

LA PARADOJA DE LA DIGITALIZACIÓN EN LA PERIFERIA: BRECHA TECNOLÓGICA,
DESIGUALDAD ESTRUCTURAL Y RESPONSABILIDAD FISCAL EN LOS MUNICIPIOS
DE SEXTA CATEGORÍA EN COLOMBIA



LISETH VANESSA HERNÁNDEZ MORENO
PAOLA GUATAQUIRA



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRIA EN DERECHO Y JUSTICIA
VILLAVICENCIO

2026

LA PARADOJA DE LA DIGITALIZACIÓN EN LA PERIFERIA: BRECHA TECNOLÓGICA,
DESIGUALDAD ESTRUCTURAL Y RESPONSABILIDAD FISCAL EN LOS MUNICIPIOS
DE SEXTA CATEGORÍA EN COLOMBIA

LISETH VANESSA HERNÁNDEZ MORENO
PAOLA GUATAQUIRA

Tesis de Maestría presentada como requisito para optar al título de Magister en Derecho y Justicia

Directora
Mg. PAULA NARANJO URREA
Magíster en estrategias anticorrupción y políticas de integridad

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRIA EN DERECHO Y JUSTICIA
VILLAVICENCIO

2026

Autoridades Académicas

P. Álvaro José ARANGO RESTREPO, O.P.

Rector General

P. Adrián Mauricio GARCÍA PEÑARANDA, O.P.

Vicerrector Académico General

P. Luis Antonio ALFONSO VARGAS, O.P.

Rector Seccional Villavicencio

P. Juan Francisco CORREA HIGUERA, O.P.

Vicerrector Académico Seccional Villavicencio

Mg. Julieth Andrea SIERRA TOBÓN

Secretaria General Seccional Villavicencio

Mg. Julián Leonardo RIVEROS CRUZ

Decano Facultad de Derecho

Contenido

Resumen.....	5
Introducción	7
1. La automatización administrativa y el gobierno abierto: tensiones y desafíos en el nivel territorial básico	10
1.1. De la administración electrónica a la gobernanza de la era digital.....	12
1.2. Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración	14
1.3. La relación entre gobierno digital y gobierno abierto: convergencias, tensiones y malentendidos	16
2. La gestión pública digital en Colombia: alcances y límites para los municipios de sexta categoría	20
2.1. La contratación estatal electrónica: transaccionalidad, estandarización y riesgos operativos	24
3. Control fiscal: tensiones del modelo preventivo en municipios de sexta categoría	31
4. Conclusiones sobre la gestión pública digital y la brecha de derechos en municipios de sexta categoría.....	36
Referencias Bibliográficas	42

Resumen

En el contexto colombiano, la digitalización de la gestión pública ha sido presentada como una herramienta para fortalecer la transparencia, la eficiencia y el control fiscal. Sin embargo, esta investigación plantea que, en los municipios de sexta categoría —donde confluyen limitaciones fiscales, tecnológicas y humanas—, dicha digitalización puede operar paradójicamente como un dispositivo de exclusión y de profundización de desigualdades estructurales. A través de un enfoque jurídico-dogmático, se analiza cómo la implementación uniforme de obligaciones tecnológicas, sin criterios de asimetría regulatoria, convierte la brecha digital en una brecha de derechos, debilitando la garantía del principio de publicidad, la rendición de cuentas y el debido proceso. En estos escenarios, la modernización del Estado corre el riesgo de cristalizar la vulnerabilidad institucional, imponiendo cargas desproporcionadas sobre las administraciones locales más frágiles.

Palabras Clave: Transparencia; Municipios de sexta categoría; control fiscal; función de advertencia; garantías procesales; Decreto Ley 403 de 2020; Acto Legislativo 04 de 2019; SECOP.

Abstract

In Colombia, digitalization has been promoted as a key tool to enhance transparency, citizen oversight, and fiscal accountability in public administration. However, this investigation argues that, in sixth-category municipalities—characterized by low fiscal capacity, limited technological infrastructure, and reduced administrative staffing—the uniform implementation of digital government policies may unintentionally deepen territorial inequalities. Through a combined normative methodology, the study examines how the deployment of platforms such as SECOP II and the preventive fiscal oversight model affects local administrations with low institutional capacity. The findings suggest that the lack of regulatory asymmetry and tailored institutional support transforms the digital gap into a rights gap, undermining fundamental constitutional principles such as equality, publicity, and due process. The research concludes with a proposal for an adaptive regulatory model that aligns digital transformation with institutional realities, ensuring that modernization becomes a vehicle for inclusion rather than exclusion.

Keywords: Transparency; fiscal responsibility; constitutional rule of law; warning function; regulatory effectiveness; procedural guarantees; Legislative Decree 403 of 2020; Legislative Act No. 04 of 2019; SECOP.

Introducción

La digitalización de la gestión pública ha dejado de ser un fenómeno meramente tecnológico para convertirse en un eje estructural de la transformación del Estado contemporáneo. En el caso colombiano, dicho proceso se ha articulado a través de políticas de gobierno digital, iniciativas de gobierno abierto y un conjunto de estrategias orientadas a incrementar la transparencia, la eficiencia administrativa y la capacidad de control ciudadano. En este marco, la automatización de procedimientos y decisiones administrativas se presenta como una fase avanzada de la digitalización, en la que no solo se informatizan soportes y canales, sino que se reconfigura la forma misma en que la Administración actúa, decide y se relaciona con la ciudadanía.

Ahora bien, tanto la experiencia comparada como la reflexión crítica acumulada permiten advertir que los procesos de automatización administrativa no sólo no garantizan una mayor transparencia o racionalidad en la toma de decisiones públicas, sino que pueden —en determinadas condiciones estructurales— propiciar nuevas formas de opacidad institucional. Esta opacidad se intensifica especialmente en tres supuestos: (i) cuando las reglas decisorias codificadas en los sistemas automatizados operan como cajas negras, inaccesibles o ininteligibles para quienes deben aplicarlas o sufrir sus consecuencias; (ii) cuando la infraestructura tecnológica y la lógica operativa de dichos sistemas se encuentran en manos de agentes externos a la Administración, ajenos a controles públicos efectivos o con vínculos contractuales que dificultan la supervisión democrática; y (iii) cuando las capacidades locales para fiscalizar, reinterpretar o corregir el funcionamiento del sistema resultan manifiestamente deficitarias o, directamente, inexistentes.

En el caso de los municipios de sexta categoría, estas condiciones no sólo concurren de forma concurrente, sino que lo hacen con una intensidad tal que convierten a la automatización en un riesgo estructural: lejos de neutralizar las dinámicas históricas de captura institucional o de discrecionalidad arbitraria, la tecnificación puede cristalizarlas en esquemas más resistentes al escrutinio ciudadano, con la agravante de una legitimación tecnocrática que enmascara la desigualdad de poder decisorio bajo la apariencia de neutralidad algorítmica.

En el marco de la progresiva digitalización de la gestión pública, conviene advertir que la brecha existente no se agota en lo tecnológico. El verdadero problema, desde una óptica garantista, reside en la proyección de esa brecha sobre los planos del acceso a derechos y de la justiciabilidad

material de los mismos. Allí donde convergen deficiencias estructurales —infraestructura tecnológica precaria, soporte técnico intermitente, déficit de capital humano especializado—, la imposición normativa de operar sistemas digitales complejos (plataformas de contratación en línea, portales de transparencia activa, esquemas de control fiscal automatizado) produce una sobrecarga que excede la capacidad jurídica y administrativa de muchas entidades territoriales (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), 2019). En tales escenarios, la brecha tecnológica se metamorfosea en brecha de garantías: los ciudadanos no acceden de facto a la información relevante ni logran ejercer un control efectivo sobre la administración, quedando situados en un régimen de menor densidad democrática.

El caso colombiano es particularmente ilustrativo. El escenario nacional presenta un desafío crítico en las entidades territoriales de sexta categoría. Estos municipios, definidos por su limitada autonomía presupuestaria, una estructura administrativa con bajo nivel de especialización y una dependencia marcada de los recursos del nivel central, se convierten en el epicentro de la fricción entre las exigencias tecnológicas de modernización y la legitimidad de sus instituciones. A pesar de que la normativa digital se presenta bajo un manto de uniformidad, esta pretendida homogeneidad ignora la realidad de las asimetrías institucionales presentes en el territorio. (Contraloría General de la República, 2020b). Si bien el marco legal de gobierno digital, gobierno abierto y control fiscal ha sido construido desde una lógica formalmente uniforme, dicha homogeneidad normativa incurre en un olvido estructural: la ausencia de mecanismos de asimetría regulatoria que reconozcan y atiendan los diferentes niveles de desarrollo institucional. La consecuencia es previsible: la digitalización, lejos de operar como instrumento de fortalecimiento institucional, actúa en estos contextos como factor de vulnerabilidad adicional y fuente de exposición a una mayor carga sancionatoria (Corte Constitucional, 2022).

Desde esta perspectiva, la pregunta por la legitimidad del Estado digital no puede formularse exclusivamente en clave de eficiencia o interoperabilidad, sino que debe atender a los requisitos constitucionales del debido proceso, la igualdad sustantiva y la proscripción de la responsabilidad objetiva en el ámbito sancionador (Constitución Política de Colombia, 1991, arts. 13 y 29). La hipótesis central que anima esta investigación sostiene que, en ausencia de diferenciación normativa y de apoyos institucionales efectivos, la digitalización proyecta sus costos más altos sobre los entes territoriales más frágiles, cristalizando una forma de desigualación estructural que tensiona gravemente los principios del Estado social de derecho.

De ahí que la pregunta de investigación se formule en términos de compatibilidad garantista: ¿en qué medida, y bajo qué condiciones, la digitalización de la contratación estatal mediante SECOP II y la implementación del control fiscal preventivo y concomitante fortalecen efectivamente la transparencia en municipios de sexta categoría y cuándo, por el contrario, agravan la desigualdad estructural, debilitan la rendición de cuentas e introducen formas encubiertas de responsabilidad objetiva sobre gestiones técnicamente deficitarias? De esta cuestión general se derivan interrogantes más específicos: ¿prevé el ordenamiento jurídico dispositivos de trato diferenciado para estos entes? ¿Cómo se articula la interacción entre la plataforma tecnológica, el operador técnico (frecuentemente externo) y el titular jurídico de la función administrativa? ¿Qué efectos producen los mecanismos de analítica de datos y automatización del control sobre las garantías procesales de estos municipios?

Estas preguntas rebasan el ámbito meramente instrumental de la tecnología pública. En juego están valores constitucionales cardinales: la igualdad de trato territorial, el acceso efectivo a la información, la participación en los asuntos públicos, la vigencia del principio de publicidad y de la moralidad administrativa, y la salvaguarda del principio de culpabilidad en los regímenes sancionadores (Corte Constitucional, 2013). Si el Estado digital no es sensible a estas variables contextuales, corre el riesgo de operar como un factor multiplicador de desigualdades, imponiendo sobre las administraciones más débiles una carga de modernización que deviene en una transformación regresiva de los derechos fundamentales.

1. La automatización administrativa y el gobierno abierto: tensiones y desafíos en el nivel territorial básico

La transformación contemporánea de la administración pública no puede ser comprendida —al menos no de forma jurídicamente adecuada— como una mera modernización técnica o una simple actualización instrumental de sus dispositivos operativos. Se trata, más bien, de un proceso de reconfiguración estructural de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, en el que las categorías clásicas de autoridad, transparencia y control público adquieren nuevos contornos normativos. En este contexto, la automatización de procedimientos administrativos y la adopción de los postulados del Gobierno Abierto (Open Government) han dejado de constituir objetivos programáticos o retóricos para devenir auténticas condiciones de posibilidad del ejercicio del control social, la exigencia de responsabilidad institucional y la prevención estructural de fenómenos de corrupción sistémica.

Así planteado, el problema compromete de forma directa —y no meramente accesorio— la arquitectura constitucional del poder público, en tanto la automatización administrativa y los esquemas de gobierno abierto no operan como elementos neutros o políticamente asépticos, sino como vectores de reorganización del vínculo entre gobernantes y gobernados. En efecto, dichas transformaciones redefinen —y al mismo tiempo tensionan— las condiciones materiales y normativas bajo las cuales se garantiza el acceso efectivo a derechos, se controla el ejercicio de potestades públicas y se asegura la vigencia del principio democrático en sus expresiones institucionales más frágiles. En este sentido, lo que está en juego no es únicamente la eficacia de la gestión pública, sino la propia legitimidad del Estado en cuanto estructura garante de derechos y límites.

Desde una perspectiva teórica, puede afirmarse que la gestión pública contemporánea se encuentra atravesada por un cambio de paradigma estructural: el tránsito desde un modelo de opacidad burocrática —legitimado históricamente por una administración fragmentada, analógica y con baja trazabilidad documental— hacia una lógica de publicidad algorítmica, orientada por criterios de accesibilidad, interoperabilidad y fiscalización ciudadana. No obstante, este proceso de transformación plantea una premisa ineludible para el presente trabajo: la transparencia administrativa se revela funcionalmente inoperante en ausencia de una infraestructura digital de automatización que asegure la integridad, trazabilidad y fiabilidad del dato, del mismo modo en

que la digitalización institucional carece de densidad democrática si no se rige por los principios de apertura, reutilización y control público de la información.

Ambas dimensiones —tecnología y apertura— no pueden analizarse como esferas independientes, sino como un binomio normativo y operativo indisociable, cuya integración resulta imprescindible para garantizar el derecho fundamental de acceso a la información pública, consagrado en la Ley 1712 de 2014 (Congreso de la República de Colombia, 2014), así como para hacer efectiva la exigencia constitucional de moralidad administrativa, establecida en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia (Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política de Colombia, 1991).

Ahora bien, la proyección operativa de estos postulados normativos —transparencia, digitalización, integridad de la gestión pública— encuentra su terreno más desafiante y estructuralmente crítico en el nivel territorial básico. En efecto, dentro del ordenamiento jurídico colombiano, los municipios de sexta categoría no constituyen únicamente una clasificación residual derivada de parámetros presupuestales o demográficos; representan, en términos cuantitativos, el núcleo administrativo predominante del país. Sin embargo, este predominio fáctico contrasta con su posición estructural dentro del aparato estatal: se trata del eslabón más vulnerable del proceso de modernización institucional.

En este escenario, la denominada brecha digital no puede ser reducida —al menos no sin incurrir en simplificación analítica— a un déficit de infraestructura tecnológica o de conectividad física. Antes bien, debe entenderse como una brecha de capacidad institucional, marcada por limitaciones sostenidas en recursos humanos, técnicos y normativos, que comprometen la implementación efectiva de políticas de gobierno digital, acceso a la información y contratación pública electrónica, como lo evidencia la baja penetración del Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP II) en estos contextos territoriales (Agencia Nacional de Contratación Pública, 2022).

Por consiguiente, resulta imprescindible afirmar —sin ambages— que el análisis de la digitalización en contextos territoriales de baja capacidad institucional no constituye una mera cuestión de implementación técnica o de diseño administrativo, sino que remite, en términos estrictamente constitucionales, a un problema de carácter político y jurídico de primer orden. En efecto, la imposibilidad material de un municipio de sexta categoría para gestionar de forma digital, accesible y transparente su contratación pública o sus actos administrativos no constituye una mera

ineficiencia, sino que compromete directamente la legitimidad del Estado en su dimensión territorial.

Cuando las garantías propias del Estado Social de Derecho —como la publicidad de la función pública, el control ciudadano, la participación o el debido acceso a la información— se hacen depender de infraestructuras digitales que estos entes territoriales no pueden implementar eficazmente, lo que se produce no es sólo un déficit operativo, sino la configuración práctica de una ciudadanía de “*segunda categoría*” en lo que respecta al ejercicio de derechos políticos, la exigibilidad de deberes institucionales y el acceso a mecanismos de rendición de cuentas.

En este sentido, los municipios de sexta categoría se constituyen como el espacio crítico en el que se verifica —o se frustra— la vigencia material del Estado Social y Democrático de Derecho. En ellos se plantea una disyuntiva estructural: o bien la digitalización se convierte en una herramienta de inclusión institucional y garantía efectiva de control público, o bien se transforma en un nuevo mecanismo de exclusión, opacidad y consolidación de lógicas de captura administrativa en la periferia del Estado (García Villegas & Ceballos Bedoya, 2009).

1.1. De la administración electrónica a la gobernanza de la era digital

La literatura especializada ha identificado —con suficiente respaldo empírico y conceptual— un desplazamiento progresivo desde el paradigma del e-government hacia el del digital government, lo cual representa no solo una evolución técnica, sino una mutación en las categorías estructurantes de la administración pública. El primer estadio, articulado bajo los presupuestos de la llamada Nueva Gestión Pública (New Public Management), se configuró en torno a criterios de eficiencia, simplificación procedimental y reducción de costos operativos. Así, el foco se concentró en la informatización de trámites (front-office), la digitalización de expedientes y la provisión de servicios administrativos a través de plataformas electrónicas (Fountain, 2001).

Sin embargo, esta visión eminentemente instrumental —de naturaleza funcionalista y orientada a la lógica del usuario-cliente— pronto reveló sus limitaciones frente a los desafíos estructurales de la gestión pública contemporánea: fragmentación institucional, opacidad decisional, exigencias de participación ciudadana y rendición de cuentas democrática. El tránsito hacia el gobierno digital implica, por tanto, una relectura crítica de las herramientas tecnológicas

no como fines en sí mismos, sino como dispositivos normativamente orientados al fortalecimiento del Estado constitucional y sus principios rectores.

En contraposición al enfoque limitado del e-government, el modelo de Gobierno Digital —y, con mayor densidad analítica, la propuesta de Gobernanza de la Era Digital formulada por Dunleavy y colaboradores (2006) — desplaza el foco hacia una lógica de integración sistémica y administración orientada por datos (data-driven administration). Este paradigma no se limita a utilizar la tecnología como simple canal de interacción o ventanilla electrónica, sino que la concibe como el entorno operativo en el que se toman decisiones públicas, se diseñan políticas y se efectúa control fiscal y social. En este nivel, la infraestructura digital no es periférica ni instrumental: constituye el soporte material y lógico del gobierno mismo.

Esta distinción adquiere especial relevancia para la presente investigación, en tanto permite identificar con mayor claridad la falacia tecnocrática que opera en muchos municipios de sexta categoría: la mera presencia institucional en la web —una manifestación primaria del estadio incipiente del e-government— es presentada como evidencia de transformación digital, cuando en realidad dista sustancialmente de una política pública integral de gobierno digital, orientada por principios de gestión del dato, interoperabilidad y transparencia activa. La brecha, por tanto, no es exclusivamente de infraestructura física o hardware; lo es, sobre todo, en términos de madurez institucional, arquitectura decisional y modelo de gestión pública.

De forma paralela a la evolución tecnológica, la noción de Gobierno Abierto (Open Government) ha operado como una categoría transformadora del principio clásico de publicidad administrativa. Mientras que, en su concepción tradicional, el derecho administrativo positivaba la publicidad como una obligación formal de notificación o publicación en diarios o gacetas oficiales —generalmente pasiva, episódica y unilateral—, el paradigma del Gobierno Abierto exige una reformulación sustantiva y dinámica de este principio, orientada por los estándares de transparencia activa, participación ciudadana y colaboración multisectorial (Ramírez-Alujas, 2011).

Esta resignificación normativa supone una ruptura con el modelo burocrático de comunicación institucional, desplazando el eje desde el cumplimiento formal hacia una lógica de apertura proactiva, en la que el acceso a la información, la reutilización de datos públicos y la corresponsabilidad social en los asuntos públicos constituyen elementos estructurantes. La

publicidad, así entendida, deja de ser un acto terminal del procedimiento administrativo para convertirse en un requisito permanente de legitimidad democrática.

Dentro del paradigma del Gobierno Abierto, la transparencia deja de concebirse como una condición estática o reactiva del aparato administrativo para configurarse como un deber público de carácter proactivo, consistente en la divulgación sistemática de información relevante en formatos abiertos, estructurados y reutilizables (Open Data). Esta transformación impone una lógica de accesibilidad efectiva, que rebasa la mera publicación formal y exige criterios de inteligibilidad, pertinencia y utilidad pública de los datos.

Sin embargo, la doctrina especializada ha advertido sobre el fenómeno conocido como transparencia de escaparate, consistente en la difusión masiva de contenidos burocráticamente innecesarios, técnicamente opacos o jurídicamente ininteligibles, que no solo frustran el ejercicio del control ciudadano, sino que generan un efecto paradójico: la saturación informativa deviene en nueva forma de opacidad institucional (Ramírez-Alujas, 2011).

En el caso colombiano, esta crítica adquiere particular relevancia frente a plataformas como el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP II) o los portales de transparencia territorial, cuyo análisis exige determinar si su diseño institucional responde a una lógica de acceso ciudadano, control social y fiscalización activa, o si se limitan a satisfacer de forma meramente formal los requerimientos de la Ley 1712 de 2014 (Congreso de Colombia, 2014), sin generar capacidades reales de auditoría pública desde la sociedad civil.

1.2. Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración

El concepto de Gobierno Abierto ha alcanzado un grado significativo de consolidación teórica y normativa a partir de la articulación de tres pilares interdependientes: transparencia, participación ciudadana y colaboración (Open Government Partnership [OGP], 2011). Lejos de tratarse de dimensiones autónomas o yuxtapuestas, estos elementos configuran un nuevo modelo de relación estructural entre el Estado y la sociedad, caracterizado por una ecología relacional más simétrica, corresponsable y horizontal (Ramírez-Alujas, 2011).

En este marco, la transparencia no puede reducirse a la simple publicidad de actos o documentos administrativos, sino que debe garantizar el acceso efectivo, oportuno y comprensible a información sustantiva relativa a la gestión pública, como condición para el control social y la

exigencia de responsabilidades. La participación, a su vez, se redefine como una capacidad real de incidencia de la ciudadanía en las distintas fases del ciclo de las políticas públicas, y no como una convocatoria simbólica o meramente consultiva. Finalmente, la colaboración se proyecta como una estrategia de coproducción de valor público, basada en la interacción sostenida entre actores estatales, organizaciones sociales y ciudadanía activa, con miras a fortalecer la legitimidad democrática de la acción pública (Wirtz & Birkmeyer, 2015)

Más allá de su formulación programática o retórica institucional, la adopción del paradigma del Gobierno Abierto supone una ruptura sustantiva con los modelos burocráticos tradicionales, históricamente definidos por la lógica del secretismo, la jerarquía decisional y la clausura informativa (Weber, 1947; Oszlak, 2013). En esta clave interpretativa, el Estado deja de concebirse como el depositario exclusivo de soluciones públicas y pasa a funcionar —normativamente y operativamente— como una plataforma de articulación interactoral, que habilita canales de acceso, intercambio de datos y espacios estructurados de deliberación pública (O'Reilly, 2011).

Este cambio de enfoque no es meramente organizacional, sino que conlleva una reconfiguración dogmática del principio de transparencia, que deja de presentarse como una obligación accesoria o como una formalidad residual de publicidad documental. En su formulación contemporánea, la transparencia se constituye en requisito estructural para el ejercicio de la rendición de cuentas (accountability), la participación ciudadana informada y el control social sustantivo sobre el ejercicio del poder público (Meijer et al., 2012). En consecuencia, cualquier política pública que aspire a insertarse en el marco del Gobierno Abierto debe asumir la transparencia no como un resultado colateral, sino como un principio normativo rector, de observancia vinculante.

En la práctica concreta, no obstante, la literatura especializada ha señalado con insistencia que el discurso normativo del Gobierno Abierto ha coexistido —y en no pocos casos, ha sido funcional— a experiencias que carecen de efectividad sustantiva. Este fenómeno ha sido conceptualizado por Yu y Robinson (2012) bajo la noción crítica de open washing o “apertura de fachada”, en referencia a aquellos escenarios institucionales en los que se habilitan portales de datos o se promueven espacios participativos que, sin embargo, no tienen ninguna incidencia real en los procesos de toma de decisiones ni en la corrección efectiva de prácticas clientelares o corruptas.

De forma convergente, otros estudios han advertido que estas dinámicas formales tienden a consolidarse en contextos de debilidad institucional, donde la adopción de estándares de transparencia y participación responde más a lógicas de imitación o de presión normativa externa que a una transformación estructural de la gestión pública (Janssen et al., 2012). En estos casos, el riesgo es doble: por un lado, se disfraza de apertura lo que en realidad es opacidad mantenida; por otro, se genera una falsa expectativa de control ciudadano que deslegitima, a largo plazo, tanto al Estado como al principio democrático mismo.

Particularmente en municipios de sexta categoría en Colombia, donde confluyen restricciones severas en capacidades técnicas, jurídicas y presupuestales, el Gobierno Abierto corre el riesgo de reducirse a un isomorfismo mimético —en los términos planteados por DiMaggio y Powell (1983)—, cumpliendo formalidades normativas de modo fragmentario y sin garantizar las condiciones materiales mínimas para que la ciudadanía pueda ejercer una fiscalización efectiva de la gestión pública (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), 2019).

1.3. La relación entre gobierno digital y gobierno abierto: convergencias, tensiones y malentendidos

En el plano conceptual, la doctrina contemporánea ha tendido a presentar el Gobierno Digital y el Gobierno Abierto como agendas normativas convergentes, caracterizadas por su complementariedad funcional y su capacidad de reforzamiento mutuo (Criado et al., 2013). En este marco, el primero actuaría como infraestructura tecnológica habilitante, dotando a la administración pública de sistemas de información, herramientas de procesamiento de datos y capacidades operativas sin las cuales las exigencias de transparencia activa, participación ciudadana y colaboración multisectorial propias del segundo quedarían, en el mejor de los casos, como meras declaraciones programáticas sin operatividad real.

Desde esta perspectiva, la intersección entre Gobierno Digital y Gobierno Abierto se manifiesta empíricamente en el despliegue de plataformas como los portales de datos abiertos, los sistemas digitales de transparencia fiscal, los mecanismos de contratación pública electrónica —como el SECOP II— y los canales virtuales de interacción con la ciudadanía. Estas herramientas no sólo permiten externalizar y visibilizar información, sino que configuran un nuevo ecosistema institucional en el que la accountability, el control ciudadano y la legitimidad democrática

dependen en forma directa del diseño, accesibilidad y robustez de dichas infraestructuras digitales (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), 2016).

No obstante, la evidencia empírica y el desarrollo doctrinal más reciente sugieren que la articulación entre gobierno digital y gobierno abierto ha estado lejos de ser armónica en la práctica institucional. Lejos de constituir un binomio automático o espontáneamente virtuoso, se han producido malentendidos conceptuales y disfuncionalidades operativas de considerable relevancia. En ciertos escenarios, se ha incurrido en la confusión reduccionista según la cual el mero despliegue de herramientas digitales —portales, aplicaciones o sistemas de gestión en línea— basta para afirmar la existencia de un gobierno abierto, sin atender a elementos esenciales como la calidad semántica y estructural del dato, la accesibilidad real de los portales y la inclusividad de los canales de participación habilitados (Bannister y Connolly, 2014).

De manera paralela, otros casos han evidenciado una inclinación tecnocrática hacia la eficiencia y la automatización, que ha relegado a un segundo plano cuestiones de naturaleza ética y jurídica fundamentales. En particular, las decisiones administrativas automatizadas —amparadas en algoritmos de los cuales ni la administración ni la ciudadanía comprenden del todo sus lógicas internas— han puesto en entredicho los principios de transparencia, control y rendición de cuentas que sustentan el constitucionalismo democrático (Pasquale, 2015).

En el contexto de los municipios de sexta categoría, la tensión entre centralización tecnológica y autonomía institucional se manifiesta con especial intensidad. Por un lado, la existencia de plataformas nacionales de gobierno digital —como el SECOP II o los portales unificados de transparencia— permite cumplir de forma estandarizada con ciertas obligaciones mínimas de publicidad y acceso a la información. Esta arquitectura centralizada puede, en principio, operar como un mecanismo de compensación ante las debilidades estructurales de los entes territoriales.

Sin embargo, esta misma lógica encierra una paradoja normativa y operativa: como advierte Riviére (Riviére, 2020) en ausencia de capacidades técnicas, jurídicas y organizativas endógenas, estas plataformas tienden a convertirse en “*cajas negras*” tecnológicas, es decir, dispositivos digitalmente operativos, pero socialmente ininteligibles y funcionalmente ajenos a los actores locales. El resultado es un nuevo tipo de opacidad institucional: una opacidad tecnificada, en la que la información pública existe en sentido formal y digital, pero no es accesible en términos sustantivos para funcionarios ni ciudadanos. En lugar de habilitar condiciones para la rendición de

cuentas, estas herramientas pueden producir una ilusión de apertura, mientras refuerzan la dependencia vertical y la exclusión cognitiva en los márgenes del Estado.

La relación entre gobierno digital y gobierno abierto no puede ser abordada exclusivamente desde categorías técnicas o de política pública, sino que requiere una reconstrucción normativa a la luz del constitucionalismo contemporáneo. En efecto, los desarrollos tecnológicos aplicados a la administración pública deben someterse a los estándares constitucionales de publicidad administrativa, accesibilidad informacional y control ciudadano, entendidos no como requisitos secundarios, sino como condiciones estructurales de legitimidad democrática y de eficacia jurídica del Estado Social de Derecho.

Esta exigencia adquiere especial densidad en el contexto de los municipios de sexta categoría, donde la brecha tecnológica se entrelaza con déficits estructurales de capacidad institucional. En estos escenarios, el riesgo es claro: la brecha digital puede transformarse en una brecha de garantías fundamentales, reproduciendo desigualdades territoriales en el acceso a derechos como la información pública, la participación o el control fiscal. Por ello, se vuelve ineludible preguntarse si los marcos regulatorios vigentes —que serán objeto de análisis en el apartado siguiente— incorporan mecanismos de diferenciación normativa (asimetría regulatoria), capaces de responder proporcionalmente a la diversidad de condiciones territoriales, y de garantizar que la digitalización no opere como un factor de exclusión jurídica en las periferias del Estado.

Para comprender el impacto real de la brecha digital en los municipios de sexta categoría, no basta con un análisis técnico de la infraestructura, sino que resulta imperativo acudir a la categoría de la injusticia epistémica desarrollada por Fricker (2007). En el contexto de esta investigación, la justicia digital no se agota en el acceso al soporte físico o hardware, sino en el reconocimiento de la capacidad del ente territorial para generar conocimiento válido y ser escuchado por el Estado central. Bajo esta óptica, la implementación uniforme de obligaciones tecnológicas, sin criterios de asimetría regulatoria, convierte la brecha tecnológica en una brecha de derechos fundamentales, lo cual ha sido advertido por la Corte Constitucional al señalar los riesgos de una "ciudadanía censitaria digital" derivada de la falta de garantías en la conectividad (Corte Constitucional de Colombia, 2021, Sentencia T-063).

La operatividad de plataformas como el SECOP II genera una dimensión de injusticia hermenéutica, donde los municipios de la periferia se ven obligados a interpretar y reportar su

gestión pública a través de un lenguaje de datos y algoritmos que les es ajeno. Al no contar con los recursos técnicos o el capital humano especializado para decodificar estas exigencias, su realidad administrativa se vuelve ininteligible para los organismos de control, provocando que aquello que no es legible para la plataforma, simplemente no exista para el derecho. Esta problemática se enmarca en lo que Reidenberg (1998) denomina Lex Informatica, donde la regulación jurídica se codifica directamente en el diseño técnico, convirtiendo el código en un instrumento de cumplimiento forzado que sustituye la deliberación jurídica por la automatización algorítmica.

Cuando el sistema invisibiliza la gestión de un funcionario rural por fallas técnicas, pero el organismo de control fiscal prioriza la *"verdad del sistema"* sobre la realidad del territorio, se produce un silenciamiento del sujeto. Como sostiene Pasquale (2015), la opacidad de los sistemas que controlan la información genera una "sociedad de caja negra", donde el Estado central invalida el testimonio del gestor local y asume una culpabilidad técnica que ignora la precariedad estructural, derivando en una responsabilidad objetiva encubierta. En conclusión, imponer estándares de transparencia digital sin considerar la capacidad de interlocución de los municipios rurales constituye una forma de violencia simbólica que transforma la brecha digital en una exclusión cognitiva, socavando la autonomía territorial y el principio de igualdad sustantiva consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política.

2. La gestión pública digital en Colombia: alcances y límites para los municipios de sexta categoría

Si bien la Constitución Política de 1991 fue promulgada en un contexto pre-digital, caracterizado por un desarrollo incipiente de las tecnologías de la información, su arquitectura principialista ha permitido una adaptación interpretativa dinámica frente a las exigencias del constitucionalismo digital emergente. En efecto, la incorporación de herramientas tecnológicas en la gestión pública no encuentra respaldo en una reforma constitucional explícita ni en un mandato expreso sobre gobierno digital, sino que se fundamenta en una lectura sistemática y finalista del texto superior, en particular de los fines esenciales del Estado (art. 2) y de los principios rectores de la función administrativa consagrados en el artículo 209 constitucional.

El eje central de esta construcción dogmática es la redefinición sustantiva del principio de publicidad administrativa, cuyo contenido ha dejado de ser entendido como una simple formalidad procedimental o como un ejercicio de notificación pasiva. Tradicionalmente, dicho principio se satisfacía mediante mecanismos físicos y localizados —gacetas oficiales, edictos, carteleras institucionales— que aseguraban una visibilidad acotada y episódica. Sin embargo, la evolución jurisprudencial más reciente, en especial la Sentencia C-274 de 2013 de la Corte Constitucional, ha desarrollado una doctrina de la “*máxima divulgación*”, conforme con los postulados del Estado Social y Democrático de Derecho. (Corte Constitucional de Colombia, 2013)

Esta mutación conceptual y funcional en torno al principio de publicidad incide de manera directa y estructural sobre el derecho fundamental de acceso a la información pública, consagrado en el artículo 74 de la Constitución Política. En el marco del constitucionalismo digital emergente, la digitalización de la gestión pública no se limita a redefinir los canales de acceso, sino que transforma la naturaleza misma del derecho, desplazando el modelo tradicional —de corte reactivo y basado en el derecho de petición (art. 23 C.P.)— hacia un paradigma proactivo de transparencia institucional, en el que el Estado asume un deber constitucional de publicar ex ante, de forma abierta, accesible y comprensible, la información relevante para el control ciudadano.

Ahora bien, esta transición hacia el gobierno digital plantea una tensión constitucional crítica cuando se proyecta sobre municipios de sexta categoría, marcados por limitaciones estructurales en conectividad, talento humano y capacidades institucionales. Si bien es cierto que el mandato de digitalización se presenta como condición de eficacia, transparencia y

modernización, también lo es que el artículo 13 superior —derecho a la igualdad— prohíbe que la transformación digital se traduzca en una forma de exclusión indirecta para poblaciones vulnerables o territorialmente desconectadas. En otras palabras, la tecnología, si no se gestiona desde una perspectiva garantista e incluyente, puede operar como un nuevo dispositivo de discriminación estructural, tal como lo ha advertido la Corte Constitucional, al señalar los riesgos de crear una “*ciudadanía censitaria digital*” (Corte Constitucional de Colombia, 2021, Sentencia T-063).

De este modo, el mandato constitucional para los entes territoriales en condiciones de precariedad institucional no es simple ni lineal: deben avanzar hacia la digitalización para garantizar el principio de transparencia, pero sin desmontar o desatender los canales físicos de acceso que continúan siendo esenciales para garantizar la inclusión efectiva. Este escenario genera lo que podría calificarse como una “*carga administrativa asimétrica*”, esto es, la exigencia de cumplir con obligaciones reforzadas de doble vía —digital y presencial— que, sin un tratamiento normativo diferenciado, pueden resultar excesivas, inequitativas e ineficaces, especialmente en los márgenes institucionales del Estado. Corresponde, por tanto, al legislador y al diseño normativo sublegal prever mecanismos compensatorios, gradualidad y apoyos técnicos, con el fin de evitar que la transformación digital derive en una regresividad de facto del derecho de acceso a la información pública.

En una primera etapa normativa, identificada con la promulgación de la Ley 1341 de 2009, el legislador colombiano dirigió su atención a la definición de principios orientadores del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), bajo el propósito de promover la masificación de la infraestructura digital, el acceso universal a los servicios de conectividad y la reducción de la brecha tecnológica de primer nivel. Esta norma constituyó un hito en la consolidación de un modelo institucional orientado hacia la Sociedad de la Información, sentando las bases normativas para una economía digital emergente y un entorno jurídico propicio para la innovación tecnológica.

No obstante, el enfoque de la Ley 1341 fue predominantemente técnico-regulatorio y orientado al funcionamiento del mercado de servicios TIC, con una lógica más cercana a la promoción de competencia y cobertura que a la transformación del funcionamiento interno del Estado. En consecuencia, la norma dejó vacíos significativos en relación con la integración estructural de las TIC en el procedimiento administrativo, especialmente en lo relativo a los

principios de la función administrativa (art. 209 C.P.), las garantías procesales del administrado y los mecanismos de control democrático sobre los actos públicos digitalizados. (Congreso de la República de Colombia, 2009)

Este vacío normativo fue subsanado parcialmente con la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) mediante la Ley 1437 de 2011, que representa un hito dogmático en el tránsito del Derecho Administrativo colombiano hacia la era digital. A diferencia de normativas previas de corte infraestructural o mercantil, el CPACA incorpora expresamente los medios tecnológicos al corazón del procedimiento administrativo, reconociéndoles plena validez jurídica, eficacia probatoria y fuerza vinculante, tanto en la producción como en la comunicación de actos administrativos. (Congreso de la República de Colombia, 2011)

En particular, los artículos 53 y siguientes consagran la validez del expediente electrónico, la notificación por medios digitales y el uso de tecnologías de la información en las distintas etapas de la actuación administrativa, lo cual no sólo habilita, sino que impone un cambio estructural en la forma como se entiende el procedimiento debido, redefiniendo los parámetros de legalidad, celeridad y eficacia en clave digital.

Para los entes territoriales —y especialmente para los municipios de sexta categoría— esta codificación normativa marca el paso de una lógica de discrecionalidad tecnológica a una de obligación jurídica: la adopción de medios digitales deja de ser una opción organizativa o un recurso de modernización simbólica, para convertirse en un requisito de validez formal y material del acto administrativo, con implicaciones directas sobre los principios constitucionales de publicidad, debido proceso y eficiencia (C.P., arts. 29 y 209).

No obstante, la transformación más profunda en el régimen jurídico de la transparencia administrativa en Colombia se produjo con la expedición de la Ley Estatutaria 1712 de 2014, denominada Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública. (Congreso de la República de Colombia, 2014). Esta norma —por su jerarquía estatutaria y su vocación constitucionalizante— introdujo una inversión estructural en la relación entre Estado y ciudadanía, al consagrar el principio de máxima publicidad con titular universal del derecho (art. 3), según el cual toda persona tiene derecho a acceder a la información pública sin necesidad de acreditar interés legítimo, y corresponde a la administración justificar cualquier restricción.

Uno de los aportes más significativos de la Ley 1712 radica en la diferenciación conceptual entre transparencia pasiva y transparencia activa. La primera corresponde al modelo tradicional, basado en la recepción y tramitación de solicitudes de información (transparencia reactiva); la segunda, en cambio, impone al Estado el deber positivo de divulgar, de oficio y de manera permanente, información pública relevante, en formatos abiertos, comprensibles y accesibles mediante medios electrónicos.

Es precisamente en esta dimensión activa donde la tecnología adquiere una función constitucionalmente instrumental, pues la obligación de publicación *ex ante* sólo puede cumplirse de manera eficaz a través de plataformas digitales accesibles. En este sentido, el legislador impuso a todos los sujetos obligados —incluidos los municipios de menor capacidad institucional— el deber de publicar información contractual, presupuestal, normativa y de gestión en medios electrónicos, sin establecer mecanismos diferenciados que reconozcan los profundos desequilibrios operativos en el territorio nacional.

A este corpus normativo principal en materia de gobierno digital y transparencia activa se han sumado, progresivamente, normas complementarias orientadas a la racionalización de trámites administrativos (Ley 2052 de 2020), decretos reglamentarios de carácter transversal (Decreto Único Reglamentario 1078 de 2015) y documentos de política pública como el CONPES 3975 de 2019, centrado en la transformación digital del Estado. Este proceso acumulativo ha derivado en un escenario de inflación normativa y dispersión regulatoria, en el que coexisten obligaciones legales, administrativas y operativas de distinta jerarquía, con múltiples entidades responsables de su implementación y control.

En este contexto, los municipios de sexta categoría —caracterizados por estructuras institucionales frágiles, plantas de personal reducidas y alta rotación funcional— enfrentan dificultades objetivas para absorber y cumplir de manera efectiva con este entramado normativo. La gestión de la transparencia digital, lejos de consolidarse como un proceso de fortalecimiento institucional, se transforma en una práctica de supervivencia formal, en la que los funcionarios locales priorizan la carga mecánica de documentos en plataformas, el diligenciamiento de formularios y el cumplimiento superficial de matrices de seguimiento.

Como resultado, la brecha digital deja de ser un fenómeno estrictamente tecnológico para adquirir relevancia constitucional, en la medida en que impacta de manera directa el goce efectivo de derechos fundamentales, tales como el acceso a la información pública (art. 74 C.P.), la

participación en asuntos colectivos (art. 40 C.P.), el control político y control fiscal de la gestión pública. La ciudadanía residente en estos territorios periféricos no sólo enfrenta condiciones de acceso más precarias, sino que también ve restringida su capacidad para ejercer derechos fundamentales en condiciones de igualdad material (art. 13 C.P.).

2.1. La contratación estatal electrónica: transaccionalidad, estandarización y riesgos operativos

La migración operativa hacia el SECOP II no debe entenderse como un mero cambio de interfaz técnica, sino como una transformación radical en la ontología del procedimiento de contratación pública. Bajo este esquema transaccional, emerge una suerte de solemnidad digital *ad substantiam actus*; es decir, la validez del vínculo contractual queda supeditada a su correcta trazabilidad en el entorno virtual de la plataforma. A diferencia del modelo previo donde lo físico era el original, en el paradigma actual el flujo electrónico de trabajo constituye el soporte jurídico primordial de la voluntad estatal.

En el régimen tradicional (papel o SECOP I), el documento físico conservaba la calidad de original y la carga digital tenía un carácter meramente publicitario o de copia informativa. En cambio, en el modelo transaccional vigente, el flujo de trabajo electrónico (*workflow*) deja de ser un simple reflejo del expediente físico para convertirse en el soporte principal de la actuación administrativa: es allí donde se documentan las etapas nucleares del proceso de selección, se consolidan las decisiones y se estructura el expediente contractual. La ausencia de esa trazabilidad digital no implica mecánicamente la inexistencia del acto, pero sí puede proyectarse en nulidades formales relevantes, en una ineficacia práctica frente a terceros y en responsabilidad disciplinaria y fiscal por incumplimiento de los deberes de publicidad y transparencia.

Este desplazamiento funcional implica una reconfiguración estructural de la teoría de la prueba y del régimen de notificaciones en materia contractual. Figuras clásicas como la fe pública notarial o la constancia secretarial son, en buena medida, reemplazadas funcionalmente por el “timbre electrónico” de la plataforma, la marca de tiempo (*timestamp*) y los registros de actividad del sistema, que pasan a cumplir funciones de acreditación de autoría, integridad documental, secuencialidad del procedimiento y oponibilidad frente a terceros. El expediente contractual deja

de ser un legajo físico para convertirse en un conjunto de huellas digitales cuya integridad y completitud condicionan la posibilidad misma del control judicial, fiscal y ciudadano.

Para los municipios de sexta categoría, esta transformación no es meramente técnica, sino que adquiere un carácter crítico y problemático. La desconexión entre la realidad jurídica (digital, centralizada, formalizada) y la realidad fáctica (territorial, informal, limitada en conectividad y capacidades) puede dar lugar a situaciones altamente lesivas desde el punto de vista de la seguridad jurídica. Un contrato puede estar materialmente ejecutado en el territorio —con bienes efectivamente entregados y servicios efectivamente prestados—, pero aparecer jurídicamente desdibujado o incluso “*inexistente*” en el ecosistema digital por no haber sido correctamente tramitado y aprobado en el SECOP II. Esta disociación no solo expone a la administración al riesgo de enriquecimiento sin causa y a tensiones con el principio de confianza legítima de los contratistas, sino que compromete disciplinariamente a los servidores públicos por hechos consumados cuya trazabilidad digital no fue completada, ya sea por fallas técnicas estructurales, por deficiencias formativas o por sobrecarga administrativa.

En síntesis, el SECOP II no solo automatiza procedimientos: redefine las condiciones jurídicas de existencia, validez y eficacia práctica de los actos contractuales, introduciendo una lógica de “*esencialidad digital*” del expediente que, si se aplica de manera rígida, puede volverse excluyente e inequitativa. De ahí que se imponga una lectura garantista del principio de legalidad contractual, que exija acompañar esta mutación tecnológica con medidas específicas de apoyo, formación, infraestructura y gradualidad para las entidades territoriales en condiciones de vulnerabilidad institucional, evitando que la herramienta creada para reforzar la transparencia se convierta en un nuevo mecanismo de producción de desigualdad y de responsabilidad casi objetiva por déficit tecnológico.

La implementación de los Pliegos Tipo, dispuesta por la Ley 2022 de 2020 y desarrollada reglamentariamente por la Agencia Nacional de Contratación Pública, encuentra en el SECOP II su principal vector tecnológico de despliegue, y representa un momento clave en la consolidación de lo que Reidenberg (1998) ha conceptualizado como “*Lex Informatica*”: una forma de producción normativa en la que la regulación jurídica se codifica directamente en el diseño técnico de los sistemas digitales, de modo que el código se convierte en instrumento de cumplimiento forzado y automatizado del Derecho.

Desde esta perspectiva, el SECOP II no se limita a registrar procedimientos contractuales, sino que actúa como un mecanismo de control ex ante, de naturaleza algorítmica, que estructura la toma de decisiones administrativas, especialmente en la etapa precontractual. Al traducir los Pliegos Tipo en campos parametrizados, obligatorios y, en buena medida, no modificables, la plataforma “bloquea” técnicamente la posibilidad de manipulación discrecional del clausulado y de los factores de evaluación, reduciendo de forma drástica los márgenes de configuración subjetiva que tradicionalmente permitían la elaboración de los denominados “*pliegos sastre*”, instrumento clásico de la corrupción administrativa.

No obstante, esta rigidez tecnológica —orientada legítimamente a prevenir prácticas clientelares y a estandarizar la contratación— introduce una tensión constitucional latente con el principio de autonomía territorial (art. 287 C.P.) y con las dinámicas económicas del mercado local, particularmente en municipios periféricos o de sexta categoría. En estos contextos, la imposición uniforme de indicadores financieros, organizacionales y técnicos —frecuentemente contruidos a partir de promedios nacionales o estándares urbanos— puede tener efectos excluyentes: numerosos proveedores locales (mipymes y microcontratistas) no alcanzan los umbrales exigidos por el sistema y, en consecuencia, quedan automáticamente marginados del procedimiento de selección, sin que exista un espacio real de flexibilización o ponderación contextual por parte del ente territorial.

Así, la herramienta digital diseñada como barrera anticorrupción corre el riesgo de convertirse, en la práctica, en una barrera de entrada económica, no por razones de mérito, capacidad real o gestión del riesgo contractual, sino por una parametrización normativa insensible a las condiciones estructurales del mercado local. El resultado es una preferencia sistémica por grandes proveedores con experiencia acumulada en contratación electrónica, mayor capital de adaptación digital y conocimiento del entorno del SECOP II: lo que podría denominarse, en términos funcionales, el “*músculo de SECOP*”.

Este fenómeno plantea una pregunta crítica para el derecho público contemporáneo: ¿en qué medida una medida de estandarización digital orientada a la probidad puede, sin vulnerar los principios constitucionales de pluralismo, descentralización y acceso equitativo a la contratación estatal, sacrificar de manera estructural la participación de actores económicos locales? En los hechos, la estandarización rígida corre el riesgo de devenir, aunque sin intención manifiesta, en un instrumento de recentralización económica y exclusión territorial, invirtiendo la lógica inclusiva

del Estado social de derecho y distorsionando el equilibrio entre transparencia, autonomía territorial y desarrollo económico local.

La complejidad operativa que implica la gestión del SECOP II ha generado, en la práctica, un fenómeno de gran relevancia desde el punto de vista funcional: la aparición de una “*administración paralela*” de carácter técnico-contractual. Ante la carencia estructural de capital humano calificado en planta, especialmente en los municipios de sexta categoría, se ha vuelto recurrente la delegación fáctica de la administración de la plataforma en contratistas externos, usualmente vinculados bajo modalidades de prestación de servicios profesionales TIC.

Esta práctica produce una disociación funcional entre la titularidad jurídica de la competencia administrativa —que reside en cabeza del alcalde o del ordenador del gasto— y el ejercicio material del control sobre la plataforma, que recae de facto en el contratista que gestiona las claves de acceso, configura los procesos y opera el flujo digital del procedimiento. En términos dogmáticos, se configura una suerte de tercerización del poder público, en la medida en que el núcleo duro de la actuación administrativa —la formación de la voluntad contractual, la suscripción, modificación y ejecución del contrato estatal en el entorno digital— queda en manos de actores sin investidura, sin sujeción al régimen de carrera y, en muchos casos, con un estatuto ambiguo frente al régimen de inhabilidades, incompatibilidades y responsabilidad disciplinaria.

Este modelo de “*tercerización de la responsabilidad*” no solo diluye los mecanismos clásicos de rendición de cuentas, sino que introduce una nueva tipología de riesgo de corrupción: la opacidad escudada en la complejidad técnica delegada. En la práctica, cuando se presentan irregularidades en el uso de la plataforma —por ejemplo, la aceptación extemporánea de una oferta, la manipulación de una evaluación técnica o la omisión en la publicación de documentos obligatorios—, la defensa jurídica institucional suele articularse en torno a la alegación del “*error técnico*” del contratista externo, construyendo una narrativa de imposibilidad o desconocimiento funcional por parte del titular de la competencia administrativa.

Esta estrategia —aunque a veces funcionalmente eficaz para eludir imputaciones directas de dolo o culpa grave— erosiona el principio de responsabilidad del servidor público en el ejercicio de la función administrativa. Se produce, en consecuencia, una fragmentación operativa que impide reconstruir con claridad las cadenas de decisión y de comando sobre el expediente electrónico, obstaculizando los procesos de auditoría, el control fiscal y la eventual judicialización penal o disciplinaria.

La implementación de la gestión pública digital en los municipios de sexta categoría ha propiciado la aparición de una opacidad tecnificada que tensiona los principios de publicidad y responsabilidad subjetiva. Como sostiene Pasquale (2015), los sistemas automatizados suelen operar como "*cajas negras*" donde las reglas decisorias codificadas resultan ininteligibles tanto para los ciudadanos como para los propios funcionarios que deben aplicarlas. En estos entornos periféricos, el SECOP II no funciona únicamente como un soporte de registro, sino como un mecanismo de control ex ante de naturaleza algorítmica que estructura y, en ocasiones, bloquea de forma autónoma la toma de decisiones precontractuales. Esta rigidez técnica, propia de lo que Reidenberg (1998) define como *Lex Informatica*, desplaza la voluntad del ordenador del gasto hacia una parametrización normativa insensible a las realidades económicas y operativas del mercado local.

En el nivel territorial básico, esta configuración técnica deriva en una disociación funcional entre la titularidad jurídica de la competencia y el ejercicio material del control sobre la plataforma. Ante la carencia de capital humano calificado, los municipios de sexta categoría suelen delegar la administración de estas plataformas en contratistas externos, lo que genera una fragmentación operativa que impide reconstruir con claridad las cadenas de comando sobre el expediente electrónico. Cuando el sistema falla o presenta inconsistencias de parametrización, el funcionario se enfrenta a una imposibilidad de defensa técnica, pues carece de la capacidad para fiscalizar o corregir el funcionamiento interno del algoritmo. Esta opacidad de caja negra debilita la función pública como expresión controlable de la voluntad democrática y eleva el riesgo de imputaciones fiscales basadas en errores sistémicos que el gestor no puede evitar.

Desde un enfoque garantista, resulta inaceptable que la trazabilidad digital se erija como una evidencia autosuficiente de responsabilidad, ignorando que la responsabilidad patrimonial del Estado no puede construirse sobre presupuestos de imputación objetiva. El juicio de reproche fiscal no puede ser sustituido por la mera constatación de un dato en una plataforma que el funcionario no comprende ni controla plenamente. Por tanto, es imperativo que la justicia administrativa reconozca que la opacidad algorítmica y la complejidad técnica administrada por terceros pueden romper el vínculo de culpabilidad, exigiendo un análisis individualizado de la conducta que considere las limitaciones operativas impuestas por la propia arquitectura del Estado digital.

La jurisprudencia reciente de la Corte Constitucional ha consolidado la tesis de que la transformación digital del Estado debe estar regida por un principio de territorialización, el cual

prohíbe la aplicación de políticas tecnológicas que ignoren las disparidades materiales de las regiones periféricas. En este sentido, la Corte ha enfatizado que el mandato de digitalización no es un fin en sí mismo, sino un instrumento que debe subordinarse a la eficacia de los derechos fundamentales, evitando la creación de una ciudadanía censitaria digital. Este enfoque exige que la administración pública mantenga la vigencia de los canales físicos y presenciales en aquellos contextos donde la brecha de conectividad impide el acceso efectivo a las plataformas electrónicas, garantizando así el principio de igualdad y la proscripción de la discriminación por motivos territoriales.

Bajo esta línea garantista, la Sentencia T-063 de 2021 establece un precedente hito al señalar que la transición hacia el gobierno digital no puede ser regresiva ni generar barreras de acceso para poblaciones vulnerables o desconectadas. Este mandato de no regresividad implica que, mientras el Estado no garantice las condiciones mínimas de infraestructura y capital humano en los municipios de sexta categoría, la exigencia de operar exclusivamente mediante sistemas como el SECOP II resulta constitucionalmente cuestionable. Por tanto, la territorialización de las políticas de TIC se erige como una obligación de asimetría regulatoria que compele al legislador a prever mecanismos compensatorios y apoyos técnicos que impidan que la modernización tecnológica derive en una vulneración sistemática del derecho al acceso a la información y al debido proceso.

La jurisprudencia constitucional ha avanzado en la definición de límites al Estado digital, enfatizando que la tecnología no puede ser una barrera para el ejercicio de derechos en zonas periféricas. En primer lugar, la Sentencia T-431 de 2022 resulta fundamental, pues la Corte determinó que, si bien la digitalización de la justicia y la administración es un objetivo legítimo, esta no puede ser excluyente. En dicho pronunciamiento, se estableció que las autoridades deben garantizar la atención presencial y el uso de medios tradicionales en territorios con baja conectividad, pues la falta de recursos técnicos no puede traducirse en una denegación del derecho fundamental al acceso a la administración pública (Corte Constitucional de Colombia, 2022). Este estándar refuerza la obligación de las entidades de implementar modelos híbridos que respeten la realidad fáctica de los municipios con menores capacidades institucionales.

En segundo lugar, la Sentencia C-133 de 2023 ofrece un sustento normativo clave para la defensa de la asimetría regulatoria. En este fallo, la Corte analizó la constitucionalidad de normas que imponen obligaciones uniformes a los entes territoriales y recordó que el principio de

autonomía territorial (Art. 287 C.P.) exige que el legislador reconozca las disparidades presupuestales y técnicas de los municipios (Corte Constitucional de Colombia, 2023). Bajo esta lógica, la imposición de estándares tecnológicos rígidos y centralizados, como los previstos en el ecosistema del SECOP II, debe ser armonizada con la capacidad real de cumplimiento de los municipios de sexta categoría, so pena de vulnerar su núcleo esencial de autogestión y administración.

Finalmente, la Sentencia T-158 de 2023 profundiza en el impacto de la digitalización sobre el debido proceso administrativo (Corte Constitucional de Colombia, 2023). La Corte señaló que los errores derivados del funcionamiento de plataformas digitales institucionales no pueden ser trasladados como cargas negativas al administrado ni al funcionario cuando estos se originan en fallas sistémicas u obsolescencia tecnológica. Este pronunciamiento es vital para su tesis, ya que sustenta la proscripción de la responsabilidad objetiva en materia fiscal: si la infraestructura estatal opera como una "*caja negra*" ininteligible o falla por falta de soporte en la periferia, se rompe el vínculo de culpabilidad necesario para el reproche sancionatorio. En suma, estas sentencias obligan a transitar de una visión tecnocrática del Derecho Administrativo a una visión humanista y territorializada de la transformación digital.

3. Control fiscal: tensiones del modelo preventivo en municipios de sexta categoría

La arquitectura institucional del control fiscal en Colombia ha experimentado una transformación estructural con la expedición del Acto Legislativo 04 de 2019, que reformó el artículo 267 de la Constitución Política (Congreso de la República de Colombia, 2019). Esta modificación supuso el tránsito desde un modelo clásico de control posterior y selectivo, centrado en la auditoría ex post de actos administrativos y ejecución presupuestal, hacia un esquema mixto que incorpora el control concomitante y preventivo, con capacidad de intervención durante el desarrollo de la gestión fiscal.

Este giro en la función de vigilancia del patrimonio público no habría sido viable sin la infraestructura habilitante de la digitalización de la gestión contractual y presupuestal. En efecto, la lógica de un control en tiempo real presupone la existencia de trazabilidad inmediata y automatizada de los actos administrativos, lo que implica que la información debe generarse, registrarse y transmitirse a través de plataformas digitales interoperables que permitan su consulta y análisis por los órganos de control.

Sin embargo, esta mutación estructural del modelo de control fiscal no es jurídicamente neutra ni institucionalmente simétrica para todos los niveles del Estado. En particular, los municipios de sexta categoría —caracterizados por baja capacidad institucional, limitaciones tecnológicas estructurales y debilidad en la profesionalización del servicio público— quedan expuestos a un esquema de hiperobservabilidad digital, en el que su gestión contractual se torna visible en tiempo real para organismos de control que operan sobre infraestructuras tecnológicas centralizadas y altamente tecnificadas, mientras ellos conservan medios rudimentarios para producir, administrar y auditar la información exigida.

Desde un enfoque garantista, esta asimetría funcional genera tensiones constitucionales relevantes, en tanto existe un desequilibrio entre el poder de vigilancia y la capacidad de defensa, que puede traducirse en reproches disciplinarios o fiscales fundados más en deficiencias estructurales que en infracciones voluntarias o culpables. En términos dogmáticos, el principio de proporcionalidad y el derecho fundamental al debido proceso (art. 29 C.P.) exigen que el nuevo control fiscal digital sea ejercido con criterios de equidad institucional, reconociendo las condiciones materiales de operación de los entes territoriales y evitando la imposición de cargas normativas que resulten imposible de cumplir en condiciones reales.

Si bien la reforma introducida por el Acto Legislativo 04 de 2019 pretendía dotar al sistema de control fiscal de una capacidad anticipatoria y correctiva —mediante el reconocimiento constitucional del control concomitante y preventivo—, su diseño normativo presenta una asimetría funcional sustantiva que resulta crítica para los fines de esta investigación. En efecto, el texto constitucional reformado reservó de manera exclusiva a la Contraloría General de la República el ejercicio de estas nuevas modalidades de control, excluyendo expresamente a las contralorías territoriales de dicha competencia (Constitución Política de Colombia, Art. 267 modificado por el Acto Legislativo 04 de 2019). (Congreso de la República de Colombia, 2019)

Esta opción de diseño configura una desconexión sistémica, al concentrar la facultad de vigilancia preventiva en un órgano central, mientras limita —por vía de exclusión normativa— la capacidad de control de las entidades que se encuentran más próximas al nivel donde estructuralmente se producen los mayores riesgos de desviación de recursos: la administración local periférica. En otras palabras, los entes de control con mayor cercanía territorial e inmediatez operativa carecen de competencia para intervenir de manera preventiva, incluso en contextos críticos de debilidad institucional, como los municipios de sexta categoría, donde la oportunidad del control podría marcar la diferencia entre la captura del aparato administrativo o su corrección temprana.

Más aún, esta dualidad no es solo de carácter competencial, sino que reproduce una profunda brecha tecnológica, en tanto la Contraloría General de la República opera sobre plataformas de analítica avanzada, sistemas de alerta temprana y acceso centralizado a bases de datos como el SECOP II, el SIA Observa y el Sistema de Información del Presupuesto General de la Nación, mientras que muchas contralorías territoriales carecen de la infraestructura mínima, del talento humano especializado o de las licencias necesarias para explotar la huella digital generada por estos sistemas (Contraloría General de la República, 2020a).

El resultado es la consolidación de un modelo de control de doble velocidad, que no solo profundiza las asimetrías organizacionales, sino que también institucionaliza un tipo de desigualdad digital en el acceso al control fiscal efectivo, dejando a los entes territoriales con menor capacidad —y particularmente a los municipios de sexta categoría— en un estado de fricción institucional constante, expuestos a controles tardíos, ineficientes o meramente formales.

En el contexto del nuevo modelo de control fiscal preventivo, la función de advertencia introducida por el Acto Legislativo 04 de 2019 exige una reinterpretación de su naturaleza y

efectos jurídicos. Si bien la Constitución prohíbe expresamente toda forma de coadministración por parte de los órganos de control (Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 267), y por tanto, la advertencia carece de fuerza vinculante o eficacia decisoria, no puede reducirse —como a veces ocurre en la práctica— a una sugerencia voluntarista, inocua o retóricamente prescindible.

La advertencia se sitúa en un espacio normativo intermedio, en tanto constituye una actuación que no vincula formalmente, pero que genera efectos jurídicos indirectos relevantes. En particular, configura un deber reforzado de diligencia para la administración advertida, que no puede permanecer pasiva o indiferente frente al señalamiento técnico del órgano de control. En caso de omisión injustificada o respuesta meramente formal, la inobservancia reiterada de advertencias debidamente fundamentadas podría constituir un indicio determinante para estructurar la noción de culpa grave dentro de un eventual proceso de responsabilidad fiscal (Contraloría General de la República, 2020b).

Sin embargo, en la práctica institucional colombiana —y especialmente en el nivel municipal de sexta categoría— se observa con frecuencia un fenómeno que esta tesis identifica como “*impunidad preventiva*”. La falta de coercibilidad inmediata de la advertencia permite que, aun frente a advertencias reiteradas, la administración pública no adopte medidas correctivas efectivas.

En entornos operativamente complejos y crecientemente digitalizados, este fenómeno se agrava con lo que puede denominarse “colonización técnica”: la utilización estratégica de la complejidad tecnológica como escudo defensivo frente a la responsabilidad administrativa o fiscal. Así, tras la emisión de una advertencia, algunos gestores públicos despliegan estrategias formales de cumplimiento que simulan reacción institucional, sin corregir los riesgos sustantivos advertidos. Estas artimañas técnicas —que raramente pueden ser detectadas por organismos de control con capacidad técnica limitada— incluyen, por ejemplo: la alegación de fallas de interoperabilidad entre sistemas, errores de parametrización del SECOP II, supuestas inconsistencias de migración de datos, o retrasos atribuibles a terceros contratistas TIC.

Lo que se produce, entonces, es una apariencia de cumplimiento formal, que permite desactivar los efectos prácticos de la advertencia, sin incidir en la reducción del riesgo fiscal de fondo. Para los municipios con menores capacidades institucionales, esta situación no sólo perpetúa la vulnerabilidad estructural frente al descontrol del gasto, sino que refuerza patrones de

impunidad técnica altamente sofisticados, en los que la falta de rendición de cuentas no se debe a la ausencia de control, sino a la instrumentalización tecnocrática del propio ecosistema de control.

La reglamentación de este nuevo modelo, articulada inicialmente en el Decreto Ley 403 de 2020, intentó instaurar una lógica sancionatoria basada en presunciones de responsabilidad que derivaban de la simple comprobación de un detrimento al patrimonio público. Esta aproximación fue corregida por la Corte Constitucional en la Sentencia C-237 de 2022, al determinar que la eficiencia en el recaudo no puede desplazar el principio de culpabilidad como piedra angular del debido proceso (Corte Constitucional de Colombia, 2022). Para las administraciones de sexta categoría, este límite jurisprudencial es vital, pues impide que los errores técnicos o el desconocimiento en la manipulación del SECOP II sean catalogados automáticamente como conductas dolosas o gravemente culposas, protegiendo al gestor local de un régimen de responsabilidad objetiva que ignoraría las brechas estructurales del territorio.

El modelo subyacente en las normas declaradas inexecutable se articulaba sobre una ecuación dogmáticamente inaceptable: daño fiscal + nexo funcional = responsabilidad fiscal, sin necesidad de acreditar la existencia de dolo, culpa grave o negligencia calificada. En otras palabras, el dato desplazaba al juicio, y la trazabilidad digital, propia de plataformas como el SECOP II, se erigía en una suerte de “*evidencia autosuficiente*” de responsabilidad, ignorando que la responsabilidad patrimonial estatal no puede construirse sobre presupuestos de imputación objetiva, ni siquiera en un régimen especial como el fiscal.

Desde una óptica garantista, la tesis sostiene que este límite jurisprudencial es especialmente relevante para los municipios de sexta categoría, donde la probabilidad de errores no dolosos —derivados del desconocimiento funcional del SECOP II, la deficiencia en la carga de información, o la inobservancia involuntaria de estándares técnicos— es estructuralmente mayor, como resultado de la brecha de capital humano, conectividad y soporte institucional.

Equiparar estos déficits de capacidad operativa a formas de dolo eventual o culpa grave supone, en la práctica, instituir un régimen de responsabilidad objetiva encubierta en los contextos donde, precisamente, la brecha digital y organizacional es más profunda. Esto no solo vulnera el principio de igualdad material ante la ley (art. 13 C.P.), sino que genera una perversión del sistema: se castiga con mayor severidad a quienes actúan con menor capacidad, trasladando a los más vulnerables el peso de un sistema tecnocráticamente estandarizado.

Por ello, resulta imprescindible que la trazabilidad tecnológica no se confunda con imputación automática, y que la existencia de una huella digital del daño no sustituya el análisis individualizado de la conducta, el contexto y la capacidad operativa del gestor, so pena de convertir la modernización del control en un dispositivo de exclusión jurídica sistemática de los entes más frágiles del orden territorial.

4. Conclusiones sobre la gestión pública digital y la brecha de derechos en municipios de sexta categoría

El recorrido por el ecosistema jurídico de la gestión pública digital en Colombia permite identificar con nitidez tres hallazgos dogmáticos fundamentales, los cuales orientarán tanto el diseño metodológico del trabajo empírico como la construcción normativa del modelo de evaluación de cumplimiento diferencial propuesto en esta investigación.

En primer lugar, el análisis desarrollado permite afirmar que la digitalización ha alterado de forma sustantiva la configuración del principio de publicidad y del derecho fundamental de acceso a la información pública, particularmente desde la expedición de la Ley 1712 de 2014, la cual consagró el principio de máxima divulgación y la obligación de transparencia activa como ejes estructurantes del actuar administrativo (Congreso de la República de Colombia, 2014).

Este tránsito normativo ha supuesto una mutación en el régimen de publicidad, que ha pasado de estar fundado en mecanismos analógicos, físicos y esencialmente formales, a un esquema en el que la existencia misma del derecho se condiciona al uso de plataformas tecnológicas, lo cual convierte a la infraestructura digital en una condición de posibilidad para su exigibilidad efectiva. En otras palabras, la transparencia ha dejado de ser un acto de voluntad publicadora para convertirse en una operación automatizada que presupone capacidades técnicas específicas y una arquitectura digital operativa previa.

Sin embargo, la aplicación uniforme de este estándar de transparencia digital —sin considerar las profundas asimetrías institucionales, presupuestales y territoriales— genera una tensión estructural con el derecho a la igualdad (art. 13 C.P.). En efecto, en los municipios de sexta categoría, la llamada “*brecha digital*” no puede ser entendida únicamente como un rezago técnico o una demora en la modernización, sino como un obstáculo estructural que impide el ejercicio efectivo de derechos fundamentales.

Esta situación no solo reduce la capacidad de los ciudadanos para acceder a información pública o ejercer control social, sino que configura una desigualdad material en el goce de los derechos constitucionales, que esta tesis conceptualiza como “*ciudadanía censitaria digital*”. En este modelo fáctico, el acceso al escrutinio de la gestión pública y a la participación informada en los asuntos colectivos depende del grado de desarrollo tecnológico del territorio donde se reside. Es decir, la arquitectura digital de cada entidad territorial determina el alcance práctico de los

derechos de sus habitantes, perpetuando patrones de exclusión institucional que contradicen frontalmente el mandato de universalidad y progresividad que subyace al Estado social de derecho.

Este hallazgo revela, por tanto, una contradicción latente entre la pretensión democratizadora del discurso del gobierno abierto y los efectos regresivos de su implementación uniforme en contextos de debilidad estructural, cuestión que deberá ser atendida mediante criterios de asimetría regulatoria, apoyos institucionales diferenciados y un modelo de evaluación proporcional del cumplimiento, capaz de conciliar el deber de transparencia con las condiciones reales de operación de las entidades más vulnerables.

El estudio del régimen de contratación estatal en su dimensión digital —particularmente a partir del análisis del SECOP II y la implementación obligatoria de pliegos tipo— permite advertir una transformación estructural en la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo contractual. La plataforma tecnológica ha adquirido el carácter funcional de una fuente normativa de facto, en la medida en que introduce condicionamientos jurídicos positivos que inciden directamente en la validez, existencia y eficacia, bajo la forma de lo que puede calificarse como una solemnidad digital *ad substantiam actus*.

En este nuevo ecosistema de gestión contractual, elementos técnicos como el workflow electrónico, los campos obligatorios, las reglas de negocio codificadas y los formatos estandarizados no constituyen meras herramientas instrumentales, sino estructuras normativas que condicionan el obrar administrativo, delimitan el margen de maniobra funcional de los servidores públicos y, en algunos casos, sustituyen la deliberación jurídica por la automatización algorítmica del procedimiento. Este fenómeno se inscribe dentro de lo que Reidenberg (1998) denominó “*Lex Informatica*”, esto es, la progresiva absorción del contenido normativo por parte del código tecnológico.

Si bien es cierto que esta codificación algorítmica del procedimiento contribuye a restringir márgenes de discrecionalidad opaca, lo que en principio dificulta ciertas prácticas de corrupción administrativa —como los denominados pliegos sastre—, su implementación en contextos de baja capacidad institucional ha derivado en la aparición de una nueva patología administrativa, caracterizada por la tercerización fáctica de la función contractual.

En efecto, la complejidad operativa del sistema, unida a la carencia de personal técnico calificado en las plantas administrativas locales, ha generado una disociación entre el titular jurídico de la competencia (alcalde u ordenador del gasto) y el operador material del entorno digital

(habitualmente un contratista de prestación de servicios). Esta fragmentación funcional diluye la línea de responsabilidad administrativa, dificulta la reconstrucción de los procesos decisorios, y crea zonas grises de opacidad técnica donde la posibilidad de simular cumplimiento o desviar decisiones sustantivas bajo el escudo de la complejidad tecnológica se vuelve cada vez más plausible.

En los municipios de sexta categoría, esta disociación es especialmente grave. En estos entes, el conocimiento operativo de los sistemas informáticos suele concentrarse en muy pocas personas, y la dependencia de apoyos externos —que rotan con frecuencia— convierte la continuidad institucional en un escenario de alta fragilidad funcional. Este contexto genera un riesgo latente de captura tecnológica, en el cual la plataforma, lejos de ser un instrumento de transparencia, se convierte en un dispositivo ininteligible para el control ciudadano y para el propio titular del procedimiento, afectando el principio de racionalidad, legalidad y control de la función administrativa (art. 209 C.P.).

La reforma al control fiscal introducida por el Acto Legislativo 04 de 2019 habilitó una modalidad de vigilancia preventiva y concomitante que responde a la lógica de la gestión pública en tiempo real y que se apoya —de manera decisiva— en la disponibilidad de información digitalizada relativa a la ejecución contractual y presupuestal de las entidades vigiladas. Esta ampliación funcional parte del presupuesto de que la trazabilidad inmediata del dato constituye un insumo objetivo para anticipar riesgos y corregir desviaciones antes de que se consolide un daño al erario (Congreso de la República de Colombia, 2019).

No obstante, el diseño constitucional adoptado revela una asimetría funcional significativa. La competencia para desplegar esta modalidad de control quedó exclusivamente en cabeza de la Contraloría General de la República, mientras que las contralorías territoriales, encargadas de vigilar la gestión en el nivel donde los riesgos de captura política y corrupción local son estructuralmente más elevados, permanecen restringidas al modelo clásico de control posterior y selectivo (Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 267 mod.). Esta centralización decisoria produce una desconexión sistémica: el órgano con mayor proximidad territorial carece de las herramientas preventivas, mientras que el órgano central, con mayor infraestructura tecnológica, opera a distancia sobre un volumen creciente de datos cuya interpretación exige capacidades altamente especializadas.

El desarrollo reglamentario de este esquema, a través del Decreto Ley 403 de 2020, y su posterior depuración por la Sentencia C-237 de 2022, evidencian una tensión dogmática aún no resuelta. El legislador extraordinario intentó automatizar la sanción fiscal sobre la base del solo dato del daño patrimonial, configurando presunciones de responsabilidad que sustitúan indebidamente el análisis subjetivo de la conducta. La Corte Constitucional declaró inconstitucional esta aproximación, recordando que la modernización tecnológica del control fiscal —por valiosa que sea— no autoriza la derogación fáctica del principio de culpabilidad ni la introducción de esquemas de responsabilidad objetiva encubierta (Corte Constitucional, 2022). En consecuencia, herramientas como el SECOP II, la analítica de datos o los cruces automatizados de información no pueden erigirse en mecanismos autosuficientes de imputación, sino que deben integrarse en un juicio normativamente cualificado sobre la conducta del gestor, conforme al artículo 29 superior.

Esta tensión se manifiesta con particular intensidad en los municipios de sexta categoría. En estos entornos, la frecuencia de errores operativos vinculados a la falta de capacitación, la fragilidad de los sistemas de información o las dificultades en la interacción con plataformas complejas incrementa el riesgo de que la incapacidad técnica sea interpretada —erróneamente— como dolo o culpa grave. Esta deriva supone, en la práctica, la instauración de un régimen de responsabilidad objetiva velada, incompatible con el debido proceso y con el estándar de imputación subjetiva exigido por la jurisprudencia constitucional.

A partir de los tres hallazgos desarrollados —la mutación digital del principio de publicidad, la tercerización fáctica de la función contractual y la intensificación asimétrica de la responsabilidad fiscal—, se formula la hipótesis central que ha orientado el curso de esta investigación: en ausencia de mecanismos normativos explícitos de asimetría regulatoria y sin apoyos institucionales diferenciados ajustados al nivel de capacidad de las entidades, la digitalización de la gestión pública y del control fiscal en los municipios de sexta categoría tiende a operar como un dispositivo de reproducción de desigualdades estructurales.

En este escenario, la brecha tecnológica —lejos de ser un obstáculo meramente instrumental— se transforma en una brecha en el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales, y en la configuración de un régimen de responsabilidad más gravoso, precisamente en aquellos contextos donde las condiciones objetivas de cumplimiento son sustancialmente inferiores. Esta hipótesis —de carácter dogmático y empírico a la vez— articula la tesis crítica de

que la arquitectura jurídica y tecnológica vigente, al imponer estándares uniformes de gestión y control sin considerar las disparidades institucionales del territorio, profundiza la desigualdad jurídica en lugar de corregirla, afectando de manera directa los principios de publicidad, debido proceso, responsabilidad subjetiva y equidad en el acceso a la administración pública.

La superación de la brecha tecnológica en la periferia colombiana exige que el ordenamiento jurídico administrativo abandone la homogeneidad normativa y adopte un modelo de asimetría regulatoria fundamentado en el principio de igualdad sustantiva. Como se ha expuesto, la aplicación uniforme de obligaciones tecnológicas en municipios de sexta categoría incurre en un olvido estructural que ignora los diferentes niveles de desarrollo institucional, por lo que se requiere una transición hacia la diferenciación normativa. En consecuencia, se propone una reconfiguración del marco legal que contemple mecanismos de trato diferenciado, tales como la flexibilización de plazos para la implementación de sistemas transaccionales y la creación de esquemas de apoyo técnico centralizado, donde la carga operativa del cargue de información en plataformas nacionales sea asumida por entes de nivel superior. Este modelo encuentra sustento en la necesidad de evitar que la modernización del Estado derive en una carga administrativa desproporcionada que resulte imposible de cumplir en condiciones reales de precariedad (Riviére, 2020).

Desde una óptica de la seguridad jurídica, la asimetría regulatoria debe proyectarse con especial énfasis sobre el régimen de responsabilidad fiscal y disciplinaria. Resulta indispensable que el legislador y la jurisprudencia reconozcan causales de exclusión de responsabilidad cuando las omisiones en el reporte de información o los errores en el uso de plataformas como el SECOP II se deriven directamente de deficiencias estructurales, tales como la falta de conectividad intermitente o el déficit de capital humano especializado. Al respecto, Ramírez-Alujas (2011) advierte que los paradigmas de gobierno abierto requieren condiciones habilitantes previas; de lo contrario, se corre el riesgo de instituir un régimen de responsabilidad objetiva encubierta, proscrito por la Constitución, donde se castiga la precariedad del entorno en lugar de la negligencia del funcionario. Por ello, se propone que la normativa diferencie las obligaciones de resultado de las de medio, permitiendo que en los municipios con menores capacidades fiscales la validez del acto administrativo no dependa exclusivamente de su registro digital instantáneo.

En conclusión, la propuesta de asimetría regulatoria aquí planteada busca que el Derecho Administrativo reconozca la diversidad territorial de Colombia, garantizando que el principio de

publicidad se cumpla mediante canales que guarden proporción con la realidad tecnológica del ente local. Solo a través de una normativa diferenciada es posible asegurar que el tránsito hacia un Estado digital no sacrifique la autonomía territorial ni convierta la administración pública de la periferia en un sujeto permanentemente sancionable. Esta visión propositiva permite que la investigación no se limite a la descripción del problema, sino que ofrezca una solución jurídica armonizada con los mandatos de justicia y equidad territorial consagrados en el artículo 13 de la Constitución Política y los desarrollos de la Corte Constitucional (Sentencia T-063, 2021).

Referencias Bibliográficas

- Agencia Nacional de Contratación Pública. (2002). Informe de avance en la implementación del SECOP II por entidades territoriales. Colombia Compra Eficiente. https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2024/09/informe_de_gestion_cce_2022_0.pdf
- Agencia Nacional de Contratación Pública. (2022). *Protocolo de indisponibilidad del SECOP II V*. Colombia Compra Eficiente. <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/protocolo-de-indisponibilidad-del-secop-ii>
- Asamblea Nacional Constituyente. (7 de julio de 1991). *Constitución Política de Colombia*. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Bannister, F., y Connolly, R. (2014). ICT, public values and transformative government: A framework and programme for research. *Government Information Quarterly*, 31(1), 119-128. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.06.002>
- Congreso de la República de Colombia. (06 de marzo de 2014). Ley 1712 de 2014. *Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 49.084. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=56882>
- Congreso de la República de Colombia. (30 de julio de 2009). Ley 1341 de 2009. *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*. Diario Oficial No. 47.426. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1341_2009.html
- Congreso de la República de Colombia. (18 de Enero de 2011). Ley 1437 de 2011. *Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso Administrativo [CPACA]*. Diario Oficial No. 47956. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html
- Congreso de la República de Colombia. (18 de septiembre de 2019). Acto legislativo 4 de 2019. *Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal*. Diario Oficial No. 51.080. http://secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_04_2019.html#2

- Congreso de la República de Colombia. (22 de julio de 2020). Ley 2022 de 2020. *Por la cual modifica el artículo 4o de la Ley 1882 de 2018 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 51.383.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2022_2020.html
- Congreso de la República de Colombia. (25 de agosto de 2020). Ley 2052 de 2020. *Por medio de la cual se establecen disposiciones transversales a la Rama Ejecutiva del nivel nacional y territorial y a los particulares que cumplan funciones públicas y/o administrativas, en relación con la racionalización de trámites y se dictan otras d.* Diario Oficial No. 51.417.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2052_2020.html
- Contraloría General de la República. (2020a). *Guía sobre el ejercicio de la función de advertencia en el control fiscal*. CGR.
- Contraloría General de la República. (2020b). *Informe sobre capacidades institucionales del control fiscal territorial*. CGR.
- Corte Constitucional de Colombia. (9 de mayo de 2013). Sentencia C-274. *Magistrada sustanciadora: María Victoria Calle Correa*.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80453>
- Corte Constitucional de Colombia. (18 de marzo de 2021). Sentencia C-063. *Magistrado ponente: Jorge Enrique Ibañez Najar*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/c-063-21.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (30 de junio de 2022). Sentencia C-237. *Magistrada ponente: Paola Andrea Meneses Mosquera*.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/c-237-22.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (30 de noviembre de 2022). Sentencia T-431. *Magistrado Sustanciador: Antonio José Lizarazo Ocampo*.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/t-431-22.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (3 de mayo de 2023). Sentencia T-133. *Magistrada Ponente: Cristina Pardo Schlesinger*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/t-133-23.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (15 de mayo de 2023). Sentencia T-158. *Magistrado sustanciador: Antonio José Lizarazo Ocampo*.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/t-158-23.htm>

- Criado, J. I., Sandoval-Almazán, R., y Gil-García, J. R. (2013). Government innovation through social media. *Government Information Quarterly*, 30(4), 319-326. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.10.003>
- Departamento Nacional de Planeación (dnp). (8 de noviembre de 2019). Conpes 3975 de 2019. *Política Nacional para la transformación digital e inteligencia artificial*. Consejo Nacional de Política y Social. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3975.pdf>
- DiMaggio, P. J., y Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160. <https://doi.org/10.2307/2095101>
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., y Tinkler, J. (2006). *Digital era governance: IT corporations, the state, and e-government*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199296194.001.0001>
- Fountain, J. E. (2001). *Building the virtual state: Information technology and institutional change*. Brookings Institution Press.
- Fricker, M. (2007). *Epistemic injustice: Power and the ethics of knowing*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198237907.001.0001>
- García Villegas, M., y Ceballos Bedoya, M. A. (2009). Estudio preliminar: Derecho, justicia y sociedad en Colombia. En *Democracia, justicia y sociedad* (pp. 15-46). Siglo del Hombre; Universidad de los Andes.
- Janssen, M., Charalabidis, Y., y Zuiderwijk, A. (2012). Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government. *Information Systems Management*, 29(4), 258-268. <https://doi.org/10.1080/10580530.2012.716740>
- Meijer, A. J., Curtin, D., y Hillebrandt, M. (2012). Open government: Connecting vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 10-29. <https://doi.org/10.1177/0020852311429533>
- O'Reilly, T. (2011). Government as a platform. *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, 6(1), 13-40. https://doi.org/10.1162/INOV_a_00056
- Open Government Partnership (OGP). (2011). *Open Government Declaration*. <https://www.opengovpartnership.org/how-we-work/joining-ogp/open-government-declaration/>

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD). (2016). *Open Government: The Global Context and the Way Forward*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264268104-en>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD). (2019). *Digital Government Review of Brazil: Towards the Digital Transformation of the Public Sector*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264307636-en>
- Oszlak, O. (2013). Estado abierto: ¿una política, una forma de gobierno o un nuevo paradigma. 1-32. XVIII Congreso Internacional del CLAD. <http://oscaroszlak.org.ar/gallery/estado%20abierto%20hacia%20un%20nuevo%20paradigma%20de%20gesti%C3%B3n%20p%C3%ABlica.pdf>
- Pasquale, F. (2015). *The Black Box Society: The secret algorithms that control money and information*. Harvard University Press. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt13x0hch>
- Presidencia de la República de Colombia. (26 de mayo de 2015). Decreto 1078 de 2015. *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*. Diario Oficial No. 49523. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=62513>
- Presidencia de la República de Colombia. (16 de marzo de 2020). Decreto ley 403 de 2020. *Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal*. Diario Oficial No. 51.25. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0403_2020.html
- Ramírez-Alujas, Á. (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión Pública. tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 9(15), 99-125. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3808851>
- Reidenberg, J. R. (1998). Lex Informatica: The Formulation of Information Policy Rules through Technology. *Texas Law Review*, 76(3), 553-584. https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1041&context=faculty_scholarship
- Rivière, J. (2020). *Gobierno digital en América Latina: entre la promesa tecnológica y la brecha institucional*. Flacso.
- Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organization*. Oxford University Press.

- Wirtz, B. W., y Birkmeyer, S. (2015). Open Government: Origin, development, and conceptual perspectives. *International Journal of Public Administration*, 38(5), 381-396. <https://doi.org/10.1080/01900692.2014.942735>
- Yu, H., y Robinson, D. G. (2012). The new ambiguity of “open government. *UCLA Law Review Discourse*(59), 178-208. <https://www.uclalawreview.org/the-new-ambiguity-of-open-government/>