Disponible en: https://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/articulos-81473_recurso_1.pdf. Fecha de Consulta: 14/03/2020.

¹⁸ *Ibidem*.

las mejoras que deben realizarse en los trámites administrativos en todas las entidades públicas, con el objetivo de prestar servicios de calidad, satisfacer las necesidades de los ciudadanos y garantizar los derechos en el desarrollo de procedimientos administrativos.

Los trámites son fundamentales para el adecuado funcionamiento de la administración pública y la garantía de los derechos de los individuos, pues ellos representan un conjunto de requisitos, pasos o acciones reguladas por el Estado que deben efectuar los ciudadanos, usuarios o grupos de interés ante una entidad pública o ante un particular que ejerce funciones administrativas para acceder a un derecho, ejercer una actividad o cumplir una obligación prevista en la ley.

En el ordenamiento jurídico colombiano, los trámites deben ser creados o autorizados por la ley o por un decreto y, desde la expedición de la Ley 962 de 2005, todos los trámites, en la administración pública colombiana deben estar publicados en el Sistema Único de Información de Trámites –SUIT– para garantizar que las administraciones públicas no exijan requisitos injustificados por fuera de la ley a los ciudadanos. Adicionalmente se estableció que todo nuevo trámite debe contar con autorización del Departamento Administrativo de la Función Pública –DAFP–, adjuntando la manifestación de su impacto regulatorio, para efectos de determinar la existencia de recursos presupuestales y administrativos para su aplicación. Por esto, la ley estableció también la obligación de apoyo técnico a las entidades por parte del DAFP y del Ministerio de Tecnologías de la información y las Comunicaciones –MinTIC–, con el objetivo de disminuir los tiempos y costos en la realización de los trámites, mediante el uso de medios tecnológicos integrados.

En este orden de ideas, desde el año 2005, las entidades no son competentes para crear trámites, requisitos o permisos adicionales a los que ya están contemplados en la ley. Tampoco son competentes para cobrar tasas, contribuciones, certificaciones, formularios o precios de servicios que no estén autorizados por la ley. Esto implica que las entidades no pueden incrementar tarifas por la automatización, estandarización o mejora en la gestión de los trámites. El SUIT fue construido desde 2005 buscando que la información esté disponible en el Portal del Estado Colombiano para consulta permanente de la ciudadanía. Así, la información de cada trámite debe ser validada por el DAFP para garantizar que la información cumpla con los requisitos de ley y, sea veraz y oportuna. Por ello, la creación de este sistema de información ayuda a garantizar el principio de legalidad de todo trámite o procedimiento administrativo, mejorando la transparencia sobre las actividades que desarrolla la administración pública de cara a la ciudadanía. La información suministrada por el Portal otorga el poder a las personas interesadas de exigir el cumplimiento de los requisitos y valores que se encuentran efectivamente publicados.

En este orden de ideas, el SUIT es un instrumento de apoyo a la implementación de la política de racionalización de trámites y es la fuente única válida de información exigible y oponible a los ciudadanos, usuarios y grupos de interés. El SUIT no solo incluye información sobre requisitos, costos y tiempos de respuesta, sino que también informa sobre los lugares de atención y pasos a realizar por el demandante del servicio para facilitar su interacción con la entidad pública. Según el Departamento Administrativo de la Función Pública, en enero de 2020 el Estado Colombiano registró 278 entidades del orden nacional y 6036 entidades del orden territorial. Aunque no todas las entidades públicas deben gestionar trámites en el desarrollo de sus competencias, el Sistema Único de Información de Trámites –SUIT–, registro un total de 65.153 trámites. De este total, 52 trámites fueron registrados por entidades autónomas (como Comisión Nacional del Servicio Civil, Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo, o Registraduría Nacional del Estado Civil, entre otras); 2.623 tramites fueron registrados por entidades del orden nacional y 62.478 tramites fueron registrados por entidades del orden territorial. Aquí llama la atención el caso de Antioquia que registra 10.716 trámites, frente a otros departamentos como Guainía que solo registra 53 trámites. Otro dato que llama la atención es que, del total de trámites registrados en el SUIT, solo 1305 son trámites en línea, es decir son tramites digitalizados que los ciudadanos pueden realizar desde casa por medios digitales. En este orden de ideas, es fundamental para el buen desarrollo de la administración pública analizar de forma más específica los diferentes trámites publicados en el SUIT, para verificar su correspondencia con la ley, así como la posibilidad de automatización y simplificación, buscando siempre la mejora de los servicios para la ciudadanía.

6 Consideraciones finales

La epidemia por COVID-19 ha demostrado la centralidad del Estado y del derecho administrativo en momentos de crisis, para determinar las medidas preventivas, limitaciones a las libertades y acciones colectivas para organizar las diferentes estrategias de gestión de la epidemia, en las diferentes comunidades y territorios del planeta. En los Estados de Derecho constitucionales, los controles judiciales sobre las medidas adoptadas por el gobierno son fundamentales para evaluar la proporcionalidad y la efectividad de estos. Así mismo, la opinión pública, que se manifiesta en redes sociales y medios de comunicación, puede ser una herramienta efectiva, en algunos casos, para evitar el abuso del poder por parte de las autoridades públicas. En este orden de ideas, la administración pública siempre debe actuar dentro de los marcos establecidos en el ordenamiento jurídico y, por tanto, todas las reglamentaciones deben ser objeto de control y de rendición de cuentas frente a otras ramas del poder, organismos de control, y la ciudadanía.

Así, el gobierno digital en las actuales circunstancias es una herramienta fundamental para la entrega de información oportuna y veraz por parte de las administraciones públicas, para efectos de hacer efectivas las decisiones de gobierno y coordinar diversas actividades entre los diferentes actores involucrados. También, el gobierno digital representa una mejora significativa en las administraciones públicas, en los casos donde se han implementado adecuadamente las políticas de gobierno en línea y de simplificación de trámites, para efectos de racionalizar y, en algunos casos, automatizar, los procesos que los ciudadanos deben realizar en las diferentes entidades de gobierno.

En este sentido, la actual pandemia requiere de mayores esfuerzos tanto de las administraciones públicas, como de la ciudadanía, para mejorar los servicios digitales y demandar más estos canales de atención, para efectos de agilizar los trámites y garantizar el acceso oportuno a los derechos y deberes determinados en la ley. Sin embargo, la gran cantidad de trámites y procedimientos administrativos que se desarrollan en la actualidad, evidencian el gran trabajo que tenemos por delante para efectos de depurar los tramites que realmente son necesarios y que están autorizados por la ley. Posteriores investigaciones deberán ahondar sobre estos temas en el futuro cercano.

Referencias

- ANDERSON, G., *Constitutional Rights after Globalization*, Oxford: Hart Publishing, 2005.
- BECK, U. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. NAVARRO, J. et al. (Trad.). Barcelona: Paidós, 2006.
- CASANOVAS, P. *Introducción. Cambio Tecnológico, pluralismo jurídico, Estado de derechos*. En CASANOVAS, P. (Ed.). *Internet y pluralismo jurídico: Formas emergentes de regulación*. Granada. Comares, 2003.
- COLOMBIA. Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones. Manual de Gobierno Digital. Implementación de la política de gobierno digital. Decreto 1008 de 2018 (Compilado en el Decreto 1078 de 2015, capítulo 1, título 9, parte 2, libro 2) Disponible en: https://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/articles-81473_recurso_1.pdf. Fecha de Consulta: 14/06/2020.
- COVILLA MARTÍNEZ, J. C. El soft law como instrumento para dirigir al gobierno local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 2019. pp. 97-110. <https://doi.org/10.24965/real.i12.10693>
- CHEVALLIER, J. *El Estado posmoderno*. PÉREZ, O. (Trad.). Bogotá. Universidad Externado. 2011.
- DOMINGO, R. *¿Por qué un derecho global?* DOMINGO, R. et. al. (Ed.). En *Hacia un derecho global. Reflexiones en torno al derecho y a la globalización*. Navarra: Aranzadi S.A., 2006.
- RIVERO OTEGA, R. *Derecho Administrativo Económico*, Octava edición, Marcial Pons, Madrid, 2019.
- RODRIGUEZ-ARANA, J. *Derecho Administrativo Global y Derecho Fundamental a la Buena Administración Pública*, s. f. www.acadec.org.ar/doctrina/articulos/derecho-administrativo-global-y.../at.../file

SCHIFF BERMAN, P. *Global Legal Pluralism. A Jurisprudence of Law Beyond Borders*. New York: Cambridge University Press, 2012.

VALENCIA-TELLO, D.C.; DINIZ LIMA, E. *A administração pública nas sociedades da informação e do conhecimento*. En *Revista de Direito Administrativo*, v. 262, 2013, 145-77.

VALENCIA-TELLO, D.C. *El Estado en la era de la globalización y las nuevas tecnologías*. Bogotá: Ibañez 2015.

VALENCIA-TELLO, D.C. *El gobierno electrónico como instrumento de participación e inclusión en el Estado colombiano*. En: *Revista da Faculdade de Direito, UFPR*, v. 61, n. 3, 2016, 39-65.

WALKER, N. *The Idea of Constitutional Pluralism*. En *Modern Law Review*, v. 65, 2002.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

VALENCIA-TELLO, Diana Carolina. La centralidad del gobierno digital en tiempos de pandemia. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 11-29, maio/ago. 2020.

Sumário

Contents

Editorial.....	7
<i>Editorial.....</i>	9
La centralidad del gobierno digital en tiempos de pandemia	
<i>The centrality of digital government in times of pandemic</i>	
Diana Carolina Valencia-Tello	11
1 Introducción.....	12
2 El Derecho Público en el siglo XXI.....	14
3 La centralidad del Estado y del Derecho Administrativo en el siglo XXI.....	18
4 Regulación en tiempos de pandemia.....	20
5 El gobierno digital y los trámites en Colombia.....	24
6 Consideraciones finales.....	27
Referencias	28
Os horizontes turvos do acesso à informação no Estado Democrático de Direito: uma legislação simbólica em uma cultura de sombreamento	
<i>The dark horizons of access to information in the Democratic State of law: a symbolic legislation in a shadowing culture</i>	
Caroline Müller Bitencourt, Janriê Rodrigues Reck.....	31
1 Introdução	32
2 Definição do direito fundamental de acesso à informação e sua relação com a transparência: um diálogo não tão óbvio assim	34
3 A Lei n. 12.527/2011: uma legislação simbólica?	48
4 Conclusão	52
Referências	52
E-Procurement e Contratos inteligentes: desafios da modernização tecnológica da contratação pública no Brasil	
<i>E-Procurement and Smart Contracts: challenges in the technological modernization of Brazilian public procurement procedure</i>	
Christian Ito, Fábio de Sousa Santos.....	55
1 Introdução	56
2 Governo eletrônico e <i>E-procurement</i>	57
3 De contratos digitais a contratos inteligentes	60
4 Desafios do uso das ferramentas tecnológicas contemporâneas na contratação pública brasileira.....	63
5 Conclusão	66
Referências	67

A educação digital no ensino básico como direito fundamental implícito na Era dos Algoritmos

Digital education in basic education as a fundamental right implicit in the Age of Algorithms

Renata Carvalho Kobus, Luiz Geraldo do Carmo Gomes	71
1 Introdução	72
2 O predomínio e a essencialidade do uso da tecnologia na Era 4.0	73
3 A importância da dinamicidade dos direitos fundamentais implícitos: Estado e o dever de concretizar os anseios vitais contemporâneos.....	77
4 A fundamentalidade da educação digital no processo de aprendizagem do ensino básico	82
5 Conclusão	90
Referências	91

Administração Pública digital e a problemática da desigualdade no acesso à tecnologia

Digital Public Administration and the problem of inequality in access to technology

Eduardo André Carvalho Schiefler, José Sérgio da Silva Cristóvam, Thanderson Pereira de Sousa	97
1 Introdução	98
2 Constitucionalização do direito administrativo e a administração pública digital: o processo administrativo eletrônico e a igualdade entre os cidadãos	100
2.1 As novas tecnologias e a necessidade de adequação da administração pública	101
2.2 A constitucionalização do direito administrativo com o advento da Constituição de 1988 e a função do processo administrativo	101
2.3 A atividade administrativa por meio de processos administrativos eletrônicos.....	103
2.4 A realidade que se impõe: a pandemia de Covid-19	104
3 Administração pública digital e o acesso às tecnologias	105
3.1 Democracia e o imperativo da participação social nos rumos da administração pública	105
3.2 A noção de administração pública digital e a prestação de serviços públicos	106
3.3 Serviços públicos digitais e o acesso à tecnologia	107
3.4 Os riscos da desigualdade digital para a atuação administrativa	110
4 Conclusão	113
Referências	114

Regulação de novas tecnologias e novas tecnologias na regulação

Regulation of new technologies and new technologies in regulation

Thiago Marrara, Gustavo Gil Gasiola	117
1 Introdução	118
2 Novas tecnologias em panorama: classificação introdutória.....	119
3 Estímulo, demanda, controle e uso tecnologias pela Administração	125
4 Uso de tecnologias e relações jurídico-administrativas	127
5 Novas tecnologias e regulação estatal	132

6	Tecnologia na regulação: Anvisa e rastreabilidade de medicamentos.....	134
7	Regulação da tecnologia: CVM e o <i>sandbox</i> das <i>fintechs</i>	137
8	Conclusão	141
	Referências	143
	DIRETRIZES PARA AUTORES	145
	Condições para submissões	151
	Política de privacidade	152
	AUTHOR GUIDELINES	155
	Conditions for submissions	161
	Privacy statement.....	162

Editorial

Após o grande sucesso do lançamento do primeiro número do *International Journal of Digital Law*, apresentamos à comunidade acadêmica e profissional o segundo número do volume de 2020.

Como já asseverado, o *International Journal of Digital Law* consiste em periódico científico eletrônico de acesso aberto e periodicidade quadrimestral promovido pelo NUPED – Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas e Desenvolvimento Humano do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, um grupo de pesquisa filiado a REDAS – Rede de Pesquisa em Direito Administrativo Social.

No primeiro número já anunciamos que os artigos passaram pelo sistema de avaliação em *double blind peer review*. A ideia é que o *International Journal of Digital Law* torne-se uma referência em termos de seriedade acadêmica e impactação na sociedade. Para isso, procuraremos nos enquadrar nas diretrizes das mais importantes bases de indexação nacionais e internacionais. Esse processo já iniciou e caminha a passos largos.

No primeiro volume tivemos a importante participação de quatro grandes autores internacionais: Juan Gustavo Corvalán, Annapa Nagarathna, Álvaro Sánchez Bravo e Antonella Stringhin, além dos colegas brasileiros Carla Figueiredo, Flávio Cabral, Juliana Philippi e Denise Friedrich. Neste número da revista a quantidade de participantes aumentou, devido às importantes parcerias realizadas entre docentes e grupos de pesquisa, nacionais e internacionais. Cumprimentamos os autores e autoras cujos artigos foram selecionados para publicação.

Nossos agradecimentos à Editora Fórum, responsável pela editoração do periódico, pela excelência dos trabalhos que vêm sendo realizados, conferindo ainda maior credibilidade às edições atuais e futuras do *International Journal of Digital Law*.

Emerson Gabardo
Alexandre Godoy Dotta
Juan Gustavo Corvalán

Editorial

After the great success of the first issue of the *International Journal of Digital Law*, we present the second issue of the 2020 volume to the academic and professional community. As already stated, the *International Journal of Digital Law* consists of an open-access electronic scientific journal and published every four months by NUPED – Center for Research in Public Policies and Human Development of the Postgraduate Program in Law of the Pontifical Catholic University of Paraná, a research group affiliated to REDAS – Research Network in Welfare State Administrative Law.

In the first issue, we have already announced that the articles have gone through the double-blind peer-review evaluation system. The idea is for the *International Journal of Digital Law* to become a benchmark in terms of academic seriousness and impact on society. For that, we will try to fit in the guidelines of the most important national and international indexing bases. This process has already started and is moving at a fast pace.

In the first volume we had the important participation of four great international authors: Juan Gustavo Corvalán, Annapa Nagarathna, Álvaro Sánchez Bravo, and Antonella Stringhin, in addition to Brazilian colleagues Carla Figueiredo, Flávio Cabral, Juliana Philippi, and Denise Friedrich. In this issue of the journal, the number of participants increased, due to the important partnerships between professors and research groups, national and international. I greet the authors whose articles have been selected for publication.

Thanks to Editora Fórum, responsible for publishing the journal, for the excellence of the work that has been done, giving even greater credibility to current and future issues of the *International Journal of Digital Law*.

Emerson Gabardo
Alexandre Godoy Dotta
Juan Gustavo Corvalán