

LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA

Andrés CASTILLO AUCANCELA¹

Alfredo DELGADILLO LÓPEZ²

SUMARIO

I. *Introducción.* II. *Notas generales de la evolución de la administración pública.* III. *Derecho fundamental a la buena administración pública.* IV. *Algunos aspectos del derecho digital en la administración pública.* V. *La buena administración pública electrónica.* VI. *Conclusiones* VI. *Fuentes de información.*

RESUMEN

Este estudio demuestra que la teoría y la práctica en la administración pública han cambiado en beneficio de las personas, especialmente en los últimos años, al grado en el que hoy los medios digitales son indispensables si se tiene como finalidad ejercer una buena función administrativa. Es necesario partir de la evolución de esta disciplina en aras de ajustar esta transformación a lo electrónico y así fusionar estos elementos con el derecho fundamental a la buena administración

ABSTRACT

This paper shows that theory and practice in public administration has changed for the benefit of people, especially in the last years, in such way that digital media is now indispensable if the purpose is to give a good administrative function. It's necessary to start from the evolution of this science in order to adjust this transformation to the electronic and, subsequently, join these elements with the human right to good public administration; also, informatic law

¹ Doctorando en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid (España). Maestría en Derecho Administrativo por la Universidad Andina Simón Bolívar (Ecuador). Especialista Superior en Derecho Administrativo por la Universidad Andina Simón Bolívar (Ecuador). Especialista Superior en Derecho y Gestión de las Telecomunicaciones por la Universidad Andina Simón Bolívar (Ecuador).

² Unidad Académica de Derecho de la Universidad Autónoma de Nayarit (México). Miembro de la Notaría Pública Número Seis de la Primera Demarcación Notarial del Estado de Nayarit. Copartícipe en investigaciones jurídicas de Derecho Digital y Derecho Administrativo. Diplomado en Derecho Digital por la Academia Mexicana de Derecho Informático y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

pública; también, se debe estudiar al derecho digital, ya que sirve como orientación en los aspectos tecnológicos dentro de la administración. Con base en estas premisas, es posible acercarse o llegar al establecimiento de una buena administración pública electrónica.

PALABRAS CLAVE

Administración pública. Administración electrónica. Tecnología. Derecho digital. Buena administración.

should be studied because it serves as an orientation in technological subjects inside the administration. Based on this premises, be able to approach or arrive at the establishment of a good e-government.

KEY WORDS

Public administration. E-government. Technology. Informatic Law. Good administration.

I. INTRODUCCIÓN

Hay dos temas indispensables cuando se habla de administración pública en la actualidad: el primero, su transformación a la luz de los derechos fundamentales y, segundo, la importancia de los medios digitales en la vida de la población.

La administración pública y el derecho administrativo giran en torno al mayor beneficio para la población dentro de un Estado Constitucional de Derecho, lo cual significa que se han alcanzado a diluir el viejo absolutismo y la subordinación de las personas al poder; ahora, la idea es que este se encuentra al servicio de aquellas. Con estas premisas ha surgido el derecho fundamental a la buena administración pública. Es indispensable que se garantice.

Por otro lado, la pandemia situó frente al espejo a las administraciones públicas y a la sociedad en general; por ejemplo, el confinamiento expuso las grandes deficiencias de la administración en la oferta y gestión de trámites por medio de plataformas electrónicas. Asimismo, un gran sector de la población tenía y tiene problemas de acceso al servicio de internet, además del desconocimiento y hasta temor de esta nueva forma de relacionarse con la administración.

No obstante, se debe considerar que, si bien la emergencia sanitaria aceleró, por decirlo de alguna manera, la actuación de una administración electrónica, su implementación era inevitable. Nadie puede negar la vinculación y, hasta dependencia, que las personas tienen en torno a la tecnología en la mayoría de sus actividades, por ende, se incrementa la necesidad de involucrarse en una dinámica digital, pues gracias a las tecnologías creadas dentro de la comunicación, la in-

formación, la salud, la informática, etcétera, se facilitan sus relaciones familiares, laborales, comerciales y se ahorran tiempo, por lo que, el modo de relacionarse administración-población, no podía ser la excepción.

En este sentido, al sumar a) la necesidad de las personas por introducirse en la dinámica digital con b) la finalidad por la que nace el derecho fundamental a la buena administración pública, surge c) la buena administración pública electrónica con el objetivo de garantizar prerrogativas básicas de los ciudadanos, en esta nueva forma de relacionarse con la administración.

II. NOTAS GENERALES DE LA EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Con el fin de facilitar la comprensión de este trabajo, es conveniente realizar una breve reseña de la evolución de la administración pública, para lo cual es necesario remitirse al profesor Joaquín Sánchez Trigueros³, quien la sintetiza en tres modelos predominantes:

1. El modelo clásico o llamado burocrático, caracterizado por ser una forma de organización piramidal con responsabilidades repartidas en función de jerarquías. En este modelo se enfatiza en la legitimidad de potestad, en el control, en el diseño organizacional, en la seguridad jurídica de los actos y en los procesos por encima de los resultados. Este modelo produce un gran aumento del aparato burocrático, como es lógico. Adicionalmente, con la aparición del Estado de Bienestar, el ciudadano recibe todos los servicios directamente de la Administración; en este sentido, se considera al ciudadano no como tal, sino como administrado, como un mero elector y beneficiario de los servicios que le proporciona el Estado, por lo que, no existe una implicación ciudadana en lo público, es así que ni siquiera interviene en la determinación del llamado interés general. Con esta caracterización queda claro que este modelo no es terreno fértil para implantar a la buena administración, pues dista mucho del fundamento base de este concepto, que es la centralidad del ciudadano.

³ Sánchez Trigueros, Joaquín, "Los antecedentes del gobierno abierto: Una mirada retrospectiva en la evolución de la Administración Pública", *Revista Enfoques*, Santiago, Universidad Central de Chile, 2015, p. 73-78, <https://www.redalyc.org/pdf/960/96043202005.pdf>.

2. Un segundo modelo es el llamado de la nueva gestión pública, el cual surge con el fin de hacer frente a los problemas del modelo burocrático. Este modelo conocido como gobierno empresarial, propone conceptos del liderazgo corporativo, cuyo enfoque principal es el aumento de la eficiencia. Sus principales características son: el gerencialismo, la desregulación, la reducción del tamaño del gobierno y de su intervención en la economía. Básicamente busca recuperar la legitimidad de la administración ofreciendo servicios de calidad y considerando al ciudadano como cliente. En este modelo, el ciudadano solamente puede votar a sus representantes para que gobiernen, pues serán terceros (las empresas privadas) quienes gestionarán los servicios públicos; por lo que, el ciudadano se verá aislado de los espacios de consulta, decisión y control. Esta es la razón del fracaso de la nueva gestión pública, pues no existe un papel ciudadano, sino que todo se reduce a una mera relación de cliente-empresa.
3. Finalmente, está el modelo de nueva gobernanza, caracterizado por ser un sistema más abierto, ya que busca legitimar sus decisiones mediante la interrelación con los grupos de interés de la sociedad. Este modelo representa el paso de un estilo jerárquico centralizado a un estilo de gobernar asociado, mediante el cual se fortalece la democracia a través de la participación de los ciudadanos en el proceso de decisión. El Estado deja su papel de actor estelar y pasa a ser un socio colaborador y facilitador. Si bien la decisión final continúa siendo del Estado, con la nueva gobernanza, esta decisión implica hacerlo después de involucrar a los demás actores (empresarios, sociedad civil), a fin de reforzar la democracia y asegurar políticas públicas en concordancia con los intereses de la sociedad. El individuo deja de ser un simple gobernado o administrado, para tener la categoría de ciudadano, el cual participa activamente en la conceptualización de interés general y la manera en que se hace efectivo este interés, por medio de la intervención en el desarrollo de políticas públicas y el control de la prestación de los servicios públicos.

Ahora, esta constante conversación –dígase así– entre la administración y el ciudadano que refiere el tercer modelo para la colaboración en el diseño de la política pública y la toma de decisiones se consigue por medio de la utilización de las

tecnologías de la información y comunicación, las famosas TIC. Es justamente aquí donde entra la administración pública electrónica.

III. DERECHO FUNDAMENTAL A LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Para entender a la buena administración pública electrónica es preciso disgregar este concepto, al menos en dos partes: a) el de buena administración y b) el de administración electrónica.

Así, en un primer término hay que saber: ¿Qué se entiende por buena administración?

Cuando nos referimos a esta se tiene que hacer desde distintos enfoques, en este sentido, si se habla de buena administración como principio debe entenderse desde la óptica de un mandato de optimización para toda la actuación administrativa, mediante el cual todos los actores que participan en el servicio público observen de manera obligatoria las reglas y principios que rigen a la misma. Entre estos, podemos destacar: a) la legalidad, b) la imparcialidad, c) la proximidad al ciudadano, d) la responsabilidad individual del servidor público, e) la simplificación de procedimientos y f) el establecimiento de un sistema de reclamaciones.

Ahora, cuando nos referimos a la buena administración como derecho, básicamente, y como ha indicado el profesor Jaime Rodríguez-Arana: es darle al ciudadano el papel central en el sistema político administrativo de un Estado⁴. En esta tesitura, toda persona tiene derecho a que las decisiones públicas sean objetivas, equitativas, racionales y dictadas dentro de un plazo razonable, quedando en claro que esta es una obligación de las administraciones públicas. Por su parte, la administrativista Xelha Brito agrega que el derecho a la buena administración pública debe de considerarse como fundamental y así obligar a las autoridades a que su actuar gire en torno a este con el objetivo de que siempre se beneficie de la forma más amplia posible a la población.

Es un conjunto de prerrogativas que rigen los actos administrativos en protección de los administrados, consistentes en derechos de carácter procesal, relacionados con la prestación de los servicios públicos y vinculados a la participación ciudadana, solventados en el principio de legalidad y plazo razonable,

⁴ A mayor abundamiento, *Cfr. Rodríguez-Arana, Jaime, El derecho a una buena administración para los ciudadanos, A Coruña, Netbiblo, 2003.*

y anteponiendo el interés general, para que toda persona pueda lograr su libre desarrollo con auxilio del aparato estatal... Asimismo, es un cúmulo de obligaciones de las áreas del Estado que ejercen la función pública administrativa... las cuales deben estar permanentemente ligadas a las obligaciones generales de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos⁵.

Si estas reflexiones no incluyen a las tecnologías dentro de la función administrativa son insuficientes, porque a la luz de la pandemia de la COVID-19 y al estar en aislamiento preventivo obligatorio, la única forma de ejercer derechos y garantizarlos es a través de los medios digitales. Es decir, sin la utilización de estos se vulnera el derecho a la buena administración pública, consecuentemente se producen distintas violaciones a otros derechos fundamentales, por lo tanto, si no existe la cultura de ejercer función administrativa mediante las tecnologías, tampoco la buena administración pública, pues sería imposible la relación entre administración y ciudadanos.

IV. ALGUNOS ASPECTOS DEL DERECHO DIGITAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Aunque no es el objeto del presente trabajo profundizar en un punto de vista personal sobre la Teoría del Estado de Jellinek por ser de explorado Derecho, sí es importante considerar que como al Estado lo integran los tradicionales: territorio, población y gobierno⁶, estos elementos también se presentan en la dinámica digital. Así, existen relaciones dentro de un territorio llamado ciberespacio entre la población y el gobierno que tienen que ser estudiadas con sus particularidades y adaptaciones de la ciencia jurídica al mundo digital. Por ende, en este apartado se habla de esa simbiosis que permite comenzar a considerar una *Teoría del Estado-Digital*, aunque no se estudie, por ahora, a la totalidad del gobierno, sino solamente a una parte de este: la administración.

⁵ Brito Jaime, Xelha, *El derecho humano a una buena administración pública*, México, UNAM, 2019, pp. 124 y 125.

⁶ Pérez Porrúa, Francisco, *Teoría del Estado*, 37^a. ed, México, Porrúa, 2003.

Teoría del Estado =

Territorio + Población + Gobierno (Función administrativa, función legislativa y función judicial)

Teoría del Estado-Digital =

Ciberespacio + Población + Gobierno (Función administrativa, función legislativa y función judicial)

La rama del derecho que se ocupa, en parte, de estudiar a la administración pública electrónica es el derecho digital. Este ha tenido cambios importantes en su nomenclatura, dice el abogado Joel Gómez Treviño que, "se han referido a ella con términos como: derecho telemático, derecho de las nuevas tecnologías, derecho tecnológico, derecho del ciberespacio, derecho de internet"⁷; así que conforme la tecnología avanza este concepto se va adaptando, por ende, al hablar de derecho digital se incluye a todos los anteriores, es decir es una disciplina con tintes de derecho público y privado que estudia las implicaciones jurídicas de las teorías y técnicas emergentes que permiten el aprovechamiento práctico del conocimiento científico para facilitar la vida de las personas (tecnología); así como a los fenómenos de derecho generados por el internet, es decir, la red informática mundial, descentralizada, formada por la conexión directa entre computadoras mediante un protocolo especial de comunicación y; los que nacen a la luz del conjunto de conocimientos científicos y técnicos que hacen posible el tratamiento y el procesamiento automático de la información mediante computadores (informática) y cualquier dispositivo.

Con el objetivo de tratar estos recientes fenómenos en la ciencia jurídica, de evitar conflictos y solucionar los existentes, es indispensable conocer la Teoría General del Derecho, así como sus fines, valores y principios generales y no separarse de estos, pues de lo contrario se presentarían propuestas con "innovaciones" infértiles o habría una excesiva regulación que únicamente dificultarían el estudio y entorpecerían la dinámica digital. Es decir, el derecho digital es una rama compleja porque si no se dominan las generalidades del derecho se hace im-

⁷ Gómez Treviño, Joel, "Abogados digitales: Las cinco características y cinco sub-especialidades de los abogados del futuro", *Revista ANADE "Abogado Corporativo"*, México, marzo-abril de 2020, p. 20.

posible tratarlo. Sin lo básico no es factible solucionar problemáticas novedosas y especiales, en virtud de que los grandes y eternos principios se aplican a los casos concretos para ajustarlos en la búsqueda de una respuesta más adecuada que beneficie al interés general dentro de los diferentes contextos, como los que surgen en estos escenarios electrónicos. Asimismo, es fundamental conocer y saber utilizar la tecnología.

El profesor uruguayo Carlos Delpiazco coincide en darle una importancia elemental a los principios generales del derecho para regular lo relacionado a las tecnologías emergentes y a los novedosos contextos *sociales-digitales*, pues considera que aquellos son:

Verdaderos cimientos que cumplen la triple función de servir como criterio de interpretación de las normas escritas, de colmar las lagunas o vacíos normativos, y de constituir el único medio de asegurar un mínimo de unidad al sistema normativo. Si en todos los campos del derecho el papel de los principios generales de derecho es trascendente, ello es especialmente cierto en el ámbito de un derecho novedoso⁸.

De esa forma, los servidores públicos que ejerzan funciones administrativas a través de medios electrónicos deben de tener un perfil brillante como juristas y ser conocedores de las tecnologías para ser compatibles con esta realidad digital y poder aportar en las mejores decisiones dentro de un interés general.

Principios del Derecho + Conocedores de nuevas tecnologías +
Interés general =

Requisitos de los funcionarios en la administración pública
electrónica

En esa tesitura, es indispensable destacar que no todo lo digital tiene relación con la administración pública electrónica, por ende, y con base en el catálogo de derechos que expone el profesor Juan Carlos Riofrío, a juicio de los autores del presente trabajo solamente interesan: a) el derecho a existir digitalmente; b) el derecho a la identidad digital; c) derecho a la reputación digital; d) derecho a la liber-

⁸ Delpiazco, Carlos, "Del derecho informático al derecho telemático", en Ibarra Sánchez, Ernesto, y Romero Flores, Rodolfo (coords.), *Jurismática. El Derecho y las Nuevas Tecnologías*, México, Universidad Autónoma de Nuevo León-Facultad de Derecho y Criminología, 2010, p. 355.

tad digital; e) derecho a la privacidad virtual, al olvido y al anonimato; f) el derecho a la técnica, y g) a la seguridad informática⁹.

Por otra parte, de acuerdo con la primera versión de la Carta de Derechos Digitales del Gobierno español, solamente tienen vinculación con el tema que se estudia: a) derecho al *seudonimato*, b) derecho a no ser localizado y perfilado, c) derecho a la libertad de expresión y libertad de información, d) derechos en el ámbito laboral, e) derechos ante la inteligencia artificial y, f) derechos en el empleo de las neuro-tecnologías¹⁰.

Así pues, la tecnología siempre va pasos adelante del derecho y con mayor frecuencia influye en la vida de los seres humanos y en sus relaciones sociales, laborales, económicas y hasta políticas. Por ende, los derechos fundamentales que se involucran dentro de la administración pública electrónica son: el derecho a la tutela judicial efectiva, derecho al acceso y uso de las TIC (incluyendo el derecho de internet), derecho al trabajo, derecho a no ser discriminado, derechos de autor, derecho a la libertad de expresión, derecho a la información, derecho a la intimidad, derecho de la seguridad de la información, derecho al acceso a las nuevas tecnologías y derecho a la protección de datos personales.

Lo anterior no significa una postura en contra de los derechos digitales propuestos por el jurista Juan Carlos Riofrío, ni los de la Carta de Derechos Digitales del Gobierno español, ya que tanto sus contenidos como sus respectivas nomenclaturas cambian rápidamente al ser temas novedosos, por ende, únicamente importa definirlos ligándolos a los principios generales del derecho, debido a que pueden encuadrarse dentro de derechos ya existentes y ampliarlos, sin ser necesario sobre regular.

Por lo tanto, dentro del derecho al acceso a las nuevas tecnologías ya se encuentran los que el profesor Riofrío denomina como el derecho a la técnica y el derecho a existir digitalmente; de igual forma ya están los derechos ante la inteli-

⁹ Riofrío Martínez-Villalba, Juan Carlos, "La cuarta ola de derechos humanos: Los derechos digitales", *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, vol. 25, I Semestre de 2014, pp. 15-45, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33897.pdf>.

¹⁰ Nadal, M. Victoria, *Inteligencia artificial y "seudonimato": El Gobierno presenta la primera versión de la Carta de Derechos Digitales*, <https://elpais.com/tecnologia/2020-11-17/inteligencia-artificial-y-pseudoanonimato-el-gobierno-presenta-la-primera-version-de-la-carta-de-derechos-digitales.html>.

gencia artificial y los derechos en el empleo de las neuro-tecnologías que define el Gobierno de España. Por su parte, tanto en el derecho a la intimidad como en el derecho a la protección de datos personales caben los señalados por el citado profesor ecuatoriano: el derecho a la identidad digital, el derecho a la reputación digital, el derecho a la privacidad virtual, al olvido y al anonimato y algunos de los especificados en la multicitada Carta de Derechos Digitales: derecho al *seudonimato* y derecho a no ser localizado y perfilado. No obstante, hay que subrayar que todos están interrelacionados gracias a que un principio de los derechos fundamentales es la interdependencia, por lo tanto, es necesario siempre partir de esta premisa para comprender el alcance de los mismos.

A continuación, se muestran algunos ejemplos de los derechos que se han destacado dentro de un entorno de administración pública electrónica, sin embargo, al ser ampliamente conocidos de explorado derecho, no se conceptualizan en este trabajo¹¹:

- Derecho a la tutela judicial efectiva: los juicios contenciosos entre la administración pública y las personas pueden ser a través de expedientes y pruebas impresas o a través de medios digitales, en donde es viable desarrollar todo el procedimiento en línea. Aquí es importante que este sea lo más accesible posible, para ello es indispensable el internet y dispositivos electrónicos.
- Derecho al acceso y uso de las TIC (incluyendo el derecho de internet): con estas herramientas se le permite a la población realizar trámites con mayor rapidez, ya que se evita que pierdan el tiempo trasladándose a oficinas de la administración y haciendo largas filas esperando a que se les atienda. Además, hay mayor comunicación con funcionarios y empleados públicos.
- Derecho del trabajo: puede verse desde dos ópticas; en primer lugar, como el riesgo de los empleados y servidores públicos de ser sustituidos por la inteligencia artificial, por otra, las nuevas tendencias del teletrabajo en donde los trabajadores tienen derecho a la desconexión laboral y privacidad en sus dispositivos y en el lugar donde desempeñen sus encargos.
- Derecho a no ser discriminado: los algoritmos que se utilizan en la informática para que los dispositivos o plataformas funcionen tienen incorporados

¹¹ Cfr. Campuzano Gallegos, Adriana, *Inteligencia artificial para abogados. Ya es tiempo...*, México, Thomson Reuters, 2019.

prejuicios de quien los diseñó, esto provoca que los servicios proporcionados a través de medios digitales puedan ser selectivos y que no se presenten de manera idéntica a la población. Por otro lado, como la inteligencia artificial funciona con datos y estadísticas, las personas pueden negarse a compartirlos por querer que se les respete su intimidad y para no ser objeto de decisiones automatizadas, esto no puede generar que se les restrinjan servicios básicos como medio de coerción, tampoco que se les proporcionen de menor calidad.

- Derechos de autor: en las administraciones públicas donde las Secretarías o instituciones del gobierno se encarguen del despacho de los asuntos relacionados a la propiedad intelectual se presentan dos fenómenos: primero, prestar los servicios a la población a través de medios electrónicos y, segundo, el peligro a la invasión de secretos industriales o la piratería digital, por mencionar algunos.
- Derecho a la libertad de expresión: se pueden compartir a través de medios digitales ideas, reflexiones y opiniones sin que la administración las restrinja, a pesar de que se les critique, mientras no se ofenda ni se vulnere la intimidad personal ni familiar de los funcionarios. Además, las expresiones que se realicen no se deben de considerar ni en bases de datos ni en estadísticas públicas al momento de ejecutar decisiones automatizadas que perjudiquen a las personas que se manifestaron en medios digitales.
- Derecho a la información: tiene varios aspectos, por una parte, que las personas se enteren de la información generada por los trabajadores de la administración pública y la que se produce a través de inteligencia artificial. Asimismo, se facilita que la buena administración pública cumpla con la obligación de ser transparente con la población si se le da acceso a la información a través de herramientas tecnológicas. Otra característica relevante es el ingresar a bibliotecas digitales.
- Derecho a la intimidad: este representa un verdadero reto para los funcionarios, pues las posibilidades de que coexistan el anonimato de los usuarios de plataformas públicas y los sistemas de optimización de recursos son nulas; es decir, los datos personales tienen que estar en alguna plataforma pública si se desea recibir algún servicio público de calidad. Por ende, el de-

recho a la intimidad debe respetarse lo mayormente posible, entendiendo que no se puede garantizar al 100% en una buena administración pública electrónica.

- Derecho de la seguridad de la información: en todos los dispositivos electrónicos que se almacenen datos de las personas, la administración debe de garantizar que va a proteger la confidencialidad, integridad y disponibilidad de los mismos¹². Así se evita que algún ciudadano mediante dispositivos externos vulnere la privacidad de las personas o se utilicen algoritmos de forma errónea en el ejercicio de la función administrativa.
- Derecho al acceso a las nuevas tecnologías: cada que surjan nuevas herramientas digitales que permitan que la administración pública sea lo más benéfica para las personas, se tiene que garantizar a estas el acceso a aquellas. Por ejemplo, si alguien necesita un peritaje realizado por la dependencia conducente de la administración pública, se puede agilizar a través de drones e inmediatamente remitirle la información correspondiente a través de un correo electrónico.
- Derecho a la protección de datos personales: esto es lo más importante dentro de una buena administración pública electrónica, ya que los datos de la población y toda la información que se recabe y almacene de esta son las claves para que la administración pueda prestar servicios electrónicos de la forma más adecuada, luego de conocer las necesidades y las características de las personas.

Lo relacionado al buen manejo y protección de los datos personales es lo más ligado al correcto funcionamiento de la administración pública electrónica. También, es donde mayor cabida tiene el catálogo de derechos fundamentales de naturaleza digital. En este sentido, y en aras de explicar la administración pública electrónica, es necesario hacer referencia al autor Luis Pardo¹³, quien dice que la apertura de

¹² A mayor abundamiento, *Cfr.* Gómez Treviño, Joel, "Derecho de la seguridad de la información", *Secure*, enero de 2012, <https://joelgomez.abogado.digital/derecho-de-la-seguridad-de-la-informacion/>

¹³ Pardo, Luis, "Aplicación de las nuevas tecnologías en la Administración Pública", *Revista de Contabilidad y Dirección*, Barcelona, 2011, p. 121, https://accid.org/wpcontent/uploads/2018/10/Aplicacion_de_las_nuevas_tecnologias_en_la_Administracion_Publica.pdf.

los datos públicos es un pilar básico de la modernización de las administraciones públicas y del *OpenGovernment*¹⁴, pues el mero ejercicio de inventariar, reordenar, transformar y armonizar ya resulta en una mejora de la eficiencia de los sistemas de información y posibilita nuevos escenarios de colaboración.

Uno de los principales elementos que aporta el *open data*, sin lugar a dudas es la transparencia, pues por medio de los datos abiertos se puede realizar una correcta evaluación de las políticas públicas y fiscalizar la prestación de los servicios públicos. El acceso a los datos e información con que cuenta la administración pública no solo provee transparencia a su gestión, sino que además contribuye a un ejercicio de legitimidad democrática que trasciende de la simple actividad electoral.

Ahora, de nada vale poner a disposición de los ciudadanos toda la *data* de la administración con los medios tecnológicos suficientes para su fácil acceso y gestión si del otro lado no existe la sintonía correspondiente; en este sentido, es imprescindible contar con una activa participación ciudadana, que, al tener toda esta información a su disposición, realice la fiscalización de la actividad administrativa y la utilización del dinero público. Si el *open data* permite acceder a documentos e información que antes se caracterizaban por su total opacidad, corresponde a los ciudadanos no solo ejercer funciones contraloras, sino además participar activamente en el diseño de las políticas públicas.

Por otro lado, y quizá sea el elemento más destacable del *open data*, es su reutilización por parte de los miembros de la sociedad para realizar aplicativos tecnológicos que presenten soluciones alternativas y avanzadas a distintos problemas sociales, o incluso, solo aporten un mayor grado de comodidad a los ciudadanos.

V. LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA

Ahora, es el turno de referirse a la administración electrónica. Entonces, ¿qué entendemos por administración electrónica?

Primeramente, es necesario aclarar que algunos juristas, Cartas, directrices y normativas utilizan como sinónimos al gobierno electrónico y a la administración electrónica; sin embargo, son distintos, pues esta forma parte de aquél, ya que dentro del gobierno electrónico se encuentran la función administrativa, legislativa y judicial que realizan los tres Poderes Supremos del Estado a través de los me-

¹⁴ Gobierno abierto.

dios digitales. Es preciso mencionarlo para no generar confusiones, aunque lo que expresan al referirse al gobierno electrónico fácilmente permite inferir que se trata sobre administración electrónica. Ahora sí se pasa a responder la pregunta que quedó en el aire: ¿qué entendemos por administración electrónica?

La Carta Iberoamericana de Gobierno electrónico¹⁵, que es un instrumento internacional de principal relevancia, conceptualiza al gobierno electrónico y administración electrónica, entendidas como sinónimas, como el uso de las TIC en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y la eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos.

Sin duda que dentro de la conceptualización de administración electrónica, está su propio derrotero, conforme se ratifica en el Plan de Acción sobre la sociedad de la información y del conocimiento de América Latina y el Caribe del año 2013¹⁶, donde se señala que al desarrollar el gobierno electrónico se permitirá transformar al sector público y cumplir con la demanda ciudadana de mejorar la eficacia y eficiencia de la administración pública, así como lograr mayor transparencia del Estado y estimular la participación ciudadana, fortaleciendo de esta forma la democracia.

Para alcanzar estos objetivos, el Plan de Acción señala que se requiere avanzar, al menos, en los siguientes frentes:

1. Masificar los trámites y servicios en línea.
2. Acelerar el uso de las TIC en la justicia, salud y la gestión de los derechos fundamentales.
3. Impulsar la coordinación y la interoperabilidad de la administración pública, respetando la protección de datos personales.
4. Desarrollar estrategias nacionales que den confianza al ciudadano en el uso seguro de las TIC en la Administración Pública.

¹⁵ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, CLAD, 2007, <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-gobelec.pdf>.

¹⁶ Comisión Económica para América Latina y El Caribe, Plan de Acción sobre la Sociedad de la Información y del Conocimiento de América Latina y el Caribe (eLAC2015), CEPAL, 2013, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/22580/1/S2013176_es.pdf.

5. Finalmente, incrementar la oferta de datos abiertos y la calidad de la información en línea para las personas.

En relación al último numeral, es importante señalar que cuando se hace referencia a datos abiertos o más conocidos como *open data*, se trata de una herramienta tecnológica para los ciudadanos que les facilita el acceso a los datos que se encuentran en poder la administración pública, los cuales, los pueden emplear con fines de conocimiento, fiscalización de la actividad pública, e incluso, de explotación comercial.

Volviendo a la administración electrónica, corresponde remitirse nuevamente a la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico¹⁷, la cual establece los principios por los cuales debe regirse la administración electrónica:

1. Principio de igualdad: establece que en ningún caso el uso de medios electrónicos puede implicar la existencia de restricciones o discriminaciones para los ciudadanos que se relacionen con la administración pública por medios no electrónicos, es decir, no se puede limitar el acceso a un determinado procedimiento administrativo con el fin de que se realice únicamente por medios electrónicos, más aún, en países donde la brecha digital aún es un problema vigente y no existen las políticas públicas efectivas para su eliminación. No obstante, esto no debe limitar la adopción de medidas que incentiven la utilización de los medios electrónicos.
2. Principio de legalidad: todas las garantías previstas en el modo tradicional de la relación del ciudadano con la administración, se mantienen idénticas en los medios electrónicos. Adicionalmente, se hace referencia al sometimiento de las administraciones públicas a las normas en materia de protección de datos personales.
3. Principio de conservación: se debe garantizar que las comunicaciones y documentos electrónicos se conserven en las mismas condiciones que los medios tradicionales.
4. Principio de transparencia y accesibilidad: garantiza que la información de las administraciones públicas soportada en medios electrónicos se haga en un lenguaje comprensible.

¹⁷ Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, *op. cit.*

5. Principio de proporcionalidad: señala que los requerimientos de seguridad que se exijan sean adecuados a la naturaleza de la relación que se establezca con la administración. Aquí, vale hacer referencia a las herramientas tecnológicas de certificación, como la firma digital, pues en el confinamiento provocado por la COVID-19 ha sido un obstáculo acceder a los pocos trámites que la administración puso a disposición de manera electrónica; en este sentido, las administraciones deben trabajar en soluciones tecnológicas que, si bien garanticen la identidad del solicitante, no sean un limitante y se respete este principio de proporcionalidad.
6. Principio de responsabilidad: la administración pública responde por sus actos realizados a través de medios electrónicos; en este sentido, no pueden beneficiarse de una cláusula general de irresponsabilidad, y si lo hace, tienen la obligación de informar que se trata de un sitio web no oficial.
7. Principio de adecuación tecnológica: se recomienda el uso de estándares abiertos y de software libre, para prevenir que el conocimiento público sea privatizado.

Han quedado expuestas las virtudes y ventajas que conlleva una aplicación de la administración electrónica, entonces ¿qué retrasa su implementación?

Para Marco Sánchez¹⁸ son tres los factores que demoran el desarrollo pleno de la administración electrónica:

1. El analfabetismo ciudadano y la falta de formación social en el uso de las TIC.
2. El desinterés político de los gobernantes actuales en desarrollar servicios que profundicen el uso de la tecnología como una herramienta para el control del Estado, la participación social y el acceso a la información pública.
3. La falta de participación social y de compromiso ciudadano en lo que tiene que ver con acceso a la información pública.

Como sociedad se deben tener presentes estas barreras y trabajar mancomunadamente para superarlas.

¹⁸ Sánchez Acevedo, Marco. *El derecho a la buena administración electrónica*, Bogotá, Ibáñez, 2016, p. 99.

Por otro lado, cuando nos referimos al derecho a la administración electrónica, debemos entenderlo básicamente como el derecho de las personas para relacionarse electrónicamente con su administración. Por lo tanto, debe ser comprendido, al igual que el derecho a la buena administración, como un derecho conjunto que engloba a otros. En relación, la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico¹⁹, refiere a algunos de estos derechos que integran a este derecho marco:

1. Dirigir por vía electrónica todo tipo de escritos, reclamaciones y quejas, teniendo la administración la obligación de responder como si se la hubiera realizado por medios tradicionales.
2. A realizar por medios electrónicos todo tipo de pagos.
3. A recibir por medios electrónicos notificaciones, cuando esto sea solicitado por el ciudadano.
4. Acceder por medios electrónicos a la información administrativa general.
5. Acceder electrónicamente a los expedientes administrativos.
6. A evitar la presentación reiterada de documentos que ya obran en poder de la administración, especialmente si son electrónicos. Aquí cabe hacer referencia a la interoperabilidad de las administraciones, que debe entenderse como la interrelación que debe existir entre las distintas dependencias o niveles de una administración, para gestionar una base de datos conjunta en beneficio de los ciudadanos.
7. Acceder por medios electrónicos a información pública de alto valor agregado que sirva para aumentar la competitividad de los países.

Quedan claros los beneficios que significan para el ciudadano una correcta implementación de la administración electrónica, por lo cual, corresponde que como sociedad nos enfoquemos en los siguientes objetivos:

1. El elemento telecomunicaciones es esencial, como se indica en el Plan de Acción sobre la Sociedad de la Información²⁰, la banda ancha es un servicio fundamental, y por lo tanto se requiere avanzar en la reducción de tarifas y aumento de ancho de banda, para lo cual el Estado deberá fomentar la

¹⁹ Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, *op. cit.*

²⁰ Plan de Acción sobre la Sociedad de la Información y del Conocimiento de América Latina y el Caribe (eLAC2015), *op. cit.*

inversión privada, generar alianzas público privadas, priorizar la inversión pública que haga efectivo el acceso universal a las tic de sus ciudadanos, etcétera.

2. Un segundo elemento trascendental es la preparación de los ciudadanos, la llamada alfabetización digital, la transformación de la cultura social y adicionalmente, como bien lo apunta la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, la capacitación a los servidores públicos para su adaptación a la administración electrónica.
3. Y, el compromiso ciudadano, entendiendo el nuevo papel que cumple, dejando atrás una democracia meramente electoral, por una participativa, que exija el acceso a la información pública, que se comprometa con el diseño de políticas públicas, que ejerza sus derechos de contralor de la actividad administrativa y la prestación de servicios públicos; y, que aporte en la creación de soluciones tecnológicas para el bienestar social.

Finalmente, conviene exponer sobre la situación de la administración electrónica en nuestros países. En el caso ecuatoriano, el desarrollo de esta es incipiente, conforme quedó demostrado durante la emergencia sanitaria, donde la administración no tuvo la capacidad de ofrecer en mayor medida la realización de trámites en línea, y del otro lado, pocos ciudadanos con credenciales digitales necesarias para su realización.

En relación, es importante referirse al informe que realiza cada dos años el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de Naciones Unidas, sobre el desarrollo del gobierno electrónico en los distintos países, el llamado *E-government Survey*. Este índice de desarrollo de gobierno electrónico mide tres temáticas esenciales: servicios en línea, infraestructura de telecomunicaciones y capital humano. En el último informe, correspondiente al año 2020, Ecuador se ubicó en el puesto 74, que es uno de los últimos de la región; y, adicionalmente debe preocupar, que esta ubicación es la misma que tenía en el informe del año 2016.

No obstante, en el Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2018-2021²¹ emitido por el gobierno ecuatoriano, se afirma que Ecuador tiene un índice de creci-

²¹ Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2018-2021, Quito, 2018, https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2018/09/PNGE_2018_2021sv2.pdf.

miento constante y que se coloca por encima de la media mundial y regional. Más allá de esta afirmación, es importante destacar que al menos ya se cuenta con un Plan Nacional de Gobierno Electrónico, cuyos objetivos se enfocan en tres programas: un gobierno abierto, un gobierno cercano y un gobierno eficaz y eficiente.

Del mismo modo, es necesario resaltar al Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto del Ecuador²² desarrollado en el año 2019, especialmente por ser un documento multiactor, que para su elaboración contó con la participación de representantes de la sociedad civil, la academia y el sector público, lo que sin duda es plausible.

En el caso de México, se encuentra ubicado en la posición 61 en el informe del *E-government Survey* correspondiente al año 2020, en tanto que en el informe inmediato anterior estaba en el lugar 64. En relación, en una publicación realizada por el periódico digital "El Economista" de enero del 2019²³ se afirma que el gobierno mexicano tiene un bajo nivel de interacciones digitales con la población, donde únicamente un 30% de sus ciudadanos han realizado alguna consulta o trámite por medios electrónicos, señalando como uno de los problemas la baja penetración de la banda ancha en los hogares mexicanos, donde solo el 50% puede acceder a la misma.

Del mismo modo, es importante destacar al Decreto Ejecutivo del gobierno mexicano del año 2015, mediante el cual se estableció la ventanilla única nacional para los trámites e información del Gobierno, a través del portal de internet *www.gob.mx*. Entre los objetivos de esta plataforma digital, están el proveer información de la gestión administrativa, facilitar y agilizar la gestión administrativa e integrar la información de las distintas dependencias y entidades del Estado mexicano.

Asimismo, la catedrática Adriana Campuzano Gallegos escribe que en el Índice de Preparación Gubernamental para la Inteligencia Artificial de Oxford Insights "México está en el lugar 22 de los 35 países de la OCDE, porque si bien tiene una buena calificación por su infraestructura digital y las políticas de datos

²² Gobierno Abierto Ecuador, Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto Ecuador 2019-2021, Quito, 2019, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Ecuador_Action-Plan_2019-2021.pdf.

²³ García, Ana. "Gobierno electrónico en México, con pocos usuarios e insatisfechos"; *El Economista*, México, 2019, <https://www.eleconomista.com.mx/tecnologia/Gobierno-electronico-en-Mexico-con-pocos-usuarios-e-insatisfechos-20190127-0003.html>.

abiertos, obtiene una mala calificación en las áreas de habilidades tecnológicas, digitalización y la innovación en el sector público”²⁴. Esta información es otro indicador para mostrar uno más de los fallos en el establecimiento de la administración pública electrónica.

Sin lugar a dudas hay mucho camino por recorrer en lo que tiene que ver con la implementación de la administración pública electrónica, pero hablar y discutir sobre este tema servirá para ir trazando la ruta más adecuada, además de motivar el involucramiento ciudadano en la misma.

VI. CONCLUSIONES

La implementación de las nuevas tecnologías de la información y comunicación en las relaciones de la administración con sus ciudadanos es necesaria e inevitable. Si bien, esta se vio acelerada por la emergencia sanitaria que atraviesa el mundo, la mayoría de los países latinoamericanos mostraron sus grandes deficiencias en este rubro; por lo que, es inaplazable para los gobiernos aunar todos sus esfuerzos para el correcto funcionamiento de la administración pública electrónica.

Del mismo modo, las administraciones están obligadas a garantizar el disfrute de los derechos de las personas en esta nueva modalidad de relacionarse. No se pueden justificar violaciones o regresiones de derechos, a guisa de la utilización de plataformas digitales, o incluso de la falta de capacitación de los funcionarios públicos. Por el contrario, se espera de las administraciones que aprovechen las bondades que brinda la tecnología, para prestar una mejor atención y servicios a sus ciudadanos.

En este sentido, corresponde a los gobiernos asignar los recursos económicos que sean necesarios para la implementación de la administración pública electrónica, pues se debe asegurar a la población su derecho a relacionarse con la administración a través de medios digitales. Los esfuerzos que han permitido que las personas sean el centro de la actuación de la administración serán infértiles si, además de la relación presencial entre funcionarios y población, no se garantiza la relación digital entre estos.

En el mismo orden de ideas, constituye un deber fundamental de las administraciones, proporcionar los recursos tanto económicos como humanos, que

²⁴ Campuzano Gallegos, Adriana, *op. cit.*, pp. 92 y 93.

sean necesarios para garantizar el acceso de todas las personas al servicio de internet, el cual debe ser considerado como un servicio básico de la sociedad; así como diseñar políticas públicas orientadas a combatir el analfabetismo digital.

La dinámica digital no solamente beneficia a la población, también a los funcionarios, ya que les permite desarrollar su trabajo de una forma más fácil y rápida; pero, esto les demanda abandonar la resistencia al cambio y la inercia que caracteriza al servicio público.

La ciencia jurídica y la ciencia de la administración pública no pueden estar aisladas de lo digital; por ende, los estudiosos de aquella tienen que ser abogados-digitales y, los que se dedican a esta última, están obligados a involucrarse en estos escenarios, de lo contrario, sus estudios serán obsoletos. Se debe entender que la tecnología es disruptiva, por lo que no cabe cerrar los ojos a su existencia y trascendencia en todas las actividades cotidianas, incluidas las relaciones con las administraciones.

VII. FUENTES DE INFORMACIÓN

1. Bibliografía

BRITO JAIME, Xelha, *El derecho humano a una buena administración pública*, México, UNAM, 2019.

CAMPUZANO GALLEGOS, Adriana, *Inteligencia Artificial para abogados. Ya es tiempo...*, México, Thomson Reuters, 2019.

DELPIAZZO, Carlos, "Del derecho informático al derecho telemático", en IBARRA SÁNCHEZ, Ernesto, y ROMERO FLORES, Rodolfo (coords.), *Jurismática. El Derecho y las Nuevas Tecnologías*, México, Universidad Autónoma de Nuevo León-Facultad de Derecho y Criminología, 2010.

GARCÍA, Ana, "Gobierno electrónico en México, con pocos usuarios e insatisfechos", *El Economista*, México, 2019, <https://www.economista.com.mx/tecnologia/Gobierno-electronico-en-Mexico-con-pocos-usuarios-e-insatisfechos-20190127-0003.html>.

GÓMEZ TREVIÑO, Joel, "Abogados digitales: Las cinco características y cinco sub-especialidades de los abogados del futuro", *Revista ANADE "Abogado Corporativo"*, México, marzo-abril de 2020.

GÓMEZ TREVIÑO, Joel, "Derecho de la seguridad de la información", *Secure*, enero de 2012, <https://joelgomez.abogado.digital/derecho-de-la-seguridad-de-la-informacion>.

NADAL, M. Victoria, "Inteligencia artificial y seudonimato": *El Gobierno presenta la primera versión de la Carta de Derechos Digitales*, <https://elpais.com/tecnologia/2020-11-17/inteligencia-artificial-y-pseudoanonimato-el-gobierno-presenta-la-primer-version-de-la-carta-de-derechos-digitales.html>.

PARDO, Luis, "Aplicación de las nuevas tecnologías en la Administración Pública", *Revista de Contabilidad y Dirección*, Barcelona, 2011, https://accid.org/wp-content/uploads/2018/10/Aplicacion_de_las_nuevas_tecnologias_en_la_Administracion_Publica.pdf.

PÉREZ PORRÚA, Francisco, *Teoría del Estado*, 37ª. ed, México, Porrúa, 2003.

RIOFRÍO MARTÍNEZ-VILLALBA, Juan Carlos, "La cuarta ola de derechos humanos: los derechos digitales", *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, vol. 25, I Semestre de 2014, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33897.pdf>.

RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime, *El derecho a una buena administración para los ciudadanos*, A Coruña, Netbiblo, 2003.

SÁNCHEZ ACEVEDO, Marco, *El derecho a la buena administración electrónica*, Bogotá, Ibáñez, 2016.

SÁNCHEZ TRIGUEROS, Joaquín, "Los antecedentes del gobierno abierto: una mirada retrospectiva en la evolución de la Administración Pública", *Revista Enfoques*, Santiago, Universidad Central de Chile, 2015, <https://www.re-dalyc.org/pdf/960/96043202005.pdf>.

2. Otros

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO, Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, CLAD, 2007, <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf>.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, Plan de Acción sobre la Sociedad de la Información y del Conocimiento de América Latina y El Caribe (eLAC2015), CEPAL, 2013, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/22580/1/S2013176_es.pdf.

GOBIERNO ABIERTO ECUADOR, Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto Ecuador 2019-2021, Quito, 2019, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Ecuador_Action-Plan_2019-2021.pdf.

MINISTERIO DE TELECOMUNICACIONES Y DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN, Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2018-2021, Quito, 2018, https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2018/09/PNGE_2018_2021sv2.pdf.