**Proyecto de DECRETO**

“por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el Desarrollo de la Economía Digital (CIDED) ”

Bogotá D.C., octubre de 2017

**1. Antecedentes y las razones de oportunidad y conveniencia que justifican la expedición de la norma**

El surgimiento del protocolo TCP/IP, el despliegue de redes móviles de telecomunicaciones, las nuevas tecnologías que optimizan el uso eficiente del espectro radioeléctrico, la penetración del servicio de acceso a Internet fijo y móvil, el aumento continuo en la capacidad de procesamiento de los equipos de computación, las nuevas técnicas algorítmicas, y los últimos desarrollos en tecnologías avanzadas como la inteligencia artificial, el blockchain y el Internet de las cosas han generado la proliferación de aplicaciones y contenidos digitales de todo tipo que constituyen, permiten o facilitan la provisión de bienes y servicios sobre plataformas electrónicas, lo cual constituye, en sí misma, una modalidad de la denominada “*economía digital*”.

La Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo – OECD, ha definido la *Economía Digital* como aquella economía integrada por los mercados basados ​​en tecnologías digitales que facilitan el comercio de bienes y servicios a través del e-commerce, que opera con base en capas, con segmentos separados para el transporte de datos y aplicaciones[[1]](#footnote-1). En el mismo sentido, el Foro Económico Mundial - WEF en 2016 afirmó que el mundo está viviendo una “*Cuarta Revolución Industrial”* [[2]](#footnote-2) caracterizada por la fusión de las tecnologías avanzadas que se están desarrollando en la actualidad, y su interacción en los dominios físico, digital y biológico.

La nueva economía digital se ha convertido en un factor de desarrollo económico de los países. Estudios recientes afirman que el ecosistema digital tiene un importante efecto en impulsar el desarrollo económico: Un crecimiento de 20% en la inversión en tecnologías de la información puede elevar en un punto porcentual el crecimiento del PIB[[3]](#footnote-3). Igualmente, la economía mundial digital en 2015, generó US$ 24.000 Billones en comercio electrónico, representando 30% de todas las transacciones globales, muchas de ellas originadas en los 2.500 millones de teléfonos inteligentes[[4]](#footnote-4).

Esta revolución digital continuará profundizándose durante los próximos años. En una encuesta reciente del *Foro Económico Mundial*[[5]](#footnote-5) más de 600 ejecutivos y expertos en tecnología opinaron que durante los próximos 10 años el mundo presenciará avances tecnológicos transformadores como los siguientes: 1 billón de sensores conectados a Internet, 90% de las personas con almacenamiento en la nube ilimitado, 10% de las personas utilizando ropa conectada a Internet, la producción del primer automóvil impreso en 3D, el primer gobierno realizando su censo con fuentes de Big Data, el 30% de las auditorías corporativas realizadas por Inteligencia Artificial y, en Estados Unidos, el 10% de los automóviles transitando sin conductor.

En esta nueva realidad digital, las empresas y los emprendedores en el mundo están viviendo una época de cambio que les representa enormes oportunidades y retos. De una parte, las empresas pueden fortalecer sus interacciones con sus consumidores y proveedores, mejorar sus decisiones gerenciales, aumentar la eficiencia de sus operaciones e innovar e incorporar nuevos productos. De otra parte, en múltiples industrias, las empresas tradicionales pueden verse desafiadas por la entrada de modelos de negocio disruptivos habilitados por herramientas digitales. Igualmente, esta nueva realidad plantea el reto a los gobiernos de modernizar los marcos regulatorios sectoriales para aprovechar las nuevas oportunidades para el desarrollo económico y social, y mitigar los riesgos que puedan generarse.

En el contexto de la economía digital, la provisión de bienes y servicios sobre plataformas electrónicas está teniendo y tendrá un impacto cada vez mayor sobre los mercados, esquemas y modelos de negocio tradicionales de provisión de bienes y servicios, lo que altera no sólo la forma en que éstos se proveen, demandan y financian, sino las condiciones técnicas, comerciales, económicas y jurídicas en que ello ocurre.

Thomas Mesenbourg identifica tres componentes principales de la economía digital[[6]](#footnote-6) i) Infraestructura electrónica, ii) procesos de negocio electrónicos y iii) comercio electrónico. Para Mesenbourg, la infraestructura electrónica es la parte de la infraestructura económica total utilizada para soportar los procesos de negocio electrónicos y realizar el comercio electrónico. Incluye hardware, software, redes de telecomunicaciones, servicios de apoyo y capital humano utilizado en negocios y comercio electrónico. Los procesos de negocio electrónicos son cualquier proceso que una organización realiza apoyado en tecnologías de la información y las comunicaciones, como pueden ser, los procesos de compra y venta en línea, la logística, procesos industriales digitalizados, así como la comunicación interna y otros servicios de apoyo. El comercio electrónico es el valor de los bienes y servicios vendidos a través de redes electrónicas. Una transacción de comercio electrónico se "completa" cuando se llega a un acuerdo entre el comprador y el vendedor en línea para transferir la propiedad o los derechos de uso de bienes o servicios

Entre los efectos que ha generado la provisión de bienes y servicios sobre plataformas electrónicas, se encuentra la denominada “*economía colaborativa*”, también conocida como “*economía de la compartición*”, término que envuelve modelos de negocio que en general **i)** utilizan plataformas electrónicas basadas en Internet, provistas por una empresa para facilitar transacciones entre proveedores y consumidores de bienes y servicios; **ii)** utilizan sistemas de calificación basados en la percepción del usuario como herramienta para el control de calidad, garantizando un importante nivel de confianza entre consumidores y proveedores; **iii)** confieren a los proveedores que utilizan plataformas electrónicas, flexibilidad suficiente para decidir la frecuencia y horas de trabajo; y **iv)** presuponen que las herramientas y los activos utilizados en la provisión de bienes y servicios, son del proveedor de los mismos y no del proveedor de la plataforma electrónica.

En relación con este fenómeno, durante 2017 la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) desarrolló el estudio “*Hoja de ruta regulatoria para abordar los retos y oportunidades de la economía digital en Colombia”,* el cual fue ejecutado por la Unión Temporal Arthur D. Little – Telbroad[[7]](#footnote-7). Este estudio menciona una definición de economía colaborativa propuesta por la Unión Europea[[8]](#footnote-8): *“modelos de negocio en los que se facilitan actividades mediante plataformas colaborativas que crean un mercado abierto para el uso temporal de mercancías o servicios ofrecidos a menudo por particulares. La economía colaborativa implica a tres categorías de agentes i) prestadores de servicios que comparten activos, recursos, tiempo y/o competencias —pueden ser particulares que ofrecen servicios de manera ocasional («pares») o prestadores de servicios que actúen a título profesional («prestadores de servicios profesionales»); ii) usuarios de dichos servicios; y iii) intermediarios que —a través de una plataforma en línea— conectan a los prestadores con los usuarios y facilitan las transacciones entre ellos («plataformas colaborativas»). Por lo general, las transacciones de la economía colaborativa no implican un cambio de propiedad y pueden realizarse con o sin ánimo de lucro”.*

Igualmente, el mencionado estudio incluye una relación de los retos regulatorios y de políticas públicas que, como resultado del creciente desarrollo de la economía digital, están generando debate a nivel internacional en los diferentes sectores de las economías de los países y acciones que deberían acometerse para afrontarlos. En particular el estudio identifica como prioritario el reto de la coordinación de las partes interesadas:

|  |  |
| --- | --- |
| **Reto** | **Acciones por desarrollar** |
| **Falta de coordinación entre las partes interesadas en la Economía digital** | * Coordinación entre las diferentes agencias del Estado y las partes interesadas del sector privado, gremios y academia para la toma de decisiones que permitan impulsar adecuadamente la economía digital. * Establecer reglas y criterios para el análisis de los mercados en diferentes sectores de la economía. * Determinar criterios para definir servicios de la economía digital soportados en las TIC (Uber, Airbnb, etc.). * Creación de un organismo técnico especializado en la resolución de conflictos para la economía digital. |

El desarrollo de la economía digital, la provisión de bienes y servicios sobre plataformas electrónicas, incluidas las de economía colaborativa, tiene entonces efectos en multiplicidad de sectores verticales, como el sector transporte, el sector turismo, el sector financiero, el sector salud, el sector educación, el sector telecomunicaciones, el sector postal, etc., así como en sectores horizontales o transversales a todos ellos, como es el caso del sector trabajo, seguridad social o impuestos, todo lo cual hace necesaria la coordinación y orientación superior de la ejecución de las funciones y servicios públicos a cargo de las autoridades pertenecientes a los sectores involucrados, en cada caso concreto.

De esta manera, la irrupción de nuevos agentes que transforman los procesos de negocio tradicionales soportados en tecnologías de la información y las comunicaciones, en los mercados y actividades tradicionales, requiere de las autoridades la adopción de políticas públicas y regulaciones articuladas que, al reconocer e incentivar las nuevas realidades tecnológicas en el marco de la economía digital, consideren las preocupaciones y fines que condujeron a la adopción de políticas públicas y regulaciones tradicionales, y mitiguen los efectos nocivos que los desarrollos tecnológicos puedan tener sobre los agentes tradicionales.

Con ocasión de, entre otros, los fenómenos descritos, desde el Ministerio se ha venido implementando una ***Estrategia para la Economía Digital***, para acelerar el desarrollo de esta nueva economía en el país y la transformación digital del aparato productivo colombiano. Esta estrategia contempla el desarrollo de seis líneas de acción articuladas dentro de las que se encuentra el desarrollo de la institucionalidad apropiada para la promoción de esta nueva economía. Como parte de esta línea de acción, el decreto 1414 de 2017 creó, al interior del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Viceministerio de Economía Digital, entre cuyas funciones están las de formular políticas y programas que promuevan el emprendimiento digital y la consolidación de los modelos de negocio involucrados en aquel, coordinar y articular la adopción de políticas públicas que reflejen normativamente los nuevos modelos de negocio que se apoyan en las plataformas tecnológicas de economía colaborativa, y formular, articular e impulsar políticas públicas y programas orientados al aprovechamiento de tecnologías de la información y las comunicaciones en el desarrollo y promoción del comercio electrónico de bienes y servicios.

Igualmente, y de manera complementaria, la línea estratégica de institucionalidad incluye la implementación de una **Comisión Intersectorial para el Desarrollo de la Economía Digital** que tendrá como propósito *la coordinación, orientación, articulación y seguimiento de la ejecución de funciones y servicios públicos relacionados con las actividades económicas y sociales habilitadas por las tecnologías de la información y las comunicaciones, con excepción de lo relacionado con Gobierno en Línea y el Sistema de Compras Públicas administrado por Colombia Compra Eficiente.*

Esta comisión será el espacio idóneo para articular al más alto nivel del Estado las iniciativas públicas de promoción y regulación de la economía digital en los diferentes sectores de la economía así como fomentar el aprovechamiento de las oportunidades que la provisión de bienes y servicios sobre plataformas electrónicas ofrece para el desarrollo de los mismos, y al mismo tiempo mitigar los efectos adversos que los desarrollos tecnológicos puedan tener sobre los agentes tradicionales.

**2. Ámbito de aplicación del acto administrativo**

El decreto crea la Comisión Intersectorial para el Desarrollo de la Economía Digital (CIDED) , que tendrá por objeto la coordinación, orientación, articulación y seguimiento de la ejecución de funciones y servicios públicos relacionados con la provisión de bienes y servicios sobre plataformas electrónicas, incluidas las de economía colaborativa, con excepción de lo relacionado con Gobierno en Línea y el Sistema de Compras Públicas administrado por Colombia Compra Eficiente.

Resulta de aplicación a los Ministerios de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Transporte, Comercio, Industria y Turismo, Hacienda y Crédito Público, y Trabajo; a la Comisión de Regulación de Comunicaciones; al Departamento Nacional de Planeación; a la Consejería Presidencial para el Sector Privado y Competitividad de la Presidencia de la República, y a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, en lo que corresponda a las calidades en que son miembros de la misma.

**3. Estudio preliminar de viabilidad jurídica de la expedición de la norma**

**3.1.** Análisis expreso y detallado de las normas que otorgan competencia para la expedición del acto administrativo:

El artículo 45 de la Ley 489 de 1998 establece que el Gobierno Nacional podrá crear comisiones intersectoriales para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos, cuando por mandato legal o en razón de sus características, estén a cargo de dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas, sin perjuicio de las competencias específicas de cada uno de ellos.

El inciso 2º del mencionado artículo dispone que el Gobierno podrá establecer la sujeción de las medidas y actos concretos de los organismos y entidades competentes a la previa adopción de los programas y proyectos de acción por parte de la Comisión Intersectorial.

**3.2.** Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada con el acto administrativo:

El artículo 45 de la Ley 489 de 1998, que sustenta la expedición del proyecto normativo, se encuentra actualmente vigente y no ha tenido limitaciones vía jurisprudencia.

**3.3.** Disposiciones que se derogan, subrogan, modifican, adicionan o desarrollan con el acto administrativo:

El proyecto de decreto adiciona un artículo en el título 2 de la parte 1 del libro 1 del Decreto Único Reglamentario del sector TIC, Decreto 1078 de 2015. El mencionado proyecto, en la medida en que crea la Comisión Intersectorial para el Desarrollo de la Economía Digital , no deroga ninguna disposición.

**3.4.** Revisión y análisis de las decisiones judiciales de los órganos de cierre de cada jurisdicción que pueden tener impacto o ser relevantes para la expedición del acto:

A la fecha no hay precedentes jurisprudenciales que puedan tener impacto o ser relevantes para la expedición del acto.

**3.5.** Advertencia de cualquier otra circunstancia jurídica que pueda ser relevante para la expedición del acto:

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado señaló respecto de las Comisiones Intersectoriales:

*“Del texto de la norma observa la Sala, en primer término, que la ley dio al gobierno nacional un instrumento que le permite hacer efectivo en la práctica el principio de coordinación para atender aquellos temas que por su naturaleza o contenido son de competencia de varios sectores administrativos o requieren de su concurrencia. Así se dejó señalado en la exposición de motivos que acompañó la iniciativa gubernamental que luego se convirtió en la ley 489 de 1998, y así fue analizada, discutida y aprobada por el legislador ; dijo la Exposición de Motivos: “… De otra parte, faculta al Gobierno Nacional para que pueda crear comisiones intersectoriales con el propósito de contar con una instancia de alto nivel para la regulación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos, cuando por mandato legal o en razón de sus características, están a cargo de dos o más Ministerios o Departamentos Administrativos o entidades descentralizadas.”*

*En segundo término, las competencias específicas, esto es, las propias de cada organismo y entidad, no se modifican, pero sí pueden quedar supeditadas a los programas y proyectos de acción adoptados por la Comisión, pues precisamente se trata de un organismo que debe tener la capacidad para convocar a sus integrantes, encaminar sus actuaciones a los propósitos buscados y para exigirles su accionar, de manera que pueda lograrse eficacia en el instrumento de coordinación y organización y oportunidad en la respuesta que corresponda dar a los distintos organismos y entidades involucrados por razón del servicio público que atiendan.*

*En tercer término, las actividades de ejecución están excluidas porque se trata de organismos llamados a adoptar decisiones para dirigir la actividad de sus miembros y no para remplazarlos en el ejercicio de las funciones que por ley tengan asignadas; en este sentido, la facultad que el artículo 45 de la ley 489 da al Gobierno Nacional para delegarle funciones a la Comisión ha de ser entendida y ejercida en el marco de la expresión “coordinación y orientación superior” para que los integrantes de la Comisión reciban directrices orientadas a “la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos” que les correspondan., por lo que habrá de revisarse en cada caso el contenido, la pertinencia y las condiciones de la delegación.”[[9]](#footnote-9)*

Para el Consejo, si bien las competencias específicas de cada organismo y entidad que conforman la Comisión, no se modifican ni se delegan en ella, sí pueden quedar supeditadas a los programas y proyectos de acción adoptados por la Comisión, quien tiene la capacidad para convocar a sus integrantes, encaminar sus actuaciones a los propósitos buscados y exigirles su accionar.

**4. Estudio preliminar sobre posible impacto económico de la norma a expedir**

La creación de la Comisión no tendrá impacto económico alguno, en la medida en que no tiene por objeto ni como efecto la alteración de la nómina de las entidades que la conforman, ni erogación económica alguna para su funcionamiento. A ese respecto, el mismo proyecto señala que la Comisión podrá conformar comités, al interior de la misma, con el fin de tratar proyectos o asuntos particulares que deban ser atendidos de manera especial y que la Comisión considere necesario establecer para el estudio previo de temas que serán sometidos a su consideración, a efectos de lo cual los Miembros de la Comisión podrán crear, al interior de las entidades públicas que respectivamente representen, Grupos de Trabajo para la elaboración de los insumos que los comités técnicos requieran.

Igualmente se establece que la Secretaría Técnica de la Comisión estará a cargo de la Coordinación Ejecutiva de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, que deberá realizar las actividades inherentes a tal calidad, en el marco de la estructura administrativa y financiera con la cual funciona en la actualidad.

**5. Disponibilidad presupuestal**

No se requiere disponibilidad presupuestal, en tanto ni la creación de la Comisión ni su funcionamiento suponen erogación económica adicional alguna para las entidades que la conforman, considerando que las actividades que deban realizarse al interior de cada una de ellas como insumos para el ejercicio de las funciones de aquella, se enmarcan en la estructura administrativa y financiera que cada una tiene actualmente.

**6. Estudio preliminar sobre posible impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación**

La norma a expedir no genera impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación.

**GINA ALEJANDRA ALBARRACIN**

Secretaria General

**HUMBERTO IZQUIERDO SAAVEDRA**

Jefe Oficina Asesora Jurídica

1. OCDE. The Digital Economy. Directorate for financial and enterprise affairs competition committee. (2012) [↑](#footnote-ref-1)
2. Klaus Schwab, “*The Fourth Industrial Revolution*”, 2016 [↑](#footnote-ref-2)
3. Tapscott, Don. *“The Digital Economy: Rethinking Promise and Peril in the Age of Networked Intelligence.”* Edición de Aniversario. New York. McGraw-Hill (2016). [↑](#footnote-ref-3)
4. Ibid. [↑](#footnote-ref-4)
5. World Economic Forum; Deep Shift: Technology Tipping Points and Societal Impact; 2015. [↑](#footnote-ref-5)
6. Mesenbourg, T. L. (2001). Measurement framework and definitions. En Measuring the digital economy (p. 3). Tomado de: https://www.census.gov/content/dam/Census/library/working-papers/2001/econ/umdigital.pdf [↑](#footnote-ref-6)
7. Contrato de Consultoría CRC 103 de 2016 [↑](#footnote-ref-7)
8. Unión Europea “Una agenda europea para la economía colaborativa” (2016). [↑](#footnote-ref-8)
9. CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Consejero ponente: ENRIQUE JOSE ARBOLEDA PERDOMO Bogotá, D. C., tres (3) de diciembre de dos mil nueve (2009). Radicación numero: 11001-03-06-000-2009-00053-00(1969) [↑](#footnote-ref-9)