

APROBADO
7. IX. 2026

PROPOSICIÓN #34

CREACIÓN DE LA COMISIÓN ACCIDENTAL DE AGENDA DIGITAL

Mesa Directiva

Honorable Senado de la República

Respetados integrantes de la Mesa Directiva y señor secretario,

Los suscritos Senadores de la República solicitamos respetuosamente que, en virtud del artículo 66 de la Ley 5 de 1992, se cree y se designe la **COMISIÓN ACCIDENTAL DE AGENDA DIGITAL**, de acuerdo con los siguientes fundamentos:

Solicitamos igualmente que, en el mismo acto, se comunique a la Honorable Mesa Directiva de la Cámara de Representantes la invitación a designar, en ejercicio de la misma facultad del artículo 66, una comisión accidental homóloga, con el fin de que ambas células coordinen su agenda y adelanten de manera conjunta las audiencias públicas, las mesas técnicas y los informes previstos en el mandato de esta proposición.

FUNDAMENTOS

1. El artículo 66 de la Ley 5 de 1992 establece que: “Para el mejor desarrollo de la labor legislativa y administrativa, los presidentes y las Mesas Directivas de las Cámaras y sus Comisiones Permanentes podrán designar Comisiones Accidentales para que cumplan funciones y misiones específicas”.
2. La agenda digital no es un asunto sectorial: es una condición estratégica y transversal para el desarrollo del país. A nivel global, la economía digital es hoy uno de los segmentos más dinámicos de la economía, con tasas de crecimiento entre el 10% y el 12% anual -muy por encima del PIB mundial- y una inversión extranjera directa que ya representa cerca del 28% del total global¹. En Colombia, sin embargo, persisten importantes rezagos en conectividad, transformación digital, talento, inteligencia artificial y ciberseguridad, factores que hoy determinan la productividad de las empresas, la calidad de los servicios públicos, la seguridad nacional y las oportunidades de los ciudadanos. Precisamente por su carácter transversal, esta agenda compromete simultáneamente a múltiples ministerios y entidades -entre ellos el Ministerio TIC, el Ministerio de Ciencia, el Ministerio de Comercio, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo, el SENA, el Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación y la Presidencia de la República-, así como a varias comisiones constitucionales del Congreso. Sin embargo, hoy no existe un espacio parlamentario encargado de articular esa discusión, ejercer seguimiento integral a la política pública digital y construir una agenda legislativa coherente. Esta necesidad es, antes que tecnológica,

¹UNCTAD, World Investment Report 2025; UNCTAD, Digital Economy Report 2025.


7. IX. 2026

económica. Con un crecimiento promedio cercano al 1,5% durante el cuatrienio que concluye y una tasa de inversión en su nivel más bajo en seis décadas, Colombia requiere nuevas fuentes de productividad que permitan acelerar el crecimiento sin generar presiones fiscales significativas. La transformación digital constituye una de las pocas políticas públicas capaces de elevar simultáneamente la productividad, la competitividad y la eficiencia del Estado. No obstante, el Congreso continúa abordando esta agenda de manera fragmentada: la conectividad se discute en las Comisiones Sextas; los incentivos económicos y tributarios, en las Terceras; la infraestructura energética para centros de datos, en las Quintas; y los proyectos de inteligencia artificial avanzan sin una visión articulada del Legislativo. La Comisión Accidental de Agenda Digital busca precisamente integrar estas discusiones bajo una visión común de productividad, inclusión y prosperidad, entendiendo la tecnología no como un fin en sí mismo, sino como un instrumento para impulsar el desarrollo económico y social del país.

3. En conectividad, los avances en acceso coexisten con brechas persistentes de cobertura y calidad. Aunque el 73,9% de los hogares cuenta con acceso a Internet y, por primera vez, más de la mitad de los hogares rurales (56,9%) están conectados, la brecha urbano-rural sigue siendo estructural: en zonas rurales solo el 42,2% de los hogares conectados accede por redes fijas. En términos comparados, Colombia registra 17,2 suscripciones de banda ancha fija por cada 100 habitantes frente a 36,2 del promedio OCDE; la velocidad promedio de descarga en internet móvil (43,7 Mbps) ubica al país en el puesto 84 entre 103 naciones, por debajo incluso del promedio latinoamericano (59,2 Mbps); y la penetración de 5G apenas alcanza 7,3 suscripciones por cada 100 habitantes, frente a 41,4 en la OCDE². Cerrar estas brechas es condición necesaria para la equidad regional y la competitividad. Hacerlo exige una agenda de infraestructura habilitante que hoy no tiene conducción legislativa: ampliar la capacidad internacional mediante cables submarinos, habilitar soluciones satelitales bajo un principio de neutralidad tecnológica para zonas rurales y apartadas, desplegar fibra óptica de alta velocidad en las ciudades con acceso compartido a la infraestructura pasiva de otros sectores, y revisar la eficiencia, la focalización y la sostenibilidad financiera del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FUTIC), cuya ejecución en programas de servicio universal y cuyos gastos administrativos han sido objeto de observaciones por parte de los organismos de control³.
4. En gobierno digital, Colombia -que llegó a ser referente regional- muestra señales claras de retroceso. En el Índice de Gobierno Digital de la OCDE, el país cayó del puesto 7 al 16 entre los miembros de la organización y perdió el liderazgo latinoamericano frente a Chile La

²DANE, Encuesta de Calidad de Vida (ECV) 2025; DANE, Encuesta Nacional de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (ENTIC) 2024; UIT, World Telecommunication/ICT Indicators 2024; Ookla Speedtest Global Index (enero de 2026); OCDE, Estudio Económico de Colombia 2026.

³Contraloría General de la República (2025), Conectividad digital de Colombia 2018-2024: evaluación de política pública.

adopción ciudadana también es limitada: solo el 26% de los ciudadanos conoce el portal único del Estado (gov.co) y apenas el 9% de la población adulta se ha autenticado en él, lo cual contrasta de manera notable frente a casos como el de Brasil donde han logrado alcanzar al 91% de la población usando gov.br, incluso aunque ambos portales fueron lanzados el mismo año (2019). Como fortaleza, el país lidera América Latina en datos abiertos (puesto 8 entre 36 países en el índice OURData de la OCDE), activo que debe apalancarse para recuperar el dinamismo perdido⁴. Finalmente, la identidad digital sigue siendo un reto para el país, lo cual hace que se pierda la oportunidad de prestar mejores servicios a la ciudadanía. La identidad digital está fragmentada, las entidades no intercambian entre sí la información que ya tienen y le siguen exigiendo los mismos documentos al ciudadano. Se requiere que operen de manera articulada cuatro piezas: la cédula y la autenticación digital a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil, la carpeta ciudadana digital, la interoperabilidad efectiva entre entidades y una gobernanza clara de los datos del Estado. Mientras ello no ocurra, la digitalización de trámites seguirá siendo una suma de esfuerzos aislados que no sustituye los canales presenciales ni produce las ganancias de eficiencia fiscal que el país necesita.

5. El talento digital es uno de los principales cuellos de botella de la economía del conocimiento. En el Global Skills Ranking de Coursera (2025), Colombia se ubica en el puesto 85 entre 109 países y es el único país de América del Sur clasificado en la categoría “Lagging” o rezagado. A ello se suma el déficit de bilingüismo: con 480 puntos en el EF English Proficiency Index, el país ocupa el puesto 76 entre 123 y es el segundo con peor desempeño de América Latina (17 entre 19), muy lejos del promedio OCDE. Las bases de formación también presentan debilidades: en las pruebas PISA 2022, Colombia obtuvo 383 puntos en matemáticas (puesto 64 entre 81 países)⁵. Sin una estrategia decidida de formación, reconversión laboral y bilingüismo técnico, el país no podrá capturar las oportunidades de la economía digital global.
6. En inteligencia artificial y datos, Colombia muestra avances en gobernanza -ocupa el cuarto lugar en el Índice Latinoamericano de IA (2025)- pero enfrenta desafíos estructurales: en el Government AI Readiness Index retrocedió de 59,3 a 56,0 puntos y cayó del cuarto al sexto lugar regional; su capacidad instalada de centros de datos (cerca de 50 MW, con proyección a 80MW entre 2026-2027) es la más baja entre los mercados líderes de la región; y en el frente normativo se evidencia una excesiva fragmentación legislativa, con más de 14 proyectos de ley sobre IA radicados entre 2022 y 2026 con enfoques múltiples y sin coordinación⁶. Esta dispersión legislativa confirma la necesidad de un espacio parlamentario que articule y ordene la agenda normativa digital. Corresponde al Congreso fijar una posición unificada frente a

⁴OCDE, Digital Government Index 2025; OCDE, OURData Index 2025; BID, Transformación digital del Estado en América Latina y el Caribe (2025).

⁵Coursera, Global Skills Report 2025; Education First, EF English Proficiency Index 2025; OCDE, Resultados PISA 2022.

⁶CEPAL y CENIA, Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial (ILIA) 2025; Oxford Insights, Government AI Readiness Index 2025.

esos proyectos, bajo un enfoque basado en riesgos y con ambientes controlados de prueba, en lugar de importar marcos normativos que el país no tiene la capacidad institucional de aplicar.

7. Ahora bien, la capacidad tecnológica del país solo se traduce en productividad si llega al aparato productivo, y es allí donde se concentra el rezago. Las micro, pequeñas y medianas empresas representan más del 95% del tejido empresarial colombiano y registran los niveles más bajos de adopción de tecnologías digitales, de modo que las ganancias de productividad que la economía necesita no dependen tanto de la frontera tecnológica como de su difusión hacia las empresas de menor tamaño. La inteligencia artificial, el internet de las cosas y las tecnologías de registro distribuido son instrumentos para ese propósito, no el propósito en sí mismo. En consecuencia, la política digital debe evaluarse por su efecto sobre la productividad empresarial, y toda regulación de tecnologías avanzadas debe ponderar expresamente si eleva o reduce las barreras de adopción para las empresas de menor tamaño.
8. El emprendimiento tecnológico constituye uno de los principales activos de la economía digital colombiana. Colombia cuenta con uno de los ecosistemas de startups más dinámicos de América Latina, con empresas que desarrollan soluciones en sectores como AgTech, HealthTech, EdTech, ClimateTech y FinTech, impulsando la productividad, la innovación y la generación de empleo de alto valor agregado. En particular, el ecosistema FinTech ofrece una oportunidad estratégica para profundizar la inclusión financiera: aunque el acceso a productos de depósito en Colombia es hoy prácticamente universal, solo el 35% de la población adulta tiene acceso a un crédito formal, una brecha que revela que la inclusión financiera real sigue siendo una tarea pendiente. En ese terreno, el ecosistema Fintech ha dejado de ser una promesa tecnológica para convertirse en una infraestructura de uso masivo. Además, el despliegue de Bre-B, que en sus primeros meses ya acumula más 110 millones de llaves registradas y más de 1200 millones de transacciones por un valor superior a \$192 billones de pesos⁷. El Congreso debe abrir el espacio a la discusión a un ecosistema con una trayectoria de crecimiento, con capacidad tecnológica instalada y con un diagnóstico técnico ya construido sobre dónde están las brechas tecnológicas del sistema financiero colombiano, dentro de la hoja de ruta para acelerar la digitalización del país.
9. En ciberseguridad, el país presenta un nivel de desarrollo apenas intermedio frente a un riesgo creciente sobre su infraestructura crítica. En el Global Cybersecurity Index de la UIT (2024), Colombia obtiene 65,9 puntos sobre 100 (nivel “Establishing”, puesto 12 entre 19 países latinoamericanos), muy por debajo del líder regional Brasil (96,3) y del promedio OCDE (91,7). En 2025 se registraron 62.229 denuncias por delitos informáticos, concentradas en un 88% en hurto por medios informáticos, acceso abusivo y violación de datos personales, mientras que menos del 30% de las empresas industriales y comerciales cuenta con políticas

⁷ La República, El despliegue de Bre-B desde su lanzamiento ya tiene 108 millones de llaves registradas. 2026.

formales de gestión de riesgo TIC⁸. Fortalecer la institucionalidad, actualizar el marco legal de ciberseguridad y ciberdefensa y proteger las infraestructuras críticas es una tarea impostergable en la que el Congreso tiene un papel central.

10. El Estado es el mayor comprador de tecnología del país y esa demanda debe usarse como palanca de adopción y de elevación de estándares. Ello supone revisar y actualizar los acuerdos marco de nube y de servicios de ciberseguridad, activar de manera efectiva los instrumentos de compra pública de innovación, y exigir estándares mínimos de ciberseguridad a todo proveedor del Estado. La compra pública tecnológica es, en un contexto de estrechez fiscal, uno de los pocos instrumentos de política industrial digital que no requiere recursos adicionales.
11. Los frentes descritos -conectividad, gobierno digital, talento, adopción tecnológica, inteligencia artificial, ciberseguridad y compra pública- no admiten tratamiento aislado: su avance depende de la coordinación entre múltiples entidades del Ejecutivo, de metas cuantificables en el próximo Plan Nacional de Desarrollo y de un acompañamiento legislativo sostenido. Desde la Comisión Accidental de Agenda Digital, los Senadores de diversos partidos podremos proponer, debatir, articular y diseñar en conjunto las iniciativas parlamentarias y los ejercicios de control político necesarios para que la transformación digital sea un motor de crecimiento, equidad y modernización del Estado.

La creación de esta Comisión Accidental responde a la necesidad de consolidar un espacio pertinente para el seguimiento, la articulación y la construcción de iniciativas legislativas, políticas públicas y espacios de coordinación institucional alrededor de uno de los principales retos del país: garantizar que la agenda digital -conectividad, gobierno digital, talento, inteligencia artificial y ciberseguridad- se aborde como una prioridad estratégica y transversal del desarrollo nacional.

En consecuencia, se propone que la Comisión tenga por objeto el seguimiento, el control político y la construcción de una agenda legislativa en materia de transformación digital, conectividad, adopción tecnológica y productividad, concentrando inicialmente su trabajo en seis frentes prioritarios, sin perjuicio de que pueda incorporar otros asuntos estratégicos derivados de la evolución tecnológica, las prioridades nacionales y las tendencias internacionales en materia digital: (i) el fortalecimiento de la conectividad e infraestructura digital habilitante, incluida la revisión de la eficiencia y capacidad de ejecución del FUTIC; (ii) la adopción tecnológica del aparato productivo, con énfasis en las micro, pequeñas y medianas empresas; (iii) la transformación digital del sector público; (iv) el desarrollo del talento y las habilidades digitales como condición para la competitividad, la innovación y la inclusión, (v) la construcción de una

⁸UIT, Global Cybersecurity Index 2024; e-Governance Academy, National Cyber Security Index 2023; DANE, ENTIC Empresas; Fiscalía General de la Nación y Policía Nacional, cifras de denuncias por delitos informáticos 2025.

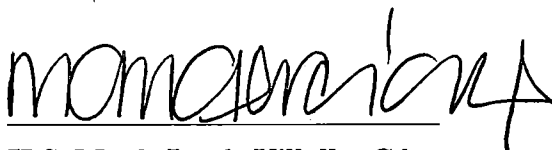
posición unificada del Congreso frente a los proyectos de regulación de inteligencia artificial; (vi) el fortalecimiento de estándares y capacidades de seguridad digital.

Para el cumplimiento de ese encargo, la Comisión adelantaría audiencias públicas sectoriales y territoriales, presentaría a las Plenarias un informe de diagnóstico junto con una agenda legislativa priorizada para el cuatrienio, y rendiría informes de seguimiento a la ejecución de la política pública digital del Gobierno nacional. Proponemos que se adopte la regulación inteligente como método de trabajo, de manera que las iniciativas que promueva se sustenten en evidencia rigurosa, proporcionalidad, neutralidad tecnológica, y, cuando sea necesario, análisis de impacto normativo. Para ello podría invitar a sus sesiones a los ministros y directores de las entidades competentes, a las autoridades regulatorias, al sector privado, a la academia y a los organismos multilaterales, y contar con el acompañamiento técnico de entidades de cooperación internacional y centros de pensamiento, sin erogación presupuestal adicional para el Congreso.

Finalmente, dado que la agenda digital compromete competencias de varias comisiones constitucionales y de ambas cámaras, proponemos que la Comisión coordine su trabajo con la comisión accidental homóloga que llegue a designar la Cámara de Representantes -conservando cada célula su autonomía y la competencia de su respectiva Mesa Directiva- mediante agenda común, audiencias conjuntas e informes coordinados, y que celebre al menos dos sesiones descentralizadas en el territorio nacional, con énfasis en ciudades intermedias.

Proponemos, en consecuencia, que su integración sea pluripartidista y que convoque a Congresistas vinculados a diversas Comisiones. A partir de dicha justificación, solicitamos respetuosamente a la Honorable Mesa Directiva dar trámite a esta proposición.

Cordialmente,



H.S. María Lucía Villalba Gómez
Partido Nuevo Liberalismo