

**EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LAS NUEVAS  
TECNOLOGÍAS:**

**LA BUENA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA COMO  
PRINCIPIO IRRENUNCIABLE EN LA ADMINISTRACIÓN  
DEL SIGLO XXI**

**PABLO SCHIAVI**

**TESIS DOCTORAL**



UNIVERSIDADE DA CORUÑA

**2021**



**PABLO SCHIAVI,**  
*Uruguay*

# **El Derecho Administrativo y las nuevas tecnologías: la buena administración electrónica como principio irrenunciable en la Administración del Siglo XXI.**

Autor: Pablo Santiago Schiavi Muñoz

Pablo Schiavi

**ORCID ID**

<https://orcid.org/0000-0001-7420-2471>

Tesis doctoral UDC / 2021

Director: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz

Tutora: María Almudena Fernández Carballal

Programa de Doctorado en Derecho Administrativo Iberoamericano



UNIVERSIDADE DA CORUÑA



PROGRAMA DE DOCTORADO  
EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
IBEROAMERICANO

*A Juan Martín, Francisco, Lucía, mis padres, mis hermanos y toda mi familia, mi abuela Lela, por el constante e invaluable apoyo desde siempre.*

## **Agradecimientos**

*...a mi Director de Tesis, Prof. Dr. Dr. H. C. Don Jaime Rodríguez-Arana, un faro en la disciplina, por su apoyo permanente en lo personal, profesional y académico desde el primer día en que nos conocimos en el Pazo de Mariñan (A Coruña) en 2012, siempre cerca del estudiante y de la persona, y siempre dispuesto a promover la excelencia y la rigurosidad en el ejercicio de la docencia y de la investigación académica.*

*...a mi Tutora de Tesis, Prof. Dra. Doña Almudena Fernández Carballal por sus aportes, por sus consejos, y por siempre estar dispuesta a aportar y sumar desde lo humano y desde lo académico.*

*... a la Universidad de Montevideo por confiar en un maestrando al que en 2012 le abrió sus puertas para formar parte de su cuerpo académico y estar siempre presente en todos los pasos que dio y recorrió en este camino hacia la excelencia académica.*

*... a la Universidad de la República por mi formación y mis imborrables recuerdos en los años de estudiante en la Facultad de Derecho, y hoy como profesor orgulloso de Derecho Público.*

*... al Prof. Dr. Augusto Durán Martínez, mi maestro y mi máximo referente, excelentísima persona que siempre estuvo a mi lado en el ejercicio de la docencia académica.*

## RESUMEN

En este contexto complejo, imprevisto, y lleno de incertidumbres, que vivimos hoy en día, en la sociedad de la información, y **al influjo de las nuevas tecnologías de la información, las comunicaciones y las redes sociales, y ante los avances de la inteligencia artificial y sus posibilidades de crecimiento exponencial**, es imprescindible pensar en un nuevo Derecho Administrativo y en nuevas regulaciones, más modernas, más ágiles, que brinden soluciones en tiempo real para los ciudadanos, en correspondencia con el principio de la buena administración y de su nueva dimensión, su nueva faceta: **la buena administración electrónica**.

Así, dicha confluencia tan imprescindible como impostergable en los tiempos que corren, origina la necesaria materialización de un derecho que en esta investigación se ha denominado **“derecho a la buena e- Administración”**.

La buena administración en general, y la **buena administración electrónica**, con sus alcances y dimensiones, también conocida como **“la buena e-administración”** se constituyen en el núcleo central de nuestra Tesis de Doctorado.

*Apuntamos a una nueva dimensión y configuración de la Administración Pública, reflejo de una nueva sociedad en la que vivimos, de un nuevo Derecho Administrativo, y de una nueva ciudadanía digital e hiperconectada, que demanda una Administración Pública abierta, multicanal y con interacciones y soluciones en tiempo real con las notas típicas de transparencia, ética pública, colaboración y participación marcadas por la impronta de las nuevas tecnologías, comunicaciones, inteligencia artificial, internet y redes sociales, redimensionando las clásicas estructuras e institutos del Derecho Administrativo y del Estado de Derecho en el Siglo XXI.*

## RESUMO

Neste contexto complexo, imprevisto e cheo de incertezas, que vivimos na actualidade, na sociedade da información e ***na influencia das novas tecnoloxías da información, as comunicacións e as redes sociais, e fronte aos avances no dereito artificial de intelixencia e as súas posibilidades de crecemento***, é esencial pensar nunha nova lei administrativa e nunha nova normativa máis moderna e máis áxil, que ofrezca solucións en tempo real para os cidadáns, en correspondencia co principio de boa administración e a súa nova dimensión, a súa nova faceta: **unha boa administración electrónica**.

Así, esta confluencia tan esencial como non posposta nos tempos actuais orixina a necesaria materialización dun dereito que nesta investigación se denominou **“o dereito a unha boa administración electrónica”**.

Unha boa administración en xeral e ***unha boa administración electrónica***, co seu alcance e dimensións, tamén coñecida como “boa administración electrónica”, constitúen o núcleo central da nosa tese de doutoramento.

Pretendemos unha nova dimensión e configuración da Administración pública, o reflexo dunha nova sociedade na que vivimos, dunha nova lei administrativa e dunha nova cidadanía dixital e hiperconectada, que require unha administración pública aberta e multicanle. Con interaccións e solucións en tempo real coas típicas notas de transparencia, ética pública, colaboración e participación marcadas pola pegada das novas tecnoloxías, comunicacións, intelixencia artificial, internet e redes sociais, redimensionando as estruturas e institutos clásicos do Dereito Administrativo e un Estado de Dereito do século XXI.

*Apuntamos a una nueva dimensión y configuración de la Administración Pública, reflejo de una nueva sociedad en la cual vivimos, de un nuevo Derecho Administrativo, y de una nueva ciudadanía digital e hiperconectada, que exige una Administración Pública abierta y multicanal y con interacciones y soluciones en tiempo real con las notas típicas de transparencia, ética pública, colaboración y participación marcada por la impronta de las nuevas tecnologías, comunicaciones, inteligencia artificial, internet y las redes sociales, re-dimensionando las estructuras e institutos clásicos del Derecho Administrativo y de un Estado de Derecho del siglo XXI.*

## SUMMARY

In this complex, unforeseen context, and full of uncertainties, that we live today, in the information society, **and under the influence of new information, communication and social media technologies, and in the face of advances in intelligence artificial law and its possibilities of exponential growth**, it is essential to think about a new Administrative Law and new more modern, more agile regulations, which provide solutions in real time for citizens, in correspondence with the principle of good administration and its new dimension, its new facet: **good electronic administration**.

Thus, this confluence as essential as it cannot be postponed in current times gives rise to the necessary materialization of a right that in this research has been called **"the right to good e-Administration"**.

Good administration in general, and **good electronic administration**, with its scope and dimensions, also known as **"good e-administration"** constitute the central nucleus of our Doctoral Thesis.

*We aim at a new dimension and configuration of Public Administration, a reflection of a new society in which we live, of a new Administrative Law, and of a new digital and hyper-connected citizenship, which requires an open and multi-channel Public Administration with interactions and solutions. in real time with the typical notes of transparency, public ethics, collaboration and participation marked by the imprint of new technologies, communications, artificial intelligence, internet and social networks, re-dimensioning the classic structures and institutes of Administrative Law and a Rule of Law of the XXI century.*

## PREFACIO

La incidencia de las **nuevas tecnologías de la información, las comunicaciones, la inteligencia artificial y las redes sociales en el ser y quehacer de la Administración Pública** ha impactado de lleno en las relaciones entre las personas – ciudadanos- y la Administración Pública con una rapidez, un vertigo y una velocidad nunca antes vista, que nos enfrentan como **“ciudadanos del mundo”, “ciudadanos digitales”** a una **“nueva normalidad”**, que sin lugar a dudas, significa un antes y un después en nuestras vidas y en el quehacer de la Administración, potenciada, hoy en día y a nivel global con la pandemia de la COVID-19.

Ni el Derecho en general, ni el Derecho Administrativo en particular, ni en consecuencia sus institutos clásicos, sus pilares fundamentales, como el acto administrativo, el procedimiento administrativo tanto general como especial, la ética pública, la contratación pública, la función pública, así como los principios generales de nuestra disciplina ni los demás institutos clásicos, son inmunes ni pueden escapar a esta **“nueva normalidad”** que, en forma vertiginosa y sin pedir permiso, golpea las puertas de las distintas Administraciones Públicas en su dimensión global, en todo el planeta, al influjo de las nuevas tecnologías de la información, las comunicaciones y las redes sociales, con los avances vertiginosos de la inteligencia artificial.

La incorporación por la Administración Pública de las nuevas tecnologías (*Información, Comunicaciones e Inteligencia Artificial*) en el ecosistema digital de internet y de las redes sociales ha provocado un verdadero **“tsunami”** en los institutos clásicos y constitutivos del Derecho Administrativo, en sus cimientos, impactando de lleno en los paradigmas tradicionales de la relación clásica entre Administración – Personas: un antes y un después, que ha cambiado para siempre y en forma abrupta, sin retorno, y aquí finca el gran desafío para el nuevo Derecho Administrativo de hoy y de los años venideros.

El mundo ha cambiado. La sociedad ha cambiado. La ciudadanía ha cambiado. La vida en sociedad y el relacionamiento entre las personas ha cambiado. El relacionamiento y la interacción entre las personas y la Administración Pública ha cambiado.

Y las redes sociales tienen mucho que ver.

La transparencia, en tanto nota típica e irrenunciable de un Estado de Derecho, juega un papel clave en la democratización y el acceso de los ciudadanos a información relevante en poder de la Administración Pública, en el marco de la llamada rendición de cuentas ciudadana.

Hoy en día, cualquier organismo público relevante a nivel global, para satisfacer las necesidades de la ciudadanía digital y de una sociedad “hiperconectada” e “hiperinformada”, cuenta no sólo con un portal web oficial – primera y otrora nota de la transparencia activa- sino además con distintos perfiles y canales en más de una red social oficial: Twitter, Facebook, Instagram, LinkedIn, entre otras.



La publicación de información pública en portales web oficiales no alcanza hoy para satisfacer las necesidades actuales de una ciudadanía digital, que seguramente accederá a tal información, a través de redes sociales, lo cual es sumamente positivo, porque cuantos más canales oficiales de comunicación, más y mayor transparencia.

Este crecimiento vertiginoso de canales públicos de comunicación para una gestión transparente pasó, en muy poco tiempo, de portales web oficiales sin interacción e intercambio con los ciudadanos a una multiplicidad de redes sociales con interacciones permanentes con los ciudadanos que, a su vez, se transforman en activos digitales al compartir la información oficial en sus distintas redes sociales.

En plena pandemia de la COVID-19, las redes sociales oficiales de las autoridades sanitarias han tenido un rol protagónico para difundir todo tipo de información sanitaria relevante al instante, en tiempo real y de manera confiable, y asimismo, como pilares del combate de la desinformación en salud.

El Derecho Administrativo no puede estar ajeno a estos nuevos fenómenos, ya que, de lo contrario, pierde hoy y perderá con el paso de los años, su razón de ser, *en tanto instrumento y construcción humana al servicio de la sociedad*.

Desde su nacimiento, sostiene Gillian Metzger (2015), el derecho administrativo ha reivindicado una estrecha conexión con la práctica gubernamental. Las causas de la desconexión del derecho administrativo de la administración real son complejas y la división es de larga data, pero también es motivo de preocupación dada la creciente importancia de la administración interna para garantizar un gobierno responsable<sup>1</sup>.

El concepto de gobierno responsable manejado por Metzger (2015) va en sintonía con las nuevas exigencias que esta nueva “normalidad” impone a la sociedad en su conjunto y al Derecho todo.

En la misma línea, Tom Christensen (2009), prestigioso profesor de la Universidad de Oslo, afirmaba que las organizaciones públicas modernas son complejas y parece que lo son aún más.

Una razón de esto es que las democracias modernas están institucionalizando políticas administrativas y están implementando diferentes generaciones de reformas públicas modernas a un ritmo creciente (Christensen y Lægreid 2007). Los esfuerzos de reforma han dado como resultado un sistema complejo y de múltiples capas, donde ciertos elementos de la estructura y la cultura

---

<sup>1</sup> **METZGER, G. (2015).** – «Administrative Law, Public Administration, and the Administrative Conference of the United States», Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/289545343\\_Administrative\\_Law\\_Public\\_Administratio\\_n\\_and\\_the\\_Administrative\\_Conference\\_of\\_the\\_United\\_States](https://www.researchgate.net/publication/289545343_Administrative_Law_Public_Administratio_n_and_the_Administrative_Conference_of_the_United_States); fecha de consulta: 29/03/2021.

permanecen relativamente estables, otros se fortalecen e institucionalizan y otros aún se reorganizan, modifican o desinstitucionalizan (Røvik 1996)<sup>2</sup>.

En sintonía con las reformas e institucionalización de nuevas políticas públicas, Cortés Abad (2020) afirma, con total acierto que, “doscientos años después del nacimiento de la Administración pública han sido muchos los hitos históricos que han impactado en los diferentes subsistemas de lo público. Guerras mundiales, crisis económicas, globalización, revolución digital son algunos de los fenómenos tras los diversos paradigmas de transformación del sector público. De las reformas que se han sucedido, tres han sido las que han protagonizado las primeras dos décadas de este siglo: las políticas de digitalización, las de ajuste administrativo y las de gobierno abierto”<sup>3</sup>.

Al respecto es importante hacer breve referencia a la “*antigua Administración Pública*” y sus principales caracteres, a modo de recordatorio, tal como lo hace Christensen (2009), teniendo en cuenta que hasta finales de la década de 1970, durante la “antigua administración pública”, el sistema en muchos países era simple e integrado tanto vertical como horizontalmente. A través de la especialización, el desarrollo ha sido desde una simple integración (antigua administración pública) a través de una complejidad compleja, fragmentada y desequilibrada (NGP), hasta una complejidad integrada y más equilibrada en lo que respecta al control político y la autonomía<sup>4</sup>.

Hace más de diez años, Carlos Delpiazzo (2010) subrayaba que “la realidad del acto administrativo y del procedimiento administrativo electrónicos son una lógica consecuencia de la incidencia de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones en el ser y quehacer de la Administración. Aún cuando es un lugar común afirmar que el Derecho Administrativo se encuentra en permanente transformación, lo cierto es que la rapidez y profundidad actuales de los cambios, consecuentes a su adaptabilidad histórica, imponen no perder de vista la esencial servicialidad que caracteriza a la Administración”<sup>5</sup>.

Esta sociedad hiperconectada e hiperinformada y mucho más participativa, con *ciudadanos “digitales”*, exige a la Administración Pública nuevas soluciones en tiempo real y en condiciones inesperadas e insospechadas, hasta hace muy poco tiempo.

---

<sup>2</sup> **CHRISTENSEN, T. (2009).** – «Transcending new public management – The increasing complexity of balancing control and autonomy», Disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/241711014> *Transcending New Public Management - the Increasing Complexity of Balancing Control and Autonomy*; fecha de consulta: 05/03/2021.

<sup>3</sup> **CORTÉS, O. (2020).** – «La Administración tras el Coronabreak. Políticas para ¿un nuevo paradigma administrativo?», **GAPP. Nueva época. Número 24 (noviembre 2020).**

<sup>4</sup> **CHRISTENSEN, T. (2009).** – «Transcending new public management (...)», *loc. cit...*

<sup>5</sup> **DELPIAZZO, C. E. (2010).** Noción y regulación del procedimiento y del acto administrativo electrónico. *Estudios de Derecho Administrativo*, (1), 79-108).

Durante los primeros diez años del siglo XXI, la Nueva Gestión Pública, por sus siglas en inglés “*The New Public Management (NPM)*” ha sido el paradigma dominante en la teoría y la práctica de la administración pública, tal como sostiene Roger Levy (2010).

Dada su afinidad con los mercados y la gestión del sector privado, la *Nueva Gestión Pública* es posiblemente una víctima de la crisis económica mundial tanto como los mercados y los mecanismos de mercado que la sustentan, teniendo asimismo, impactos en el desarrollo actual y futuro de la práctica de la administración pública, como ha ocurrido en el Reino Unido<sup>6</sup>.

Y en forma ineludible, por contemporánea con nuestra Tesis de Doctorado, haremos referencia a la crisis generada por la pandemia de la COVID-19, y especialmente, a sus impactos en la vida en sociedad y en la Administración Pública.

Es importante detenernos en las apreciaciones de Cortés Abad (2020) sobre los impactos de la crisis del COVID-19, que a su juicio, “ha acelerado los atributos de volatilidad, incertidumbre, complejidad o ambigüedad del entorno y cuando el valor generado por lo público es más relevante que nunca al tener que responder de manera eficaz ante riesgos complejos, sea necesario dar un salto adelante en políticas de reforma en una doble dirección: la transformación y el fortalecimiento. La crisis de la COVID-19 está suponiendo, a todos los niveles, un shock considerable y representa un factor de entorno de características altamente disruptivas por su alto impacto y duración sostenida que agita una elevada incertidumbre y complejidad (Cortés Abad)”<sup>7</sup>.

Las políticas de transformación tienen que ver con acelerar las políticas de digitalización que se venían desarrollando hasta el momento. Se trataría de aprovechar dos palancas fundamentales –tecnología e innovación– para que la Administración pueda avanzar en el uso de la tecnología y replantearse muchos de sus procedimientos. La introducción de la inteligencia artificial, la gestión por datos, el impulso de sistemas de gestión común que facilite la interoperabilidad o la universalización de la inteligencia artificial son algunas propuestas”<sup>8</sup>.

Si logramos el objetivo al cual aspiramos, esto es, la capitalización por parte del Derecho Administrativo de las nuevas prácticas que aparejan las nuevas tecnologías de la información, de las comunicaciones y de las redes sociales, **con especial énfasis en el concepto de buena administración electrónica, y su necesaria correspondencia con la inteligencia artificial y sus grandes retos institucionales, éticos y jurídicos**, sin lugar a dudas, tendremos una Administración Pública más eficiente, funcional, práctica, transparente y especialmente, más cercana a las necesidades de las personas y de los ciudadanos en el siglo XXI.

---

<sup>6</sup> LEVY, R (2010). – «New Public Management: End of an Era?», Disponible en: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0952076709357152>, fecha de consulta: 05/03/2021.

<sup>7</sup> CORTÉS, O. (2020). – «La Administración tras el Coronabreak (...)», *loc. cit...*

<sup>8</sup> CORTÉS, O. (2020). – «La Administración tras el Coronabreak (...)», *loc. cit...*

## TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN.....	5
PREFACIO .....	8
I.- MARCO TEÓRICO: HACIA LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y LA BUENA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO, DE LA INFORMACIÓN Y DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS (INTELIGENCIA ARTIFICIAL) Y NUEVA GOBERNANZA .....	13
II.- BUENA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA COMO CONDICIÓN INDISPENSABLE DE UNA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN EL SIGLO XXI: SU CORRESPONDENCIA NECESARIA CON LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL .....	39
III. ACTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO: EL DERECHO A UNA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA MOTIVADA COMO PRINCIPIO DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN EL MARCO DE UNA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA AUTOMATIZADA.....	64
IV. DERECHOS DE LOS CIUDADANOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO COMO MANIFESTACIÓN DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y GARANTÍAS ANTE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL .....	80
V. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARIOS ELECTRÓNICOS: EL DERECHO DE AUDIENCIA ANTES DE LA IMPOSICIÓN DE UNA MEDIDA INDIVIDUAL DESFAVORABLE Y EL DERECHO DE ACCESO A EXPEDIENTES CUANDO SE OSTENTE UN INTERÉS LEGÍTIMO .....	122
VI. TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES COMO MANIFESTACIÓN DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA: RIESGOS DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL.....	142
VII. BUENA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA ELECTRÓNICA E IMPACTOS DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL .....	218
VIII. BUENA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA AMBIENTAL: NUEVA CIUDADANÍA AMBIENTAL .....	261
IX. ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA INTELIGENTE: EL FACTOR CLAVE PARA LA “SMART CITY” .....	275
X. BUENA ADMINISTRACIÓN EN LA ACTIVIDAD FINANCIERA DE LA ADMINISTRACIÓN: SERVICIOS FINANCIEROS PRESTADOS A TRAVÉS DE PLATAFORMAS ELECTRÓNICAS.....	286
XI.- CONCLUSIONES. ....	304
XII.- BIBLIOGRAFÍA. ....	309

# I.- MARCO TEÓRICO: HACIA LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y LA BUENA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO, DE LA INFORMACIÓN Y DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS (INTELIGENCIA ARTIFICIAL) Y NUEVA GOBERNANZA.

**SUMARIO:** 1. SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO, DE LA INFORMACIÓN Y DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS Y GOBERNANZA: CARACTERIZACIÓN. 2. GOBIERNO ABIERTO COMO CULTURA DE GOBERNANZA: PRINCIPIOS DE TRANSPARENCIA, INTEGRIDAD, RENDICIÓN DE CUENTAS Y PARTICIPACIÓN. 3. LA BUENA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA: SU IMPORTANCIA EN UN GOBIERNO ABIERTO. 4. DESARROLLOS NORMATIVOS RECIENTES DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN ESPAÑA EN TIEMPOS DE COVID-19: HACIA LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL. 5.- DESARROLLOS NORMATIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN URUGUAY Y SUS PRINCIPALES HITOS. 6.- ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN LA CARTA IBEROMERICANA DE GOBIERNO ELECTRÓNICO (2007). 7.- URUGUAY Y LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL: PLAN DE GOBIERNO DIGITAL URUGUAY 2020. 8.- CONCEPTUALIZACIÓN DE LA “BUENA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA” EN LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.

*“La capacidad de las nuevas tecnologías para ser eficaces mecanismos de control de la actividad de Gobiernos y Administraciones en manos de los ciudadanos es muy grande y permite una democracia de mayor calidad.”<sup>9</sup>*

*“El potencial de las nuevas tecnologías para que los ciudadanos participen más y mejor en las políticas públicas, para que se mejore la calidad de la democracia, es muy grande.”<sup>10</sup>*

## 1.- SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO, DE LA INFORMACIÓN Y DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS Y GOBERNANZA: CARACTERIZACIÓN.-

Hace más de diez años, Jaime Rodríguez-Arana (2011) afirmaba que en este contexto de la sociedad del conocimiento, de la información y de las nuevas tecnologías, de la crisis de las ideologías cerradas, también nos encontramos con la llamada crisis de la gobernabilidad, gobernanza o gobernación de las

---

<sup>9</sup> RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2021). Cuenta oficial de Twitter. <https://twitter.com/jrodriguezarana/status/1346346939156205568?s=20>

<sup>10</sup> RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2021). Cuenta oficial de Twitter. <https://twitter.com/jrodriguezarana/status/1345985688869740545?s=20>

instituciones públicas y privadas como consecuencia del exceso de organización.

Es sorprendente que en los tiempos actuales, sea tan decisivo subrayar que los gobiernos e instituciones representativas están para promover las libertades, para promover los derechos fundamentales de las personas y, sin embargo, como consecuencia de que todavía tenemos una tecnoestructura muy fuerte, resulta que se produce un atrincheramiento de las estructuras a base de las nuevas teorías de la organización, que lejos de preconizar con claridad la vuelta a los valores humanos, constituyen un expediente, o justificación para un crecimiento incontrolado de lo oficial<sup>11</sup>.

La incidencia de las **nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones en el ser y quehacer de la Administración Pública** han impactado de lleno en las relaciones entre las personas – ciudadanos- y la Administración Pública con una rapidez, un vertigo y una velocidad nunca antes vista, que nos enfrentan como **“ciudadanos del mundo”** a una **“nueva normalidad”**, que sin lugar a dudas, significa un antes y un después, potenciadas, a nivel global, con la pandemia de la COVID-19.

La reflexión moderna sobre la Administración debe hacerse desde un enfoque abierto y dinámico porque la Administración Pública es una realidad plural a la que hay que aproximarse desde muchos puntos de vista, y junto al jurídico, se encuentra la dimensión económica, el aspecto sociológico o el histórico, que ayudan a comprender una realidad tan compleja, tan multidisciplinar, como es la Administración Pública<sup>12</sup>.

Es, en este contexto actual y en esta dimensión actual de la llamada sociedad del conocimiento, de la información y de las nuevas tecnologías, que debemos analizar los principales caracteres del gobierno abierto y los nuevos desafíos que se plantean, en tanto cultura de gobernanza para el siglo XXI, y su necesaria correspondencia con la buena administración, y especialmente con la buena administración electrónica.

## **2. GOBIERNO ABIERTO COMO CULTURA DE GOBERNANZA: PRINCIPIOS DE TRANSPARENCIA, INTEGRIDAD, RENDICIÓN DE CUENTAS Y PARTICIPACIÓN.-**

La sociedad del conocimiento nos facilita saber más para pensar mejor. Y por eso, también me parece de gran importancia la reflexión de Alejandro LLANO cuando se refiere a que las organizaciones son comunidades de aprendizaje, de

---

<sup>11</sup> **RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2011).** – «La sociedad del conocimiento y la administración pública», *Revista de Derecho Universidad de Montevideo*, [Recurso en línea], 10(19), 85-91. Disponible en: <http://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2012/12/Rodriguez-Arana-La-sociedad-del-conocimiento-y-la-Administracion-Publica.pdf>. Fecha de consulta: 8/3/2021

<sup>12</sup> **RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2011).** – «La sociedad del conocimiento y la administración (...)», *loc. cit...*

investigación. ¿Por qué? Porque realmente, si en una organización hay un deseo de mejora, si continuamente se analizan los resultados: ¿por qué, las cosas salen bien?, ¿por qué salen mal?, y ¿qué cambios se deben procurar desde el trabajo en equipo, desde la escucha a los colaboradores?, entonces es más fácil saber lo que se debe hacer en cada momento<sup>13</sup>.

De acuerdo a la definición recogida en la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto de 14/12/2017, el Gobierno Abierto es una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo<sup>14</sup>.

Un gobierno abierto es fundamental para generar confianza en los ciudadanos y es un elemento clave para alcanzar diferentes resultados de política pública en diversos ámbitos, incluidos: la integridad del sector público y anticorrupción, la modernización del sector público, la libertad cívica, el gobierno digital, la contratación pública, la innovación del sector público, la gestión de las finanzas públicas y la gestión de recursos humanos, así como los principales objetivos socioeconómicos dentro del marco de la Agenda Global 2030 para el Desarrollo Sostenible<sup>15</sup>.

La participación de las partes interesadas mejora la rendición de cuentas gubernamental, favorece el empoderamiento e influencia de los ciudadanos en las decisiones, construye capacidad cívica, mejora la base empírica para la elaboración de políticas públicas, reduce los costos de implementación y explota redes más amplias para innovar en la elaboración de políticas públicas y en la prestación de servicios públicos<sup>16</sup>.

En la Cumbre de la ONU para el Desarrollo Sostenible, celebrada en septiembre de 2015, los Estados Miembros aprobaron la Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible para poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático.

Una de las consignas más repetidas y cacareadas acerca de la reforma del gobierno y de la administración pública se refiere, como es bien conocido, al gobierno en red, al gobierno abierto, al gobierno y a la administración transparente. Es verdad que todavía, a pesar de los pesares, el pesado aparato

---

<sup>13</sup> **RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2011).** – «La sociedad del conocimiento y la administración (...)», *loc. cit...*

<sup>14</sup> Disponible en el Portal de la Transparencia, Administración General del Estado, Gobierno de España: [https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/Gobierno-abierto/que-es\\_organizacion.html](https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/que-es_organizacion.html), Fecha de consulta: 9/3/2021.

<sup>15</sup> Disponible en el Portal de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): <https://www.oecd.org/gov/recomendacion-del-consejo-sobre-gobierno-abierto-141217.pdf>, Fecha de consulta: 9/3/2021.

<sup>16</sup> Disponible en el Portal de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): <https://www.oecd.org/gov/recomendacion-del-consejo-sobre-gobierno-abierto-141217.pdf>, Fecha de consulta: 9/3/2021.

público ahoga a no pocos ciudadanos y asfixia las legítimas aspiraciones de tantas personas que chocan, una y otra vez, contra la muralla de la indiferencia en que en ocasiones se nos presentan las distintas administraciones públicas. Por eso, entre otras razones, desde hace algún tiempo, se nos habla y se nos pontifica, a menudo desde el dogma y la prepotencia, acerca de las bondades de la proyección de las nuevas tecnologías en el gobierno y la administración pública<sup>17</sup>.

En casi todos los países desarrollados se han acometido, con distinta suerte, procesos de implantación de las nuevas tecnologías al amparo de la reforma o modernización de turno. Se han gastado millones y millones de euros en esta tarea y la verdad es que los resultados están a la vista. Hay oficinas que funcionan mejor, que son más transparentes, y hay oficinas que se han convertido a la oscuridad y a la penumbra<sup>18</sup>.

Lo señalado por Jaime Rodríguez-Arana reviste mayor importancia hoy en día en tiempos de covid-19.

¿Y por qué sostenemos esto? Es claro que, los distintos Estados a nivel global, han respondido de distintas formas y las consecuencias e impactos de la pandemia de la covid-19 han sido muy distintos en atención a cómo estaban preparados y/o posicionados a principios de 2020, **en la era pre-covid**, en todo lo relacionado a los llamados procesos de implantación de las nuevas tecnologías y en qué fase estaban en cuanto a avances en materia de Administración Electrónica.

Por ejemplo, y un dato no menor, cuánto más digitalizada y electrónica la Administración Pública y más fuerte en sus distintos canales electrónicos de interacción y agenda digital en relación con la ciudadanía, mucho más rápido, efectivo, eficaz y transparente ha sido el proceso de vacunación y de suministro de vacunas contra la covid-19.

Podemos tomar como ejemplo positivo el proceso de Gobierno Abierto en España.

Cada Administración pública tiene competencia exclusiva en materia de Gobierno Abierto, excepto en lo relativo a la transparencia, para la que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno establece obligaciones comunes para todas las Administraciones públicas. Así, el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales desarrollan sus propias políticas y cuentan con sus propios órganos competentes en materia de Gobierno Abierto. Este espacio se centra

---

<sup>17</sup> Disponible en el Portal de "La Región": <https://www.laregion.es/opinion/jaime-rodriguez-arana/gobierno-abierto/20130729074010259616.html?webview=1>, Fecha de consulta: 9/3/2021.

<sup>18</sup> Disponible en el Portal de "La Región": <https://www.laregion.es/opinion/jaime-rodriguez-arana/gobierno-abierto/20130729074010259616.html?webview=1>, Fecha de consulta: 9/3/2021.



en la Administración General del Estado y en los órganos de colaboración de esta con otras Administraciones públicas y con la sociedad civil<sup>19</sup>.

A la Dirección General de Gobernanza Pública del Ministerio de Política Territorial y Función Pública le corresponde el impulso, la coordinación y el seguimiento de los planes de acción de Gobierno Abierto de España, así como actuar como punto de contacto con organizaciones internacionales para asuntos relacionados con el Gobierno Abierto. El grupo interministerial de Gobierno Abierto es un grupo de trabajo coordinado por la Dirección General de Gobernanza Pública, del que forman parte los responsables de las Unidades de Información de Transparencia y de Gobierno Abierto de todos los ministerios<sup>20</sup>.

La Comisión Sectorial de Gobierno Abierto es un espacio de coordinación, colaboración y debate entre las Administraciones públicas españolas (estatal, autonómicas y locales) para el intercambio de experiencias y el desarrollo y seguimiento de iniciativas conjuntas en materia de gobierno abierto<sup>21</sup>.

El Foro de Gobierno Abierto es un espacio de diálogo y debate en el que participan, con igual número de representantes, las Administraciones públicas (estatal, autonómicas y locales) y representantes de la sociedad civil<sup>22</sup>.

Toda iniciativa pública hacia el fortalecimiento en institucionalidad en gobierno abierto es positiva, y significa dar un paso hacia adelante, y esto supone superar los tradicionales esquemas de organización administrativa interna de cada país, con órganos y organismos públicos obsoletos y de otra época para transformarla en **una nueva gobernanza pública que contemple las necesidades y requerimientos de una nueva sociedad y de una nueva ciudadanía digital.**

### **3. LA BUENA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA: SU IMPORTANCIA EN UN GOBIERNO ABIERTO.-**

La buena administración de instituciones públicas es un derecho ciudadano, de naturaleza fundamental.

---

<sup>19</sup> Disponible en el Portal de la Transparencia, Administración General del Estado, Gobierno de España: [https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/Gobierno-abierto/que-es\\_organizacion.html](https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/que-es_organizacion.html), Fecha de consulta: 9/3/2021.

<sup>20</sup> Disponible en el Portal de la Transparencia, Administración General del Estado, Gobierno de España: [https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/Gobierno-abierto/que-es\\_organizacion.html](https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/que-es_organizacion.html), Fecha de consulta: 9/3/2021.

<sup>21</sup> Disponible en el Portal de la Transparencia, Administración General del Estado, Gobierno de España: [https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/Gobierno-abierto/que-es\\_organizacion.html](https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/que-es_organizacion.html), Fecha de consulta: 9/3/2021.

<sup>22</sup> Disponible en el Portal de la Transparencia, Administración General del Estado, Gobierno de España: [https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/Gobierno-abierto/que-es\\_organizacion.html](https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/que-es_organizacion.html), Fecha de consulta: 9/3/2021.

La nueva ciudadanía digital aspira a ser protagonista y a tener una participación destacada en la configuración de los intereses generales porque éstos se definen, en el Estado social y democrático de Derecho, a partir de una adecuada e integrada concertación entre los poderes públicos y la sociedad articulada y virtual que caracteriza nuestros días.

El uso de las TIC se ha convertido en un mandato para las administraciones que ha llegado de la mano de la sociedad de la información y su rechazo podría generar un rezago a las mismas y, por qué no decirlo, una mala administración<sup>23</sup>.

La administración pública, en sus diferentes dimensiones territoriales y funcionales, está al servicio de la persona, atendiendo las necesidades de forma continua y permanente, con calidad y calidez. A lo anterior se suma el hecho de hoy por hoy ha llegado la sociedad de la información a la vida cotidiana de los ciudadanos y, de su mano, las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC), permeando todos los sectores de la sociedad<sup>24</sup>.

De esa conjunción surge la idea de la necesaria materialización de un nuevo derecho, pues, por una parte, la buena administración se configura como prerrogativa de los ciudadanos y, por la otra, la sociedad de la información ha impuesto existe un mandato para las administraciones: la utilización de medios electrónicos por parte de estas como instrumento de transformación<sup>25</sup>.

Así, dicha confluencia origina la necesaria configuración de un derecho que en esta investigación se ha denominado “derecho a la buena e Administración”. La configuración de este derecho desde la órbita constitucional está reforzada por el mandato desde los convenios sobre derechos humanos ratificados por los estados y los compromisos derivados de estos a partir de la cláusula de Estado Social y Democrático de Derecho, como puede ser la obligación de ser transparentes y participativos y de respetar el ordenamiento jurídico<sup>26</sup>.

Desde este presupuesto, *la buena e-Administración es una administración abierta, y ello significa que es transparente, colaborativa, participativa y respetuosa de la ley.*

En este escenario el análisis del derecho a la buena e-administración arroja la transparencia electrónica, el debido proceso electrónico y la participación

---

<sup>23</sup> **SÁNCHEZ ACEVEDO, M. (2016).** Derecho a la buena administración electrónica. Universitat de Valencia. Disponible en la web: <http://roderic.uv.es/handle/10550/50882>; fecha de consulta: 05/03/2021.

<sup>24</sup> **SÁNCHEZ ACEVEDO, M. (2016).** Derecho a la buena administración electrónica. Universitat de Valencia. Disponible en la web: <http://roderic.uv.es/handle/10550/50882>; fecha de consulta: 05/03/2021.

<sup>25</sup> **SÁNCHEZ ACEVEDO, M. (2016).** Derecho a la buena administración electrónica. Universitat de Valencia. Disponible en la web: <http://roderic.uv.es/handle/10550/50882>; fecha de consulta: 05/03/2021.

<sup>26</sup> **SÁNCHEZ ACEVEDO, M. (2016).** Derecho a la buena administración electrónica. Universitat de Valencia. Disponible en la web: <http://roderic.uv.es/handle/10550/50882>; fecha de consulta: 05/03/2021.

electrónica -entre otros- como elementos esenciales de la configuración de este nuevo derecho.

La transparencia electrónica se convierte en uno de los elementos del núcleo del derecho a la buena e Administración<sup>27</sup>.

Es importante el abordaje de la dimensión electrónica de la transparencia que hace Sánchez Acevedo (2016): “la transparencia electrónica —entendida como la obligación de las administraciones públicas en la sociedad de la información de acercar a los ciudadanos a través del acceso a la información pública y, en consecuencia, en el siglo XXI, a través de medios electrónicos— se configura como un elemento de la buena e-Administración”<sup>28</sup>.

La transparencia constituye uno de los principales retos de las administraciones públicas en la sociedad de la información, si se tiene en cuenta que uno de los elementos esenciales es el acceso a la información pública; en consecuencia, podría decirse que en la era de la información la difusión de información pública será, necesariamente, a través de medios electrónicos.

La relación entre e-Administración y e-transparencia se fundamenta en lo que se ha denominado web 2.0, que hoy ha trascendido a la web 3.0.

Es, precisamente, dicho instrumento el que da vida a la e-transparencia. Las nuevas tecnologías ofrecen oportunidades para el intercambio de información, la participación del público y la colaboración entre ciudadanos<sup>29</sup>.

Un poco de historia hacia la **Administración Electrónica**, con especial énfasis en la **buena administración electrónica**, se impone para reflexionar sobre el camino recorrido a través de los distintos hitos en la construcción de esta nueva Administración, así como sobre los principios esenciales que la rigen y que la regirán en el futuro.

Punto de partida ineludible en la investigación que nos proponemos realizar.

Hoy el mundo se encuentra atravesando una pandemia nunca antes vista en la historia contemporánea, provocada por la **COVID-19**<sup>30</sup>, y las fortalezas y debilidades de la construcción de cada Administración Electrónica con sus tres dimensiones esenciales (Infraestructura Informática, Infraestructura Electrónica y Recursos Humanos capacitados), ha posicionado a los distintos países en

---

<sup>27</sup> **SÁNCHEZ ACEVEDO, M. (2016)**. Derecho a la buena administración electrónica. Universitat de Valencia. Disponible en la web: <http://roderic.uv.es/handle/10550/50882>; fecha de consulta: 05/03/2021.

<sup>28</sup> **SÁNCHEZ ACEVEDO, M. (2016)**. Derecho a la buena administración electrónica. Universitat de Valencia. Disponible en la web: <http://roderic.uv.es/handle/10550/50882>; fecha de consulta: 05/03/2021.

<sup>29</sup> **SÁNCHEZ ACEVEDO, M. (2016)**. Derecho a la buena administración electrónica. Universitat de Valencia. Disponible en la web: <http://roderic.uv.es/handle/10550/50882>; fecha de consulta: 05/03/2021.

<sup>30</sup> **Portal Organización Mundial de la Salud (OMS):** <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance>

situaciones bien disimiles para enfrentar los problemas y las nuevas exigencias, y sobretodo a los desafíos que nos impuso esta pandemia.

Cuanto más fortalezas presente la Administración Electrónica en cada Estado, mejor parado y mejor posicionado estará para enfrentar las situaciones complejas que la pandemia ha impuesto como nuevas condiciones al mundo, en una situación de **“nueva normalidad”**, potenciando a un ritmo frenético las transformaciones que ya estaban en curso, o que ya habían comenzando, donde la nota típica hacia adelante es y será la *virtualidad* como sinónimo de *no presencialidad en la prestación de los servicios de la Administración Electrónica*, y donde la nueva ciudadanía digital exigirá nuevas prestaciones, nuevos servicios, nuevas formas de comunicación y de resolución de los problemas en cada Estado.

Una reflexión moderna sobre la nueva Administración debe hacerse desde un enfoque abierto y dinámico porque la Administración Pública es una realidad plural a la que hay que aproximarse desde muchos puntos de vista, y junto al jurídico, se encuentra la dimensión económica, el aspecto sociológico o el histórico, que ayudan a comprender una realidad tan compleja, tan multidisciplinar, como es la Administración Pública<sup>31</sup>.

Henry T. Sardaryan (2021) subraya que existen algunas razones esenciales por las que deberíamos estudiar los sistemas de administración pública en el mundo contemporáneo. Independientemente de la forma de gobierno y del sistema político, la mayoría de los modelos de gobierno en los países de la civilización occidental se basan en el principio de descentralización del gobierno tanto en términos verticales como horizontales. Se pueden identificar las siguientes instituciones clave de la administración pública dentro de la civilización occidental: republicanismo; democracia; y descentralización del poder<sup>32</sup>.

Ya lo advertía hace algunos años, Jaime Rodríguez-Arana (2011) “que en la sociedad del conocimiento, donde Internet, la red, tiene tanta importancia, tenemos que ser conscientes de que la clave está en los conocimientos como capacidad para mejorar la vida de los hombres, no en acumular todo un conjunto de información que viene por la red y que no se sabe para qué sirve. Esta nueva sociedad que está emergiendo poco a poco, ofrece muchas potencialidades para mejorar la vida de los ciudadanos desde las vertientes pública y privada. Se habla de la nueva economía, de los nuevos canales comerciales, de la nueva

---

<sup>31</sup> **RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2011)**. La sociedad del conocimiento y la administración pública. *Revista de Derecho Universidad de Montevideo*, 10 (19), 85-91.

<sup>32</sup> **SARDARYAN, H. T. (2021)**. « Models of public administration», en *International Perspectives on Public Administration*; Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/349518377\\_Models\\_of\\_public\\_administration](https://www.researchgate.net/publication/349518377_Models_of_public_administration); fecha de consulta: 25/03/2021.

democracia, más directa y más participativa, se habla también de nuevas formas de concebir y ejecutar las políticas públicas”<sup>33</sup>.

Rodríguez-Arana (2011) pone en el acento en la evolución histórica, en la cual se remonta a estudios de la OCDE, de la Comisión Europea y de distintos Organismos internacionales, en donde se puso de manifiesto “la importancia que las nuevas tecnologías de la información y la comunicación tenían en la mejora de la gestión de las Administraciones Públicas. Esta importancia, en el ámbito de la Unión Europea, ha quedado plasmada en los acuerdos adoptados en el seno de los Consejos Europeos, de Lisboa y de Sta. María de Feira, que determinaron, como saben ustedes muy bien, la aprobación de la iniciativa e-Europe / 2000, una de cuyas líneas estratégicas era la implantación de una Administración Pública electrónica, que estuviera operativa antes del año 2002. Más tarde, el Consejo Europeo de Sevilla, aprobó el programa e-Europe / 2005, con la intención de proseguir modernizando la Administración electrónica, especialmente en materia de servicios básicos, como la sanidad o la educación”<sup>34</sup>.

En la construcción de lo que ha dado en llamarse **Administración electrónica**, a juicio de Carlos Delpiazzo (2011), “se asiste a un momento decisivo de reforma estatal de tercera generación, en la cual se fincan grandes expectativas: desde la Administración, por advertir el inmenso potencial de las tecnologías de la información y las comunicaciones para mejorar la prestación de todo tipo de servicios y la propia gestión administrativa, y desde la ciudadanía, por la posibilidad de acceder a más y mejor información, controlar a las autoridades, obtener trato igualitario y aumentar la eficiencia en el uso del tiempo y demás recursos”<sup>35</sup>.

Y de esto se trata, de que la ciudadanía, o **la nueva ciudadanía digital**, tenga la posibilidad de acceder a más y mejor información en tiempo real, a controlar a las autoridades, a obtener trato igualitario y a aumentar la eficiencia en el uso del tiempo y demás recursos, accediendo a servicios y a trámites burocráticos, que hasta hace no muchos años, tardaban mucho y exigían la presencialidad necesaria del ciudadano en el organismo público donde se debía realizar el trámite, como condición excluyente e insoslayable para poder hacerlo.

En este sentido, hay que tener en cuenta que para que la Administración on-line tenga sentido, tal como lo subraya Jaime Rodríguez-Arana (2011), “el desarrollo debe ir en paralelo al propio desarrollo tecnológico de la sociedad. Por ello no solo hay que hacer esfuerzos por implantar la e-Administración, sino que también hay que priorizar la extensión del uso de las nuevas tecnologías en la sociedad,

---

<sup>33</sup> **RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2011)**. La sociedad del conocimiento... pp.85-91.

<sup>34</sup> **RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2011)**. La sociedad del conocimiento... pp.85-91.

<sup>35</sup> **DELPIAZZO, C. E. (2010)**. Noción y regulación del procedimiento...pp. 79-108.

minimizando la brecha social que se puede producir según se use o no la información”<sup>36</sup>.

El impacto de las ventajas y/o beneficios que puede aportar una nueva Administración Electrónica debe ser transversal a toda la sociedad, de ahí la importancia capital de la inclusión social y de la accesibilidad universal a nivel de cualquier país, de modo de evitar que el tan conocido “**efecto derrame**” de las nuevas tecnologías llegue o se limite a porciones muy reducidas de una sociedad, dejando a la gran mayoría de los ciudadanos al margen.

Esto debe evitarse y combatirse, con fuertes políticas públicas y debemos trabajar mucho en este sentido.

Al estudiar la experiencia en el Reino Unido en materia de Administración Electrónica y Geociencia, Marker (2008) arroja conceptos bien importantes que ilustran la complejidad de la administración pública y su salto a la administración electrónica.

En tal sentido, expresa que a administración pública es compleja y opera a varios niveles. Es importante comprender los procedimientos administrativos para que los resultados puedan proporcionarse en la forma correcta en el momento óptimo. También debe haber una buena comprensión de los puntos de vista, los requisitos y las capacidades de cada público objetivo potencial. Esto se logra mejor mediante consultas y debates directos. Una buena difusión de los resultados es fundamental y puede requerir esfuerzos continuos en lugar de simplemente tener lugar al final del estudio<sup>37</sup>.

En una muy interesante investigación e estudio de caso del ejemplo Noruego, ASKIM, CHRISTENSEN, Y LAEGREID (2007) sostienen que tradicionalmente, los líderes políticos y administrativos han basado su dirección, control y legitimidad en la idoneidad de las estructuras formales y los procedimientos de decisión.

En este sentido, la "antigua administración pública" no estaba tan preocupada por objetivos y prioridades claros, ni por la medición de resultados ni por el uso de diversos instrumentos de retroalimentación y escrutinio en cualquier sistema de incentivos. Con la Nueva Gestión Pública (NGP), el equilibrio entre la legitimación de insumos y productos ha cambiado (Christensen y Lægreid 2001). Una de las principales doctrinas de la NGP es la discreción de la gestión combinada con objetivos transparentes y control ex post por resultados o desempeño (Bevan y Hood 2006). Se volvió más importante definir metas inequívocas y dar prioridades claras, delegar autoridad a niveles inferiores y líderes subordinados, elegir los medios correctos para cumplir las metas,

---

<sup>36</sup> **RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2011).** La sociedad del conocimiento... pp. 85-91.

<sup>37</sup> **MARKER, B. (2008).** – «**Communication of geoscience information in public administration: UK experience**», Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/240675654\\_Communication\\_of\\_geoscience\\_information\\_in\\_public\\_administration\\_UK\\_experiences](https://www.researchgate.net/publication/240675654_Communication_of_geoscience_information_in_public_administration_UK_experiences), fecha de consulta: 29/03/2021.

enfocarse en los resultados y sus efectos, tener mecanismos de retroalimentación y sistemas de escrutinio, y recompensa y castiga. La dirección estratégica, la gestión del desempeño, la devolución, la producción y los resultados se pusieron de moda (Boston et al. 1996)<sup>38</sup>.

Transparencia, retroalimentación, objetivos claros y precisos, planificación estratégicas como ejes centrales de una nueva administración pública, donde la digitalización y gestión electrónica de sus procedimientos serán la clave en las reformas actuales, y más aún en plena pandemia de la COVID-19, y la llamada “nueva normalidad”.

En este **nuevo ecosistema**, en la conjunción entre una nueva Administración On-line y una nueva ciudadanía digital, emerge este nuevo concepto de **la buena administración electrónica**, que se constituye en el eje central de esta transición de una Administración Pública tradicional, clásica y fuertemente “**presencial**” a una nueva Administración Electrónica, mayoritariamente “**virtual**”, sin dejar de lado a la persona humana como razón de ser del Derecho Administrativo.

La recopilación de datos con el fin de mejorar la eficiencia operativa de los nuevos servicios públicos, así como la mejor atención y accesibilidad por parte de los ciudadanos, es también una consecuencia de la crisis sanitaria global provocada por el Covid-19, donde entran en juego el acceso y manipulación de nuestros datos personales, especialmente sanitarios, lo cuales deberán ser manipulados **con un grado de seguridad y confidencialidad razonables y en el marco de un Estado de Derecho**, razón por la cual, también dedicaremos en este trabajo, un capítulo dedicado a la protección de datos personales en tiempos de covid-19.

En esta línea, se ha pronunciado en forma categórica, Jaime Rodríguez-Arana (2020) en su columna en Diario de Ferrol: “en estas situaciones de excepcionalidad el Estado de Derecho no está en cuarentena. Todo lo contrario, debe estar más vivo que nunca. En efecto, el control judicial debiera funcionar con normalidad, la separación de poderes cuidada, protegidos y defendidos los derechos fundamentales de las personas”<sup>39</sup>.

El Estado de Derecho no está en cuarentena.

---

<sup>38</sup> **ASKIM, J.; CHRISTENSEN, T.; LAEGREID, P. (2007).** – «Performance management and accountability of welfare state agencies. The cases of Norwegian hospital, welfare and immigration administration », Disponible en: <https://ecpr.eu/filestore/paperproposal/506d8262-c33b-44ed-8b00-7b3edf2e250f.pdf>, fecha de consulta: 05/03/2021.

<sup>39</sup> **RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2020).** Emergencia sanitaria y estado policial. Disponible en la web oficial del Diario de Ferrol: <https://www.diariodeferrrol.com/texto-diario/mostrar/2685504/emergencia-sanitaria-estado%20policial><[http://www.europarl.europa.eu/%20transl\\_es/plataforma/pagina/celter/bol45.htm](http://www.europarl.europa.eu/%20transl_es/plataforma/pagina/celter/bol45.htm)>, fecha de consulta: 05/03/2021.

El Estado de Derecho no está en cuarentena.

Y así habría que repetirlo cuantas veces sea necesario.

#### **4.- DESARROLLOS NORMATIVOS RECIENTES DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN ESPAÑA EN TIEMPOS DE COVID-19: HACIA LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL<sup>40</sup>.**

La incorporación de las TIC en las Administraciones Públicas de los países europeos como Inglaterra, Francia, Italia y países americanos como Estados Unidos, ha significado un importante desarrollo en su funcionamiento interno, además de la elevación de la calidad de los servicios que éstas prestan a los ciudadanos. España por supuesto, no podía permanecer estática ante tal acontecimiento<sup>41</sup>.

Por ello, desde 1990 a la actualidad, España ha promovido iniciativas con el fin de establecer una Administración electrónica que logren su desarrollo e impulso que van desde la elaboración de políticas en esta materia, hasta la creación de un marco legal<sup>42</sup>.

En este sentido, algunos de los pasos llevados a cabo, por mencionar algunos, fueron la presentación de planes como Info XXI, plan de choque denominado España, entre otros, pero sin duda dentro del marco legal, uno de los pasos más importantes fue, la LAECSP, el cual, hay que señalar, es una de varias leyes que en materia de administración electrónica se han dado, algunas de orden menor dentro del plan modernizador de las Administraciones públicas españolas<sup>43</sup>.

La importancia de la LAECSP en España es en principio una norma cuyo contenido avanzado solamente tienen otros países como Estados Unidos, Italia, Finlandia, y Austria. Ese contenido avanzado a destacar, consiste en el reconocimiento de nuevos derechos a los ciudadanos en su relación con las Administraciones Públicas, la posibilidad de realizar trámites desde cualquier lugar y momento, y por tanto, esto se traduce en contar con una administración más ágil y eficaz; así como la mención de la figura de un Defensor del Usuario de la Administración Electrónica<sup>44</sup>.

Haremos una breve recorrida por los desarrollos normativos recientes de la Administración Electrónica en España, en tiempos de covid-19, de modo de

---

<sup>40</sup>Portal Administración Electrónica (Pae); Gobierno de España. Fecha de consulta: 29/3/21.

<sup>41</sup>Portal Administración Electrónica (Pae); Gobierno de España. Fecha de consulta: 29/3/21.

<sup>42</sup> **AGUILERA IZAGUIRRE, G; DOMÍNGUEZ ARTEAGA, R (2013)**. De la figura del Defensor del Usuario de la Administración Electrónica. *Justitia; Enero – Diciembre 2013*

<sup>43</sup> **AGUILERA IZAGUIRRE, G; DOMÍNGUEZ ARTEAGA, R (2013)**. De la figura del Defensor del Usuario de la Administración Electrónica. *...loc. cit.*

<sup>44</sup> **AGUILERA IZAGUIRRE, G; DOMÍNGUEZ ARTEAGA, R (2013)**. De la figura del Defensor del Usuario de la Administración Electrónica... *loc. cit.*



subrayar la importancia de la correspondencia de la regulaciones en materia de derecho administrativo y nuevas tecnologías; y la situación que estamos atravesando con la pandemia de la covid-19.

De acuerdo a la **Orden ETD/920/2020, de 28 de septiembre de 2020**, se crea y regula el Consejo Consultivo para la Transformación Digital (01 octubre 2020-BOE: núm. 260, de 01/10/2020). La Transformación Digital constituye una de las palancas fundamentales para relanzar el crecimiento económico, la reducción de la desigualdad, el aumento de la productividad, y el aprovechamiento de todas las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías.

Fruto de esta apuesta del Gobierno por la transformación digital de la economía y de la sociedad española se aprueba la estrategia **España Digital 2025**. Esta estrategia incluye cerca de cincuenta medidas agrupadas en diez ejes estratégicos con los que, durante los próximos cinco años, se pretende impulsar el proceso de transformación digital del país, de forma alineada con la estrategia digital de la Unión Europea, mediante la colaboración público-privada y con la participación de todos los agentes económicos y sociales.

Esta Orden Ministerial tiene por objeto la creación y regulación del Consejo Consultivo para la Transformación Digital como órgano colegiado dotado de plena autonomía funcional, que asesorará al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital en el diseño de la propuesta de las políticas del Gobierno en materia de transformación digital, en particular, en los ámbitos de las telecomunicaciones, las infraestructuras digitales, el despliegue de redes y servicios de comunicaciones electrónicas para garantizar la conectividad digital de los ciudadanos y empresas, los servicios de comunicación audiovisual, la digitalización de la economía, la Administración y la ciudadanía y el fomento y regulación de los servicios digitales y de la economía y sociedad digitales.

El Consejo Consultivo para la Transformación Digital se adscribe a la persona titular del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y tiene carácter de comisión de trabajo de las contempladas en el artículo 22.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

De acuerdo con el **Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre de 2020**, [teletrabajo en las Administraciones Públicas, 30 septiembre 2020, BOE: núm. 259, de 30/09/2020], se dispone la adopción de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas y de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19. Las medidas contenidas en esta norma tienen la finalidad de asegurar el normal funcionamiento de las Administraciones Públicas, impulsando nuevas formas de organización y estructuración del trabajo de las empleadas y empleados públicos para el mejor servicio a los intereses generales que tienen encomendado.

El teletrabajo en las administraciones públicas se ha transformado en el común denominador de las políticas públicas de reducción de movilidad adoptadas en Europa y en América del Sur.

Uruguay no ha escapado a esta situación, y el Poder Ejecutivo de la República, en los momentos más complejos que ha atravesado la pandemia con crecimiento exponencial de casos positivos de covid-19 y de internaciones y fallecimientos ( abril 2020 y marzo y abril 2021) ha decretado el teletrabajo en toda la Administración Pública.

Claro está, como señalabamos, que para que esta medida de teletrabajo fuera exitosa y eficiente y no se deteriore la calidad de los servicios públicos que se prestan, es imprescindible una Administración Electrónica fortalecida y consolidada, con una dotación de funcionarios públicos capacitados para desempeñar sus funciones a distancia.

De acuerdo a la **Orden ETD/803/2020**, de 31 de julio, se crea la División Oficina del Dato y la División de Planificación y Ejecución de Programas en la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial. Es de destacar, asimismo, la División Oficina del Dato y la División de Planificación y Ejecución de Programas en la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial.

Inteligencia artificial, que impone detenerse en ella, y a la cual haremos referencia con especial detenimiento en la presente investigación.

Por **Resolución de 8 de julio de 2020**, de la Secretaría de Estado de Política Territorial y Función Pública (14 julio 2020, BOE: núm. 192, de 14/07/2020), se establecen nuevos modelos de títulos administrativos y hojas de servicio en formato electrónico del personal incluido en el ámbito del Registro Central de Personal.

Los nuevos títulos y hojas de servicio, además de emitirse únicamente en formato electrónico, incorporan determinadas modificaciones, entre ellas las derivadas de la consideración de la emisión de estos documentos como actuaciones administrativas automatizadas y, por tanto, su firma mediante la utilización del sello electrónico de órgano, todo ello de conformidad con lo previsto en los artículos 41 y 42 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Por **Orden SND/297/2020**, de 27 de marzo, [COVID\_19 tratamiento datos-titular aplicación, Secretaría General de Administración Digital, 28 marzo 2020, BOE núm. 86, de 28/03/2020.] se encomienda a la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, el desarrollo de diversas actuaciones para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. El Ministerio de Sanidad encomienda el Desarrollo de soluciones tecnológicas y aplicaciones móviles para la recopilación de datos con el fin de mejorar la eficiencia operativa de los servicios sanitarios, así como la mejor atención y accesibilidad por parte de los ciudadanos (DataCOVID-19: estudio de la movilidad aplicada a la crisis sanitaria). El responsable del tratamiento será el Ministerio de Sanidad y el encargado del tratamiento y titular de la aplicación será la Secretaría General de Administración Digital (SGAD).

La Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial tendrá como cometido esencial promover el "impulso de la digitalización del sector público y la

coordinación y cooperación interministerial y con otras Administraciones Públicas respecto a dichas materias, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros departamentos ministeriales".

Debemos hacer referencia al *Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el **Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos***.

El Reglamento que aprueba este real decreto persigue cuatro grandes objetivos: mejorar la eficiencia administrativa, incrementar la transparencia y la participación, garantizar servicios digitales fácilmente utilizables y mejorar la seguridad jurídica.

En primer lugar, persigue mejorar la eficiencia administrativa para hacer efectiva una Administración totalmente electrónica e interconectada. Así, se desarrolla y concreta el empleo de los medios electrónicos establecidos en las leyes 39/2015, de 1 de octubre, y 40/2015, de 1 de octubre, para garantizar, por una parte, que los procedimientos administrativos se tramiten electrónicamente por la Administración y, por otra, que la ciudadanía se relacione con ella por estos medios en los supuestos en que sea establecido con carácter obligatorio o aquellos lo decidan voluntariamente.

Un segundo objetivo consiste en incrementar la transparencia de la actuación administrativa y la participación de las personas en la Administración Electrónica. Así, se desarrolla el funcionamiento del Punto de Acceso General electrónico (PAGe), y la Carpeta ciudadana en el Sector Público Estatal. Se regula el contenido y los servicios mínimos a prestar por las sedes electrónicas y sedes electrónicas asociadas y el funcionamiento de los registros electrónicos.

En tercer lugar, el Reglamento persigue garantizar servicios digitales fácilmente utilizables de modo que se pueda conseguir que la relación del interesado con la Administración sea fácil, intuitiva y efectiva cuando use el canal electrónico.

Por último, busca mejorar la seguridad jurídica. Así, se elimina la superposición de regímenes jurídicos distintos, se adapta e integra en el Reglamento que aprueba este real decreto la regulación que aún permanecía vigente del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, procediendo, por ello, a su derogación definitiva y se adecua la regulación al nuevo marco de la Ley 39/2015, de 1 de octubre y la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

Párrafo final para dedicarle a “España Digital 2025” que incluye cerca de 50 medidas agrupadas en diez ejes estratégicos con los que, durante los próximos cinco años, se pretende impulsar el proceso de transformación digital del país, de forma alineada con la estrategia digital de la Unión Europea, mediante la colaboración público-privada y con la participación de todos los agentes económicos y sociales del país. En la elaboración de esta agenda digital han participado más de 15 ministerios y organismos públicos y más de 25 agentes económicos, empresariales y sociales.

España Digital 2025 contempla la puesta en marcha durante 2020-2022 de un conjunto de reformas estructurales que movilizarían un importante volumen de inversión pública y privada, en el entorno de los 70.000 millones de euros.

La inversión pública en el periodo 2020-2022 se situaría en torno a los 20.000 millones de euros, de los cuales 15.000 millones de euros, aproximadamente, corresponderían a los diferentes programas y nuevos instrumentos comunitarios de financiación del Plan de Recuperación Next Generation EU, que establece que la digitalización tiene que ser uno de los ejes principales para movilizar estos recursos.

A ello se sumaría la inversión prevista por el sector privado, de unos 50.000 millones de euros, en un escenario moderado de despliegue de las medidas. España Digital 2025 centrará sus objetivos en el impulso a la transformación digital del país como una de las palancas fundamentales para relanzar el crecimiento económico, la reducción de la desigualdad, el aumento de la productividad y el aprovechamiento de todas las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías, con respeto a los valores constitucionales y europeos, y la protección de los derechos individuales y colectivos.

Por último destacar especialmente la **Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial**, - España Digital 2025-; tema que abordaremos en la Tesis de Doctorado, en cuanto a la necesaria correspondencia entre la IA y la Buena Administración Electrónica, y sus riesgos y desafíos tanto éticos como jurídicos para su implementación y ejecución<sup>45</sup>.

España parte de una posición favorable para abordar esta revolución tecnológica y científica, contando con infraestructuras de calidad y necesarias para poder desarrollar actividades relacionadas con la IA. Durante décadas se ha realizado una gran inversión en infraestructuras y tecnologías de la información y la comunicación, como por ejemplo las instalaciones de alto rendimiento computacional que pueden procesar cantidades masivas de datos. Además, la existencia de excelentes grupos de I+D+I públicos y privados, el avance en la digitalización de la Administración Pública, y la presencia de empresas líderes en sectores clave – como las telecomunicaciones, el retail, y la distribución, salud, movilidad, construcción, servicios financieros, turismo, agroalimentario – que tienen un efecto tractor, ofrecen una gran oportunidad para la integración y el despliegue de la IA en nuestro país.

La Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial de España tiene siete objetivos estratégicos: Excelencia científica e innovación en Inteligencia Artificial. Situar a España como país comprometido a potenciar la excelencia científica y la innovación en Inteligencia Artificial; Proyección de la lengua española. Liderar a nivel mundial el desarrollo de herramientas, tecnologías y aplicaciones para la proyección y uso de la lengua española en los ámbitos de aplicación de la IA. ; Creación de empleo cualificado. Promover la creación de empleo cualificado,

---

<sup>45</sup> **Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial, LA MONCLOA.** Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/ENIAResumen2B.pdf>. Fecha de consulta: 18/5/2021.

impulsando la formación y educación, estimulando el talento español y atrayendo el talento global; Transformación del tejido productivo. Incorporar la IA como factor de mejora de la productividad de la empresa española, de la eficacia en la Administración Pública, y como motor del crecimiento económico sostenible e inclusivo; Entorno de confianza en relación a la Inteligencia Artificial. Generar un entorno de confianza en relación a la IA, tanto en el plano de su desarrollo tecnológico, como en el regulatorio y en el de su impacto social; Valores humanistas en la Inteligencia Artificial. Impulsar el debate a nivel global sobre el desarrollo tecnológico de valores humanistas (Human-Centered AI), centrado en velar por el bienestar de la sociedad a la hora de realizar avances o desarrollos tecnológicos, creando y participando en foros y actividades divulgativas para el desarrollo de un marco ético que garantice los derechos individuales y colectivos de la ciudadanía; e Inteligencia Artificial inclusiva y sostenible. Potenciar la IA inclusiva y sostenible, como vector transversal para afrontar los grandes desafíos de nuestra sociedad, específicamente para reducir la brecha de género, la brecha digital, apoyar la transición ecológica y la vertebración territorial.

## **5.- DESARROLLOS NORMATIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN URUGUAY Y SUS PRINCIPALES HITOS.**

En Uruguay, en el “Portal del Estado Uruguayo”, se pueden acceder a más de 1580 “trámites en línea”, como por ejemplo, expedición de partidas de todo tipo (matrimonio, nacimiento, defunción); duplicados de facturas de servicios públicos; documentos como cédula de identidad y pasaporte; consulta de deudas de patentes de rodados – entre otros- a tan sólo un “click” y en apenas unos minutos<sup>46</sup>.

Asimismo ya existen otros 2804 trámites disponibles, cuya información necesaria para poder realizar los trámites en línea o en forma presencial parcial se encuentra en el portal referido.

La Administración Electrónica ha llegado para quedarse, y en ese sentido, Uruguay ha dado pasos agigantados en los últimos tiempos.

Y un buen reflejo de ello, son las más de 450.000 visitas mensuales que recibe el portal institucional de “*Trámites en línea del Estado Uruguayo*”<sup>47</sup>.

En tiempos de covid-19, el portal uruguayo de Trámites en línea, se ha convertido en uno de los principales centros de información para la vacunación masiva que comenzó a mediados de marzo de 2021, pudiendo cada ciudadano que así lo desee en forma voluntaria hacer todos los registros necesarios en el Portal para vacunarse, accediendo además, lo cual es bien importante, a información útil sobre cada vacuna, riesgos, indicaciones a población vulnerable, entre otros.

---

<sup>46</sup> Portal oficial **GUB UY**: <https://tramites.gub.uy>. Información disponible al 30 de marzo de 2020.

<sup>47</sup> Portal oficial **GUB UY**: <https://tramites.gub.uy>. Información disponible al 30 de marzo de 2020.

El Plan **#UruguaySeVacuna** se hará en forma progresiva, escalonada y en el menor tiempo posible. Los plazos estarán condicionados a la llegada de las vacunas y se priorizarán los grupos según su función, riesgo de enfermar gravemente, riesgo de exposición y vulnerabilidad social.

La realidad auspiciosa de hoy en Uruguay es reflejo de una serie de hitos importantes, que, a lo largo del tiempo, fueron construyendo los cimientos de la Administración Electrónica.

Es muy importante repasar la evolución normativa en Uruguay en sede de Administración Electrónica, con especial detenimiento en sus principales hitos.

En cuanto a la evolución normativa en Uruguay, Carlos Delpiazzo (2010) hace referencia a una “*etapa pre informática*” donde la codificación de las normas de procedimiento administrativo se inicia con la aprobación del Decreto N° 575/966 de 23 de noviembre de 1966, que reunió en un texto ordenado disposiciones que regulaban el procedimiento común y algunos procedimientos especiales, tales como el recursivo, el disciplinario, el expropiatorio y los de contratación administrativa<sup>48</sup>.

Posteriormente, el Decreto N° 640/973 de 8 de agosto de 1973 perfeccionó sensiblemente el régimen anterior, incorporando soluciones modernas de gran avance técnico jurídico<sup>49</sup>.

El reconocimiento y la recepción normativa de *la etapa signada por las nuevas tecnologías de la información* se verificaron con la sustitución del aludido Decreto N° 640/973<sup>50</sup>.

Con la entrada en vigor del Decreto N° 500/991 de 27 de setiembre de 1991, se actualizó procedimiento administrativo uruguayo, estableciendo un conjunto de soluciones de principio y de carácter instrumental tendientes a modernizarlo<sup>51</sup>.

En este punto podemos destacar que nuestro Decreto N° 500/991, fue sin lugar a dudas pionero en la materia, ya que, en 1991, hace casi treinta años, incorporó soluciones que, con el transcurso de los años, se constituyeron en los primeros cimientos de la Administración Electrónica que tenemos hoy en día.

En segundo lugar, con posterioridad al Decreto N° 500/991, la base legislativa para el desarrollo del expediente electrónico la aportaron los arts. 694 a 697 de la ley N° 16.736 de 5 de enero de 1996<sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> DELPIAZZO, C. E. (2010). Noción y regulación del procedimiento...pp. 79-108.

<sup>49</sup> DELPIAZZO, C. E. (2010). Noción y regulación del procedimiento...pp. 79-108.

<sup>50</sup> DELPIAZZO, C. E. (2010). Noción y regulación del procedimiento...pp. 79-108.

<sup>51</sup> DELPIAZZO, C. E. (2010). Noción y regulación del procedimiento...pp. 79-108.

<sup>52</sup> DELPIAZZO, C. E. (2014). Procedimientos administrativos y nuevas tecnologías: A propósito de su nuevo marco normativo. *Estudios de Derecho Administrativo*, (10), 49-72).

En tercer lugar, reglamentando dichas disposiciones, se destaca el Decreto N° 65/998 de 10 de marzo de 1998, que posteriormente fuera derogado por el artículo 40° del Decreto N° 276/013 de 3 de setiembre de 2013<sup>53</sup>.

En cuarto lugar, dicha normativa fue complementada por el Decreto N° 83/001 de 8 de marzo de 2001, en virtud del cual se dictan normas relativas a medios técnicos de almacenamiento, reproducción y trasmisión telemática de documentos electrónicos por la Administración<sup>54</sup>.

En quinto lugar, la ley N° 17.243 de 29 de junio de 2000 impuso al Estado, a los Entes Autónomos y a los Servicios Descentralizados (art. 24) y facultó a los Gobiernos Departamentales (art. 26) a implantar el expediente electrónico para la sustanciación de todas las actuaciones administrativas, disponiendo los actos jurídicos y operaciones materiales tendientes a su logro en el menor tiempo posible<sup>55</sup>.

En sexto lugar, con el propósito de *“abreviar y simplificar el procedimiento administrativo”* (según se consigna en el Visto), se dictó el Decreto N° 420/007 de 7 de noviembre de 2007, que en lo relativo a la tramitación electrónica, estableció una suerte de preferencia de ésta frente a la tradicional o convencional, al establecer en su art. 3° que *“Siempre que coexistan normas de procedimiento en el Decreto N° 500/991, cuyo contenido hubiera sido contemplado en los Decretos N° 65/998 de 10 de marzo de 1998 y N° 83/001 de 8 de marzo de 2001, prevalecerá la aplicación de estos últimos en cuanto corresponda”*<sup>56</sup>.

En séptimo lugar, el art. 8° de la ley N° 18.600 de 21 de setiembre de 2009 dispone que *“El Estado, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados y, en general, todos los órganos del Estado podrán ejecutar o realizar actos, celebrar contratos y expedir cualquier documento, dentro de su ámbito de competencia, suscribiéndolos por medio de firma electrónica o firma electrónica avanzada”* (inc. 1°)<sup>57</sup> ...”

En octavo lugar, con directa incidencia en el procedimiento administrativo, corresponde hacer referencia a dos leyes trascendentes: la ley N° 18.331 de 11 de agosto de 2008 sobre protección de datos personales y su reglamentación aprobada por el Decreto N° 414/009 de 31 de agosto de 2009, y la ley N° 18.381 de 17 de octubre de 2008 sobre acceso a la información pública, reglamentada por el Decreto N° 232/010 de 2 de agosto de 2010<sup>58</sup>.

---

<sup>53</sup> DELPIAZZO, C. E. (2014). Procedimientos administrativos y nuevas tecnologías...pp. 49-72.

<sup>54</sup> DELPIAZZO, C. E. (2014). Procedimientos administrativos y nuevas tecnologías...pp. 49-72.

<sup>55</sup> DELPIAZZO, C. E. (2014). Procedimientos administrativos y nuevas tecnologías...pp. 49-72.

<sup>56</sup> DELPIAZZO, C. E. (2014). Procedimientos administrativos y nuevas tecnologías...pp. 49-72.

<sup>57</sup> DELPIAZZO, C. E. (2014). Procedimientos administrativos y nuevas tecnologías...

<sup>58</sup> DELPIAZZO, C. E. (2014). Procedimientos administrativos y nuevas tecnologías...pp. 49-72.

Debe resaltarse la multiplicidad de normas jurídicas de distinto rango normativo, ya sea legislativas, ya sea reglamentarias, que se fueron dictando en muy poco tiempo en Uruguay, de modo de ir acompasando los grandes cambios que estos fenómenos fueron imprimiendo en forma vertiginosa a los trámites tradicionales de la Administración.

No tenemos dudas en afirmar que la relación clásica y tradicional entre Administración y Ciudadano ha cambiado para siempre y en forma abrupta, sin retorno, y ahí está **el gran desafío para el nuevo Derecho Administrativo de hoy y de los años venideros.**

Y en este punto en particular, vale recordar por contundentes y muy claras las apreciaciones de Jaime Rodríguez-Arana (2011), al afirmar sin dudar *“que en la sociedad del conocimiento lo importante son las personas. Las personas no son mercancías, las personas tienen un potencial de libertad e inteligencia muy importante y los dirigentes, los directivos de la Administración Pública, tienen que ser capaces de hacer aflorar esas potencias, esa capacidad de aportación de ideas, esa capacidad de intercambio de ideas, esa capacidad de generar confianza para transformar la realidad”*<sup>59</sup>.

De hecho, el Derecho Administrativo y sus cimientos, como lo han estudiado los más calificados autores en Iberoamérica y en Uruguay, ha cambiado como nunca antes, y seguramente hoy, ya no sea el mismo que durante mucho tiempo supo ser, aquel Derecho Administrativo que fuera estudiado en las aulas y en las más distinguidas Universidades.

## **6.- ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN LA CARTA IBEROMERICANA DE GOBIERNO ELECTRÓNICO (2007).**

**La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico - (Resolución No. 18 de la “Declaración de Santiago”, 2007)**<sup>60 61</sup> es un documento ineludible para abordar las dimensiones, principios, y alcances de la Administración Electrónica.

El mundo contemporáneo se caracteriza por las profundas transformaciones originadas en el desarrollo y difusión de las tecnologías de la información y de la comunicación -TIC- en la sociedad, y en el caso de América Latina, por el mantenimiento de profundas desigualdades sociales. En estas condiciones la

---

<sup>59</sup> **RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2011).** La sociedad del conocimiento... pp. 85-91.

<sup>60</sup> Aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Pucón, Chile, 31 de mayo y 1° de junio de 2007. Adoptada por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno Santiago de Chile, 10 de noviembre de 2007.

<sup>61</sup> **RIMPE, CLAD, CEPAL:** Grupos de ámbito Latinoamericano para el desarrollo de la Administración Pública. Ocasionalmente se ha participado en los trabajos relacionados con Administración Electrónica y Participación Ciudadana.



información y el conocimiento constituyen factores esenciales de la productividad y el desarrollo humano, por ello es necesaria la concentración de esfuerzos para evitar la profundización de las desigualdades, facilitar la inclusión y fortalecer la cohesión social<sup>62</sup>.

La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico persigue los objetivos siguientes: **a)** Determinar las bases conceptuales y los componentes que constituyen el Gobierno Electrónico para Iberoamérica; **b)** Definir los contenidos del derecho de los ciudadanos a relacionarse de forma electrónica con sus Gobiernos y Administraciones Públicas; **c)** Conformar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión llamado a constituir un lenguaje común sobre el Gobierno Electrónico en los países de la comunidad iberoamericana; **d)** Servir como orientación para el diseño, regulación, implantación, desarrollo, mejora y consolidación de modelos nacionales de Gobierno Electrónico en la gestión pública.

A los efectos de la Carta Iberoamericana se entienden las expresiones de **“Gobierno Electrónico”** y de **“Administración Electrónica”** como sinónimas, ambas consideradas 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 eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos. Todo ello, sin perjuicio de las denominaciones establecidas en las legislaciones nacionales.

La adopción del Gobierno Electrónico en la gestión pública por parte de los Estados iberoamericanos se propone la satisfacción de las necesidades así como contribuir al desarrollo de la sociedad, por lo que jamás podrá consistir en una simple respuesta a las ofertas tecnológicas que provienen del mercado.

En atención a que el Gobierno Electrónico se encuentra indisolublemente vinculado a la consolidación de la gobernabilidad democrática, tiene que estar orientado a facilitar y mejorar la participación de los ciudadanos en el debate público y en la formulación de la política en general o de las políticas públicas sectoriales, entre otros medios, a través de consultas participativas de los ciudadanos.

El Gobierno Electrónico se inspira en los principios siguientes:

**a. Principio de igualdad:** con objeto de que en ningún caso el uso de medios electrónicos pueda implicar la existencia de restricciones o discriminaciones para los ciudadanos que se relacionen con las Administraciones Públicas por medios no electrónicos, tanto respecto al acceso a la prestación de servicios públicos como respecto a cualquier actuación o procedimiento administrativo sin perjuicio de las medidas dirigidas a incentivar la utilización de los medios electrónicos.

**b. Principio de legalidad:** de forma que las garantías previstas en los modos tradicionales de relación del ciudadano con el Gobierno y la Administración se

---

<sup>62</sup> Disponible en la web oficial del CLAD: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Electronico.pdf>; fecha de consulta: 05/03/2021.

mantengan idénticas en los medios electrónicos. Los trámites procedimentales, sin perjuicio de su simplificación general, constituyen para todos los ciudadanos garantías imprescindibles. El principio de legalidad también comprende el respeto a la privacidad, por lo que el uso de comunicaciones electrónicas comporta la sujeción de todas las Administraciones Públicas a la observancia de las normas en materia de protección de datos personales.

**c. Principio de conservación:** en virtud del cual se garantiza que las comunicaciones y documentos electrónicos se conservan en las mismas condiciones que por los medios tradicionales.

**d. Principio de transparencia y accesibilidad:** garantiza que la información de las Administraciones Públicas y el conocimiento de los servicios por medios electrónicos se haga en un lenguaje comprensible según el perfil del destinatario.

**e. Principio de proporcionalidad:** de modo que los requerimientos de seguridad sean adecuados a la naturaleza de la relación que se establezca con la Administración.

**f. Principio de responsabilidad:** de forma que la Administración y el Gobierno respondan por sus actos realizados por medios electrónicos de la misma manera que de los realizados por medios tradicionales. De acuerdo con dicho principio, las informaciones oficiales que se faciliten por medios electrónicos no pueden beneficiarse de una cláusula general de irresponsabilidad, ni incorporar una cláusula especial de esta naturaleza. En caso contrario, se dejará constancia con caracteres muy visibles y reiterados de que se trata de una página o portal electrónico no oficial y que no forma parte del sistema de Gobierno Electrónico.

**g. Principio de adecuación tecnológica:** las administraciones elegirán las tecnologías más adecuadas para satisfacer sus necesidades. Se recomienda el uso de estándares abiertos y de software libre en razón de la seguridad, sostenibilidad a largo plazo y para prevenir que el conocimiento público no sea privatizado. En ningún caso este principio supondrá limitación alguna al derecho de los ciudadanos a emplear la tecnología de su elección en el acceso a las Administraciones Públicas.

Dentro de este principio se comprende el del uso de distintos medios electrónicos como son: el computador, la televisión digital terrestre, los mensajes SMS en teléfonos celulares, entre otros, sin perjuicio de la eventual imposición del empleo en determinados casos de aquellos medios concretos que se adecuen a la naturaleza del trámite o comunicación de que se trate.

La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, suscripta en la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en Pucón, Chile, 31 de mayo y 1º de junio de 2007, donde surgen los conceptos, valores y orientaciones para el desarrollo del Gobierno Electrónico, se constituye en un valioso antecedente para el dictado en Uruguay del **Decreto N° 450/009**, de 28 de setiembre de 2009, donde se establecen *los principios y líneas estratégicas para el "Gobierno en Red"*.

El impulso de una política pública de Gobierno Electrónico impone la necesidad de establecer los principios orientadores y los lineamientos estratégicos que enmarquen y permitan priorizar aquellos planes y acciones que tuvieren por objeto implementar dicha política.

El Gobierno Electrónico, desde su propia concepción, avanza en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación con la finalidad de construir una Administración Pública enfocada en el ciudadano y que interactúe frente a éste como una unidad, evitando la repetición de trámites e integrando los procesos administrativos entre los distintos organismos.

## **7.- URUGUAY Y LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL: PLAN DE GOBIERNO DIGITAL URUGUAY 2020.**

El Plan de Gobierno Digital Uruguay 2020 establece entre sus objetivos la implementación de servicios digitales basados en la aplicación de tecnologías emergentes, como por ejemplo, la Inteligencia Artificial (IA). Para llevar adelante esta iniciativa, se realizó una consulta pública que tuvo como objetivo alcanzar una Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial para el Gobierno Digital<sup>63</sup>.

Esta estrategia se encuentra disponible y busca promover y fortalecer el uso responsable de IA en la Administración Pública. Actualmente son varios los organismos que están incursionando en esta nueva tecnología y están siendo capacitados por Agesic.

La Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA), con el apoyo técnico de Agesic, se presentó en el programa "Empatía" y fue seleccionada para financiar su proyecto sobre "Detección de tomas de extracción directas de cursos de agua de Uruguay con el uso de IA"

Este proyecto pretende innovar en los mecanismos de fiscalización de los recursos hídricos, generando conocimiento de las obras de aprovechamiento de aguas públicas, mediante la incorporación de IA. Se implementarán técnicas de procesamiento de imágenes por computadora utilizando redes neuronales profundas, y entrenando los modelos por medio de aprendizaje supervisado por personas. El sistema no tomará la decisión, sino que recomendará, a partir de la evidencia disponible, lo que entiende es la mejor opción; la decisión final será tomada por los técnicos de la DINAGUA.

En esta línea y con el objetivo de acercar a los funcionarios a esta nueva tecnología, Agesic ha desarrollado varias instancias del curso sobre Introducción a la Inteligencia Artificial (IA) orientado a tomadores de decisiones de los

---

<sup>63</sup> **Plan de Gobierno Digital Uruguay 2020, PRESIDENCIA, AGESIC.** Disponible en: <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/noticias/uruguay-lidera-region-raking-global-del-government-ai-readiness-index>. Fecha de consulta: 18/5/2021.

organismos públicos. Durante el curso se plantean prácticas para intercambiar y reflexionar sobre posibles usos de la IA a nivel público.

Desde que comenzó a dictarse la capacitación, se han realizado 16 instancias presenciales y virtuales, con la participación de 362 personas, de las cuales el 91% calificó el curso como bueno o muy bueno. Como resultado del trabajo de los grupos, se recibieron más de 50 ideas para sensibilizar a la ciudadanía sobre IA. Actualmente se están organizando futuras instancias para continuar capacitando a los funcionarios sobre esta temática.

ILDA es un programa de investigación que buscaba promover y entender el uso de los datos abiertos en América Latina junto con el Centro Latam Digital, con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá, y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La edición 2020 del “Government AI Readiness Index”, vuelve a posicionar a Uruguay primero en la región Latinoamérica y el Caribe (LAC) y 42 en el ranking global sobre la preparación de los gobiernos respecto a la Inteligencia Artificial (IA).

El índice desarrollado por el Oxford Insights y el Centro Internacional de Desarrollo de la Investigación es una herramienta para comparar el estado actual de la preparación de la IA del gobierno en países y regiones de todo el mundo. En la edición de este año, se destaca a Uruguay en Visión (100%), Infraestructura (78%), Disponibilidad de los datos (78%) y Transparencia (76%).

A través de esta medición se conocen las capacidades y los factores de habilitación necesarios para que un gobierno aplique IA. Este año tuvo una nueva metodología que parte de la pregunta ¿Qué tan listo está un gobierno dado para implementar la IA en la prestación de servicios públicos a sus ciudadanos?. A partir de la misma el estudio se basó en 33 indicadores a través de 10 dimensiones, lo que otorga una amplia visión sobre cuán preparado está un gobierno para aplicar esta tecnología en beneficio de los servicios públicos.

## **8.- CONCEPTUALIZACIÓN DE LA “BUENA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA” EN LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.**

Athanasios Drigas y Lefteris Koukianakis (2004) afirman, con acierto, que el objetivo principal de las aplicaciones de gobierno electrónico es el rápido servicio al ciudadano y el cumplimiento de funciones gubernamentales. Este hecho, unido a la creciente familiarización de los ciudadanos con las nuevas

tecnologías, ha llevado a una transición genérica de los modelos gubernamentales de la administración tradicional a la electrónica<sup>64</sup>.

Y en esa transición genérica de los modelos de la administración tradicional a la electrónica, se ubica nuestro problema de investigación que apunta a estudiar e investigar la situación actual antes descrita para **proponer soluciones y alternativas viables en las regulaciones y en las instituciones tradicionales del Derecho Administrativo**, partiendo de la base de que el Derecho Administrativo clásico atraviesa en este momento una transición vertiginosa hacia un nuevo modelo o una nueva dimensión impensada hasta hace un poco tiempo, con especial énfasis en las nuevas dimensiones de un concepto base de nuestra disciplina.

Estamos haciendo referencia, ni más ni menos, a un pilar fundamental, como lo es, el concepto o la forma de ser de la Administración que se traduce en **“la buena administración”**, respecto del cual estudiaremos su nueva dimensión y su nueva conceptualización: la **buena administración electrónica** también conocida como **la buena e-Administración**.

La **conceptualización clásica de la buena administración**, como no podía de ser de otra manera, adquiere también, al influjo de las nuevas tecnologías de la Información y de las comunicaciones, **una nueva dimensión, ajustada y funcional a las nuevas necesidades de la Administración Pública, de una nueva Administración Pública, más transparente, más abierta, más participativa y más cercana a una nueva ciudadanía digital, con nuevas preocupaciones y exigencias**.

No podemos analizar este nuevo Derecho Administrativo si no nos concentramos en su núcleo más duro, en su eje central, consecuencia directa, de la nueva conceptualización del concepto de Buena Administración, o más precisamente, en el concepto de **la buena e-Administración**.

En este cambio de paradigma que vivimos hoy en día en todas las esferas de nuestra vida, donde la Administración Pública y el Derecho Administrativo no son ajenos, **el concepto de buena administración electrónica es, y tiene que ser, y estamos convencidos que así será, el nexo entre las institutos clásicos y tradicionales del Derecho Administrativo – soporte y base imprescindible- y las nuevas dimensiones y características de cada uno de ellos, en pleno siglo XXI, año 2021 y siguientes**.

Apuntamos a una nueva dimensión y configuración de la Administración Pública, reflejo de una nueva sociedad en la cual vivimos, de un nuevo Derecho Administrativo, y de una nueva ciudadanía digital, que exige una Administración

---

<sup>64</sup> DRIGAS, A; KOUKIANAKIS, L (2004). – «E-government Application for Supporting a Network of Distributed Public Administration Units», Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/255991671\\_E-government\\_Application\\_for\\_Supporting\\_a\\_Network\\_of\\_Distributed\\_Public\\_Administration\\_Units](https://www.researchgate.net/publication/255991671_E-government_Application_for_Supporting_a_Network_of_Distributed_Public_Administration_Units), fecha de consulta: 28/03/2021.

abierta, con las notas típicas de transparencia, ética pública, colaboración y participación marcada por la impronta de las nuevas tecnologías y comunicaciones, re-dimensionando las estructuras e institutos clásicos de un Estado de Derecho del siglo XXI.

El Derecho Administrativo debe hacer frente a estas nuevas demandas de una sociedad digital que reclama nuevas prestaciones y nuevos servicios brindados a través de nuevas plataformas digitales y mayor participación ciudadana, que poco a poco, irán sustituyendo, hasta reemplazar por completo los trámites, los procedimientos y las gestiones habituales o tradicionales que brindaba la Administración Pública, ***en pleno cambio de paradigma de una presencialidad casi absoluta como denominador común de las relaciones entre Administración y ciudadanía, a una virtualidad y digitalización impregnada por las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones.***

***Aquí está el fundamento de esta Tesis de Doctorado.***

## II.- BUENA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA COMO CONDICIÓN INDISPENSABLE DE UNA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN EL SIGLO XXI: SU CORRESPONDENCIA NECESARIA CON LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL

**SUMARIO:** 1.- LA BUENA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA: CONCEPTO TRASCENDENTE DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA. 2.- EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS DERECHOS DERIVADOS EN LA CARTA IBEROAMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL CIUDADANO EN RELACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2013)<sup>65</sup>.- 3.- BUENAS PRÁCTICAS DE ACTUACIÓN EN LA FUNCIÓN PÚBLICA, TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL: LA IMPORTANCIA DE LA CAPACITACIÓN Y COMUNICACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS. 4.- INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y BUENA ADMINISTRACIÓN: RETOS JURÍDICOS, ÉTICOS E INSTITUCIONALES PARA SU APLICACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

*“Una buena administración simplifica permanentemente los tramites eliminando papeleos innecesarios con el fin de facilitar la vida a los ciudadanos.”<sup>66</sup>*

### 1.- LA BUENA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA: CONCEPTO TRASCENDENTE DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.

Jaime Rodríguez-Arana (2010) subraya que “la buena administración de instituciones públicas parte del derecho ciudadano a que sus asuntos comunes y colectivos estén ordenados de forma y manera que reine un ambiente de bienestar general e integral para el pueblo en su conjunto. Las instituciones públicas, desde esta perspectiva, han de estar conducidas y manejadas por una serie de criterios mínimos, llamados de buen gobierno o buena administración,

---

<sup>65</sup> Aprobada por el Consejo Directivo del CLAD en reunión presencial-virtual celebrada desde Caracas el 10 de octubre de 2013 . En cumplimiento del mandato recibido por la XV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Ciudad de Panamá, Panamá, 27 y 28 de junio de 2013 . Adoptada por la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno Ciudad de Panamá, Panamá 18 y 19 de octubre de 2013.

<sup>66</sup> **RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2021). Cuenta oficial de Twitter.**  
<https://twitter.com/jrodriguezarana/status/1361193706423001088?s=20>

a los que sumarán las diferentes perspectivas de las opciones políticas vencedoras en los diferentes comicios electorales<sup>67</sup>.

La buena administración de las instituciones pública es y será siempre un derecho ciudadano. Y así lo ha sido hasta ahora.

Los impactos vertiginosos que han tenido las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones en la sociedad ha impactado con la fuerza de un verdadero tsunami en las formas de vida de sus habitantes, en las formas de relacionamiento entre la Administración y sus ciudadanos, en los principios generales que deben guiar el proceder administrativo y en el Estado de Derecho, de ahí que ***una nueva ciudadanía digital demandará una sociedad más abierta, transparente y participativa, y exigirá otros tiempos para que la Administración aporte soluciones a sus necesidades, los cuales tendrá como común denominador las soluciones tecnológicas y telemáticas.***

En esta correlación o nueva relación Administración Electrónica y ciudadanía digital cobra vida ***el concepto de buena administración electrónica, o buena e-administración*** en tanto nueva dimensión de la clásica buena administración, que adquiere en los tiempos que corren nuevos ribetes y dimensiones para ser funcional a la nueva realidad.

La buena administración de instituciones públicas es un derecho ciudadano, de naturaleza fundamental. Jaime Rodríguez Arana (2012) se pregunta: ¿Por qué se proclama como derecho fundamental por la Unión Europea?<sup>68</sup>:

*Por una gran razón que reposa sobre las más altas argumentaciones del pensamiento democrático: en la democracia, las instituciones políticas no son de propiedad de políticos o altos funcionarios, sino que son del dominio popular, son de los ciudadanos, de las personas de carne y hueso que día a día, con su esfuerzo por encarnar los valores cívicos y las cualidades democráticas, dan buena cuenta del temple democrático en la cotidianeidad. Por ello, si las instituciones públicas son de la soberanía popular, de dónde proceden todos los poderes del Estado, es claro que han de estar ordenadas al servicio general, y objetivo, de las necesidades colectivas. Por eso, la función constitucional de la Administración pública, por ejemplo, se centra en el servicio objetivo al interés general. Así las cosas, si consideramos que el ciudadano ha dejado ser un sujeto inerte, sin vida, que tenía poco menos que ser enchufado a la vida social por*

---

<sup>67</sup> **RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2010)**. El derecho fundamental a la buena administración en la Constitución española y en la Unión Europea. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, año 10, n. 40, p. 117-149, abr./jun. 2010.

<sup>68</sup> **RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2010)**. El derecho fundamental a la buena administración en la Constitución española y en la Unión Europea: ...pp. 117-149.



parte de los poderes públicos, entonces comprenderemos mejor el alcance de este derecho<sup>69</sup>.

*En efecto, el ciudadano es ahora, no sujeto pasivo, receptor mecánico de servicios y bienes públicos, sino sujeto activo, protagonista, persona en su más cabal expresión, y, por ello, aspira a tener una participación destacada en la configuración de los intereses generales porque éstos se definen, en el Estado social y democrático de Derecho, a partir de una adecuada e integrada concertación entre los poderes públicos y la sociedad articulada. Los ciudadanos, en otras palabras, tenemos derecho a que la gestión de los intereses públicos se realice de manera acorde al libre desarrollo solidario de las personas. Por eso es un derecho fundamental de la persona, porque la persona en cuanto tal requiere que lo público, que el espacio de lo general, esté atendido de forma y manera que le permita realizarse, en su dimensión de libertad solidaria, como persona humana desde diferentes dimensiones<sup>70</sup>.*

La nueva ciudadanía digital aspira a ser protagonista y a tener una participación destacada en la configuración de los intereses generales porque éstos se definen, en el Estado social y democrático de Derecho, a partir de una adecuada e integrada concertación entre los poderes públicos y la sociedad articulada y virtual que caracteriza nuestros días.

Sánchez Acevedo (2016) subraya que existe **“un derecho a la “buena administración”**, consagrado en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea —Título V, sobre “Ciudadanía”; artículo 41, sobre el “Derecho a una buena Administración”— y es indudable que la **“buena administración”** constituye un verdadero “derecho” de los ciudadanos y una obligación de las administraciones públicas que ha calado en la legislación y en la jurisprudencia como expresión aglutinante de su buen funcionamiento y que se ha positivado en una serie de principios específicos, mandatos y directrices para las administraciones públicas, con garantías concretas para su salvaguardia:

*i) el derecho estricto a la buena administración como trato imparcial, equitativo y guiado por el principio de celeridad, ii) el derecho de audiencia antes de la imposición de una medida individual desfavorable, iii) el derecho de acceso a expedientes cuando se ostente interés legítimo, iv) el derecho a una resolución administrativa motivada, v) el derecho a indemnización derivado de responsabilidad administrativa, vi) el derecho al pluralismo lingüístico en el trato con las instituciones europeas, vii) el derecho de acceso a los documentos, viii) los derechos de los ciudadanos en el procedimiento administrativo y el derecho al procedimiento administrativo debido y a la mejor decisión posible, ix) la transparencia administrativa y el derecho de acceso a los archivos y los registros administrativos, x) el derecho a la participación en las decisiones y asuntos públicos, xi) la protección de los datos personales contenidos en ficheros*

---

<sup>69</sup> **RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2010)**. El derecho fundamental a la buena administración en la Constitución española y en la Unión Europea: ...pp. 117-149.

<sup>70</sup> **RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2010)**. El derecho fundamental a la buena administración en la Constitución española y en la Unión Europea: ...pp. 117-149.

*dependientes de la administración autonómica —garantizándose el acceso a dichos datos, a su examen y a obtener, en su caso, la corrección y cancelación de los mismos—, xii) el derecho a la reparación de daños causados por entidades públicas y xii) el derecho al buen funcionamiento de los servicios públicos”<sup>71</sup>.*

En el desarrollo de estos principios esenciales, específicos, verdaderos mandatos para las administraciones públicas, analizaremos esta nueva dimensión de la buena administración, precisamente de **la buena administración electrónica**.

El uso de las TIC se ha convertido en un mandato para las administraciones que ha llegado de la mano de la sociedad de la información y su rechazo podría generar un rezago a las mismas y, por qué no decirlo, una mala administración<sup>72</sup>.

Entonces, Sánchez Acevedo (2016) se plantea la pregunta materia de la investigación: “¿existe un derecho a la buena administración electrónica? En caso afirmativo, ¿cómo se configura este derecho?”<sup>73</sup>

Como punto de partida el autor toma el contenido del artículo 41 la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que contempla dentro de su Título V, sobre “ciudadanía”, el “derecho a una buena Administración”, así como la denominada Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, aprobada por la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), en cumplimiento del mandato recibido por la XV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Ciudad de Panamá, Panamá, el 27 y el 28 de junio de 2013, adoptada por la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Ciudad de Panamá, Panamá, el 18 y el 19 de octubre de 2013<sup>74</sup>.

Richard J. Stillman (2013), es claro al afirmar que la ciencia de la administración pública busca enderezar el patetismo del gobierno para fortalecer y purificar su organización, todo para el gobierno vea más claramente cómo debe hacer las cosas que considera que debe hacer. Esta ciencia se originó en el extranjero en tierras extranjeras como Francia y Alemania, pero a partir de ella debe adaptarse no a un estado simple y compacto, sino a un estado complejo y multiforme para

---

<sup>71</sup> **SÁNCHEZ ACEVEDO, M. (2016)**. Derecho a la buena administración electrónica. Universitat de Valencia. Disponible en la web: <http://roderic.uv.es/handle/10550/50882>; fecha de consulta: 05/03/2021.

<sup>72</sup> **SÁNCHEZ ACEVEDO, M. (2016)**. Derecho a la buena administración electrónica. Universitat de Valencia. Disponible en la web: <http://roderic.uv.es/handle/10550/50882>; fecha de consulta: 05/03/2021.

<sup>73</sup> **SÁNCHEZ ACEVEDO, M. (2016)**. Derecho a la buena administración electrónica. Universitat de Valencia. Disponible en la web: <http://roderic.uv.es/handle/10550/50882>; fecha de consulta: 05/03/2021.

<sup>74</sup> **SÁNCHEZ ACEVEDO, M. (2016)**. Derecho a la buena administración electrónica. Universitat de Valencia. Disponible en la web: <http://roderic.uv.es/handle/10550/50882>; fecha de consulta: 05/03/2021.

adaptarse a formas de gobierno altamente descentralizadas. Inglaterra y Estados Unidos han hecho un gobierno justo y moderado en lugar de bien ordenado y eficaz. La opinión pública debe desempeñar el papel de crítico autoritario en la conducción de la administración<sup>75</sup>.

Asimismo, Richard J. Stillman (2020), se pregunta “¿Qué es la Administración Pública” y hace una reseña más que ilustrativa al respecto señalando que cuando se hizo el anuncio de las primeras explosiones atómicas, hubo una profunda sensación de asombro por el poder desatado. La imaginación y la razón se esforzaron por comprender lo que había sucedido y cómo se había llevado a cabo. La sensación de asombro se extendió a la ciencia física y la ingeniería que habían hecho posible este estupendo fenómeno. Sin duda, el juicio casi universal del día es que nuestra ciencia física es progresiva o madura, mientras que nuestra ciencia social es atrasada, infantil o adolescente. La administración pública es mucho menos que todo el proceso o concepto de cooperación humana. Quienes estudian derecho, antropología o economía, por ejemplo, también estudian la cooperación humana. Un estudiante de administración pública debe cultivar un buen ojo para los dos usos del término. A veces, el significado estará claro a partir de la definición o el contexto, pero a menudo hay simplemente ambigüedad y confusión<sup>76</sup>.

De la conjunción surge la idea de la necesaria materialización de un nuevo derecho, pues, por una parte, la buena administración se configura como prerrogativa de los ciudadanos y, por la otra, la sociedad de la información ha impuesto existe un mandato para las administraciones: la utilización de medios electrónicos por parte de estas como instrumento de transformación<sup>77</sup>.

Así, dicha confluencia origina la necesaria configuración de un derecho que en esta investigación se ha denominado “derecho a la buena e Administración”. La configuración de este derecho desde la órbita constitucional está reforzada por el mandato desde los convenios sobre derechos humanos ratificados por los estados y los compromisos derivados de estos a partir de la cláusula de Estado Social y Democrático de Derecho, como puede ser la obligación de ser transparentes y participativos y de respetar el ordenamiento jurídico<sup>78</sup>.

---

<sup>75</sup> **STILLMAN, R.J. (2012).** – « *Public Administration: Concepts & Cases* », Disponible en: <https://jeremylewis.org/Syl/PA/306StillmanStudOuts.htm>, fecha de consulta: 05/03/2021.

<sup>76</sup> **STILLMAN, R.J. (2020).** – « What Is Public Administration? » en “Dwight Waldo - Administrative Theorist for our Times”; Disponible en: <https://www.taylorfrancis.com/books/dwight-waldo-richard-stillman/e/10.4324/9780429423154?refId=eb7c058a-2122-43b0-88c8-30c7bb1df3eb>, fecha de consulta: 05/03/2021.

<sup>77</sup> **SÁNCHEZ ACEVEDO, M. (2016).** Derecho a la buena administración electrónica. Universitat de Valencia. Disponible en la web: <http://roderic.uv.es/handle/10550/50882>; fecha de consulta: 05/03/2021.

<sup>78</sup> **SÁNCHEZ ACEVEDO, M. (2016).** Derecho a la buena administración electrónica. Universitat de Valencia. Disponible en la web: <http://roderic.uv.es/handle/10550/50882>; fecha de consulta: 05/03/2021.

Desde este presupuesto, *la buena e-Administración es una administración abierta, y ello significa que es transparente, colaborativa, participativa y respetuosa de la ley.*

En este escenario el análisis del derecho a la buena e-administración arroja la transparencia electrónica, el debido proceso electrónico y la participación electrónica -entre otros- como elementos esenciales de la configuración de este nuevo derecho.

La transparencia electrónica se convierte en uno de los elementos del núcleo del derecho a la buena e Administración<sup>79</sup>.

Es importante el abordaje de la dimensión electrónica de la transparencia que hace Sánchez Acevedo (2016): “la transparencia electrónica —entendida como la obligación de las administraciones públicas en la sociedad de la información de acercar a los ciudadanos a través del acceso a la información pública y, en consecuencia, en el siglo XXI, a través de medios electrónicos— se configura como un elemento de la buena e-Administración”<sup>80</sup>.

La transparencia constituye uno de los principales retos de las administraciones públicas en la sociedad de la información, si se tiene en cuenta que uno de los elementos esenciales es el acceso a la información pública; en consecuencia, podría decirse que en la era de la información la difusión de información pública será, necesariamente, a través de medios electrónicos.

La relación entre e Administración y e transparencia se fundamenta en lo que se ha denominado web 2.0, que hoy ha trascendido a la web 3.0.

Es, precisamente, dicho instrumento el que da vida a la e-transparencia. Las nuevas tecnologías ofrecen oportunidades para el intercambio de información, la participación del público y la colaboración entre ciudadanos<sup>81</sup>.

Augusto Durán Martínez (2013) recuerda que en la Constitución Uruguay desde 1952 el artículo 311 alude a la buena administración y aun mucho antes la buena administración llamó la atención de HAURIUO, ya que ello es la esencia de su concepción de la Administración como institución<sup>82</sup>.

Sin perjuicio de esos remotos pero valiosísimos antecedentes, Augusto Durán Martínez señala que cabe reconocer que fue “a partir de la Carta de Niza que se

---

<sup>79</sup> **SÁNCHEZ ACEVEDO, M. (2016).** Derecho a la buena administración electrónica. Universitat de Valencia. Disponible en la web: <http://roderic.uv.es/handle/10550/50882>; fecha de consulta: 05/03/2021.

<sup>80</sup> **SÁNCHEZ ACEVEDO, M. (2016).** Derecho a la buena administración electrónica. Universitat de Valencia. Disponible en la web: <http://roderic.uv.es/handle/10550/50882>; fecha de consulta: 05/03/2021.

<sup>81</sup> **SÁNCHEZ ACEVEDO, M. (2016).** Derecho a la buena administración electrónica. Universitat de Valencia. Disponible en la web: <http://roderic.uv.es/handle/10550/50882>; fecha de consulta: 05/03/2021.

<sup>82</sup> **DURÁN MARTÍNEZ, A (2013).** Motivación del acto administrativo y buena administración. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, Curitiba, v. 13, n. 13, p. 18-32, janeiro/junho de 2013.

despertó un particular interés sobre la buena administración. Y la noción de buena administración evolucionó desde una perspectiva de deber a, además, una de derecho, de manera que hoy podemos afirmar sin vacilación que la buena administración es, un deber, un derecho y un principio. La buena administración significa elegir los instrumentos adecuados para la consecución del fin debido, obtener los resultados procurados con el menor costo posible, no efectuar trámites inútiles, hacer un buen uso del tiempo pero también actuar con transparencia, con probidad; significa asimismo que los servicios públicos funcionen correctamente acorde a las necesidades reales del hombre de hoy, que los requerimientos de los administrados sean atendidos como corresponde y que todas las actuaciones administrativas sean seguidas cumpliendo con todas las garantías”<sup>83</sup>.

El citado artículo 41 de la Carta de Niza, al fijar el contenido de la noción de buena administración incluye, entre otras, “la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones.” Me parece acertadísima la inclusión de este punto en este artículo 41. Esta obligación de motivar es una de las obligaciones correlativas del derecho a la buena administración, ha sido considerada por RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, el más importante de los derechos incluidos en el derecho a la buena administración<sup>84</sup>.

En tal sentido, Kerekes Pal (2009) destaca que la Unión Europea identifica la accesibilidad en línea garantizada de las bases de datos de las bibliotecas y los catálogos electrónicos como uno de los doce servicios públicos más importantes para los ciudadanos de la UE, al mismo nivel que las cuestiones legales más importantes de la vida. Este enfoque aún no se ha manifestado en las políticas de gobernanza cultural, ni en la toma de decisiones a nivel nacional o local, y puede que tampoco se detecte claramente en la gestión de bibliotecas. La biblioteca, definida por las directivas europeas como un territorio importante de servicios públicos electrónicos, aún no ha sido examinada desde ese punto de vista en Hungría<sup>85</sup>.

La autora demuestra a modo de ejemplo que las bibliotecas, como instituciones públicas de la sociedad del conocimiento y operadores de redes de conocimiento, pueden contribuir a la gobernanza electrónica<sup>86</sup>.

---

<sup>83</sup> **DURÁN MARTÍNEZ, A (2013)**. Motivación del acto administrativo y buena administración. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, Curitiba, v. 13, n. 13, p. 18-32, janeiro/junho de 2013.

<sup>84</sup> **DURÁN MARTÍNEZ, A (2013)**. Motivación del acto administrativo y buena administración. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, Curitiba, ...pp. 18-32.

<sup>85</sup> **PAL, K (2009)**. – « *The library within the framework of electronic public administration*,», Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/298955811\\_The\\_library\\_within\\_the\\_framework\\_of\\_electronic\\_public\\_administration](https://www.researchgate.net/publication/298955811_The_library_within_the_framework_of_electronic_public_administration) fecha de consulta: 05/03/2021.

<sup>86</sup> **PAL, K (2009)**. – « *The library within the framework of electronic public administration*,», loc. cit.

Según la autora, las bibliotecas pueden participar en la renovación de los servicios públicos ampliando los medios digitales de gobierno electrónico y estableciendo nuevos puntos de referencia de la cultura en red<sup>87</sup>.

Se trata de un interesante ejemplo que tiene lugar en la Unión Europea en materia de accesibilidad en línea garantizada para las bases de datos de bibliotecas y catálogos electrónicos, lo cual perfectamente aplica a la necesidad imperiosa de acceder en forma eficiente y en tiempo real a todos los servicios en línea de una Administración Pública Electrónica.

## **2.- EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS DERECHOS DERIVADOS EN LA CARTA IBEROAMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL CIUDADANO EN RELACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2013)<sup>88</sup>.-**

La Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública (2013) en su Capítulo Tercero consagra **el Derecho Fundamental a la Buena Administración Pública y sus Derechos Derivados**.

Los ciudadanos son titulares del derecho fundamental a **la Buena Administración Pública**, que consiste en que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad, imparcialidad, siendo resueltos en plazo razonable al servicio de la dignidad humana.

En concreto, el derecho fundamental a la Buena Administración Pública se compone, entre otros, de los derechos señalados en los artículos siguientes, que se podrán ejercer de acuerdo con lo previsto por la legislación *de cada país*.

**Derecho a la motivación de las actuaciones administrativas:** todas las actuaciones de la Administración Pública deberán estar amparadas en razonamientos inteligibles para todo ciudadano acreditándose la objetividad que preside su entero y completo quehacer.

**Derecho a la tutela administrativa efectiva:** durante la sustanciación del procedimiento administrativo la Administración estará sometida plenamente a la Ley y al Derecho y procurará evitar que el ciudadano interesado pueda encontrarse en situación de indefensión.

---

<sup>87</sup> **PAL, K (2009)**. – « *The library within the framework of electronic public administration* », loc. cit.

<sup>88</sup> Aprobada por el Consejo Directivo del CLAD en reunión presencial-virtual celebrada desde Caracas el 10 de octubre de 2013 . En cumplimiento del mandato recibido por la XV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Ciudad de Panamá, Panamá, 27 y 28 de junio de 2013 . Adoptada por la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno Ciudad de Panamá, Panamá 18 y 19 de octubre de 2013.

***Derecho a una resolución administrativa amparada en el ordenamiento jurídico, equitativa y justa***, de acuerdo con lo solicitado y dictada en los plazos y términos que el procedimiento señale. En este sentido, las Autoridades administrativas deberán resolver los expedientes que obren en su poder en los plazos establecidos, los cuales a su vez deberán permitir una defensa jurídica adecuada de los ciudadanos, dando a conocer el tiempo máximo de resolución previsto, en el marco de los medios materiales y las dotaciones de personas con los que cuente en cada caso la Administración Pública.

***Derecho a presentar por escrito o de palabra peticiones*** de acuerdo con lo que se establezca en las legislaciones administrativas de aplicación, en los registros físicos o informáticos. La forma de relación del ciudadano con la Administración Pública debe ser elegida por el propio ciudadano y facilitada por aquella. En caso de existir varias lenguas cooficiales en el país, se atenderá a lo dispuesto en el Ordenamiento Jurídico correspondiente. En todo caso la Administración Pública deberá asegurar la disposición de los medios más adecuados para personas con discapacidad.

***Derecho a no presentar documentos que ya obren en poder de la Administración Pública***, absteniéndose de hacerlo cuando estén a disposición de otras Administraciones públicas del propio país. Los ciudadanos tienen derecho a no presentar documentos cuando éstos se encuentren a disposición de la Administración Pública. Las posibilidades de intercomunicación a través de las TICS de los registros de las distintas Administraciones Públicas deben hacer posible que entre ellas se intercambien todos los documentos que obrando en su poder sean necesarios para que los ciudadanos tramiten sus solicitudes. Cada Organismo o ente público deberá arbitrar los medios necesarios para, en tiempo y forma, atender a este derecho sin descuidar las otras responsabilidades que resulten indelegables por la naturaleza de las funciones cumplidas.

***Derecho a ser oído siempre antes de que se adopten medidas que les puedan afectar desfavorablemente.***

***Derecho de participación*** en las actuaciones administrativas en que tengan interés, especialmente a través de audiencias y de informaciones públicas. Los ciudadanos tendrán derecho a participar, a tenor de lo dispuesto en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, en los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general, de acuerdo con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico correspondiente.

***Derecho a servicios públicos y de interés general de calidad.*** En observación en lo que dispone la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, los servicios de responsabilidad pública deben ofrecer a los usuarios determinados patrones o estándares concretos de calidad, que se medirán periódicamente y se pondrán en conocimiento de los usuarios para que estos estén lo mejor informados posible y puedan efectuar los comentarios y sugerencias que estimen pertinentes.

***Derecho a conocer y a opinar sobre el funcionamiento y la calidad de los servicios públicos y de responsabilidad administrativa*** para lo cual la administración pública propiciará el uso de las TICS.

***Derecho a formular alegaciones en el marco del procedimiento administrativo.*** Con independencia de las audiencias e informaciones públicas que estén previstas en el ordenamiento jurídico correspondiente, los ciudadanos interesados podrán formular las alegaciones que estimen pertinentes, siempre que estén convenientemente argumentadas, de acuerdo con el procedimiento administrativo.

***Derecho a presentar quejas y reclamaciones ante la Administración Pública.*** Los ciudadanos también tendrán derecho a presentar recursos contra actos o resoluciones de la Administración Pública de acuerdo con los correspondientes ordenamientos jurídicos. Los ciudadanos podrán denunciar los actos con resultado dañoso que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos producidos por los entes públicos en el ejercicio de sus funciones.

***Derecho a conocer las evaluaciones de gestión que hagan los entes públicos y a proponer medidas para su mejora permanente de acuerdo con el ordenamiento jurídico correspondiente.*** Los ciudadanos podrán ser consultados periódicamente sobre su grado de satisfacción con los servicios que reciben de la Administración Pública, a través de encuestas, sondeos y demás instrumentos apropiados para ello.

***Derecho de acceso a la información pública y de interés general,*** así como a los expedientes administrativos que les afecten en el marco del respeto al derecho a la intimidad y a las declaraciones motivadas de reserva que habrán de concretar el interés general en cada supuesto en el marco de los correspondientes ordenamientos jurídicos. Se facilitará el ejercicio de este derecho mediante medios electrónicos a través de portales de transparencia y acceso a la información de interés general.

***Derecho a copia sellada de los documentos que presenten a la Administración Pública.*** Todo ciudadano, con el fin de iniciar un procedimiento administrativo o una determinada solicitud a la Administración Pública con todas las garantías, recibirá copia sellada de tal actuación ante las Administraciones Públicas. La copia sellada se le facilitará en medios físicos o electrónicos dependiendo del medio escogido para el inicio del procedimiento o realización de la solicitud.

***Derecho de ser informado y asesorado en asuntos de interés general.*** Los ciudadanos tienen derecho a que quienes laboran en las oficinas públicas de atención al ciudadano establecidas para tal fin les asesoren e informen cordialmente acerca de los trámites u otras cuestiones de interés general. En dichas oficinas debe haber organigramas de los entes públicos que pertenezcan al ámbito administrativo ya sea de forma material o virtual.

***Los ciudadanos tienen el derecho a que en las resoluciones desfavorables consten los medios de impugnación que el ordenamiento jurídico pone a***



**su alcance, con expresa mención de los plazos y consecuencias jurídicas de la interposición de tales reclamaciones o recursos.**

***Derecho a ser tratado con cortesía y cordialidad.***

Toda persona tiene derecho a un trato digno por quienes laboran en las dependencias públicas. Todo ciudadano que se encuentre en situación de pobreza, indefensión, debilidad manifiesta, discapacidad, niños, niñas, adolescentes, mujeres gestantes o adultos mayores tendrán derecho a recibir un trato especial y preferente, por parte de las autoridades, agentes y demás personal al servicio de la Administración Pública, quienes deben facilitarles todo lo posible para el acceso a las oficinas públicas, la orientación adecuada y los servicios que soliciten.

***Derecho a conocer el responsable de la tramitación del procedimiento administrativo.***

Cuando se inicia un procedimiento administrativo, en la copia sellada que se entrega al ciudadano interesado se procurará hacer constar, por medios físicos o electrónicos según corresponda, de acuerdo con el Ordenamiento jurídico respectivo, la identidad del servidor público responsable de la tramitación de dicho expediente, a quien el ciudadano podrá dirigirse en los horarios establecidos al efecto.

***Derecho a conocer el estado de los procedimientos administrativos que les afecten.***

El funcionario responsable de la tramitación del procedimiento estará a disposición del ciudadano interesado para informarle en cada momento de la situación del expediente administrativo, sea oralmente, por escrito o a través de las TICS.

***Derecho a ser notificado por escrito en los plazos y términos establecidos en las disposiciones correspondientes y con las mayores garantías, de las resoluciones que les afecten.***

***Derecho a participar en asociaciones o instituciones de usuarios de servicios públicos o de interés general.***

***Derecho a exigir el cumplimiento de las responsabilidades de las personas al servicio de la Administración Pública y de los particulares que cumplan funciones administrativas de acuerdo con el ordenamiento jurídico respectivo.***

Los ciudadanos, además del derecho a exigir la justa indemnización en plazo razonable por la lesión que puedan sufrir en sus bienes o derechos a causa del funcionamiento de los servicios públicos o de interés general, en los casos en que así se determine de acuerdo con el ordenamiento jurídico correspondiente, podrán demandar, ante la Administración y/o ante los Jueces o Tribunales, las responsabilidades en que puedan haber incurrido los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

**El Derecho Fundamental a la Buena Administración Pública y sus Derechos Derivados**, cobra en los tiempos que corren, una nueva dimensión que se plasma en la nueva conceptualización de un derecho a la Buena Administración Electrónica, donde todos y cada uno de los derechos derivados antes descriptos,

tendrán en forma necesaria su correlación en el marco de una Administración Electrónica, con nuevas coordenadas y puntos de referencia.

Si será importante detenernos en el concepto clásico del Derecho a la Buena Administración y sus derechos derivados, como forma de transitar el camino hacia sus nuevas dimensiones en tiempos de Administración Electrónica.

Y en tal sentido, el derecho a la motivación de las actuaciones administrativas tendrá su contrapartida en las actuaciones administrativas electrónicas y en los procedimientos administrativos electrónicos.

El Derecho a una resolución administrativa amparada en el ordenamiento jurídico, equitativa y justa, aplica perfectamente al acto administrativo electrónico y a los expedientes electrónicos.

El Derecho a presentar por escrito o de palabra peticiones exigirá en forma necesaria la existencia de nuevos canales electrónicos para su nueva materialización con la misma validez que los canales tradicionales.

El Derecho a no presentar documentos que ya obren en poder de la Administración Pública, exige la interconexión y trámites en línea en toda la Administración Pública, donde por ejemplo toda la documentación de identificación civil de una persona debe ser transversal en todas las oficinas del Estado, y accesible desde cada una de las mismas.

El Derecho de participación en las actuaciones administrativas en que tengan interés, especialmente a través de audiencias y de informaciones públicas que deberán poder canalizarse a través de medios telemáticos y electrónicos.

El Derecho a servicios públicos y de interés general de calidad, ahora por medios electrónicos, el Derecho de acceso a la información pública y de interés general, con especial cuidado de la intimidad y de los datos personales de tipo sensible, la cual deberá estar a disposición en tiempo real de la ciudadanía, el Derecho a ser notificado por escrito en los plazos y términos establecidos en las disposiciones correspondientes y con las mayores garantías, de las resoluciones que les afecten, con la apertura de nuevos canales electrónicos y casillas de correo electrónicos en un marco de nuevas regulaciones de procedimientos de notificaciones electrónicas.

Todos los derechos derivados de la Buena Administración en su concepción tradicional, y la Buena Administración misma, tienen en forma necesaria su correspondencia con la Buena Administración Electrónica, ***y ahí finca el gran desafío de las nuevas regulaciones de contemplar este cambio de paradigma en sede de uno de los derechos y principios fundamentales del Derecho Administrativo de hoy, de un Derecho Administrativo "Electrónico".***

### **3.- BUENAS PRÁCTICAS DE ACTUACIÓN EN LA FUNCIÓN PÚBLICA, TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL: LA IMPORTANCIA DE LA CAPACITACIÓN Y COMUNICACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS.**

Una Buena Administración, ya sea en su dimensión clásica, o en su nueva dimensión electrónica, presupone la existencia de las llamadas *buenas prácticas de actuación en la función pública*, de un *Estado transparente* con leyes de acceso a la información pública, de *un control social fuerte*, y donde, a nuestro entender, se reivindique, además, la importancia de la capacitación y comunicación en la interna de las organizaciones públicas, teniendo en cuenta las culturas organizacionales.

Con fecha 18 de setiembre de 2019, se aprobó en Uruguay la Ley N° 19.823, que declara de interés general, el ***Código de Ética en la Función Pública***.

Su artículo 1º declara de interés general la adecuación de prácticas de actuación en la función pública, para el fortalecimiento de la transparencia en la Administración Pública.

En Uruguay, no es la primera norma que tiene por objeto regular las conductas de los funcionarios públicos en un marco de profesionalización, transparencia, eficacia y eficiencia, de prácticas honestas y responsables de actuación, recordando en tal sentido a la Ley N° 17.060, de 23 de diciembre de 1998, llamada "Ley Cristal" y su decreto reglamentario 30/003, de fecha 23 de enero de 2003, sin perjuicio de otras disposiciones internas, y de tratados y convenciones internacionales que nuestro país ha ratificado.

La ética pública, la ética en la función pública es un principio de rigor, sustento de todo Estado de Derecho, y el combate de prácticas corruptas es y ha sido preocupación en los más diversos foros y congresos internacionales.

Sin ética pública, no hay transparencia, ni buena administración, y podríamos enumerar todos los principios y derechos fundamentales que permiten hablar de Estado de Derecho.

Y en este punto no hay grises.

El Estado de Derecho es o no es, y presupone la existencia de valores y atributos innegociables que deben confluir todos juntos en forma conexas tales como la Transparencia, la defensa irrestricta de los derechos humanos, la responsabilidad del Estado, entre otros, y claro está, la Ética Pública.

Patrick Dunleavy (2020), al investigar la experiencia británica, es conteste en señalar que desde la desaparición del Royal Institute of Public Administration en 1992, el Reino Unido y sus naciones constituyentes han carecido de un lugar crucial para que los profesionales administrativos y de gestión se reúnan con académicos e investigadores para centrarse en mejorar el conocimiento sólido de lo que funciona en la administración pública. Si bien las universidades han

prestado cada vez más atención a lograr el 'impacto', y los 'think tanks' han hecho algunas contribuciones (aunque con demasiada frecuencia en modos de promoción o defensa partidista) las redes para el debate en torno a pruebas e ideas bien investigadas para aumentar la fuerza a largo plazo de la administración pública y la gestión de los servicios públicos siguen siendo relativamente débiles. La iniciativa 'British Public Administration and Management' (BPAM) está diseñada para tratar de abordar estos desafíos mediante la construcción de una nueva red en todo el Reino Unido que se centre en algunos de los temas fundamentales anteriores y el desarrollo de una fuerte comunidad de interés entre los profesionales, académicos universitarios y otros investigadores en y alrededor de la gestión de servicios públicos<sup>89</sup>.

Dunleavy (2020), al investigar la experiencia británica, pone una vez más de manifiesto, la importancia de conocer y fortalecer las culturas organizacionales de cada Administración Pública con políticas públicas concretas que fortalezcan a la Administración y a sus funcionarios, y más en el tránsito de una Administración Pública convencional o tradicional a una Administración Pública Electrónica.

Cuanto más fuerte la cultura organizacional interna, con funcionarios públicos capacitados e inducidos en Administración Electrónica, más posibilidades de éxito y de mejores servicios públicos de calidad tendremos como sociedad.

Al estudiar la administración pública en los Estados Unidos, Jos Raadschelders (2011), apunta que el estudio de la administración pública en los Estados Unidos es amplio en términos del número de programas académicos, la variedad de publicaciones de revistas y el número de académicos. Su beca atrae la atención de todo el mundo. Al mismo tiempo, es una administración pública que está claramente arraigada en una cultura nacional específica, como en cualquier otro lugar<sup>90</sup>.

El nuevo Código de Ética en la Función Pública en Uruguay, aprobado por la Ley N° 19.823, contiene referencias expresas en relación con la transparencia, como condición y requisito excluyente del ejercicio de la función pública.

---

<sup>89</sup> **DUNLEAVY, P. (2020).** – «**British Public Administration and Management (BPAM)** »; Disponible en: <https://www.researchgate.net/project/British-Public-Administration-and-Management-BPAM>, fecha de consulta: 29/03/2021.

<sup>90</sup> **RAADSHELDERS, J. (2011).** – «**The Study of Public Administration in the United States**»; Disponible en [https://www.researchgate.net/publication/229779734\\_The\\_Study\\_of\\_Public\\_Administration\\_in\\_the\\_United\\_States](https://www.researchgate.net/publication/229779734_The_Study_of_Public_Administration_in_the_United_States), fecha de consulta: 29/03/2021.

El artículo 20, en sede de transparencia y publicidad, dispone que “*el funcionario público debe actuar con transparencia en el cumplimiento de su función*”. Los actos, documentos y demás elementos relativos a la función pública pueden ser divulgados libremente, salvo que por su naturaleza deban permanecer reservados o secretos o hayan sido declarados tales por ley o resolución fundada, en todo caso bajo la responsabilidad a que hubiere lugar por derecho”.

Se impone el deber de garantizar, a los particulares interesados que lo solicitaren, **el acceso a la información que resulte del empleo y aplicación de medios informáticos y telemáticos para el desarrollo de las actividades de las administraciones públicas y el ejercicio de sus competencias.**

El artículo 20 citado **consagra una dimensión electrónica de la transparencia**, al referir al acceso a la información que resulte del empleo y aplicación de **medios informáticos y telemáticos** para el desarrollo de las actividades de las administraciones públicas y el ejercicio de sus competencias.

Las leyes de transparencia e información pública son claves en la lucha contra la corrupción. Cuanto mayor sea la información pública en poder y al alcance de la ciudadanía, menor será el riesgo de la corrupción.

Las obligaciones de transparencia activa consagradas en la mayoría de las leyes de transparencia buscan ante todo que lo medular y esencial de toda gestión pública sea público y accesible, al alcance de todos, – sin necesidad de que el ciudadano lo reclame– en los sitios web de cada Administración Pública.

De esta forma, las remuneraciones de los funcionarios públicos, las compras y contrataciones del Estado, entre otros ítems, deben ser, sin dudas, públicos y deben ser publicados en forma clara y accesible para todos.

### ***De eso se trata la Transparencia.***

A su vez, por ejemplo, en nuestra legislación se exige a los gobernantes la presentación de declaraciones juradas de bienes e ingresos ante la Junta de Transparencia, siendo obligatoria la publicación de las declaraciones juradas del Presidente y del Vicepresidente de la República.

Claro está que con la sola publicación de la información no alcanza.

De ahí la importancia del **control social**, y del innegable rol que juegan los medios de comunicación en un Estado de Derecho, en cuanto al seguimiento y puesta en agenda pública de todos aquellos casos que puedan levantar sospechas por presuntos indicios de corrupción.

Una breve referencia a los pilares fundamentales del derecho de acceso a la información pública es una cuestión preliminar y hasta obligatoria para tomar real dimensión y consideración de que estamos ante un derecho humano fundamental y que, por lo tanto, toda solicitud en tal sentido, canalizada a través del procedimiento administrativo especial (al que hemos llamado “*ruta hacia la información pública*”), deberá ser tratada y considerada como tal. Y este es no es un tema menor o redundante.

Con acierto, señala Augusto Durán Martínez (2012) que “se ha visto el fundamento del derecho de acceso a la información pública en la necesidad de transparencia y como una exigencia democrática. En definitiva, este es un derecho que hace a la esencia del Estado Social y Democrático de Derecho o, como también se dice del Estado Constitucional”<sup>91</sup>.

Debemos apostar a una Cultura de Transparencia en la Administración Pública, de ahí la importancia de la capacitación y comunicación de los funcionarios públicos en lo que llamaremos “Agenda de Transparencia” donde la información y la ética públicas revisten una importancia central en las organizaciones.

Se debe propiciar una cultura de transparencia en cada organismo a través de una mejora de la calidad en la gestión de los servicios de comunicación, como forma de mejorar el desempeño de la Administración y de sus funcionarios y al mismo tiempo acercar el Estado a los ciudadanos.

Es importante la referencia a la idoneidad y capacitación en el nuevo Código de Ética en la función pública (Ley N° 19.823).

El artículo 24° dispone que la observación de una conducta idónea exige que el funcionario mantenga aptitud para el adecuado desempeño de las tareas públicas a su cargo. Será su obligación capacitarse para actuar con pleno conocimiento de las materias sometidas a su consideración y, en particular, deberán asistir a los cursos de actualización referentes a la moral administrativa, incompatibilidades, prohibiciones y conflictos de intereses en la función pública según lo determinan las normas que rigen el servicio o lo dispongan las autoridades competentes.

***La transparencia no es una condición propia de las Organizaciones, hay que construirla y para ello vamos a trabajar en iniciativas concretas.***

Entre ellas, podemos destacar procesos y beneficios asociados a la gestión interna tales como talleres de capacitación y mejora continua a funcionarios en las temáticas acceso a la información pública, de datos personales y ética pública; fortalecimiento del rol de la comunicación mediante el rediseño del área especializada y el trabajo en equipo, entre otros.

Cuando hablamos de Cultura de la Transparencia, entendemos que no alcanza sólo con la dimensión de la transparencia activa hacia la ciudadanía sino que

---

<sup>91</sup>**DURÁN MARTÍNEZ, A. (2012).** *Derecho a la protección de datos personales y al acceso a la información pública hábeas data: Leyes no. 18.331, de 11 de agosto de 2008 y no. 18.381, de 17 de octubre de 2008.* (2a.ed.act.ampl). Montevideo: Amalio M. Fernández.

<sup>91</sup>**DURÁN MARTÍNEZ, A. (2012).** *Derecho a la protección de datos personales y al acceso a la información pública hábeas data: Leyes no. 18.331, de 11 de agosto de 2008 y no. 18.381, de 17 de octubre de 2008.* (2a.ed.act.ampl). Montevideo: Amalio M. Fernández.

abarca también la transparencia hacia adentro de las organizaciones, razón por la cual, la transparencia *intra organización* se constituye en presupuesto indispensable para aquella, en la medida que sin transparencia hacia adentro de las organizaciones, difícilmente la haya hacia afuera de las mismas.

Partimos de la base que es imposible comunicar bien y en forma las notas de la transparencia activa, si el organismo carece una cultura de transparencia. En tal sentido es indispensable la realización de acciones concretas de concientización y capacitación de los funcionarios en el corazón de la organización.

*Una organización pública concientizada y capacitada en transparencia es la que mejor va a comunicar y transparentar su información con la ciudadanía.*

Si administrar quiere decir servir, es preciso rescatar que el funcionario público es, antes que cualquier otra cosa, un servidor, sea que ocupe un cargo político de alto rango, sea que desempeñe la más modesta de las tareas<sup>92</sup>.

Debe existir un fuerte compromiso institucional para capacitar y formar a los funcionarios sobre transparencia y ética pública para luego apuntar a que el Estado se relacione mejor con sus ciudadanos y les brinde información creíble, oportuna, clara y transparente.

Apunta con acierto Carlos Delpiazzo (2008) “que para que la sociedad y sus integrantes puedan controlar adecuadamente a la Administración como servidor<sup>93</sup>a que es de todos los componentes del cuerpo social, se requiere que su actuación sea transparente a sus ojos. Se ingresa así en el amplio campo del nuevo principio general de transparencia”<sup>94</sup>.

Por otra parte, ya ha quedado dicho que la ley N° 17.060, consecuente a la ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) por la ley N° 17.008 de 25 de setiembre de 1998, vincula la transparencia al control-especialmente social- y a la responsabilidad, a la vez que la gestión administrativa no sólo se prevé que pueda ser conocida (a través de la publicidad

---

<sup>92</sup> **DELPIAZZO, Carlos E. (2008).** “Acerca del control social de la gestión pública”, Disponible en la web: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/viewFile/672/458>; fecha de consulta: 05/03/2021.

<sup>93</sup> **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2012).** *Derecho a la protección de datos personales y al acceso a la información pública hábeas data: Leyes no. 18.331, de 11 de agosto de 2008 y no. 18.381, de 17 de octubre de 2008.* (2a.ed.act.ampl). Montevideo: Amalio M. Fernández.

<sup>93</sup> **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2012).** *Derecho a la protección de datos personales y al acceso a la información pública hábeas data: Leyes no. 18.331, de 11 de agosto de 2008 y no. 18.381, de 17 de octubre de 2008.* (2a.ed.act.ampl). Montevideo: Amalio M. Fernández.

<sup>94</sup> **DELPIAZZO, Carlos E. (2008).** “Acerca del control social de la gestión pública”, Disponible en la web: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/viewFile/672/458>; fecha de consulta: 05/03/2021.

de la información) sino que la misma pueda ser divulgada libremente a través de cualquier medio (atributo de la transparencia)<sup>95</sup>.

Es necesario jerarquizar el desenvolvimiento ético de quienes desempeñan funciones públicas, previniendo y reprimiéndolas conductas corruptas. A tal fin, la efectividad de la transparencia es un supuesto y el desarrollo maduro del control social una necesidad<sup>96</sup>.

Por último queremos destacar la importancia de la existencia de un Código de Ética Interno en la Organización – más allá de las normas legales y reglamentarias- en el marco de una cultura de transparencia basada en una gestión pública de calidad, junto a la existencia de un Comité de Ética que deberá velar por el cumplimiento de este.

Un Código de Ética tiene por finalidad definir los principios éticos, valores y normas de conducta que deben regir el desempeño de quienes cumplen funciones en el Organismo, y que constituyen el fundamento de la conducta debida frente a los miembros de la Organización y demás integrantes de la sociedad.

El fundamento radica en la necesidad de prevenir y sancionar los comportamientos contrarios a los principios, valores y que constituyen la esencia de toda organización pública, siendo contestes en señalar que el combate de las actuaciones contrarias a la ética en tal ámbito fortalece las instituciones y evita vicios en la gestión pública.

Debe precisarse asimismo que la aplicación de las disposiciones del Código de Ética que se apruebe en el Organismo en cuestión es sin perjuicio de las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes en la materia cualquiera fuera el país donde se implemente.

Esto último vale reafirmarlo ya que generalmente los funcionarios son reticentes a los Códigos de Ética ya que afirman que no son necesarios porque alcanza con las normas de conducta en la función pública previstas en la legislación y reglamentación nacional.

Entendemos que no alcanza. Hay que dar un paso e implementar las obligaciones relativas a la Ética Pública en la interna de las organizaciones.

Son principios generales que deben regir el comportamiento de los funcionarios: la probidad; la templanza; la equidad; la legalidad; la diligencia; la colaboración; la idoneidad; la transparencia; la veracidad; la responsabilidad; la imparcialidad;

---

<sup>95</sup> **DELPIAZZO, Carlos E. (2008).** *“Acerca del control social de la gestión pública”*, Disponible en la web: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/viewFile/672/458>; fecha de consulta: 05/03/2021.

<sup>96</sup> **DELPIAZZO, Carlos E. (2008).** *“Acerca del control social de la gestión pública”*, Disponible en la web: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/viewFile/672/458>; fecha de consulta: 05/03/2021.



la reserva; el uso adecuado de los bienes del Estado; el uso adecuado del tiempo de trabajo; entre otros.

De ahí la importancia de hacer suscribir a todos los funcionarios de la organización una declaración jurada de implicancias que será presentada ante el Comité de Ética y custodiada por éste.

En el marco del proceso de implementación de un Código de Ética, debemos destacar la necesidad de la creación de un Comité de Ética.

Es conveniente una integración tripartita del Comité de Ética, proponiendo en tal sentido que se integre por los siguientes miembros: uno designado por resolución fundada del Jerarca o el Directorio del Organismo; uno en representación de los funcionarios del Organismo, y el tercero designado de común acuerdo por los referidos integrantes.

El Comité de Ética, en el cumplimiento de sus cometidos, podrá recabar opinión, a los efectos de mejor proveer de todas aquellas instituciones estatales que velen por la ética en la función pública y que reciben distintas denominaciones en los distintos países, por ej. Junta de Transparencia; Junta de Ética Pública entre otras.

El Comité de Ética tendrá los siguientes cometidos: a) asesorar en materia de interpretación y aplicación del Código de Ética aprobado en el organismo en todos aquellos casos que le fuera solicitado, pudiendo pronunciarse sobre las situaciones vinculadas con la ética en el desempeño de las tareas funcionales; b) recepcionar denuncias en forma escrita y firmada, de presuntos hechos irregulares, en tanto pudiera existir una violación al Código de Ética referido, las que se analizarán en forma confidencial; c) emitir opinión sobre denuncias relativas a la aplicación del Código de Ética referido; d) emitir opinión, a solicitud del Jerarca del organismo, en caso de dudas en la interpretación de las declaraciones juradas presentadas; e) sugerir al Jerarca del organismo los correctivos que pudieran corresponder en caso de apartamientos a las disposiciones contenidas en el presente Código; f) recepcionar y analizar los pedidos de aquellos funcionarios que solicitaran investigación de su propia conducta y pautas de ajuste a las normas éticas del organismo.

Transparencia, Ética Pública, Control Social, comunicación y capacitación de los funcionarios, son esenciales a la Buena Administración, y son presupuestos de la Buena Administración Electrónica, de ahí la importancia del estudio de la “dimensión electrónica” de cada uno de ellos.

#### 4.- INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y BUENA ADMINISTRACIÓN: RETOS JURÍDICOS, ÉTICOS E INSTITUCIONALES PARA SU APLICACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Una conexión imprescindible se plantea en la actualidad entre la buena administración y la inteligencia artificial, en un necesario enfoque multidisciplinario donde se analicen y discutan los principales retos jurídicos, éticos e institucionales para su aplicación, -sí, de la aplicación de la inteligencia artificial- en la Administración Pública.

Debate y discusión que trasciende y sobrepasa las fronteras jurídicas, e impone una abordaje desde distintas disciplinas y con distintos actores, ya que, actualmente, y en los próximos años, especialmente luego de la pandemia de la covid-19, su aplicación e implementación en las sociedades modernas y en las Administraciones Públicas digitalizadas, será, sin dudas, el común denominador, con grandes riesgos y desafíos.

La inteligencia artificial es ya hoy una de las tecnologías con mayor potencial. Oscar Cortés (2020) reflexiona sobre algunos de los retos para su aplicación en la Administración pública. Por un lado, desde el punto de vista de su capacidad como palanca de cambio en un ecosistema jurídico como el sector público; por otro, desde la necesidad de abordar algunos de los interrogantes que surgen para hacer viable su desarrollo en los sistemas administrativos. Para ello, analiza cómo los recientes cambios tecnológicos han venido acompañados de modificaciones legales para dotarles de viabilidad en el ámbito público, describiendo algunas de las oportunidades e incertidumbres de los algoritmos como tecnologías transformadoras en la Administración, y poniendo especial énfasis sobre algunos de los aspectos jurídicos que es necesario abordar para su segura implantación ética y jurídica y sobre los elementos más destacados de un posible procedimiento administrativo automatizado<sup>97</sup>.

En sede de inteligencia artificial, todo intento de regulación presupone un abordaje que tenga fuertes componentes éticos y jurídicos, hacia un procedimiento administrativo automatizado al cien por ciento.

El concepto *inteligencia artificial*, a pesar de las décadas transcurridas desde que fue acuñado, aún no despierta unanimidad. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante, OCDE) se refiere a «*sistemas basados en máquinas que pueden, a partir de unos objetivos previamente fijados por el ser humano, hacer predicciones, efectuar recomendaciones o tomar decisiones en contextos reales o virtuales*» (OCDE, 2019, p. 7); es decir «*la habilidad de los ordenadores para hacer actividades que normalmente requieren inteligencia humana*» (rouhiainen, 2018, p. 7). o en

---

<sup>97</sup> **CORTÉS, O. (2020).** Algoritmos y algunos retos jurídico-institucionales para su aplicación en la Administración Pública. **Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas.** N°18/2020; pág. 54-63. Disponible en la web: [https://www.ivap.euskadi.eus/contenidos/informacion/18\\_revqp/eu\\_def/Cortes\\_54\\_63.pdf](https://www.ivap.euskadi.eus/contenidos/informacion/18_revqp/eu_def/Cortes_54_63.pdf); fecha de consulta: 17/05/2021.

términos de la Comisión Europea (2020, p. 2) «una colección de tecnologías que combinan datos, algoritmos y capacidad de procesamiento»<sup>98</sup>.

Cerrillo (2019) afirma en forma tan clara como contundente que la inteligencia artificial está de moda. No pasa día sin que los medios de comunicación se hagan eco de un nuevo logro en este campo tecnológico. La atención que se está prestando últimamente a la inteligencia artificial, responde a la significativa evolución que ha experimentado esta área científica y tecnológica en la última década en lo que se ha conocido por algunos como un auténtico *tsunami digital*. Y aún está llamada a tener un crecimiento exponencial en los próximos años. No es casualidad. La inteligencia artificial ha sido identificada como una de las cinco tecnologías emergentes que pueden transformar nuestra sociedad en las próximas décadas. Su importancia ha sido reconocida como el fundamento de la cuarta revolución industrial. Todo ello está convirtiendo la inteligencia artificial en un mito de nuestro tiempo que poco a poco y con la participación de empresas y universidades y el impulso de los poderes públicos se va convirtiendo en una realidad tangible cuyas manifestaciones se encuentran de manera cotidiana en nuestra economía, nuestras administraciones públicas o nuestro ocio<sup>99</sup>.

Su aplicación en el ámbito público ofrece varias posibilidades. La primera posibilidad es la simplificación de la burocracia. Los algoritmos pueden automatizar y eliminar tareas dentro del procedimiento administrativo, tareas auxiliares, rutinarias y de poco valor, como por ejemplo comprobaciones o cotejos contra bases de datos, extracción de datos de formularios, ordenación y resúmenes de grandes cantidades de información, redacción de escritos sencillos de trámite, etc.. En estos casos, la inteligencia artificial podría permitir una operación ultra eficiente logrando un funcionamiento burocrático más productivo y ágil, que facilitaría a las personas empleadas públicas dedicarse a tareas de mayor valor como el análisis y la decisión<sup>100</sup>.

La segunda posibilidad es la mejora en la relación con la ciudadanía: los asistentes virtuales de voz o *chatbots* ofrecen una atención personalizada que puede resolver parte de las consultas y peticiones realizadas a los centros de atención ciudadana. Se automatizarían otro tipo de actividades colaterales a la consulta como la grabación de datos y su validación o la captura y escaneado de documentos. Por otra parte, los sistemas de reconocimiento biométrico (huella, facial, palma de la mano, iris del ojo) permitirían una identificación sencilla y veraz<sup>101</sup>.

---

<sup>98</sup> **CORTÉS, O. (2020)**. Algoritmos y algunos retos jurídico-institucionales para su aplicación en la Administración Pública; Ob. Cit. fecha de consulta: 17/05/2021.

<sup>99</sup> **CERRILLO, A. (2019)**. El impacto de la inteligencia artificial en el derecho administrativo ¿nuevos conceptos para nuevas realidades técnicas?. Ob. Cit; fecha de consulta: 17/05/2021.

<sup>100</sup> **CORTÉS, O. (2020)**. Algoritmos y algunos retos jurídico-institucionales para su aplicación en la Administración Pública; Ob. Cit. fecha de consulta: 17/05/2021.

<sup>101</sup> **CORTÉS, O. (2020)**. Algoritmos y algunos retos jurídico-institucionales para su aplicación en la Administración Pública; Ob. Cit. fecha de consulta: 17/05/2021.

En tercer lugar, la detección de riesgos y fraude. La inteligencia artificial permitiría analizar datos de manera eficiente para mejorar tareas que tienen que ver con el control del fraude o la gestión de riesgos<sup>102</sup>.

La cuarta posibilidad se refiere a la actividad regulatoria. La redacción de normas que fijen requerimientos concretos a la ciudadanía y empresas es una de las actividades *core* de la Administración pública. La OCDE (2019) apunta a las oportunidades que los algoritmos pueden ofrecer para optimizar el proceso de definición regulatoria<sup>103</sup>.

La inexistencia de personalidad jurídica que dificulta la reclamación en caso de derechos y obligaciones o la alteración del derecho de autor cuando es el algoritmo quien crea una obra original son dos claros ejemplos de riesgos jurídicos; sin perjuicio de riesgos en la salud —tecnoadicción o tecnoestrés—, o riesgos politológicos, filosóficos, antropológicos o sociales<sup>104</sup>.

A estos últimos se refiere Lassalle (2019) cuando habla de que «el humanismo vive en crisis» (p. 49), «la marginación del cuerpo» (p. 53), «los hombres no son fiables cognitivamente por su propensión a equivo- carse» (p. 77), un «nuevo concepto de poder digitalizado basado en datos» (p. 32) y cómo todo ello conducirá a un «ciberleviatán» que allanará el camino «hacia una dictadura digital sin violencia» (p. 120)<sup>105</sup>.

innerarity (2018), por su parte, advierte del riesgo de un *tecnoautoritarismo* que manzano (2019) denomina *algocracia*: ante la creencia de que los algoritmos hacen un uso eficiente de los recursos, las decisio- nes se desplazan de las personas a las máquinas, de- jando huérfana a la política de su esencia, el matiz, la deliberación, las soluciones que no atienden exclusi- vamente a la racionalidad, sino que ponderan otros factores como el uso de la experiencia del hoy pero con la visión del mañana<sup>106</sup>.

Otros autores como Colón de Carvajal *et al.* (2020) sintetizan los riesgos asociados a esta nueva realidad en cuatro tipos: los riesgos del algoritmo, sesgos que pueden dar lugar a manipulación o discriminación, la posibilidad de controlar la actividad diaria de las per- sonas; los riesgos tecnológicos, comportamientos

---

<sup>102</sup> **CORTÉS, O. (2020)**. Algoritmos y algunos retos jurídico-institucionales para su aplicación en la Administración Pública; Ob. Cit. fecha de consulta: 17/05/2021.

<sup>103</sup> **CORTÉS, O. (2020)**. Algoritmos y algunos retos jurídico-institucionales para su aplicación en la Administración Pública; Ob. Cit. fecha de consulta: 17/05/2021.

<sup>104</sup> **CORTÉS, O. (2020)**. Algoritmos y algunos retos jurídico-institucionales para su aplicación en la Administración Pública; Ob. Cit. fecha de consulta: 17/05/2021.

<sup>105</sup> **CORTÉS, O. (2020)**. Algoritmos y algunos retos jurídico-institucionales para su aplicación en la Administración Pública; Ob. Cit. fecha de consulta: 17/05/2021.

<sup>106</sup> **CORTÉS, O. (2020)**. Algoritmos y algunos retos jurídico-institucionales para su aplicación en la Administración Pública; Ob. Cit. fecha de consulta: 17/05/2021.

indeseados de los sistemas expertos; riesgos de seguridad, manejo indebido de datos o *hackeo* que pueden dar lugar a resultados del todo erróneos partiendo del principio que todo sistema puede ser atacado y que es crítico tener bajo control el desarrollo del modelo; y riesgos en la interacción con los humanos, posibilidad de que determinadas relaciones con personas puedan acabar corrompiendo el funcionamiento de los algoritmos<sup>107</sup>.

Sin embargo, todo proceso de adopción tecnológica en la Administración ha de ir acompañado de su correspondiente marco jurídico que lo regule. Así ha ido sucediendo con la introducción de diferentes tecnologías que han ido alumbrando la llamada Administración digital<sup>108</sup>.

La aplicación de la inteligencia artificial a un entorno tan complejo como delicado por los bienes jurídicos que maneja ha de ir con más razón respaldada de ese marco regulatorio que garantice la seguridad jurídica y preserve el interés general. Se han de proteger los derechos de la ciudadanía para evitar que fueran asaltados por decisiones que pudieran tomar las máquinas garantizando que los algoritmos actúen conforme a derecho. Tendría que ser una regulación responsable que fuera complementada por códigos éticos, siendo esencial establecer los controles adecuados<sup>109</sup>.

En definitiva, la Administración algorítmica puede suponer cambios profundos en el ejercicio de potestades públicas. requerirá por ello un diseño jurídico institucional, aún por construir, que deberá dar respuestas legales y éticas que permitan un uso de los algoritmos que maximice la eficacia administrativa respetando los derechos de la ciudadanía. un desafío más que interesante para próximas investigaciones<sup>110</sup>.

La gobernanza inteligente persigue que las administraciones públicas puedan servir a la ciudadanía de manera más rápida y precisa. Este modelo de gestión pública que se está extendiendo entre las administraciones públicas les ha de permitir que puedan mejorar su actuación y establecer nuevos canales de relación con la ciudadanía y las empresas para obtener mejores resultados y mayor apertura y rendición de cuentas. Todo ello basado en el uso de los datos por las administraciones públicas a través de los algoritmos que pueden facilitar la toma de decisiones públicas y la evaluación de la efectividad de las normas y

---

<sup>107</sup> **CORTÉS, O. (2020)**. Algoritmos y algunos retos jurídico-institucionales para su aplicación en la Administración Pública; Ob. Cit. fecha de consulta: 17/05/2021.

<sup>108</sup> **CORTÉS, O. (2020)**. Algoritmos y algunos retos jurídico-institucionales para su aplicación en la Administración Pública; Ob. Cit. fecha de consulta: 17/05/2021.

<sup>109</sup> **CORTÉS, O. (2020)**. Algoritmos y algunos retos jurídico-institucionales para su aplicación en la Administración Pública; Ob. Cit. fecha de consulta: 17/05/2021.

<sup>110</sup> **CORTÉS, O. (2020)**. Algoritmos y algunos retos jurídico-institucionales para su aplicación en la Administración Pública; Ob. Cit. fecha de consulta: 17/05/2021.

de la eficacia de las políticas públicas así como la prestación de los servicios públicos<sup>111</sup>.

La inteligencia artificial ya tiene numerosas manifestaciones en las administraciones públicas. Así, son diversas las administraciones públicas que utilizan la inteligencia artificial para analizar los datos que están a su disposición en tareas tan distintas como predecir el riesgo de incendio de los edificios (Atlanta) o de riadas (Hampton) o identificar los locales que serán objeto de inspección (Las Vegas, Chicago). También se utiliza el procesamiento del lenguaje natural y los algoritmos de aprendizaje automático para revisar las solicitudes formuladas por los ciudadanos (Portal Federal Business Opportunities). Una aplicación específica del análisis de datos a través de la inteligencia artificial en las administraciones públicas la encontramos en la detección de irregularidades, fraudes y casos de corrupción<sup>112</sup>.

Las administraciones públicas también utilizan la inteligencia artificial en el proceso de toma de decisiones para darles apoyo (sistemas de predicción policial, sistemas de asistencia para médicos o sistemas de alerta de abandono escolar). Asimismo, utilizan la inteligencia artificial para tomar decisiones por ejemplo para asignar subvenciones o evaluar profesores (Nueva York)<sup>113</sup>.

Las administraciones públicas además están utilizando los sistemas de respuesta automatizada a preguntas formuladas en lenguaje natural o los sistemas de diálogo a partir del reconocimiento de voz para prestar servicios de información, asesoramiento y atención ciudadana. Así, por ejemplo, través de chatbots, las administraciones públicas dan respuesta a las preguntas formuladas por la ciudadanía (U.S.Citizenship and Immigration Services)<sup>114</sup>.

Las administraciones públicas utilizan asimismo la inteligencia artificial en la personalización de servicios a partir del análisis de los datos personales de los ciudadanos y del comportamiento de otros usuarios a partir de la creación de perfiles (MyGov Social del Consorci Administració Oberta de Catalunya). La inteligencia artificial también es utilizada en la prestación de servicios públicos como el transporte, la seguridad, la sanidad, los servicios sociales, la educación. Asimismo, la inteligencia artificial se usa en la mejora de la gestión pública, por ejemplo, en la gestión del tráfico (Pittsburg)<sup>115</sup>.

---

<sup>111</sup> **CERRILLO, A. (2019)**. El impacto de la inteligencia artificial en el derecho administrativo ¿nuevos conceptos para nuevas realidades técnicas?. Ob. Cit; fecha de consulta: 17/05/2021.

<sup>112</sup> **CERRILLO, A. (2019)**. El impacto de la inteligencia artificial en el derecho administrativo ¿nuevos conceptos para nuevas realidades técnicas?. Ob. Cit; fecha de consulta: 17/05/2021.

<sup>113</sup> **CERRILLO, A. (2019)**. El impacto de la inteligencia artificial en el derecho administrativo ¿nuevos conceptos para nuevas realidades técnicas?. Ob. Cit; fecha de consulta: 17/05/2021.

<sup>114</sup> **CERRILLO, A. (2019)**. El impacto de la inteligencia artificial en el derecho administrativo ¿nuevos conceptos para nuevas realidades técnicas?. Ob. Cit; fecha de consulta: 17/05/2021.

<sup>115</sup> **CERRILLO, A. (2019)**. El impacto de la inteligencia artificial en el derecho administrativo ¿nuevos conceptos para nuevas realidades técnicas?. Ob. Cit; fecha de consulta: 17/05/2021.

Finalmente, en los últimos años han empezado a surgir aplicaciones para la resolución de conflictos entre las administraciones públicas y la ciudadanía. Las propias instituciones públicas tienen un papel importante a desarrollar en el futuro de la inteligencia artificial y, en particular, para impulsar su uso en las propias administraciones públicas. Para ello, en los últimos años se han ido elaborando estrategias que persiguen fomentar el desarrollo de la inteligencia artificial y su incorporación en la actividad de las administraciones públicas. En esta dirección, algunos países han adoptado una estrategia en materia de inteligencia artificial (Estados Unidos, Reino Unido). Otros, están en una fase más temprana y únicamente han creado grupos de trabajo en la materia (España, Francia). Además de las estrategias adoptadas por los estados, desde la Unión Europea se está promoviendo una estrategia en materia de inteligencia artificial y de robótica<sup>116</sup>.

---

<sup>116</sup> **CERRILLO, A. (2019)**. El impacto de la inteligencia artificial en el derecho administrativo ¿nuevos conceptos para nuevas realidades técnicas?. Ob. Cit; fecha de consulta: 17/05/2021.

### III. ACTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO: EL DERECHO A UNA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA MOTIVADA COMO PRINCIPIO DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN EL MARCO DE UNA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA AUTOMATIZADA

**SUMARIO:** 1.- ENCUADRE CONCEPTUAL Y TÉCNICO. 2.- INCIDENCIA DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES EN LA NOCIÓN DE ACTO ADMINISTRATIVO. 3.- CARACTERÍSTICAS DE LA ADMINISTRACION ELECTRONICA: UN NUEVO ESTADO “DESCENTRALIZADO” EN INTERNET. 4.- ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA AUTOMATIZACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO EN EL MARCO DE LA “DESPAPELIZACIÓN”: VALIDEZ JURÍDICA, VALOR PROBATORIO Y AUTENTICACIÓN. 5.- RECEPCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (URUGUAY). 6.- ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA AUTOMATIZADA: INTELIGENCIA ARTIFICIAL, BIG DATA Y ALGORITMOS Y SU CRECIENTE USO EN EL SECTOR PÚBLICO.

*“El Derecho Administrativo en este tiempo, como antaño, tiene un gran compromiso: defender las libertades y controlar jurídicamente los excesos y abusos del poder, a la orden del día en tiempos de pandemia.”<sup>117</sup>*

*“La simplificación de procedimientos, estructuras y normas administrativas es una manifestación de una buena administración especialmente relevante en los tiempos actuales.”<sup>118</sup>*

*“La calidad de la motivación de las adjudicaciones en los contratos públicos, sobre todo en la pandemia, revela la calidad del compromiso de los Poderes adjudicadores con el principio de objetividad.”<sup>119</sup>*

#### 1.- ENCUADRE CONCEPTUAL Y TÉCNICO.

Jaime Rodríguez-Arana (2010) subraya que el derecho a la **“buena administración”**, consagrado en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea —Título V, sobre “Ciudadanía”; artículo 41, sobre el “Derecho a

<sup>117</sup> RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2021). Cuenta oficial de Twitter. <https://twitter.com/jrodriguezarana/status/1358645760233979907?s=20>

<sup>118</sup> RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2021). Cuenta oficial de Twitter. <https://twitter.com/jrodriguezarana/status/1351031096197210116?s=20>

<sup>119</sup> RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2021). Cuenta oficial de Twitter. <https://twitter.com/jrodriguezarana/status/1350705259782557697?s=20>



una buena Administración”— en tanto verdadero “derecho” de los ciudadanos y obligación de las administraciones públicas, “ha calado en la legislación y en la jurisprudencia como expresión aglutinante de su buen funcionamiento se ha positivado en una serie de principios específicos, mandatos y directrices para las administraciones públicas, entre ellos, el derecho a una resolución administrativa motivada”<sup>120</sup>.

De ahí la importancia del estudio del acto administrativo en su nueva dimensión, **el acto administrativo electrónico**, que presupone *el derecho a una resolución administrativa motivada como principio de la buena administración electrónica*.

En 1978, Augusto Durán Martínez publicó una breve nota de jurisprudencia sobre la motivación del acto administrativo.

Fue el primer trabajo doctrinario escrito en Uruguay en que se sostuvo y **fundamentó el deber de la Administración de motivar sus decisiones como principio**<sup>121</sup>.

La opinión dominante en Uruguay en ese momento representada por **SAYAGUÉS LASO** y **CASSINELLI MUÑOZ**, en ese entonces, y la jurisprudencia administrativa francesa, que tanto influyó en la construcción del derecho administrativo<sup>122</sup>.

El derecho positivo uruguayo ha recogido plenamente los desarrollos doctrinarios precedentemente expuestos.

En efecto, el decreto N° 500/991, de 27 de setiembre de 1991, verdadero código de procedimiento administrativo, por su artículo 123 expresó:

*“Todo acto administrativo deberá ser motivado, explicándose las razones de hecho y de derecho que lo fundamentan. No son admisibles fórmulas generales de fundamentación, sino que deberá hacerse una relación directa y concreta de los hechos del caso específico en resolución, exponiéndose además las razones que con referencia a él en particular justifican la decisión adoptada”.*

Y en el artículo 124 se establece la estructura del acto administrativo. De allí destaco lo expresado con relación a los RESULTANDOS, *“en los que deben exponer los hechos que constituyen los antecedentes del acto administrativo de que se trate”* y a los CONSIDERANDOS, *“en los que se desarrollan los fundamentos de derecho, las doctrinas aplicables, las razones de mérito y la finalidad perseguidos.”*

---

<sup>120</sup> **RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2010)**. El derecho fundamental a la buena administración en la Constitución española y en la Unión Europea: ...pp. 117-149.

<sup>121</sup> **DURÁN MARTÍNEZ, A (2013)**. Motivación del acto administrativo y buena administración. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, Curitiba,. ...pp. 18-32.

<sup>122</sup> **DURÁN MARTÍNEZ, A (2013)**. Motivación del acto administrativo y buena administración. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, Curitiba,. ...pp. 18-32.

Estos dos artículos del decreto N° 500/991, el 123 y el 124, recogen expresamente **el principio del deber de motivar**, conciben una motivación suficiente, congruente y exacta como condición de validez del acto y encaran la motivación como una justificación más que como una explicación, conforme a los desarrollos más actuales de la doctrina<sup>123</sup>.

Juan Carlos Cassagne (2006) con acierto, rechaza la motivación producida ex post facto.

En tal sentido expresó: “Si la Administración pudiera motivar el acto a posteriori se desvirtuaría la exigencia y la consecuente garantía, además de la afectación en que se incurriría con relación al principio de eficacia”<sup>124</sup>.

La motivación, además de suficiente, señala Augusto Durán Martínez (2013), debe ser congruente. La motivación es congruente cuando existe coherencia entre la parte expositiva y la parte dispositiva de acto<sup>125</sup>.

Dicho en otros términos, en forma más que clara Augusto Durán Martínez (2013) destaca que:

*..”cuando existe razonable adecuación entre los motivos y finalidad enunciados y el contenido del acto consignado en la parte dispositiva. La congruencia es una exigencia de razonabilidad. El acto administrativo es una declaración de voluntad razonable, puesto que la voluntad presupone la inteligencia. La motivación, además de suficiente y congruente, para ser legítima debe, además, ser exacta. La motivación es exacta cuando son ciertas las circunstancias de hecho enunciadas, cuando las reglas de derecho invocadas son aplicables al caso y su interpretación es correcta y cuando la finalidad enunciada puede ser satisfecha con lo decidido..”*

## **2.- INCIDENCIA DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES EN LA NOCIÓN DE ACTO ADMINISTRATIVO.**

Augusto Durán Martínez (2018), en un trabajo de publicación reciente, vuelve a estudiar la noción de acto administrativo y sus dimensiones clásicas y actuales.

Para estudiar los aspectos fundamentales de la automatización del acto administrativo se impone el examen previo del concepto de acto administrativo, de su noción, de su concepción tradicional, y de su recogida en el derecho positivo uruguayo.

---

<sup>123</sup> **DURÁN MARTÍNEZ, A (2013)**. Motivación del acto administrativo y buena administración. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, Curitiba,. ...pp. 18-32.

<sup>124</sup> **CASSAGNE, J.C., (2006)**. Derecho Administrativo. Lexis Nexis. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 2006, octava edición actualizada, t. II.

<sup>125</sup> **DURÁN MARTÍNEZ, A (2013)**. Motivación del acto administrativo y buena administración. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, Curitiba,. ...pp. 18-32.

Hace muchos años, el gran administrativista uruguayo, Profesor Héctor Giorgi, dijo: *“el acto administrativo es la columna vertebral del derecho administrativo, todo el derecho administrativo se construye en torno al acto administrativo”*<sup>126</sup>.

Efectivamente, esa era la visión dominante en la época.

Así lo recordaba también Meilán Gil: *“El acto administrativo es una categoría jurídica fundamental, incluso central en el Derecho Administrativo no anglosajón, que llega hasta nuestros días”*<sup>127</sup>.

Sayagués Laso, en su *Tratado de Derecho Administrativo* (9ª edición puesta al día a 2010 por Daniel Hugo Martins. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo, 2010) citado por Augusto Durán Martínez<sup>128</sup>, da tres conceptos de acto administrativo:

Comienza por brindar un concepto amplio. Así, entiende por acto jurídico administrativo las *“declaraciones de voluntad de la administración destinadas a producir efectos jurídicos”*.

Explicando esta definición indica: *“Es un concepto amplio que abarca todas las manifestaciones de voluntad administrativas, cualesquiera sean sus efectos (generales o individuales) o la forma como surgen (actos unilaterales o plurilaterales).”*

Luego da una noción más restringida. En tal sentido, acto administrativo serían *“las declaraciones de voluntad de la administración productoras de efectos jurídicos subjetivos”*.

Explicando esta definición indica: *“Se toma especialmente en cuenta el punto de vista material en la clasificación de los actos administrativos. Con este alcance el concepto excluye los actos reglamentarios, pues estos crean normas generales. En cambio, comprende indistintamente los actos unilaterales y los plurilaterales, entre los cuales los contratos administrativos.”*

Por último, propone un tercer concepto aun más restringido que el anterior al introducir un aspecto formal, además del material contemplado en la definición anterior. Indica así, en esta acepción, que actos administrativos son *“las declaraciones unilaterales de voluntad de la administración, que producen efectos jurídicos subjetivos.”*

Sayagués Laso opta por este sentido más restringido.

---

<sup>126</sup> DURÁN MARTÍNEZ, A. (2018). Noción de acto administrativo. *Estudios de Derecho Administrativo*, (18), 5-29. pp. 49-72.

<sup>127</sup> DURÁN MARTÍNEZ, A. (2018). Noción de acto administrativo... p. 49-72.

<sup>128</sup> DURÁN MARTÍNEZ, A. (2018). Noción de acto administrativo... p. 49-72.

Explicando esta acepción dice: *“Esta definición restringe el concepto... excluyendo los actos creadores de reglas generales, así como los actos convencionales de la administración. Unas y otros son actos administrativos si damos a esa palabra un significado amplio; no lo son en el concepto restringido utilizado.- Se combinan, pues, los puntos de vista formal y material, considerándose actos administrativos, en sentido estricto, únicamente los que lo son en el doble aspecto de su contenido y de su forma.”*

Por su parte, Cajarville Peluffo en *“Sobre actos administrativos”* (Cajarville Peluffo, Juan Pablo. *Sobre Derecho Administrativo*. Tercera edición actualizada y ampliada. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo, 2012), citado por Augusto Durán Martínez<sup>129</sup>, definió el acto administrativo como *“el acto jurídico dictado por un órgano estatal en ejercicio de la función administrativa.”*

Y, en nota al pie de página, aclara que su concepto, aunque no en su expresión textual, coincide con el de Sayagués Laso.

En Uruguay, el decreto N° 500/991, de 27 de setiembre de 1991, en el primer inciso del artículo 120 dice: *“Acto administrativo es toda manifestación de voluntad de la Administración que produce efectos jurídicos.”*

El artículo 120 citado contiene cuatro incisos más en los que se incluye cuatro tipos de actos administrativos a los que más adelante aludiré someramente, que sirven para precisar la noción de acto administrativo<sup>130</sup>.

El primer inciso de este artículo 120 tiene su fuente en el inciso primero del artículo 101 del decreto N° 640/973, de 8 de agosto de 1973, que recoge textualmente. A su vez, este texto normativo tenía su fuente en el inciso primero del artículo 64 del decreto N° 575/966, de 23 de noviembre de 1966, que también es recogido literalmente<sup>131</sup>.

Como se percibe, nuestro derecho positivo tuvo muy presente las definiciones de Sayagués Laso<sup>132</sup>.

La definición de nuestro derecho positivo gira en torno a tres aspectos: a) la manifestación de voluntad; b) el sujeto de donde proviene la declaración de voluntad; c) los efectos producidos por esa declaración de voluntad<sup>133</sup>.

---

<sup>129</sup> DURÁN MARTÍNEZ, A. (2018). Noción de acto administrativo... p. 49-72.

<sup>130</sup> DURÁN MARTÍNEZ, A. (2018). Noción de acto administrativo... p. 49-72.

<sup>131</sup> DURÁN MARTÍNEZ, A. (2018). Noción de acto administrativo... p. 49-72.

<sup>132</sup> DURÁN MARTÍNEZ, A. (2018). Noción de acto administrativo... p. 49-72.

<sup>133</sup> DURÁN MARTÍNEZ, A. (2018). Noción de acto administrativo... p. 49-72.

Estos tres aspectos esenciales de la definición de acto administrativo, deberán ser contemplados en la regulación, que estudiaremos a continuación, de los actos y procedimientos administrativos electrónicos.

El inciso primero del artículo 120 del decreto N° 500/991 remata la definición al decir que esa declaración de voluntad de la Administración produce efectos jurídicos<sup>134</sup>.

Vale decir que no cualquier declaración de voluntad de la Administración es acto administrativo: esa declaración de voluntad de la Administración debe producir efectos jurídicos<sup>135</sup>.

En suma, conforme a lo expresado, en el derecho uruguayo, Durán Martínez (2018) define el acto administrativo “como la declaración de voluntad de la administración destinada a producir efectos jurídicos. También podemos definirlo como la declaración de voluntad de la administración que crea normas jurídicas. Esas normas jurídicas pueden ser de cualquiera de los tipos indicados en los incisos segundo, tercero, cuarto y quinto del artículo 120 del decreto N° 500/991”.<sup>136</sup>

El Derecho Administrativo debe estar a la altura frente a estas nuevas demandas que provienen de una sociedad que reclama nuevos y mejores servicios más eficientes que serán brindados a través de nuevas plataformas digitales, que poco a poco, irán sustituyendo, hasta reemplazar por completo, los trámites burocráticos de siempre y las gestiones habituales o tradicionales que brindaba el Estado.

Todo lo cual, si bien aun hoy estamos en un proceso de transición acelerado, pronto será parte del pasado.

Y en este punto no hay retorno.

***Asistimos o somos parte de un quiebre en el paradigma de la relación clásica entre Administración y Ciudadanía, que ha cambiado para siempre.***

Partiendo de la concepción tradicional de acto y procedimiento administrativo electrónicos, se impone reflexionar sobre los conceptos de Administración electrónica, de gobierno electrónico, de procedimientos administrativos electrónicos, de actos administrativos electrónicos, e inclusive de firmas electrónicas, entre otros instrumentos.

El ***desafío del Derecho Administrativo radica y radicará*** en componer las regulaciones que sean necesarias y funcionales para reglamentar la validez jurídica, el valor probatorio y la autenticidad de estas nuevas dimensiones de los

---

<sup>134</sup> DURÁN MARTÍNEZ, A. (2018). Noción de acto administrativo... p. 49-72.

<sup>135</sup> DURÁN MARTÍNEZ, A. (2018). Noción de acto administrativo... p. 49-72.

<sup>136</sup> DURÁN MARTÍNEZ, A. (2018). Noción de acto administrativo... p. 49-72.

institutos clásicos de la disciplina, así como un aspecto no menor y esencial como lo son también, sus efectos dentro y fuera de la Administración.

En la construcción de lo que ha dado en llamarse Administración electrónica, apunta Carlos Delpiazzo (2010), se asiste a un momento decisivo de reforma estatal de tercera generación, en la cual se fincan grandes expectativas: desde la Administración, por advertir el inmenso potencial de las tecnologías de la información y las comunicaciones para mejorar la prestación de todo tipo de servicios y la propia gestión administrativa, y desde la ciudadanía, por la posibilidad de acceder a más y mejor información, controlar a las autoridades, obtener trato igualitario y aumentar la eficiencia en el uso del tiempo y demás recursos<sup>137</sup>.

La Administración no puede prescindir de este inmenso potencial que le brindan las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, y tiene como principal deber capitalizarlo en servicios más eficaces y eficientes que redunden en mejores condiciones de vida para todos los ciudadanos.

Y de esto se trata, de que la ciudadanía, o la llamada nueva “*ciudadanía digital*” tenga la posibilidad de acceder a más y mejores servicios públicos, a más y mejor información, a controlar a las autoridades, a obtener trato igualitario y aumentar la eficiencia en el uso del tiempo y demás recursos, accediendo a nuevos servicios y a nuevas gestiones que hasta hace no muchos años, tardaban mucho tiempo y demandaban esperas interminables en las oficinas públicas exigiendo la presencialidad necesaria del ciudadano en el organismo público donde se debía realizar el trámite, como condición excluyente e insoslayable para poder hacerlo.

“Ciudadanía digital” es un concepto que está en permanente construcción y que refiere principalmente a nuestros comportamientos y actitudes en los espacios digitales, y al mismo tiempo a nuestros derechos y obligaciones<sup>138</sup>.

“La ciudadanía digital es un conjunto de competencias que faculta a los ciudadanos a acceder, recuperar, comprender, evaluar y utilizar, para crear, así como compartir información y contenidos de los medios en todos los formatos, utilizando diversas herramientas, de manera crítica, ética y eficaz con el fin de participar y comprometerse en actividades personales, profesionales y sociales UNESCO<sup>139</sup>”.

---

<sup>137</sup> DELPIAZZO, C. E. (2010). Noción y regulación del procedimiento...pp. 79-108.

<sup>138</sup> Disponible en la web oficial de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC): <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/>; fecha de consulta: 05/03/2021.

<sup>139</sup> Disponible en la web oficial de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC): <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/>; fecha de consulta: 05/03/2021.

“Construir ciudadanía en entornos digitales” resulta un esfuerzo conjunto de un sistema que incluye al Estado, la academia, las empresas, la sociedad civil organizada, así como a cada uno de los que formamos parte de la sociedad desde los distintos roles que ocupamos<sup>140</sup>.

El desarrollo con equidad de nuestra sociedad implica considerar a la ciudadanía digital como un componente central para el ejercicio de la ciudadanía del SXXI. Implica al desarrollo de competencias que permitan asumir de forma crítica la información recibida de los medios, una comprensión del impacto social y económico de la tecnología, el respeto de las leyes; y el conocimiento, movilización y defensa de los propios derechos en un entorno digital<sup>141</sup>.

### **3.- CARACTERISTICAS DE LA ADMINISTRACION ELECTRONICA: UN NUEVO ESTADO “DESCENTRALIZADO” EN INTERNET.**

*En el “Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016- 2020 Acelerar la transformación digital de la administración”. COM(2016) 179 final. Bruselas, 19 de abril, 2016<sup>142</sup>”, se destaca especialmente que: la administración electrónica simplifica los procesos administrativos, mejora la calidad de los servicios y aumenta la eficiencia interna del sector público. Los servicios públicos digitales reducen la carga administrativa de las empresas y de los ciudadanos haciendo que las interacciones con las administraciones públicas resulten más rápidas y eficientes, más cómodas y transparentes, y menos costosas. Por otra parte, integrar las tecnologías digitales en las estrategias de modernización de las administraciones puede reportar más beneficios económicos y sociales para la sociedad en su conjunto. La transformación digital de la administración resulta clave para el éxito del mercado único.*

*Una administración pública moderna y eficiente tiene que garantizar servicios rápidos y de alta calidad para los ciudadanos y un entorno favorable a la actividad empresarial, tal y como se recoge en los recientes Estudios Prospectivos Anuales sobre el Crecimiento. Las administraciones públicas deben transformar su gestión interna, replantearse y rediseñar los servicios y los procedimientos existentes y abrir sus datos y servicios a otras administraciones, y, en la medida de lo posible, a las empresas y a la sociedad civil.*

Como bien señala Carlos Delpiazzo (2010), para alcanzar la Administración electrónica existe una dimensión tecnológica y una dimensión jurídica<sup>143</sup>.

---

<sup>140</sup> Disponible en la web oficial de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC): <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/>; fecha de consulta: 05/03/2021.

<sup>141</sup> Disponible en la web oficial de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC): <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/>; fecha de consulta: 05/03/2021.

<sup>142</sup> **COMISIÓN EUROPEA:** “Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016- 2020 Acelerar la transformación digital de la administración”. COM(2016) 179 final. Bruselas, 19 de abril, 2016.

<sup>143</sup> **DELPIAZZO, C. E. (2010).** Noción y regulación del procedimiento...pp. 79-108.

Por un lado, según el distinguido autor, se requiere una informatización administrativa, a cuyo respecto suelen distinguirse cuatro grandes etapas en la implementación del quehacer administrativo a través de medios informáticos y telemáticos que refieren, entre otras, a la creación de un portal institucional; a la posibilidad de una comunicación *en ambos sentidos*; a la implantación de funcionalidades estructuradas que permitan a los particulares realizar *transacciones* por medio de este nuevo canal de comunicación con cada Administración (tales como renovación de una licencia, pago de una multa, y el ingreso de la nómina de trabajadores de las empresas a efectos de sus aportes sociales o de las declaraciones juradas de impuestos respectivamente); y por último a la instalación de un portal *integrador* que vincule a multiplicidad de Administraciones, abarcando todos los servicios posibles desde Internet<sup>144</sup>.

La Administración Pública muestra una nueva cara digital, en la medida de que la mayoría de los trámites, hoy en día no tienen un funcionario público, una persona de “*carne y hueso*” del lado de la Administración, para ejecutarlos e instrumentarlos.

Por otro lado, para que el cambio tecnológico sea asumido y no sufrido por la Administración y también por la sociedad, se requiere una adecuación del Derecho a la nueva realidad emergente<sup>145</sup>.

Y de esto se trata o debería tratarse.

En los últimos meses en nuestro país, un cambio del sistema informático implementado por la Banca Pública fue “*sufrido*” por la sociedad, o por lo menos, por sus clientes y por los propios funcionarios públicos que ahí trabajan, que no sabían cómo instrumentar ni comunicar a sus clientes los beneficios de tan grandes cambios en dicho sistema y sus funcionalidades, generando un verdadero caos administrativo que duró varios días<sup>146 147</sup>.

Desde el punto de vista organizativo, el avance hacia una Administración electrónica nos ubica ante una nueva forma de *descentralización operativa*, caracterizada no desde el punto de vista jurídico sino desde la perspectiva de lo que ha dado en llamarse “*el Estado descentralizado en Internet*” al decir de Ángel Sánchez Blanco citado por Delpiazzo mediante la coherente integración en las redes y en los servicios de comunicaciones electrónicas del conjunto de las Administraciones públicas, cualquiera sea su naturaleza jurídica y posición

---

<sup>144</sup> DELPIAZZO, C. E. (2010). Noción y regulación del procedimiento...pp. 79-108.

<sup>145</sup> DELPIAZZO, C. E. (2010). Noción y regulación del procedimiento...pp. 79-108.

<sup>146</sup> Disponible en la web oficial de Telenoche 4: <https://www.telenoche.com.uy/nacionales/se-restablecio-el-sistema-online-del-brou>; fecha de consulta: 05/03/2021.

<sup>147</sup> Disponible en la web oficial de EL PAÍS: <https://negocios.elpais.com.uy/brou-confirmo-intermitencias-tarjetas-debito-martes.html>; fecha de consulta: 05/03/2021.



institucional: “Se trata de un sentido nuevo de la descentralización, distinto al estrictamente jurídico y mucho más amplio, en la especie se asiste a una extensión de su significado, comprensiva de una dimensión social y también de aspectos de gestión en orden a posibilitar el acercamiento de las diversas Administraciones a todos los habitantes con independencia del lugar en que se encuentren”<sup>148</sup>.

Es que la gestión electrónica posibilita un modelo de *arquitectura más horizontal* que vertical (como, en cambio, se muestra la organización burocrática tradicional), que vincula y permite el acceso y la interoperabilidad sistémica de la información de las diferentes instituciones entre sí y con los integrantes de la sociedad, posibilitando una mayor participación de éstos<sup>149</sup>.

En tal sentido hemos señalado que este nuevo *Estado “descentralizado” en internet*, este nuevo sentido de la descentralización no son más que nuevos ejemplos de que los conceptos clásicos y tradicionales, y de que las Teorías clásicas de nuestra disciplina deben ser releídas y revisadas contemplando necesariamente todos estos aspectos, en un mundo actual, en donde un ciudadano puede estar en contacto con la Administración Pública a miles de kilómetros de distancia, a través de estas nuevas plataformas digitales electrónicas, donde puede, por ejemplo, hacer una transferencia o depósito bancario, sin siquiera “pisar” la sucursal del Banco jamás, *con la misma validez jurídica, autenticidad y valor probatorio, como si efectivamente lo estuviera*<sup>150</sup>.

#### **4.- ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA AUTOMATIZACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO EN EL MARCO DE LA “DESPAPELIZACIÓN”: VALIDEZ JURÍDICA, VALOR PROBATORIO Y AUTENTICACIÓN.**

Carlos Delpiazzo (2010) se refiere a la “*despapelización*” para significar gráficamente la nueva realidad determinada por el abandono del papel como medio habitual de documentación<sup>151</sup>.

Al respecto señala que “el documento electrónico se diferencia del documento tradicional en que los medios o elementos usados para su confección material, destinados a darle corporeidad, prescinden del papel apoyándose en medios magnéticos”.

Tal circunstancia proyecta, a juicio del autor, consecuencias evidentes sobre el desenvolvimiento del procedimiento administrativo, dando lugar al *expediente electrónico*, entendido como la acumulación por vía informática (y ya no en

---

<sup>148</sup> DELPIAZZO, C. E. (2010). Noción y regulación del procedimiento...pp. 79-108.

<sup>149</sup> DELPIAZZO, C. E. (2010). Noción y regulación del procedimiento...pp. 79-108.

<sup>150</sup> SCHIAVI, P. (2017). Los servicios financieros a través de plataformas tecnológicas. *Estudios de Derecho Administrativo*, (16), 523-549.

<sup>151</sup> DELPIAZZO, C. E. (2010). Noción y regulación del procedimiento...pp. 79-108.

legajo) de todos los documentos (y no sólo los públicos) relativos a un asunto (y no exclusivamente tendientes a la formación de la voluntad administrativa).

Otra consecuencia de la despapelización refiere a la autenticación que, de acuerdo a las normas tradicionales de actuación administrativa, se realizaba normalmente mediante la firma, o sea, la escritura a mano de su nombre por el funcionario competente y que en el expediente electrónico se ve sustituida por “*contraseñas o signos informáticos adecuados*”, es decir, por firmas electrónicas capaces de otorgar certeza al documento electrónico<sup>152</sup>.

En Uruguay, la base legislativa para el desarrollo del expediente electrónico la aportaron los arts. 694 a 697<sup>153</sup> de la ley N° 16.736 de 5 de enero de 1996<sup>154</sup>.

Sobre el particular, bien se ha dicho que *“una vez aceptada la validez jurídica de los documentos electrónicos y el reconocimiento de la firma electrónica con valor igual entre la Administración pública y los privados, la convergencia permite a la Administración pública comunicarse entre sus distintas dependencias y con los ciudadanos”*<sup>155</sup>.

Desde el dictado del citado art. 695 de la ley N° 16.736 de 5 de enero de 1996, se contemplan tres aspectos fundamentales de la automatización del acto administrativo: su validez jurídica, su valor probatorio, y su firma electrónica.

Y aquí se manifiesta la conexión, que en forma necesaria, deben tener los llamados aspectos fundamentales de la automatización del acto administrativo, al decir de Delpiazzo, con los aspectos esenciales de la definición de acto administrativo reseñados por Durán Martínez, a saber: a) la manifestación de voluntad; b) el sujeto de donde proviene la declaración de voluntad; c) los efectos producidos por esa declaración de voluntad<sup>156</sup>.

Estos tres aspectos esenciales de la definición de acto administrativo, deberán ser contemplados en la regulación, que estudiaremos a continuación, de los actos y procedimientos administrativos electrónicos.

En primer lugar, en cuanto a la *validez jurídica*, resulta que, configurados los presupuestos (circunstancias extrínsecas) y los elementos (circunstancias intrínsecas) del acto administrativo realizado por medios informáticos, éste se

---

<sup>152</sup> DELPIAZZO, C. E. (2010). Noción y regulación del procedimiento...pp. 79-108.

<sup>153</sup> El artículo 697 de la Ley N° 16.736 (1996) fue derogado por el artículo 28 de la Ley N° 18.600 de 21 de setiembre de 2009.

<sup>154</sup> DELPIAZZO, C. E. (2010). Noción y regulación del procedimiento...pp. 79-108.

<sup>155</sup> DELPIAZZO, C. E. (2010). Noción y regulación del procedimiento...pp. 79-108.

<sup>156</sup> DURÁN MARTÍNEZ, A. (2018). Noción de acto administrativo... p. 49-72.

reputará válido y adquirirá existencia jurídica, estando en condiciones de desplegar los efectos correspondientes<sup>157</sup>.

Quiere decir que no existirán diferencias de validez -la ley habla de identidad- entre las actuaciones y los actos administrativos que se realicen por medios convencionales o por medios informáticos<sup>158</sup>.

Si tales diferencias de validez existieran no tendría ningún sentido la temática que estamos abordando.

En segundo lugar, la disposición alude al *valor probatorio* de los procedimientos y actos administrativos sustanciados por medios informáticos, calificándolo igualmente en términos de identidad respecto a las actuaciones que se tramitan por los medios clásicos<sup>159</sup>.

Es de observar que la disposición legal no refiere a la cuestión de la admisibilidad como medios probatorios de los actos y trámites que conforman el "expediente electrónico" sino que la da por supuesta, abordando exclusivamente la cuestión de su valoración. Por lo tanto, las alteraciones que en la forma de los actos administrativos derivan de su procesamiento automatizado no proyectan consecuencias en su valor probatorio, el que será idéntico al de aquéllos producidos por medios convencionales<sup>160</sup>.

En tercer lugar, la norma en examen trata un aspecto vinculado al del valor probatorio, aunque distinto, que es el de la *autenticación* de los actos administrativos que se realicen por vía informática ya que posibilita que *"la firma autógrafa podrá ser sustituida por contraseñas o signos informáticos adecuados"*.

Dichas contraseñas o signos informáticos (firma electrónica) constituyen técnicas de autenticación que pueden ser más confiables aún que la firma manuscrita<sup>161</sup>.

Entre ellas, se destacan los códigos secretos y la criptografía, a los que alude implícitamente el art. 25 de la ley N° 17.243 de 29 de junio de 2000 cuando dice que en todo caso la firma electrónica y la firma digital "tendrán idéntica validez y eficacia a la firma autógrafa, siempre que estén debidamente autenticadas por claves u otros procedimientos seguros, de acuerdo a la tecnología informática<sup>162</sup>".

---

<sup>157</sup> DELPIAZZO, C. E. (2010). Noción y regulación del procedimiento...pp. 79-108.

<sup>158</sup> DELPIAZZO, C. E. (2010). Noción y regulación del procedimiento...pp. 79-108.

<sup>159</sup> DELPIAZZO, C. E. (2010). Noción y regulación del procedimiento...pp. 79-108.

<sup>160</sup> DELPIAZZO, C. E. (2010). Noción y regulación del procedimiento...pp. 79-108.

<sup>161</sup> DELPIAZZO, C. E. (2010). Noción y regulación del procedimiento...pp. 79-108.

<sup>162</sup> DELPIAZZO, C. E. (2010). Noción y regulación del procedimiento...pp. 79-108.

En este punto debemos ser *especialmente cuidadosos* en lo que refiere *al uso de contraseñas o signos informáticos (firma electrónica)*, las cuales deben ser personales e intransferibles por todo y en todo concepto, esto es, debe existir una contraseña por funcionario sin importar cargo ni rango, no admitiéndose bajo ningún concepto, contraseñas “comunes” o “genéricas” que sea utilizadas por varios funcionarios a la vez, lo que podría generar y ya ha generados problemas relevantes con las consecuentes responsabilidades administrativas.

El gran desafío se plantea, ya en nuestro días, ante la desaparición vertiginosa de los llamados medios clásicos de sustanciación de los actos y procedimientos administrativos, ante los procedimientos y actos administrativos sustanciados por medios informáticos.

## **5.- RECEPCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (URUGUAY).**

Sostiene Carlos Delpiazzo (2010) que es perfectamente posible que determinados tipos de actos administrativos puedan ser dictados por el computador como *“nuevo funcionario”*, en la medida en que sean programables o que la información contenida en la base de conocimientos de un sistema experto contenga la previsión de los supuestos necesarios para su aplicación en el caso concreto<sup>163</sup>.

Así lo ha reconocido expresamente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo<sup>164</sup> en Uruguay al analizar el sistema informático vigente en el ámbito aduanero y considerar que, *“cuando la liquidación de las obligaciones surge de criterios adoptados por la Administración y vertidos al software”, “a través del referido software -ya sea para liquidar una operación o para impedirla- se materializa un acto particular o subjetivo de la Administración”*<sup>165</sup>.

En términos más explícitos, sostuvo esa alta Corporación que *“...Este sistema informático aplica en forma automática el régimen tributario aduanero que corresponde a la operación, el cual ha sido previamente determinado por la Dirección Nacional de Aduanas...”*.

*“...En virtud de ello, no cabe duda alguna que, como correctísimamente afirma el Procurador del Estado, la liquidación de las obligaciones surge de criterios generalmente adoptados por la Administración y vertidos en el referido software, lo cual lleva a concluir que en definitiva el programa informático contiene unos*

---

<sup>163</sup> DELPIAZZO, C. E. (2010). Noción y regulación del procedimiento...pp. 79-108.

<sup>164</sup> Sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo N° 161 de 10 de junio de 2008.

<sup>165</sup> DELPIAZZO, C. E. (2010). Noción y regulación del procedimiento y del acto administrativo electrónico..., p. 104.

*critérios que constituyen una expresión de voluntad unilateral de la Administración que produce efectos jurídicos...*

*“...Precisamente, cuando dicho acto regla indeterminado se aplica a un trámite de importación concreto, se materializa por medio de un acto particular (subjetivo), el cual deviene impugnabile en virtud de lo establecido en el art. 60 del decreto ley Nº 15.524...”*<sup>166</sup>

## **6.- ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA AUTOMATIZADA: INTELIGENCIA ARTIFICIAL, BIG DATA Y ALGORITMOS Y SU CRECIENTE USO EN EL SECTOR PÚBLICO.**

Juli Ponce Solé (2019) analiza el uso de la inteligencia artificial por las Administraciones Públicas para la toma de decisiones automatizadas y semi-automatizadas.

Partiendo de la situación existente en España y teniendo en cuenta las preocupaciones y regulaciones a nivel internacional, sugiere una mejora del marco regulador de la actividad automatizada, estableciendo una reserva para humanos en el ejercicio de potestades discrecionales debido a la necesidad de empatía para la realización de la ponderación con criterios extrajurídicos en que consiste la discrecionalidad<sup>167</sup>.

Por un momento vamos a detenernos en un giro empleado por Juli Ponce Solé (2019), que no puede pasar desapercibido para nadie: *“...estableciendo una reserva para humanos en el ejercicio de potestades discrecionales...”* en el contexto de un marco regulador de la actividad automatizada; giro o aseveración que significa, sin dudas, una alerta sobre los usos de la inteligencia artificial y sobre los riesgos de la automatización; y una futura y posible prescindencia de los humanos, de las personas, de la cual aún no tenemos real dimensión y abordaje; o quizás lo evitamos ver y visualizar como algo más que posible y cercano; o queremos convencernos como sociedad, de que aún estamos muy lejos de esa realidad.

Pero no es así.

---

<sup>166</sup> **DELPIAZZO, C. E. (2010)**. Noción y regulación del procedimiento y del acto administrativo electrónico..., p. 104.

<sup>167</sup> **PONCE SOLÉ, J. (2019)**. «Inteligencia artificial, Derecho administrativo y reserva de humanidad: algoritmos y procedimiento administrativo debido tecnológico», Disponible en:<http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1509505>; fecha de consulta: 22/05/2021.

El autor plantea una lucha contra la opacidad de los algoritmos en garantía del derecho a una buena administración de los ciudadanos, especialmente en su vertiente del derecho a comprender las decisiones administrativas. Es casi un lugar común referirse a que está en marcha desde hace años una cuarta revolución industrial, que, sin duda, está teniendo, y va a tener, profundos impactos en las personas, la sociedad y el Derecho, en la línea de los que generaron las revoluciones científicas y humanas de los siglos XVIII y XIX que dieron lugar al nacimiento del Derecho Administrativo, de cuyos paradigmas básicos aún seguimos viviendo en gran medida<sup>168</sup>.

Juli Ponce Solé (2019) intenta pergeñar algunas ideas básicas sobre cómo la Inteligencia Artificial va a impactar en el Derecho administrativo y cómo éste debería adaptarse para poder potenciar sus ventajas y controlar sus efectos menos beneficiosos. Cabe señalar, por cierto, que la relación entre los ordenadores y el Derecho Administrativo no es extraña a nuestra doctrina, entre la que podemos destacar un curioso y breve trabajo del profesor Tomás-Ramón Fernández en 1971 cuya lectura actual es deliciosa.

Sin duda, la revolución tecnológica en marcha en este siglo XXI va a hacer que *las cosas inanimadas se tornen más numerosas*, y está por ver si *mucho más terribles y oscuras*. En su limitado pero importante papel, el Derecho deberá, entendemos, intentar evitarlo. Pero el Derecho no podrá hacerlo sólo, porque aquí la importancia de la transdisciplinariedad deviene crucial, como señala la Comunicación de 2018 de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de la Regiones, titulada *Inteligencia artificial para Europa*<sup>169</sup>.

La Comunicación de 2018 mencionada por Juli Ponce Solé (2019) llama la atención sobre la realidad de la IA y establece una analogía, en la línea de lo antes expuesto, entre anteriores revoluciones y la situación actual:

*“Lejos de ser ciencia-ficción, la inteligencia artificial (IA) forma ya parte de nuestras vidas. En la utilización de un asistente personal para organizar nuestra jornada laboral, en el desplazamiento en un vehículo de conducción automática o en las canciones o restaurantes sugeridos por nuestros teléfonos, la IA se hace realidad. La IA, además de facilitarnos la vida, nos está ayudando a resolver algunos de los principales retos a los que se enfrenta nuestro mundo: desde el tratamiento de las enfermedades crónicas o la reducción de las tasas de mortalidad en los accidentes de tráfico hasta la lucha contra el cambio climático o la previsión de las amenazas a la ciberseguridad () Al igual que hicieron la máquina de vapor o la electricidad en épocas anteriores, la IA está transformando nuestro mundo, nuestra sociedad y nuestra industria”.*

La importancia que está adquiriendo la IA es especialmente visible en las Administraciones Públicas de otros Estados, donde el uso del *Big Data* y de la

---

<sup>168</sup> PONCE SOLÉ, J. (2019). «Inteligencia artificial, Derecho administrativo y reserva de humanidad: algoritmos y procedimiento administrativo debido tecnológico», Ob. Cit.

<sup>169</sup> PONCE SOLÉ, J. (2019). «Inteligencia artificial, Derecho administrativo y reserva de humanidad: algoritmos y procedimiento administrativo debido tecnológico», Ob. Cit.

IA permite intentar mejorar sus políticas públicas y sus decisiones administrativas y avanzar, en definitiva, hacia el buen gobierno y la buena administración. Decisiones administrativas sobre determinadas prestaciones sociales, acceso a las fronteras nacionales o desarrollo de ciertas políticas públicas, entre otras, están apoyándose crecientemente en la IA<sup>170</sup>.

---

<sup>170</sup> **PONCE SOLÉ, J. (2019)**. «Inteligencia artificial, Derecho administrativo y reserva de humanidad: algoritmos y procedimiento administrativo debido tecnológico», Ob. Cit.

## IV. DERECHOS DE LOS CIUDADANOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO COMO MANIFESTACIÓN DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y GARANTÍAS ANTE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL

**SUMARIO:** 1.- ENCUADRE CONCEPTUAL Y TÉCNICO. 2.- INCIDENCIA DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES EN LA NOCIÓN DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. 3.- REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO EN URUGUAY. 4.- EFECTOS LEGALES DEL DOCUMENTO ELECTRÓNICO, DE LA FIRMA ELECTRÓNICA Y DE LA FIRMA ELECTRÓNICA AVANZADA. 5.- INFRAESTRUCTURA DE CERTIFICACIÓN ELECTRÓNICA EN URUGUAY. 6.- LA EXIGENCIA DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ADECUADO COMO GARANTÍA JURÍDICA ANTE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL.

*“Las nuevas tecnologías aplicadas al procedimiento administrativo deben facilitar el derecho ciudadano a conocer el estado de su tramitación y el tiempo que falta para su resolución.”<sup>171</sup>*

*“Una buena administración elimina periódicamente y con determinación los trámites innecesarios y las cargas superfluas de los procedimientos administrativos.”<sup>172</sup>*

*“Las duplicidades y superposiciones administrativas son, también durante la pandemia, manifestaciones de una mala administración: aquella que antepone lo tecnoestructural a las necesidades reales de los ciudadanos.”<sup>173</sup>*

### 1.- ENCUADRE CONCEPTUAL Y TÉCNICO.

Jaime Rodríguez-Arana (2010) subraya que el derecho a la **“buena administración”**, consagrado en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea —Título V, sobre “Ciudadanía”; artículo 41, sobre el “Derecho a una buena Administración”— en tanto verdadero “derecho” de los ciudadanos y obligación de las administraciones públicas que ha calado en la legislación y en

---

<sup>171</sup> RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2021). Cuenta oficial de Twitter. <https://twitter.com/jrodriguezarana/status/1345622661087559681?s=20>

<sup>172</sup> RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2021). Cuenta oficial de Twitter. <https://twitter.com/jrodriguezarana/status/1352186162870427648?s=20>

<sup>173</sup> RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2021). Cuenta oficial de Twitter. <https://twitter.com/jrodriguezarana/status/1351417303364218881?s=20>



la jurisprudencia como expresión aglutinante de su buen funcionamiento se ha positivado en una serie de principios específicos, mandatos y directrices para las administraciones públicas, entre ellos, ***los derechos de los ciudadanos en el procedimiento administrativo y el derecho al procedimiento administrativo debido y a la mejor decisión posible***<sup>174</sup>.

De ahí la importancia del estudio del procedimiento administrativo en su nueva dimensión, ***el procedimiento administrativo electrónico***, que presupone *nuevas dimensiones de los derechos de los ciudadanos en el procedimiento, y el derecho al procedimiento administrativo debido y a la mejor decisión posibles, como principio específico de la buena administración electrónica*.

## **2.- INCIDENCIA DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES EN LA NOCIÓN DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

Las tecnologías de la información, las comunicaciones y el conocimiento han venido consolidándose como motor integrador de desarrollo socio-económico de las presentes generaciones y, sin lugar a dudas, serán un soporte cultural de generaciones venideras<sup>175</sup>.

Es bien interesante el estudio del caso Checo efectuado por David Spacek y Mgr Jih Spalek (2021), investigadores de Masaryk University, quienes plasman el impacto significativo en los flujos de información (comunicación) y ciertamente en la administración pública electrónica que tiene la relación entre la administración pública electrónica y el actual modelo de administración pública desarrollado dentro de la reforma de la administración pública en la República Checa<sup>176</sup>.

La comunicación dentro del sistema de la administración pública se considera un factor crucial para lograr el funcionamiento efectivo y económico de todo el sistema de la administración pública como herramienta institucional específica para la implementación de las políticas públicas<sup>177</sup>.

La calidad de las relaciones de información entre los sujetos individuales de la administración pública está determinada por una serie de factores e influye en la estructura sistemática general de toda la organización de la administración

---

<sup>174</sup> **RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2010)**. El derecho fundamental a la buena administración en la Constitución española y en la Unión Europea: ...pp. 117-149.

<sup>175</sup> **COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, CÓDIGOS, LEGISLACIÓN GENERAL Y ADMINISTRACIÓN**. Carpeta N° 3132 de 2009; Repartido N° 1516. Marzo de 2009.

<sup>176</sup> **SPACEK, D; SPALEK, M. (2021)**. – « Communication and Electronic Public Administration: Some Issues in the Context of the Czech System of Public Administration », Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/265232791\\_Communication\\_and\\_Electronic\\_Public\\_Administration\\_Some\\_Issues\\_in\\_the\\_Context\\_of\\_the\\_Czech\\_System\\_of\\_Public\\_Administration](https://www.researchgate.net/publication/265232791_Communication_and_Electronic_Public_Administration_Some_Issues_in_the_Context_of_the_Czech_System_of_Public_Administration) fecha de consulta: 05/03/2021.

<sup>177</sup> **SPACEK, D; SPALEK, M. (2021)**. – « Communication and Electronic Public Administration: Some Issues in the Context of the Czech System of Public Administration », Loc. cit.

pública. Además, también afecta la calidad de los flujos de información que se llevan a cabo dentro de todo el sistema de autoridad pública del estado, así como las características de las relaciones externas de la administración pública<sup>178</sup>.

La calidad de la comunicación puede verse (sin embargo, no necesariamente debe estar) significativamente influenciada por **la utilización de las tecnologías modernas de la información y la comunicación (TIC)**<sup>179</sup>.

En la COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, CÓDIGOS, LEGISLACIÓN GENERAL Y ADMINISTRACIÓN del Parlamento Uruguayo se ha discutido mucho y en profundidad la temática que venimos analizando en el entendido de que “la legislación que abordaremos busca amparar y garantizar la seguridad y la confianza en los documentos electrónicos y la firma electrónica, que sirven de sustento a las transacciones electrónicas que tienen lugar en ámbitos como el gobierno electrónico y el comercio electrónico”<sup>180</sup>.

Siendo así, se promueve la aplicación de servicios conexos como ser la creación de una Autoridad Certificadora Raíz Nacional, que permita alcanzar niveles óptimos de seguridad en la aplicación de la firma referida, a través de la emisión de certificados digitales emitidos por prestadores formalmente acreditados, con el objeto de que los usuarios de tales servicios tengan garantías con respecto a sus efectos jurídicos<sup>181</sup>.

El Parlamento Uruguayo buscó corregir las asimetrías con los marcos jurídicos extranjeros y así poder adaptar el ordenamiento nacional a los estándares internacionales en la materia, promoviendo con ello un entendimiento tecnológico con sus respectivas estructuras legales<sup>182</sup>.

Carlos Delpiazzo (2010) afirma que “la realidad del procedimiento administrativo electrónico es una lógica consecuencia de la incidencia de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones en el ser y quehacer de la Administración. Aun cuando es un lugar común afirmar que el Derecho Administrativo se encuentra en permanente transformación, lo cierto es que la rapidez y profundidad actuales de los cambios, consecuentes a su adaptabilidad

---

<sup>178</sup> **SPACEK, D; SPALEK, M. (2021).** – « Communication and Electronic Public Administration: Some Issues in the Context of the Czech System of Public Administration », Loc. cit.

<sup>179</sup> **SPACEK, D; SPALEK, M. (2021).** – « Communication and Electronic Public Administration: Some Issues in the Context of the Czech System of Public Administration », Loc. cit.

<sup>180</sup> **COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, CÓDIGOS, LEGISLACIÓN GENERAL Y ADMINISTRACIÓN.** Carpeta N° 3132 de 2009; Repartido N° 1516. Marzo de 2009.

<sup>181</sup> **COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, CÓDIGOS, LEGISLACIÓN GENERAL Y ADMINISTRACIÓN.** Carpeta N° 3132 de 2009; Repartido N° 1516. Marzo de 2009.

<sup>182</sup> **COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, CÓDIGOS, LEGISLACIÓN GENERAL Y ADMINISTRACIÓN.** Carpeta N° 3132 de 2009; Repartido N° 1516. Marzo de 2009.

histórica, imponen no perder de vista la esencial servicialidad que caracteriza a la Administración”<sup>183</sup>.

Para definir el procedimiento administrativo, apunta Augusto Durán Martínez (2014) se emplea con frecuencia un lenguaje metafórico. Se habla así de *cauce, vía, ruta, camino*. Pero mientras que en los procedimientos de primera y segunda generación ese *camino* está pre trazado, en los de la tercera generación a menudo ese *camino* se hace al andar. No es fácil redactar una ley general de procedimiento administrativo que comprenda a todas las generaciones. Como se ha visto, ya VARELA advirtió esa dificultad aun sin conocer, por cierto, los procedimientos de la segunda y tercera generación. Pero la República Dominicana demostró que una ley con un contenido mínimo que refiera a procedimientos de las tres generaciones es posible<sup>184</sup>.

Ahí hay un buen modelo. Vale la pena intentar una codificación en ese sentido, pues ello contribuirá en mucho para lograr una mejor y más democrática Administración. Esa codificación no necesariamente debe ser por medio de una ley. La experiencia en el Uruguay de textos ordenados como los decretos N° 575/966, N° 640/973 y N° 500/991 ha sido buena. Solo una vez, desde 1966 a la fecha –en ocasión del decreto N° 420/007– se ha actuado con falta de tino y espíritu regresivo<sup>185</sup>.

Con la ley se obtiene un texto con un ámbito de aplicación más amplio y más duradero que el originado en un reglamento. Pero el decreto permite una actualización más rápida ante una realidad tan cambiant. Por medio de un decreto se puede elaborar una nueva normativa, que acentúe las garantías propias de los procedimientos de primera generación, tenga presente el impacto que, en el procedimiento administrativo, produce la caída del dogma revisor, prevea mecanismos de *soft law*, así como procedimientos de segunda y tercera generación acordes a una Administración más eficiente y dialogante que la actual, en consonancia con un auténtico Estado Constitucional de Derecho<sup>186</sup>.

Claro que con las normas no basta; es preciso aplicarlas bien, lo que exige una adecuada cultura. Sin esa cultura de poco sirven los cambios normativos<sup>187</sup>.

Muchas son las definiciones de procedimiento administrativo que ha propuesto la doctrina. Un gran número de ellas lo definen en función del acto administrativo (Juan Pablo Cajarville Peluffo, Celso Antonio Bandeira de Mello y Tomás Hutchinson)<sup>188</sup>.

---

<sup>183</sup> DELPIAZZO, C. E. (2010). Noción y regulación del procedimiento...pp. 79-108.

<sup>184</sup> DURÁN MARTÍNEZ, A. (2014). Procedimiento Administrativo. Concepto, regulación y tipos. *Estudios de Derecho Administrativo*, (10), 5-28.

<sup>185</sup> DURÁN MARTÍNEZ, A. (2014). Procedimiento Administrativo: ...pp. 5-28.

<sup>186</sup> DURÁN MARTÍNEZ, A. (2014). Procedimiento Administrativo: ...pp. 5-28.

<sup>187</sup> DURÁN MARTÍNEZ, A. (2014). Procedimiento Administrativo: ...pp. 5-28.

<sup>188</sup> DURÁN MARTÍNEZ, A. (2014). Procedimiento Administrativo: ...pp. 5-28.

Las definiciones precedentes, correctas durante mucho tiempo y aun hoy para la mayoría de los procedimientos administrativos, afirma Augusto Durán Martínez (2014) se han visto superadas actualmente por nuevas modalidades de actuación administrativa. En este sentido Barnes observó: *“la vieja idea del procedimiento como una secuencia formalizada y escrita, destinada a dictar un acto administrativo, ya no se corresponde con la realidad, o, mejor dicho, desborda en mucho la realidad”*<sup>189</sup>.

Por eso, Augusto Durán Martínez prefiere la visión de Sayagués Laso en cuanto definía el procedimiento *como “el conjunto de trámites y formalidades que debe observar la Administración al desarrollar su actividad.”*<sup>190</sup>

Esta definición, más antigua que las otras mencionadas, resulta curiosamente más al día ya que no solo comprende los procedimientos tradicionales sino también, como luego se verá, los de la última generación. El procedimiento administrativo es tan antiguo como la propia Administración. Pero su regulación es un fenómeno tardío en la historia del Derecho. Durante el Absolutismo no existía, obviamente, preocupación por regular el procedimiento administrativo. Esta preocupación apareció con el Estado de Derecho<sup>191</sup>.

La Ley de Procedimiento Administrativo española de 17 de julio de 1958 tuvo una extraordinaria importancia, no solo en España –por algo rigió durante casi 35 años– sino también en América Latina<sup>192</sup>.

En la segunda mitad del siglo XX, como bien lo advirtió BREWER-CARÍAS, América Latina mostró un acentuado proceso de codificación del derecho administrativo, particularmente a través de la sanción de leyes reguladoras del procedimiento en general.<sup>193</sup>

El Derecho Administrativo debe estar a la altura frente a estas nuevas demandas que provienen de una sociedad que reclama nuevos y mejores servicios más eficientes que serán brindados a través de nuevas plataformas digitales, que poco a poco, irán sustituyendo, hasta reemplazar por completo, los trámites burocráticos de siempre y las gestiones habituales o tradicionales que brindaba el Estado.

### **3.- REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO EN URUGUAY: DOCUMENTO ELECTRÓNICO Y FIRMA ELECTRÓNICA.**

---

<sup>189</sup> DURÁN MARTÍNEZ, A. (2014). Procedimiento Administrativo: ...pp. 5-28.

<sup>190</sup> DURÁN MARTÍNEZ, A. (2014). Procedimiento Administrativo: ...pp. 5-28.

<sup>191</sup> DURÁN MARTÍNEZ, A. (2014). Procedimiento Administrativo: ...pp. 5-28.

<sup>192</sup> DURÁN MARTÍNEZ, A. (2014). Procedimiento Administrativo: ...pp. 5-28.

<sup>193</sup> DURÁN MARTÍNEZ, A. (2014). Procedimiento Administrativo: ...pp. 5-28.

### 3.1. ANTECEDENTES NORMATIVOS NACIONALES Y REGIONALES.

A continuación vamos a repasar los principales antecedentes normativos nacional y regionales en la materia<sup>194</sup>.

a) A nivel regional, encontramos el Acuerdo del MERCOSUR/GMC EXT./RES. N° 37/06, que lleva por título: *"Reconocimiento de la Eficacia Jurídica del Documento Electrónico, la Firma Electrónica y la Firma Electrónica Avanzada en el Ámbito del MERCOSUR"*, lo que impone la adecuación de nuestro régimen jurídico a los efectos de armonizar internacionalmente en la región.

b) A nivel nacional tenemos en primer término la Ley N° 16.002, de 25 de noviembre de 1988, que con su artículo 129, fue la primera innovación en materia telemática disponiendo que: *"... la trasmisión a distancia por medios electrónicos entre dependencias oficiales, constituirá, de por sí, documentación auténtica y hará plena fe a todos sus efectos en cuanto a la existencia del original transmitido"*.

c) Continuó la promulgación de la Ley N° 16.736, de 5 de enero de 1996, donde en su Sección VIII referente a Normas de Desregulación y Reforma Administrativa, Capítulo I, Normas Generales, en los artículos 694 al 698, insta a la Administración a emplear medios informáticos y telemáticos para el desarrollo de sus actividades y el ejercicio de sus competencias, reconociendo a las actuaciones que se realicen por medios informáticos o telemáticos validez y valor probatorio "idénticos" a los que se tramiten por medios convencionales y regulando aspectos esenciales de la documentación electrónica.

d) El Decreto del Poder Ejecutivo N° 65/998, de 10 de marzo de 1998, reglamentó los citados artículos de la Ley N° 16.736, de 5 de enero de 1998, definiendo en dicha instancia a la *"firma electrónica"* y la *"firma digital"*.

e) Posteriormente, la Ley N° 17.243, de 29 de junio de 2000, en la Sección 3ra. sobre el *"Sistema informático del Estado"*, obligó a los entes públicos a *"implantar el expediente electrónico para la sustanciación de todas las actuaciones administrativas"*.

*En el artículo 25 del mismo capítulo estableció que: "Autorízase en todo caso la firma electrónica y la firma digital, las que tendrán idéntica validez y eficacia a la firma autógrafa siempre que estén autenticadas por claves u otros procedimientos seguros, de acuerdo a la tecnología informática", trascendiendo de esta forma el ámbito de la actividad administrativa y haciéndolas aplicables a todo acto jurídico como lo ha sostenido mayoritariamente la más calificada doctrina nacional.*

El segundo inciso del artículo 25 dispuso que: *"La prestación de servicios de certificación no estará sujeta a autorización previa y se realizará en régimen de libre competencia..."*, situación que el presente proyecto amplía creando la

---

<sup>194</sup> COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, CÓDIGOS, LEGISLACIÓN GENERAL Y ADMINISTRACIÓN. Carpeta N° 3132 de 2009; Repartido N° 1516. Marzo de 2009.

categoría de prestadores de servicios de certificación acreditados, los cuales estarán sujetos a supervisión, regulación y control por parte del Estado.

**f)** El Decreto del Poder Ejecutivo N° 382/003, de 17 de setiembre de 2003, reglamentó las normas sobre el uso de la firma digital y el reconocimiento de su eficacia jurídica y valor probatorio, invocando el artículo 25 de la Ley N° 17.243, que el actual proyecto deroga expresamente. Además, explicitó la definición de firma digital y caracterizó al prestador de servicios de certificación.

**g)** Por último encontramos los artículos 329 y 330 de la Ley N° 18.172, de 31 de agosto de 2007, la cual creó el Registro de Prestadores de Servicios de Certificación a cargo de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) atribuyéndole cometidos especiales en la materia, situación que es también modificada por este proyecto.

### **3.2. DOCUMENTO ELECTRÓNICO Y FIRMA ELECTRÓNICA.**

Con fecha 21 de setiembre de 2009 se promulgó en Uruguay la Ley N° 18.600, de Documento Electrónico y Firma Electrónica<sup>195 196</sup>.

La sanción de la Ley N° 18.600 representa un avance significativo para la inserción de nuestro país en todas las áreas de la sociedad de la información, brindando al mismo tiempo una oportunidad para el desarrollo del sector productivo, especialmente vinculado a las nuevas tecnologías<sup>197</sup>.

Su regulación constituye un elemento esencial para garantizar la seguridad de las transacciones electrónicas, promoviendo el comercio electrónico seguro, de modo de permitir la identificación en forma fehaciente de los sujetos intervinientes<sup>198</sup>.

En cuanto al ámbito subjetivo, la Ley se aplica a las personas físicas y jurídicas, públicas y privadas, a excepción de aquellas actuaciones donde la Constitución de la República o una Ley, exijan una solemnidad que no sea susceptible de cumplirse mediante documento electrónico, o requiera la presencia o firma personal de la autoridad o funcionario llamado a intervenir<sup>199</sup>.

En cuanto al ámbito objetivo, la Ley regula el régimen jurídico de los documentos y firmas electrónicas, los servicios de certificación de ésta, y se aplica a los actos y negocios jurídicos en general<sup>200</sup>.

---

<sup>195</sup> Promulgación: 21 set. /2009; Publicación: 05 nov./2009.

<sup>196</sup> Reglamentada por el Decreto N° 276/013 de 3 de setiembre de 2013; el Decreto N° 36/012 de 8 de febrero de 2012 y por el Decreto N° 436/011 de 8 de diciembre de 2011.

<sup>197</sup> Decreto N° 436/011, de 8 de diciembre de 2011; Considerando I).

<sup>198</sup> Decreto N° 436/011, de 8 de diciembre de 2011; Considerando III).

<sup>199</sup> Decreto N° 436/011, de 8 de diciembre de 2011; artículo 1°.

<sup>200</sup> Decreto N° 436/011, de 8 de diciembre de 2011; artículo 2°.

En el Capítulo I “Disposiciones Generales” se reconocen la admisibilidad, validez y eficacia jurídicas del documento electrónico y de la firma electrónica (Artículo 1º).

Las disposiciones de Ley Nº 18.600 no alteran el derecho preexistente respecto a la celebración, perfeccionamiento, validez y eficacia de los actos y negocios jurídicos.

El artículo 2º de la Ley Nº 18.600 incluye una serie de definiciones importantes, punto de partida necesario para el tema que estamos abordando.

A los efectos de la ley se entenderá por:

**A) "Acreditación":** *el procedimiento en virtud del cual el prestador de servicios de certificación demuestra a la Unidad de Certificación Electrónica que cumple con esta ley y su respectiva reglamentación.*

**B) "Certificado electrónico":** *documento electrónico firmado electrónicamente que da fe del vínculo entre el firmante o el titular del certificado y los datos de creación de la firma electrónica.*

**C) "Certificado reconocido":** *certificado electrónico emitido por un prestador de servicios de certificación acreditado.*

**D) "Datos de creación de firma":** *los datos únicos, tales como códigos o claves criptográficas privadas, que el firmante utiliza para crear la firma electrónica.*

**E) "Datos de verificación de firma":** *los datos, tales como códigos o claves criptográficas públicas, que se utilizan para verificar la firma electrónica.*

**F) "Dispositivo de creación de firma":** *componente informático que sirve para aplicar los datos de creación de firma.*

**G) "Dispositivo de verificación de firma":** *componente informático que sirve para aplicar los datos de verificación de firma.*

**H) "Documento electrónico o documento digital":** *representación digital de actos o hechos, con independencia del soporte utilizado para su fijación, almacenamiento o archivo.*

**I) "Fecha electrónica":** *conjunto de datos en forma electrónica utilizados como medio para determinar el momento en que se ha efectuado una actuación sobre otros datos electrónicos a los que está asociado.*

**J) "Firma electrónica":** *los datos en forma electrónica anexos a un documento electrónico o asociados de manera lógica con el mismo, utilizados por el firmante como medio de identificación.*

**K) "Firma electrónica avanzada":** *la firma electrónica que cumple los siguientes requisitos:*

**1)** Requerir información de exclusivo conocimiento del firmante, permitiendo su identificación unívoca;

**2)** ser creado por medios que el firmante pueda mantener bajo su exclusivo control;

**3)** ser susceptible de verificación por terceros;

**4)** estar vinculada a un documento electrónico de tal modo que cualquier alteración subsiguiente en el mismo sea detectable; y,

**5)** haber sido creada utilizando un dispositivo de creación de firma técnicamente seguro y confiable y estar basada en un certificado reconocido válido al momento de la firma.

**L) "Firmante o signatario":** *persona que utiliza bajo su exclusivo control un certificado electrónico o un certificado reconocido para efectuar operaciones de firma electrónica o firma electrónica avanzada.*

**M) "Prestador de servicios de certificación":** *persona física o jurídica, pública o privada, nacional o extranjera, que expida certificados electrónicos o preste otros servicios de certificación en relación con la firma electrónica.*

**N) "Prestador de servicios de certificación acreditado":** *aquel prestador de servicios de certificación acreditado ante la Unidad de Certificación Electrónica.*

**Ñ) "Titular del certificado":** *persona que utiliza bajo su exclusivo control un certificado electrónico.*

**O) Tercero aceptante<sup>201</sup>:** *persona que acepta de su titular un certificado electrónico expedido por un prestador de servicios de certificación acreditado.*

Es pacíficamente aceptado que todo documento tiene que tener un soporte material, perseguir una finalidad informativa y tener carácter probatorio<sup>202</sup>.

En sentido corriente, de conformidad a lo expresado por el doctor Eduardo J. Couture, se entiende por Firma el: "trazado gráfico, conteniendo habitualmente el nombre, apellido y rúbrica de una persona, con el cual se suscriben los documentos para darles autoría y obligarse con lo que en ellos se dice"; la misma

---

<sup>201</sup> **El literal o)** fue agregado por el artículo 41 de la Ley N° 18.996 de 7 de noviembre de 2012. En cuanto a su vigencia, debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 2° de la Ley N° 18.996 "...La presente ley regirá a partir del 1° de enero de 2013, excepto en aquellas disposiciones que en forma expresa establezcan otra fecha de vigencia...".

<sup>202</sup> **COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, CÓDIGOS, LEGISLACIÓN GENERAL Y ADMINISTRACIÓN.** Carpeta N° 3132 de 2009; Repartido N° 1516. Marzo de 2009.



puede tener distintas formas como por ejemplo: nombre y apellido, rúbrica, un simple trazado gráfico, sus iniciales o grafías ilegibles<sup>203</sup>.

La particularidad, es que deben tener el carácter de "habitualidad" en relación con su autor, dando la nota de autoría y su voluntad de obligarse. La firma por sí misma, no resulta ser un elemento fundamental del documento, pero se vincula con su eficacia y valor probatorio.

Hoy, las tecnologías informáticas permiten cumplir con estos dos últimos requisitos utilizando herramientas como claves, códigos o signos. Esto lleva a distinguir la "Firma Electrónica" como "cualquier método o símbolo basado en medios electrónicos utilizado o adoptado por una parte con la intención actual de vincularse o autenticar un documento, cumpliendo todas o algunas de las funciones de la firma manuscrita". Esta conceptualización permite aplicar el ya nombrado principio de "equivalencia funcional" que se encuentra ínsito en la Ley Modelo sobre Comercio Electrónico creada por la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), la cual en su artículo 7º dispone que: "Cuando la ley requiera la firma de una persona, ese requisito quedará satisfecho en relación con un mensaje de datos: a) si se utiliza un método para identificar a esa persona y para indicar que esa persona aprueba la información que figura en el mensaje de datos; y b) si ese método es tan fiable como sea apropiado para los fines para los que se generó o comunicó el mensaje de datos, a la luz de todas las circunstancias del caso, incluido cualquier acuerdo pertinente"<sup>204</sup>.

Esta Ley incorpora incorporar al derecho positivo uruguayo el concepto de Firma Electrónica Avanzada, la cual asegura fehacientemente la identidad del autor, el no repudio del documento y la integridad de su contenido, a través de los requisitos ya reseñados<sup>205</sup>.

La utilización de los términos firma electrónica y firma electrónica avanzada se sustenta, en primer lugar, en una interpretación de equivalencia semántica entre firma electrónica y firma digital de carácter estrictamente tecnológico, así como por compatibilidad internacional en base a estudios de derecho comparado<sup>206</sup>.

El artículo 3º de la Ley Nº 18.600 consagra una enumeración no taxativa de los principios generales aplicables a la materia, principios que servirán también de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las disposiciones pertinentes.

---

<sup>203</sup> **COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, CÓDIGOS, LEGISLACIÓN GENERAL Y ADMINISTRACIÓN.** Carpeta Nº 3132 de 2009; Repartido Nº 1516. Marzo de 2009.

<sup>204</sup> **COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, CÓDIGOS, LEGISLACIÓN GENERAL Y ADMINISTRACIÓN.** Carpeta Nº 3132 de 2009; Repartido Nº 1516. Marzo de 2009.

<sup>205</sup> **COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, CÓDIGOS, LEGISLACIÓN GENERAL Y ADMINISTRACIÓN.** Carpeta Nº 3132 de 2009; Repartido Nº 1516. Marzo de 2009.

<sup>206</sup> **COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, CÓDIGOS, LEGISLACIÓN GENERAL Y ADMINISTRACIÓN.** Carpeta Nº 3132 de 2009; Repartido Nº 1516. Marzo de 2009.

En tal sentido se dispone que: *“Sin que la enumeración tenga carácter taxativo, los actos y negocios jurídicos realizados electrónicamente, las firmas electrónicas o firmas electrónicas avanzadas y la prestación de los servicios de certificación, se ajustarán a los siguientes principios generales:*

- A)** equivalencia funcional;
- B)** neutralidad tecnológica;
- C)** libre competencia;
- D)** compatibilidad internacional; y
- E)** buena fe.

Estos cinco principios generales del derecho, los cuales, sin tener carácter taxativo, son los protagonistas de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones aplicadas al derecho<sup>207</sup>.

**A)** equivalencia funcional en el sentido de que los actos jurídicos que se realicen por medios electrónicos tienen idéntica validez y eficacia jurídica a los que se ejecutan habitualmente en forma escrita y autógrafa, alcanzando los mismos niveles de seguridad y confianza requeridos por la sociedad y evitando la discriminación entre las declaraciones de voluntad expresadas en forma electrónica con respecto a las expresadas en forma escrita tradicional.

En el Diccionario del español jurídico de la RAE, se define el principio de equivalencia funcional<sup>208</sup> como *“principio de no discriminación jurídica de los mensajes de datos electrónicos respecto de los contenidos en papel u otro soporte”*.

**B)** neutralidad tecnológica apunta a que el marco normativo general que se aplique a todas las actividades que se puedan desarrollar informática y/o telemáticamente, no adopte un tipo de tecnología en particular, ya que esto implicaría la pérdida de vigencia de la legislación en el corto o mediano plazo, debido a que la tecnología informática cambia constantemente.

El principio de equivalencia funcional<sup>209</sup>, se define como *“posibilidad de utilizar los diferentes sistemas o tecnologías armonizados en el ámbito de la Unión Europea en las distintas bandas de frecuencia”*.

---

<sup>207</sup> **COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, CÓDIGOS, LEGISLACIÓN GENERAL Y ADMINISTRACIÓN.** Carpeta N° 3132 de 2009; Repartido N° 1516. Marzo de 2009.

<sup>208</sup> Disponible en la web oficial del Diccionario Panhispánico del español jurídico (DJE): <https://dpej.rae.es/lema/principio-de-equivalencia-funcional>; fecha de consulta: 05/03/2021.

<sup>209</sup> Disponible en la web oficial del Diccionario Panhispánico del español jurídico (DJE): <https://dej.rae.es/lema/neutralidad-tecnológica>; fecha de consulta: 05/03/2021.

**C)** libre competencia significa que los operadores del mercado de prestación de servicios de certificación de Firma Electrónica no estarán sujetos a autorización previa y actuarán bajo el denunciado régimen.

**D)** compatibilidad internacional en cuanto la participación en las redes globales de comunicaciones exige que las partes se ciñan a estándares internacionales para garantizar la compatibilidad e interoperabilidad de las transacciones electrónicas.

**E)** Buena fe es un principio general de confianza que participa a todo nivel del derecho, por lo tanto se debe hacer extensiva su aplicación a los entornos electrónicos, sobre todo en lo que refiere al intercambio nacional e internacional de bienes y servicios a través de transacciones electrónicas, el cual utiliza soportes tecnológicos que deben proteger esa confianza entre las partes.

### **3.3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO.**

#### **3.3.1. Generalidades.**

Con la necesidad de regular el procedimiento administrativo electrónico, con fecha 3 de setiembre de 2013, se dicta el Decreto N° 276/013<sup>210</sup>, reglamentario de la Ley N° 18.600 de 21 de setiembre de 2009 <sup>211</sup>.

Tal como se esgrime en la Parte Expositiva del citado Decreto, la creciente utilización de medios electrónicos en la actividad administrativa, así como en el relacionamiento con la ciudadanía, impone la adecuación del marco normativo que es aplicable a la Administración Central, resultando fundamental la utilización del expediente electrónico en el procedimiento administrativo.

De acuerdo con el artículo 1º del Decreto N° 276/013, en cuando al Ámbito de aplicación, se dispone que las disposiciones del presente Decreto alcanzan a todo procedimiento administrativo electrónico desarrollado en los órganos de la Administración Central.

En forma acertada, el artículo 39 del citado Decreto, dispone que “*serán de aplicación el Decreto N° 500/991, de 27 de setiembre de 1991, modificativos y concordantes en todos los aspectos no expresamente previstos en el presente Decreto*”.

---

<sup>210</sup> **Derogaciones:** El Artículo 40 del Decreto N° 276/013, de 21 de setiembre de 2013, deroga el Decreto N° 65/998, de 10 de marzo de 1998 y el Decreto N° 382/003, de 17 de setiembre de 2003.

<sup>211</sup> **Exhortación a otros organismos públicos:** El Artículo 41 del Decreto N° 276/013, exhorta a otros organismos públicos a adoptar por decisiones internas las disposiciones normativas contenidas en el presente Decreto. El Poder Ejecutivo apreciará, en el ejercicio de sus poderes de contralor, el modo como se cumpla la exhortación que precede.

A los efectos del presente Decreto (artículo 2º del Decreto N° 276/013) se entiende por:

**A) Actuación Administrativa Electrónica:** *aquella producida por un sistema informático estatal sin necesidad de intervención de una persona física en cada caso singular, que incluye la producción de actos de trámite, resolutorios o meros actos de comunicación.*

**B) Constancia electrónica:** *aquella emitida por medios electrónicos en la que consta fecha, hora, lugar, actuación y firma.*

**C) Domicilio o dirección electrónica:** *identificador asociado al medio electrónico seleccionado para recibir y enviar información electrónicamente, el cual será constituido por el interesado y los órganos de la Administración Central.*

**D) Procedimiento administrativo electrónico:** *sucesión o secuencia de actuaciones en soporte electrónico de naturaleza administrativa.*

**E) Sede electrónica:** *aquel sitio web u otro medio análogo donde se desarrolla la vida operativa y jurídica de una Entidad Pública, cuya titularidad, gestión y administración le corresponde.*

### **3.3.2. Documentación, identificación, sustanciación y publicidad del expediente electrónico.**

**En cuanto a la documentación (artículo 2º del Decreto N° 276/013)**, el procedimiento administrativo electrónico se documentará en un expediente electrónico conforme lo dispuesto en los artículos 16 y siguientes del presente Decreto, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 28 del Decreto N° 500/991, de 27 de setiembre de 1991.

El expediente electrónico podrá instrumentarse a través de formularios, o seguir todas las etapas necesarias para la formación de la voluntad administrativa.

**En cuanto a la identificación (artículo 16º del Decreto N° 276/013)**, los expedientes electrónicos deberán comenzar con una carátula que contenga como mínimo los siguientes elementos identificatorios: año, identificación del órgano, número correlativo anual del procedimiento administrativo electrónico de que se trate, nombre completo del interesado, asunto, fecha y hora de iniciado, carácter en caso de no ser información pública debe señalarse si se trata de información secreta por ley, o información de carácter reservado o confidencial de acuerdo con lo previsto en la Ley N° 18.381, de 17 de octubre de 2008, y, domicilio electrónico del interesado y del órgano administrativo actuante.

Las actuaciones administrativas electrónicas se identificarán con un número correlativo dentro del procedimiento administrativo electrónico correspondiente.

**En cuanto a la firma de las actuaciones (artículo 18º del Decreto N° 276/013)**, todas las actuaciones administrativas que obren en el expediente electrónico deberán contar con firma electrónica conforme lo establecido en la Ley N° 18.600, de 21 de setiembre de 2009.

**En cuanto a la consulta del expediente (artículo 19° del Decreto N° 276/013),** la exhibición total o parcial de los expedientes electrónicos se realizará al interesado, su apoderado constituido en forma, o su abogado patrocinante, por medios electrónicos, conforme a lo dispuesto en la Ley N° 18.381, de 17 de octubre de 2008.

Cuando el interesado lo requiera, o no fuere posible la exhibición del expediente por medios electrónicos, el órgano competente facilitará la información a través de otros medios disponibles a tal efecto.

El sistema informático deberá permitir la generación de un único documento electrónico en el que se incorporen todas las actuaciones del procedimiento administrativo electrónico.f

Los desgloses electrónicos se realizarán copiando las actuaciones a desglosar. Si la situación lo requiriere, dichos folios o actuaciones podrán marcarse como secretos, confidenciales o reservados en el expediente original.

En todos los casos, se dejará constancia de lo realizado en el expediente a través de una actuación que dé cuenta de ello, y se deberán marcar las actuaciones correspondientes como desglosadas.

**En cuanto a la sustanciación(artículo 19° del Decreto N° 276/013),** los expedientes electrónicos que deban sustanciarse en forma conjunta, serán unidos para resolver lo que corresponda a cada uno de ellos mediante un único acto formal.

Cuando en el transcurso de un procedimiento administrativo electrónico se deriven asuntos que no puedan continuarse por el principal, se conformarán piezas que se tramitarán en forma separada.

Estas piezas serán numeradas en forma independiente, debiendo contar el sistema con un mecanismo de relación automática de la pieza con el expediente principal.

**En cuanto a las copias de documentos electrónicos (artículo 19° del Decreto N° 276/013),** las copias, que tengan indicación de tales, realizadas por medios electrónicos de documentos electrónicos emitidos por el propio interesado o por los órganos de la Administración Central, manteniéndose o no el formato original, tendrán inmediatamente la consideración de copias auténticas con la misma eficacia que el documento electrónico original, siempre que éste se encuentre en poder de la Administración, y que la información de firma electrónica permita comprobar la coincidencia con dicho documento.

Las copias recibidas o realizadas por los órganos de la Administración Central por medios electrónicos de documentos emitidos originariamente en soporte papel, tendrán el carácter de copias auténticas, siempre que el funcionario actuante deje constancia de su identidad con el original, fecha, hora, lugar de emisión y firma.

La constancia deberá ser realizada en el momento de la exhibición del documento original, o dentro de los cinco días hábiles siguientes en caso de complejidad derivada del cúmulo o naturaleza de los documentos a certificar. Cumplida que sea, se devolverá a la parte los documentos originales. Sin perjuicio

de ello, el órgano administrativo podrá exigir en cualquier momento la exhibición de los mismos o de fotocopias certificadas notarialmente.

Las copias en soporte papel realizadas por los órganos de la Administración Central de documentos administrativos electrónicos, serán auténticas siempre que su impresión incluya un código generado electrónicamente u otros sistemas de verificación, que permitan corroborar su autenticidad mediante el acceso a los archivos electrónicos.

Todos los documentos y expedientes electrónicos deberán archivar por medios electrónicos, debiendo el órgano de la Administración Central asegurar la seguridad de la información y su adecuada conservación.

**En cuanto a la publicidad (artículo 4º del Decreto N° 276/013)**, los órganos de la Administración Central informarán en su sede electrónica, en forma destacada, cuáles son los medios electrónicos que se admitirán en cada caso para la tramitación del procedimiento administrativo electrónico.

### **3.3.3. Etapas del procedimiento administrativo electrónico.**

El procedimiento administrativo electrónico comprende las etapas de iniciación, sustanciación, finalización y archivo.

#### **3.3.3.1. Iniciación.**

El procedimiento administrativo electrónico podrá iniciarse a petición de persona interesada o de oficio. Las personas físicas o jurídicas interesadas podrán optar por alguno de los medios electrónicos puestos a disposición por la Administración Central, o por medios tradicionales (Art. 6).

Los interesados podrán presentar documentos electrónicos ante los órganos de la Administración Central a través de medios electrónicos.

A los efectos de la presentación de los documentos se utilizarán los formatos de documentos electrónicos abiertos determinados por los órganos de la Administración Central y suscritos con firma electrónica conforme con lo establecido en la Ley N° 18.600, de 21 de setiembre de 2009 (Art. 7).

Cuando los documentos se presenten en soportes no electrónicos, el interesado exhibirá el original al funcionario, el que deberá digitalizarlo a efectos de ser incorporado al expediente electrónico y devuelto, salvo que su digitalización no sea viable o deba conservarse el original por necesidades de servicio. En estos casos, el funcionario deberá dejar constancia y proceder al archivo del documento físico asociándolo al expediente electrónico. Se aplicará en lo pertinente lo dispuesto en el artículo 23 del Decreto N° 500/991, de 27 de setiembre de 1991 (Art.8).

En cuanto a los requisitos de presentación inicial, en la comparecencia inicial en soporte electrónico se deberán indicar los nombres y apellidos del interesado, y en su caso, de su representante o apoderado, cédula de identidad o RUT, domicilio real, domicilio electrónico cuando opte por relacionarse

electrónicamente, hechos que fundan la solicitud, lugar y fecha, órgano al que se dirige y firma.

Si la petición careciere de alguno de los requisitos señalados en este artículo, o si del escrito no surgiere con claridad cuál es la petición efectuada, se requerirá a quien la presente que en el plazo de diez días hábiles salve la omisión o efectúe la aclaración correspondiente, bajo apercibimiento de mandarlo a archivar, de lo que se dejará constancia en el escrito de firma de aquél.

Toda modificación de estos datos deberá ser comunicada inmediatamente al órgano u organismo actuante (Art.9).

De toda actuación electrónica del interesado el órgano u organismo actuante le emitirá una constancia de su presentación (Art.10).

### **3.3.3.2. Sustanciación.**

La sustanciación del procedimiento administrativo electrónico se realizará de oficio por los órganos u organismos de la Administración Central, sin perjuicio de la impulsión que puedan darle los interesados. Las actuaciones serán registradas en el sistema informático correspondiente.

Cuando el expediente electrónico esté a consideración de un órgano colegiado, será puesto en conocimiento simultáneo a todos sus integrantes a efectos de ser estudiado y resuelto dentro del mismo plazo (Art.11).

Cuando en la sustanciación del procedimiento administrativo electrónico se requiera la actuación de otro órgano u organismo, ésta se producirá a través de medios electrónicos de comunicación, salvo que causas justificadas lo impidan, debiéndose dejar la respectiva constancia explicativa de ello (Art.12).

Los plazos para la sustanciación de los procedimientos administrativos electrónicos se computarán a partir del día hábil siguiente a su recepción efectiva por el funcionario al que se le asigna el trámite.

Se entiende por recepción efectiva, la fecha en que el expediente a sustanciar es asignado al funcionario en el sistema informático correspondiente

Todo ello sin perjuicio del cumplimiento de los plazos establecidos en la normativa constitucional y legal vigente (Art.13).

Cuando el interesado opte por continuar con el procedimiento por medios tradicionales, el órgano competente, sin perjuicio de proseguir con su gestión electrónica, procederá a reproducir en soporte papel los documentos que fueren necesarios para la continuación del trámite (Art.14).

### **3.3.3.3. Finalización.**

Los actos que ponen fin al procedimiento administrativo electrónico, también serán dictados por medios electrónicos, y notificados por el medio elegido por el interesado (Art. 15).

#### **3.3.3.4. Archivo.**

Todos los documentos y expedientes electrónicos deberán archivarlos por medios electrónicos, debiendo el órgano de la Administración Central asegurar la seguridad de la información y su adecuada conservación.

#### **3.3.4. Comunicaciones y notificaciones electrónicas.**

Los órganos de la Administración Central utilizarán medios electrónicos en sus comunicaciones con los interesados, siempre que éstos lo hayan solicitado o consentido expresamente. La solicitud y el consentimiento se podrán emitir y recabar por medios electrónicos.

Los interesados optarán por alguno de los medios electrónicos puestos a disposición por los órganos de la Administración Central. Sin perjuicio de ello, se podrán comunicar a través de un medio distinto al inicialmente elegido, en cuyo caso así lo harán saber al órgano de la Administración Central involucrado (Art. 26).

Cuando el interesado decida cambiar el medio de comunicación elegido deberá comunicarlo fehacientemente al órgano de la Administración Central involucrado (Art. 27).

Los interesados que optaren por recibir notificaciones electrónicas por alguno de los medios puestos a disposición por los órganos de la Administración Central, seleccionarán alguna de las siguientes modalidades (Art.28):

A) El ingreso a la sede electrónica del órgano de la Administración Central, cuyo sistema informático deberá cumplir los siguientes requisitos mínimos:

- a) Suministrar usuario y contraseña al interesado que así lo requiera.
- b) Acreditar fecha y hora en que se produce la recepción efectiva por parte del interesado del acto objeto de notificación.
- c) Posibilitar el acceso permanente a la sede electrónica por parte del interesado.

B) El envío realizado al correo electrónico:

- a) proporcionado al interesado por la Entidad Pública, con la finalidad exclusiva de recibir notificaciones;
- b) proporcionado a instancia del interesado a la Entidad Pública en el que se puedan realizar notificaciones electrónicas, siempre que se asegure la expedición de un acuse de recibo automático en favor de la Entidad emisora cada vez que se realice una notificación.

C) Otros mecanismos idóneos sujetos a la reglamentación que corresponda.



Todas las modalidades expresadas se consideran válidas siempre que proporcionen seguridad en cuanto a la efectiva realización de la diligencia y a su fecha.

Cuando el interesado haya optado por alguna de estas modalidades de notificación electrónica, los órganos de la Administración Central podrán exigir su uso hasta que aquél comunique su intención de relacionarse por otra.

De acuerdo con lo establecido en los artículos anteriores del presente Decreto, la notificación electrónica se entenderá realizada cuando el acto a notificar (Art.29):

A) Se encuentre disponible en la sede electrónica del órgano de la Administración Central, y el interesado acceda a ella.

B) Se encuentre disponible en la casilla de correo electrónico proporcionada por el órgano de la Administración Central o en la casilla de correo electrónico proporcionada por el interesado.

Transcurridos diez días hábiles siguientes a aquél en que el acto a notificar se encuentre disponible sin que el interesado haya accedido al medio electrónico, se lo tendrá por notificado.

Los plazos para la realización de los actos jurídicos de que se trate, se computarán a partir del día hábil siguiente a aquél en que el acto se tenga por notificado.

Cuando se requiera notificar actos que incluyan documentación adjunta cuyo tamaño exceda el límite establecido en el sistema de notificación utilizado por el órgano de la Administración Central, su digitalización no sea viable o implique costos excesivos, se deberá notificar al interesado de tal circunstancia. A esos efectos, se le otorgará un plazo de tres días hábiles a fin de que concurra a la oficina.

La notificación se entenderá efectuada en el momento que el interesado retire la correspondiente documentación, dejando constancia de ello, o transcurra el plazo sin que proceda a hacerlo (Art.30).

### **3.3.4. Seguridad de la Información.**

Los órganos de la Administración Central garantizarán la seguridad de la información en el desarrollo del procedimiento administrativo electrónico de acuerdo con lo establecido en el Decreto N° 452/009, de 28 de setiembre de 2009 (Art.32).

Los órganos de la Administración Central deberán adoptar e implementar un Sistema de Gestión de Seguridad de la Información. Sus lineamientos serán establecidos por la Dirección de Seguridad de la Información de AGESIC, creada por el artículo 149 de la Ley N° 18.719, de 27 de diciembre de 2010 (Art.33).

Los activos de información del Estado que se definan como críticos en el Sistema de Gestión de Seguridad de la Información, deberán regirse por las políticas y

regulaciones indicadas por el CERTuy, creado por el artículo 73 de la Ley N° 18.362, de 6 de octubre de 2008

Los órganos de la Administración Central serán responsables de garantizar la seguridad de la información en el ámbito de su competencia (Art.35).

Los expedientes electrónicos se deberán conservar en formato abierto para su archivo, de forma que se garantice la disponibilidad y accesibilidad.

El expediente originario en papel que fuere totalmente digitalizado, será guardado en un archivo centralizado. En caso de la tramitación de un expediente parcialmente digitalizado, la pieza separada que contenga los documentos registrados en papel, se radicará en un archivo a determinar por el órgano respectivo. En ambos casos, se propenderá a facilitar la consulta, sin obstaculizar el trámite del expediente (Art.36).

Los órganos de la Administración Central deberán contar con procedimientos y tecnologías de respaldo a fin de garantizar la disponibilidad de la información contenida en los expedientes electrónicos en caso de desastre (Art.37).

La divulgación de la clave o contraseña personal de cualquier funcionario autorizado a documentar su actuación mediante firma electrónica, constituirá falta gravísima, aún cuando la clave o contraseña no llegase a ser utilizada (Art.38).

#### **4.- EFECTOS LEGALES DEL DOCUMENTO ELECTRÓNICO, DE LA FIRMA ELECTRÓNICA Y DE LA FIRMA ELECTRÓNICA AVANZADA.**

En cuanto a los efectos legales de **los documentos electrónicos**, el artículo 4° de la Ley N° 18.600, es contundente al disponer que *“los documentos electrónicos satisfacen el requerimiento de escritura y tendrán el mismo valor y efectos jurídicos que los documentos escritos, salvo las excepciones legalmente consagradas”*.

Asimismo, establece que *“el que voluntariamente transmitiere un texto del que resulte un documento infiel, adultere o destruya un documento electrónico, incurrirá en los delitos previstos por los artículos 236 a 245 del Código Penal, según corresponda”*.

Todas las actuaciones administrativas que obren en el expediente electrónico **deberán contar con firma electrónica** conforme lo establecido en la Ley N° 18.600, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto reglamentario N° 276/013.

En cuanto a los efectos legales de la firma electrónica, el artículo 5° de la Ley N° 18.600, es claro al señalar que **la firma electrónica** tendrá eficacia jurídica cuando fuese admitida como válida por las partes que la utilizan o haya sido aceptada por la persona ante quien se oponga el documento firmado electrónicamente.

En cuanto a los efectos legales de la **firma electrónica avanzada**, el artículo 6° de la Ley N° 18.600, consagra que la firma electrónica avanzada tendrá idéntica

validez y eficacia que la firma autógrafa consignada en documento público o en documento privado con firmas certificadas, siempre que esté debidamente autenticada por claves u otros procedimientos seguros que:

**A)** garanticen que la firma electrónica avanzada se corresponde con el certificado reconocido emitido por un prestador de servicios de certificación acreditado, que lo asocia con la identificación del signatario;

**B)** aseguren que la firma electrónica avanzada se corresponde con el documento respectivo y que el mismo no fue alterado ni pueda ser repudiado; y,

**C)** garanticen que la firma electrónica avanzada ha sido creada usando medios que el signatario mantiene bajo su exclusivo control y durante la vigencia del certificado reconocido.

El documento electrónico suscrito con firma electrónica avanzada tendrá idéntico valor probatorio al documento público o al documento privado con firmas certificadas en soporte papel.

Los artículos 7º a 10º de la Ley N° 18.600 regulan el uso de la firma electrónica y de la firma electrónica avanzada en la función notarial; en los órganos del Estado; en la Administración Pública y en las profesiones de Abogado, Escribano y Procurador.

Al respecto, el artículo 7º, autoriza el uso de documentos y firma electrónicos avanzada en la función notarial, de conformidad con la reglamentación que establezca la Suprema Corte de Justicia.

El artículo 8º establece que El Estado, los Gobiernos Departamentales, los entes autónomos, los servicios descentralizados y, en general, todos los órganos del Estado podrán ejecutar o realizar actos, celebrar contratos y expedir cualquier documento, dentro de su ámbito de competencia, suscribiéndolos por medio de firma electrónica o firma electrónica avanzada<sup>212</sup>.

De acuerdo al artículo 9º, la Unidad de Certificación Electrónica podrá determinar por vía reglamentaria el uso de la firma electrónica o firma electrónica avanzada en el seno de la Administración Pública y en las relaciones que con ella mantengan los particulares, a los efectos de adoptar las condiciones adicionales que se estimen necesarias, para salvaguardar las garantías de cada procedimiento.

Finalmente, el artículo 10º dispone que la Suprema Corte de Justicia expedirá, en forma exclusiva, los certificados reconocidos para ser utilizados en el ejercicio de las profesiones de Abogado, Escribano y Procurador, si se constituye como prestador de servicios de certificación acreditado bajo las condiciones que establece esta ley.

---

<sup>212</sup> *Se exceptúan aquellas actuaciones para las cuales la Constitución de la República o la ley exijan una solemnidad que no sea susceptible de cumplirse mediante documento electrónico o requiera la concurrencia personal de la autoridad o funcionario que deba intervenir en ellas.*

## 5.- INFRAESTRUCTURA DE CERTIFICACIÓN ELECTRÓNICA EN URUGUAY.

### 5.1. LAS INFRAESTRUCTURAS DE CLAVES PÚBLICAS (PKI).

En la actualidad, la seguridad de los datos informáticos está en el corazón de las preocupaciones de cualquier usuario. Para protegerse contra el robo de datos, es importante cifrarlos para que solo aquellos que estén autorizados a manipularlos puedan acceder a ellos. El método de cifrado más común es probablemente el **cifrado de clave pública**<sup>213</sup>.

Y el conjunto de soluciones técnicas basadas en este método se **llama infraestructura de clave pública (PKI)**<sup>214</sup>.

La función de la **PKI**, también llamada **infraestructura de gestión de claves**, es proporcionar certificados digitales<sup>215</sup>.

Estos permiten llevar a cabo las operaciones criptográficas como el cifrado y la firma electrónica. Estas operaciones sirven para garantizar la confidencialidad, autenticación, integridad y no repudio en las transacciones electrónicas<sup>216</sup>.

Una aplicación rigurosa del proceso de verificación de identidad y la implementación de soluciones criptográficas de confianza son los requisitos previos para la producción y administración de certificados electrónicos<sup>217</sup>.

La **infraestructura de clave pública** o **Public Key Infrastructure (PKI)** proporciona certificados digitales que permiten hacer las operaciones de cifrado. Estas se utilizan para la verificación y autenticación de las diferentes partes involucradas en un intercambio electrónico. La PKI consiste en un conjunto de servicios que se basan en el uso del cifrado asimétrico y permiten la administración del ciclo de vida de certificados digitales o electrónicos<sup>218</sup>.

---

<sup>213</sup> Disponible en la web oficial de Oodrive Blog: <https://www.oodrive.es/blog/security/que-es-una-pki-o-infraestructura-de-clave-publica/> fecha de consulta: 05/03/2021.

<sup>214</sup> Disponible en la web oficial de Oodrive Blog: <https://www.oodrive.es/blog/security/que-es-una-pki-o-infraestructura-de-clave-publica/> fecha de consulta: 05/03/2021.

<sup>215</sup> Disponible en la web oficial de Oodrive Blog: <https://www.oodrive.es/blog/security/que-es-una-pki-o-infraestructura-de-clave-publica/> fecha de consulta: 05/03/2021.

<sup>216</sup> Disponible en la web oficial de Oodrive Blog: <https://www.oodrive.es/blog/security/que-es-una-pki-o-infraestructura-de-clave-publica/> fecha de consulta: 05/03/2021.

<sup>217</sup> Disponible en la web oficial de Oodrive Blog: <https://www.oodrive.es/blog/security/que-es-una-pki-o-infraestructura-de-clave-publica/> fecha de consulta: 05/03/2021.

<sup>218</sup> Disponible en la web oficial de Oodrive Blog: <https://www.oodrive.es/blog/security/que-es-una-pki-o-infraestructura-de-clave-publica/> fecha de consulta: 05/03/2021.

Un certificado electrónico es un elemento público que pertenece a dos familias: el certificado de firma para firmar o autenticar los documentos y el certificado de cifrado para descifrar el contenido cifrado de los mensajes<sup>219</sup>.

Una infraestructura de clave pública es una combinación de hardware y software, políticas y procedimientos de seguridad que permiten la ejecución con garantías de operaciones criptográficas como el cifrado, la firma digital o el no repudio de transacciones electrónicas<sup>220</sup>.

Estas garantías se basan en una autoridad de certificación (CA) en la cual se confía y nos asegura la vinculación o relación entre la identidad de un sujeto y su clave pública. Los usuarios pueden utilizar la clave privada contenida en los certificados digitales para firmar digitalmente mensajes<sup>221</sup>.

Otros usuarios comprobarán la firma con la clave pública del usuario firmante contenida en el certificado emitido por la Autoridad Certificadora de PKI. El cifrado de mensajes se realiza con la clave pública del destinatario.

El destinatario es el único que puede descifrar el mensaje pues es el único que posee su clave privada, garantizando la confidencialidad del mensaje.

Las principales funciones de una Infraestructura de Clave Pública son:

- Generación y registro de claves: generación del par de claves del usuario y, opcionalmente, el almacenamiento de la clave privada para el caso de pérdida de la misma.
- Identificación de los peticionarios de los certificados: comprobación de la identidad de la persona que pide el certificado.
- Emisión de los certificados: una vez verificada la identidad del peticionario se procede a la emisión de su certificado.
- Mantenimiento de la lista de certificados revocados: en el caso de que un usuario crea que su clave privada ha podido ser obtenida por otra persona, debe comunicarlo a la Autoridad de Certificación la cual lo incluirá en una lista “negra” de certificados que han perdido su validez, denominada lista de certificados revocados (CRL).

---

<sup>219</sup> Disponible en la web oficial de Oodrive Blog: <https://www.oodrive.es/blog/security/que-es-una-pki-o-infraestructura-de-clave-publica/> fecha de consulta: 05/03/2021.

<sup>220</sup> Disponible en la web oficial de la Sociedad Andaluza para el Desarrollo de la Sociedad de la Información: <https://www.andaluciaesdigital.es/documents/410971/1437699/Infraestructura+de+Clave+P%C3%BAblica+PKI/57850493-bf34-408b-9c47-c1a5db0d0430>; fecha de consulta: 05/03/2021.

- Publicación de los certificados: es responsabilidad de la PKI que todos los certificados emitidos estén almacenados en un lugar público, para que estos puedan ser usados.

Hemos señalado que el Derecho en general, y el Derecho Administrativo en particular, tienen el enorme desafío de aggiornarse en sus fundamentos constitutivos y en sus estructuras clásicas para dar respuesta a estos nuevos fenómenos, ya que, de lo contrario, perderán con el paso de los años, su razón de ser esencial, en tanto instrumentos al servicio de la sociedad<sup>222</sup>.

Y esta sociedad hiperconectada e hiperinformada y mucho más participativa exige nuevas soluciones a la Administración Pública en tiempos y en condiciones inesperadas e insospechadas hasta hace muy poco tiempo. Y esto, sin duda, redundará en una mayor y nueva interacción con otras lógicas, entre Administración y Ciudadanía, en un mayor control social, y lógicamente en una mayor y mejor transparencia, en una transparencia de calidad<sup>223</sup>.

Y el Derecho Administrativo debe estar a la altura frente a estas nuevas demandas que provienen de una sociedad que reclama nuevos y mejores servicios más eficientes que serán brindados a través de nuevas plataformas digitales, que poco a poco, irán sustituyendo, hasta reemplazar por completo, los trámites burocráticos de siempre y las gestiones habituales o tradicionales que brindaba el Estado<sup>224</sup>.

Todo lo cual, si bien aun hoy estamos en un proceso de transición acelerado, pronto será parte del pasado. Y en este punto no hay retorno. Asistimos o somos parte de un quiebre en el paradigma de la relación clásica entre Administración y Sociedad, que ha cambiado para siempre<sup>225</sup>.

El desafío del Derecho Administrativo radica y radicará en componer las regulaciones que sean necesarias y funcionales para reglamentar la validez jurídica, el valor probatorio y la autenticidad de estas nuevas dimensiones de los institutos clásicos de la disciplina, así como un aspecto no menor y esencial como lo son también, sus efectos dentro y fuera de la Administración<sup>226</sup>.

La Administración no puede prescindir de este inmenso potencial que le brindan las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, y tiene como principal deber capitalizarlo en servicios más eficaces y eficientes que redunden en mejores condiciones de vida para todos los ciudadanos<sup>227</sup>.

---

<sup>222</sup> **SCHIAVI, P. (2018)**. Acto administrativo electrónico y nuevas tecnologías:..., p. 266.

<sup>223</sup> **SCHIAVI, P. (2018)**. Acto administrativo electrónico y nuevas tecnologías:..., p. 266.

<sup>224</sup> **SCHIAVI, P. (2018)**. Acto administrativo electrónico y nuevas tecnologías:..., p. 266.

<sup>225</sup> **SCHIAVI, P. (2018)**. Acto administrativo electrónico y nuevas tecnologías:..., p. 266.

<sup>226</sup> **SCHIAVI, P. (2018)**. Acto administrativo electrónico y nuevas tecnologías:..., p. 266.

<sup>227</sup> **SCHIAVI, P. (2018)**. Acto administrativo electrónico y nuevas tecnologías:..., p. 266.

La responsabilidad de la infraestructura de clave pública (PKI) es la de ofrecer los servicios necesarios para poder establecer relaciones electrónicas confiables. Para esto, las terceras partes de confianza (TTPs) serán las responsables de garantizar la relación unívoca de las entidades con los datos socioeconómicos que éstas acrediten, de relacionar de forma unívoca una fecha concreta con unos datos concretos o, de confirmar de forma probatoria que dichas relaciones establecidas siguen siendo válidas a lo largo del tiempo<sup>228</sup>.

Y es precisamente en este contexto actual que vamos a dedicarnos a analizar el régimen nacional de las infraestructuras de clave pública en Uruguay, su institucionalidad y sus principales dimensiones.

## **5.2. LA UNIDAD DE CERTIFICACIÓN ELECTRÓNICA (UCE) Y LA AUTORIDAD CERTIFICADORA RAÍZ.**

La Ley tiene, dentro de sus objetivos, el de extender el uso de las Firmas Electrónicas a toda la sociedad, tanto en los ámbitos públicos y privados, como académicos, apuntando hacia horizontes de mejores y más seguras comunicaciones electrónicas con el fin de brindar mayor confianza a los usuarios en las transacciones que por este medio deseen realizar<sup>229</sup>.

Para alcanzar este objetivo se propone un sistema de "*Infraestructura Nacional de Certificación Electrónica*" que tal como se expresa en el artículo 10 : "...el conjunto de equipos y programas informáticos, dispositivos criptográficos, políticas, normas y procedimientos, dispuestos para la generación, almacenamiento y publicación de los certificados reconocidos, así como también para la publicación de información y consulta del estado de vigencia y validez de dichos certificados", para ello se crea la Unidad de Certificación Electrónica (UCE) como órgano desconcentrado de la AGESIC la que será asistida por un Consejo Consultivo<sup>230</sup>.

Autenticidad, integridad y no repudio, son requisitos sine qua non para que nuestra sociedad integrada a un mundo globalizado pueda participar con confianza en todo tipo de transacciones electrónicas, protegiendo los medios de pago, los datos personales, a los consumidores en internet y a la propiedad intelectual entre muchos otros<sup>231</sup>.

---

<sup>228</sup> Disponible en la web oficial de **Safelayer Secure Communications S.A.** <https://www.safelayer.com/es/recursos/66-articulos/infraestructuras-de-clave-publica/454-beneficios-de-la-tecnologia-de-clave-publica>; fecha de consulta: 05/03/2021.

<sup>229</sup> **COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, CÓDIGOS, LEGISLACIÓN GENERAL Y ADMINISTRACIÓN.** Carpeta N° 3132 de 2009; Repartido N° 1516. Marzo de 2009.

<sup>230</sup> **COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, CÓDIGOS, LEGISLACIÓN GENERAL Y ADMINISTRACIÓN.** Carpeta N° 3132 de 2009; Repartido N° 1516. Marzo de 2009.

<sup>231</sup> **COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, CÓDIGOS, LEGISLACIÓN GENERAL Y ADMINISTRACIÓN.** Carpeta N° 3132 de 2009; Repartido N° 1516. Marzo de 2009.

El conocimiento, hace al crecimiento de una nación dentro un marco jurídico seguro, permitiendo a los ciudadanos acceder democráticamente a las redes de la información y las comunicaciones electrónicas, y por ende a la modernización y riqueza del estado de derecho, permitiéndoles su participación no como simples espectadores sino como protagonistas en el quehacer nacional<sup>232</sup>.

### 5.2.1.- Unidad de Certificación Electrónica<sup>233 234</sup>.

#### a) *Ubicación institucional.* -

La **infraestructura nacional de certificación electrónica**, de acuerdo al artículo 11° de la Ley N° 18.600, es el conjunto de equipos y programas informáticos, dispositivos criptográficos, políticas, normas y procedimientos, dispuestos para la generación, almacenamiento y publicación de los certificados reconocidos, así como también para la publicación de información y consulta del estado de vigencia y validez de dichos certificados.

El artículo 12° de la Ley N° 18.600 crea la **Unidad de Certificación Electrónica** como órgano desconcentrado de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), dotada de la más amplia autonomía técnica.

La Unidad de Certificación Electrónica tiene como objetivo la construcción de un ecosistema seguro y confiable de firma electrónica avanzada e identificación digital. Para ello se propone fortalecer el marco técnico y regulatorio, generando las políticas necesarias para su desarrollo y proyección<sup>235</sup>.

La búsqueda de la diversificación y ampliación de la oferta de mecanismos de firma e identificación digitales requiere continuar el proceso de reconocimiento internacional. Los estándares internacionales representan el camino para brindar garantías al relacionamiento e intercambio de información entre las personas<sup>236</sup>.

---

<sup>232</sup> COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, CÓDIGOS, LEGISLACIÓN GENERAL Y ADMINISTRACIÓN. Carpeta N° 3132 de 2009; Repartido N° 1516. Marzo de 2009.

<sup>233</sup> En el exterior: [www.pki.gov.ar](http://www.pki.gov.ar) - Argentina; [www.iti.gov.br](http://www.iti.gov.br) – Brasil; [www.cert.fnmt.es](http://www.cert.fnmt.es) – España; [www.accv.es](http://www.accv.es) - Comunidad de Valencia; [www.guerrero.gob.mx/firma](http://www.guerrero.gob.mx/firma) Estado de Guerrero – México; [www.scee.gov.pt](http://www.scee.gov.pt) – Portugal; [www.cesg.gov.uk](http://www.cesg.gov.uk) - Reino Unido; <http://postsuisseid.ch/en> - Suiza; entre otras.

<sup>234</sup> Disponible en la web oficial de la Unidad de Certificación Electrónica (UCE): <https://www.gub.uy/unidad-certificacion-electronica/institucional/plan-estrategico/plan-estrategico>; fecha de consulta: 05/03/2021.

<sup>235</sup> Disponible en la web oficial de la Unidad de Certificación Electrónica (UCE): <https://www.gub.uy/unidad-certificacion-electronica/institucional/plan-estrategico/plan-estrategico>; fecha de consulta: 05/03/2021.

<sup>236</sup> Disponible en la web oficial de la Unidad de Certificación Electrónica (UCE): <https://www.gub.uy/unidad-certificacion-electronica/institucional/plan-estrategico/plan-estrategico>; fecha de consulta: 05/03/2021.



## **b) Competencias. -**

La **Unidad de Certificación Electrónica** (artículo 14º de la Ley N° 18.600) deberá realizar todas las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos y demás disposiciones de esta ley.

Tendrá funciones y atribuciones de acreditación, de control, de instrucción, de regulación; además de potestades sancionatorias previstas a texto expreso.

### **1) De acreditación:**

- A)** Recibir, tramitar y resolver las solicitudes de acreditación de los prestadores de servicios de certificación.
- B)** Inscribir a los prestadores de servicios de certificación en el Registro de Prestadores de Servicios de Certificación Acreditados, que a tal efecto se crea en esta ley, una vez otorgada la acreditación.
- C)** Suspender o revocar la inscripción de los prestadores de servicios de certificación acreditados.
- D)** Mantener en el sitio web de la Unidad de Certificación Electrónica la información relativa al Registro de Prestadores de Servicios de Certificación Acreditados, tales como altas, bajas, sanciones y revocaciones.

### **2) De control:**

- A)** Controlar la calidad y confiabilidad de los servicios brindados por los prestadores de servicios de certificación acreditados, así como los procedimientos de auditoría que se establezcan en la reglamentación.
- B)** Realizar auditorías a los prestadores de servicios de certificación acreditados, de conformidad con los criterios que la reglamentación establezca para verificar todos los aspectos relacionados con el ciclo de vida de los certificados reconocidos y de sus claves criptográficas.
- C)** Determinar las medidas que estime necesarias para proteger la confidencialidad de los titulares de certificados reconocidos.
- D)** Efectuar inspecciones y requerir en cualquier momento a los prestadores de servicios de certificación acreditados toda la información necesaria para garantizar el cumplimiento de la función en los términos definidos en esta ley y su reglamento.

### **1) De instrucción:**

Recibir y evaluar reclamos de titulares de certificados reconocidos relativos a la prestación de servicios de certificación, in perjuicio de la responsabilidad directa que el prestador de servicios de certificación acreditado tiene ante el titular.

#### 4) De regulación:

**A)** Definir los estándares técnicos y operativos que deberán cumplir los prestadores de servicios de certificación acreditados, así como los procedimientos y requisitos de acreditación necesarios para su cumplimiento.

**B)** Fijar reglas y patrones industriales que aseguren la compatibilidad, interconexión e interoperabilidad, así como el correcto y seguro funcionamiento de los dispositivos de creación y verificación de firma, controlando su aplicación.

**C)** Definir y regular las obligaciones y responsabilidades respecto de los terceros que acepten certificados electrónicos expedidos por un prestador de servicios de certificación acreditado, así como establecer las recomendaciones atinentes a los mismos<sup>237</sup>.

#### 5) De sanción:

La Unidad de Certificación Electrónica podrá imponer al prestador de servicios de certificación acreditado que infringiere total o parcialmente cualesquiera de las obligaciones derivadas de esta ley o de las normas que resulten aplicables al servicio que presta, las sanciones que se graduarán en atención a la gravedad o reiteración de la infracción, que se detallan a continuación:

**A)** Apercibimiento.

**B)** Multa entre 100.000 UI (cien mil unidades indexadas) y 4.000.000 UI (cuatro millones de unidades indexadas).

**C)** Suspensión hasta por un año de la acreditación.

**D)** Revocación de la acreditación.

A pesar de no estar previsto expresamente, entendemos aplicables todas las disposiciones que regulan y consagran el debido procedimiento administrativo, a los efectos de permitir a los prestadores de servicios de certificación acreditados, a hacer sus descargos y a articular su defensa en forma previa al eventual acto administrativo del cual pudiera recaer una sanción.

Al disponer “...se graduarán en atención a la gravedad o reiteración de la infracción...” se recoge a texto expreso el principio de proporcionalidad, en tanto debida y necesaria correspondencia entre la falta y la sanción, previendo la reiteración como una circunstancia que pudiera agravar la sanción.

Las sanciones podrán aplicarse independiente o conjuntamente, según resulte de las circunstancias del caso.

---

<sup>237</sup> **El literal c), numeral 4)** fue agregado por el artículo 42 de la Ley N° 18.996 de 7 de noviembre de 2012. En cuanto a su vigencia, debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 2° de la Ley N° 18.996 “...La presente ley regirá a partir del 1° de enero de 2013, excepto en aquellas disposiciones que en forma expresa establezcan otra fecha de vigencia...”.

Las resoluciones que impongan sanciones pecuniarias de acuerdo a lo previsto en esta ley, constituyen título ejecutivo a todos sus efectos.

**c) Consejo Ejecutivo de la Unidad de Certificación Electrónica. -**

La Unidad de Certificación Electrónica estará dirigida por un **Consejo Ejecutivo** integrado por tres miembros: el Director Ejecutivo de AGESIC y dos miembros designados por el Poder Ejecutivo entre personas que, por sus antecedentes personales, profesionales y de conocimiento en la materia, aseguren independencia de criterio, eficiencia, objetividad e imparcialidad en el desempeño de su cargo.

Dichos miembros durarán cuatro años en sus cargos, pudiendo ser designados nuevamente. Sólo cesarán por la expiración de su mandato y designación de su sucesor o por su remoción dispuesta por el Poder Ejecutivo en los casos de ineptitud, omisión o delito, conforme a las garantías del debido proceso.

La Presidencia de la Unidad de Certificación Electrónica será ejercida en forma rotativa por períodos anuales entre los integrantes del Consejo Ejecutivo -a excepción del Director Ejecutivo de la AGESIC- y tendrá a su cargo la representación de la misma y la ejecución de las actividades necesarias para el cumplimiento de sus resoluciones.

La dirección técnica y administrativa de la UCE será ejercida por un Consejo Ejecutivo integrado por tres miembros, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12 de la Ley que se reglamenta.

La Presidencia de la UCE será rotativa anualmente entre los integrantes del Consejo Ejecutivo, a excepción del Director Ejecutivo de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC). En ausencia temporal del Presidente de la UCE, la Presidencia será ejercida en forma interina por el restante miembro nombrado por el Poder Ejecutivo<sup>238</sup>.

**d) Consejo Consultivo de la Unidad de Certificación Electrónica. -**

El **Consejo Ejecutivo de la Unidad de Certificación Electrónica** (artículo 13° de la Ley N° 18.600) funcionará asistido por un **Consejo Consultivo** que estará integrado por el Presidente de la Unidad de Certificación Electrónica, que lo presidirá, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente del Banco Central del Uruguay, el Rector de la Universidad de la República, el Presidente de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones y el Presidente de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay, o quienes ellos designen como sus representantes.

Sesionará a convocatoria del Presidente de la Unidad de Certificación Electrónica o de la mayoría absoluta de los miembros del Consejo Consultivo.

---

<sup>238</sup> Decreto N° 436/011, de 8 de diciembre de 2011; artículo 3°.

Podrá ser consultado por el Consejo Ejecutivo sobre cualquier aspecto de su competencia y lo será preceptivamente por éste cuando ejerza potestades de reglamentación, sin que sus pronunciamientos tengan carácter vinculante.

En cuanto a su funcionamiento, el Consejo Consultivo será convocado por el Consejo Ejecutivo, con una antelación mínima de cinco días hábiles y sesionará con una mayoría simple de sus integrantes.

Habiendo quórum para sesionar, el Presidente del Consejo Ejecutivo declarará abierta la sesión, disponiendo leer el acta o actas anteriores correlativas si las hubiera. De todo lo actuado por el Consejo Consultivo se dejará constancia en acta, la que una vez aprobada será firmada por los asistentes<sup>239</sup>.

Las decisiones se tomarán por mayoría de sus miembros. El Presidente del Consejo Ejecutivo tiene voz pero no voto<sup>240</sup>.

#### **e) Registro de Prestadores de Confianza. –**

El artículo 31 de la Ley N° 18.600 crea en la Unidad de Certificación Electrónica el **Registro de Prestadores de Servicios de Confianza**.

A estos prestadores les compete prestar servicios de confianza que brinden seguridad jurídica a los hechos, actos y negocios realizados o registrados por medios electrónicos, entre ellos, la creación, verificación y validación de firmas electrónicas avanzadas con custodia centralizada, la identificación digital y el sellado de tiempo, debiendo cumplir con las siguientes obligaciones específicas:

**A)** Custodiar diligentemente la clave del firmante o signatario y asegurar los medios para su generación, protección y destrucción.

**B)** Establecer mecanismos seguros para realizar firmas electrónicas por orden del firmante o signatario de acuerdo con lo que determine la Unidad de Certificación Electrónica.

**C)** Disponer de mecanismos seguros para el registro y autenticación de personas para su identificación digital.

Los prestadores de servicios de confianza deberán cumplir con el procedimiento de acreditación y con las políticas determinadas por la Unidad de Certificación Electrónica.

Éste último literal fue agregado por el artículo 28 de la Ley N° 19.535, de 25 de septiembre de 2017.

#### **1.2.2. Autoridad Certificadora Raíz Nacional.**

---

<sup>239</sup> Decreto N° 436/011, de 8 de diciembre de 2011; artículo 7°.

<sup>240</sup> Decreto N° 436/011, de 8 de diciembre de 2011; artículo 3°.

La **Autoridad Certificadora Raíz Nacional** (artículo 15° de la Ley N° 18.600) es la primera autoridad de la cadena de certificación a la cual le compete emitir, distribuir, revocar y administrar los certificados de los prestadores de servicios de certificación acreditados<sup>241</sup>.

La operación de la Autoridad Certificadora Raíz Nacional (ACRN) es realizada por AGESIC<sup>242</sup>.

La ACRN es la raíz de la cadena de confianza.

Su certificado es autofirmado y aceptado expresamente por los terceros que establecen confianza en la PKI Uruguay<sup>243</sup>.

A través de la ACRN, AGESIC habilita tecnológicamente la operación de los Prestadores de Servicios de Certificación Acreditados (PSCA) emitiendo certificados electrónicos para sus Autoridades Certificadoras (ACPA – Autoridad Certificadora del Prestador Acreditado). De esta forma, las ACPA pasan a ser parte de la cadena de confianza de la PKI Uruguay<sup>244</sup>.

Los certificados emitidos por la ACRN y dirigidos a las ACPA se rigen por la presente Política de Certificación y por la Declaración de Prácticas de Certificación de la ACRN. Por lo tanto, las ACPA y los Terceros aceptantes de dichos certificados cuentan con el respaldo de PKI Uruguay para las operaciones de firma electrónica que correspondan<sup>245</sup>.

### **5.3. PRESTADORES DE SERVICIOS DE CERTIFICACION ACREDITADOS: REQUISITOS. OBLIGACIONES. CESE. RESPONSABILIDAD. ESPECIALIDAD Y SUBSIDIARIEDAD.**

La Ley N° 18.600 de 21 de setiembre de 2009 y su Decreto reglamentario N° 436/011 de 8 de diciembre de 2011, establecen los requisitos que se deben cumplir para ser Prestador de Servicios de Certificación Acreditado.

---

<sup>241</sup> Disponible en la web oficial de la Unidad de Certificación Electrónica (UCE): <https://www.gub.uy/unidad-certificacion-electronica/institucional/plan-estrategico/plan-estrategico>; fecha de consulta: 05/03/2021.

<sup>242</sup> Disponible en la web oficial de la Unidad de Certificación Electrónica (UCE): <https://www.gub.uy/unidad-certificacion-electronica/institucional/plan-estrategico/plan-estrategico>; fecha de consulta: 05/03/2021.

<sup>243</sup> Disponible en la web oficial de la Unidad de Certificación Electrónica (UCE): <https://www.gub.uy/unidad-certificacion-electronica/institucional/plan-estrategico/plan-estrategico>; fecha de consulta: 05/03/2021.

<sup>244</sup> Disponible en la web oficial de la Unidad de Certificación Electrónica (UCE): <https://www.gub.uy/unidad-certificacion-electronica/institucional/plan-estrategico/plan-estrategico>; fecha de consulta: 05/03/2021.

<sup>245</sup> Disponible en la web oficial de la Unidad de Certificación Electrónica (UCE): <https://www.gub.uy/unidad-certificacion-electronica/institucional/plan-estrategico/plan-estrategico>; fecha de consulta: 05/03/2021.

El artículo 16° de la Ley N° 18.600 crea el Registro de Prestadores de Servicios de Certificación Acreditados que estará a cargo de la Unidad de Certificación Electrónica.

Los requisitos para ser prestador de servicios de certificación acreditado están regulados en el artículo 17 de la Ley N° 18.600.

Son condiciones indispensables para ser prestador de servicios de certificación acreditado, las siguientes:

- 1) Ser persona física o jurídica constituida en el país, dar garantía económica y solvencia suficiente para prestar los servicios.
- 2) Contar con personal calificado con conocimientos y experiencias necesarios para la prestación de los servicios de certificación ofrecidos y los procedimientos de seguridad y de gestión adecuados en el ámbito de la firma electrónica avanzada.
- 3) Utilizar estándares y herramientas adecuadas según lo establecido por la Unidad de Certificación Electrónica.
- 4) Estar domiciliado en el territorio de la República Oriental del Uruguay, entendiéndose que cumple con este requisito cuando su infraestructura tecnológica y demás recursos materiales y humanos se encuentren situados en territorio uruguayo.

En tal sentido, el artículo 20° del Decreto N° 70/018 de 19 de marzo de 2018, **reglamentario** de la Ley N° 18.600 en el Capítulo VI "Procedimiento de acreditación de prestadores de servicios de confianza" dispone en sede de "Garantía de solvencia económica" que *"... Aprobada técnicamente la solicitud, se comunicará al solicitante quién dispondrá de 20 días corridos contados a partir del día siguiente a la notificación, para presentar la garantía prevista en el artículo 17 de la Ley N° 18.600 a través de la contratación de un seguro de responsabilidad civil para afrontar el riesgo de la responsabilidad por daños y perjuicios que pudieran ocasionar en la prestación de sus servicios..."*

En este punto en particular, debemos detenernos y analizar el numeral 1°) del artículo 17 de la Ley N° 18.600 que regula una de las condiciones indispensables para ser prestador de servicios de certificación acreditado: *"1) Ser persona física o jurídica constituida en el país, dar garantía económica y solvencia suficiente para prestar los servicios"*, especialmente en lo relacionado a las personas jurídicas.

La interrogante que se plantea es si en el caso de personas jurídicas estatales alcanza solamente con cumplir los requisitos de la Ley N° 18.600 para que la Unidad de Certificación Electrónica (UCE) conceda la autorización para la prestación de los servicios de certificación acreditado, o si, además, en forma necesaria, la referida Unidad debe valorar si la persona jurídica estatal solicitante es competente para realización de tal actividad.

Punto no menor. Punto esencial en sede de derecho administrativo.

Ahí se torna ineludible volver al principio de especialidad.

Al respecto Frugone Schiavone (1977) expresaba: “mientras el hombre – como entidad sustantiva-, puede hacer todo lo que la ley no le prohíbe, porque es un centro natural de actividad que halla en la ley su límite, pero no el principio de su acción, que viene de la naturaleza y es acogido por el derecho, la persona jurídica no viene de la Naturaleza, sino que es una creación del derecho y en él, forzosamente, ha de hallar la fuente positiva de legitimidad de su acción. Ella no se rige como el hombre por el principio de libertad sino por el de especialidad, que establece que las personas jurídicas sólo pueden actuar válidamente en las materias o actividades expresamente cometidas a las mismas por la ley de su institución y destinar sus recursos exclusivamente a sus fines propios<sup>246</sup>”

Sayagués Laso (1953) decía: “En derecho privado la capacidad reconocida al ser humano lo habilita para desenvolverse en todo sentido, sin otros límites que los establecidos a texto expreso por la Constitución y las leyes (arts. 7 y 10 de la Constitución). En cambio, las personas públicas y sus órganos actúan solamente en la zona que les fija el derecho vigente, debiendo fundarse siempre en textos expresos<sup>247</sup>”.

Carlos Delpiazzo (2015) sostuvo: “En la medida que las personas jurídicas solo pueden actuar (ejercitar su competencia) para el cumplimiento de los fines que motivan su creación, nada las autoriza para realizar actos ajenos a su materia<sup>248</sup>”

Real (1958) escribió: “...La competencia tiene, naturalmente, límites positivos: ente público y sus órganos sólo pueden hacer lo que el derecho les permite; en las normas está la fuente de validez de su querer y de su obrar. Su situación es inversa a la del hombre en ejercicio de su libertad, que puede hacer todo lo que el derecho no le prohíba (art. 10 Const.) ...”<sup>249</sup>

*... “Este es un principio general del derecho, acerca del cual existe opinión unánime en la doctrina del derecho público occidental, uno de cuyos pilares básicos es este principio, integrante necesario de la noción del Estado de Derecho.”*

Vale preguntarse por ejemplo si ¿los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados serían competentes para prestar servicios de confianza acreditado de firma electrónica avanzada con custodia centralizada e

<sup>246</sup> **FRUGONE SCHIAVONE, H. (1977)**. *Introducción al estudio de la organización administrativa. Bases para una teoría del órgano* en Revista Uruguaya de Estudios Administrativos, Acali Editorial, Montevideo, 1977, vol.2, p.61

<sup>247</sup> **SAYAGUÉS LASO, E. (1953)**. *Tratado de Derecho Administrativo*, Montevideo, 1953. Tomo I, pág. 191.

<sup>248</sup> **DELPIAZZO, C. (2015)**. *Derecho Administrativo General. Segunda edición actualizada y ampliada*. AMF. Montevideo, 2015. Vol. 1. Pág. 248.

<sup>249</sup> **REAL, R. (1958)**. “Especialidad de las personas jurídicas” en *Estudios Jurídicos en memoria de Juan José AMÉZAGA*, Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Montevideo, 1958, pp. 314 y ss.

identificación digital con tal sólo cumplir los requisitos exigidos por la Ley N° 18.600?

¿Y las demás personas jurídicas estatales?

Se impone la respuesta negativa, salvo que su Ley de creación y/o modificativas le hubiese atribuido en forma expresa tal cometido y en forma previa a tramitar la solicitud para prestar servicios de certificación acreditado.

La Constitución de la República es clara en el punto y no admite dos opiniones.

**“Artículo 190:** *Los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados no podrán realizar negocios extraños al giro que preceptivamente les asignen las leyes, ni disponer de sus recursos para fines ajenos a sus actividades normales”.*

Si se otorgase la autorización para ser prestador de servicios de certificación acreditado a un Ente Autónomo o Servicio Descentralizado que hubiese cumplido con los requisitos de la Ley N° 18.600, éste no sería competente para ello si la Ley de su creación y/o modificativas no le hubiese atribuido tal cometido y se desconocería el principio de especialidad recogido en el Art. 190 de la Constitución de la República, con lo cual la autorización sería ilegítima, ya que se otorgaría una autorización a quien no se debía otorgar.

Como consecuencia necesaria de lo expuesto, no sólo sería ilegítima la conducta del Ente Autónomo o del Servicio Descentralizado que prestare los servicios de certificación acreditados, sino también de la Unidad de Certificación Electrónica, porque para que el Ente Autónomo o el Servicio Descentralizado y/o la persona jurídica de derecho público no estatal pueda desarrollar tales actividades, es la propia UCE la que debe autorizar como Prestador al Ente Autónomo o al Servicio Descentralizado y/o la persona jurídica de derecho público no estatal, debiendo por lo tanto no sólo controlar para conceder tal autorización el cumplimiento de los requisitos exigidos por la Ley N° 18.600 sino además, y en forma necesaria, analizar si la persona jurídica que solicita ser prestador de servicios de Certificación Acreditado tiene competencia para ello.

Asimismo, está en juego el principio de subsidiariedad.

Con claridad meridiana apunta Augusto Durán Martínez (2003) que “el principio de subsidiariedad es un principio de organización política de la sociedad que deslinda el ámbito de competencia de sus integrantes y que tiene su fuente en la doctrina social de la Iglesia Católica”<sup>250</sup>.

En nuestro país el principio de subsidiariedad ha tenido recepción expresa en el sector turismo en el ámbito legislativo (artículo 3 del decreto-ley N° 14.335, de

---

<sup>250</sup> **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2003).** *Recaudación de contribuciones de seguridad social y pago de prestaciones de seguridad social por la Administración Nacional de Correos a través del giro postal: principio de subsidiariedad, principio de especialidad, desviación de poder en Casos de Derecho Administrativo*, Vol. III (pp.79-97).



23 de diciembre de 1974) pero también ha sido recibido de manera general en nuestra Constitución<sup>251</sup>.

De los artículos 5, 7, 8, 10, 11, 12 y 72, entre otros, de la Constitución, se desprende que nuestro ordenamiento parte de la dignidad de la persona humana y de la libertad. La Constitución parte de la legitimidad de los derechos del hombre, los que sólo pueden ser limitados por el Estado por ley en función del bien común o por razones de interés general como dice el texto<sup>252</sup>.

Una actuación del Ente Autónomo o del Servicio Descentralizado como prestador de tales servicios de certificación que están fuera de su competencia supone en los hechos, además, un desconocimiento del principio de subsidiariedad, pues nada justifica una actividad estatal en la especie que pueda prestarse por el sector privado, como ha señalado Durán Martínez, como ocurre en la actualidad, sin que exista una distorsión social al respecto.

Esto es, la Unidad de Certificación Electrónica (UCE), en el caso de las personas jurídicas estatales, deberá controlar en primer lugar si la Ley de creación y/ o modificativas de la persona jurídica estatal solicitante le han impuesto tal cometido; para luego verificar si cumple los requisitos exigidos por la Ley N° 18.600.

Y, por último, en este punto, en caso de provocar un daño a un tercero, no caben dudas acerca de la generación, en primer lugar, de Responsabilidad del Ente descentralizado en cuestión y del Estado, como persona pública estatal mayor, tanto por acción como por omisión (Art. 24 de la Constitución de la República).

Y de sus funcionarios<sup>253 254</sup>.

El artículo 18 de la Ley N° 18.600 establece las obligaciones de los prestadores de servicios de certificación acreditados.

Todos los prestadores de servicios de certificación acreditados deben cumplir con las siguientes obligaciones:

**1) Abstenerse de generar, exigir o, por cualquier otro medio, tomar conocimiento o acceder bajo ninguna circunstancia, a los datos de creación de firma**

---

<sup>251</sup> **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2003)**. Recaudación de contribuciones de seguridad social y pago de prestaciones de seguridad social por la Administración Nacional de Correos a través del giro postal... ..., pp. 79 y ss.

<sup>252</sup> **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2003)**. Recaudación de contribuciones de seguridad social y pago de prestaciones de seguridad social por la Administración Nacional de Correos a través del giro postal... ..., pp. 79 y ss.

<sup>253</sup> **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2019)**. Responsabilidad patrimonial del Estado por omisión. *Estudios de Derecho Administrativo*, (19), 43-67.

<sup>254</sup> **SCHIAVI, P. (2016)**. Acción de repetición contra funcionarios públicos en el Uruguay. *Estudios de Derecho Administrativo*, (14), 653-687.

electrónica avanzada de los titulares de los certificados reconocidos por él emitidos.

**2)** Proporcionar al solicitante antes de la expedición del certificado reconocido la siguiente información mínima, que deberá transmitirse de forma gratuita, por escrito o por vía electrónica:

A) Las obligaciones del firmante, la forma en que han de custodiarse los datos de creación de firma, el procedimiento que haya de seguirse para comunicar la pérdida o posible utilización indebida de dichos datos y determinados dispositivos de creación y de verificación de firma electrónica avanzada que sean compatibles con los datos de firma y con el certificado reconocido expedido.

B) Los mecanismos para garantizar la fiabilidad de la firma electrónica avanzada de un documento a lo largo del tiempo.

C) El método utilizado por el prestador para comprobar la identidad del firmante u otros datos que figuren en el certificado reconocido.

D) Las condiciones precisas de utilización del certificado reconocido, sus posibles límites de uso y la forma en que el prestador garantiza su responsabilidad patrimonial.

E) Las acreditaciones que haya obtenido el prestador de servicios de certificación.

F) Las demás informaciones contenidas en la declaración de prácticas de certificación. La información citada anteriormente que sea relevante para terceros afectados por los certificados reconocidos deberá estar disponible a instancia de éstos.

**3)** Mantener un registro actualizado de certificados reconocidos en el que se indicarán los certificados expedidos y si están vigentes o si su vigencia ha sido suspendida o extinguida. La integridad del registro se protegerá mediante la utilización de los mecanismos de seguridad adecuados.

**4)** Garantizar la disponibilidad de un servicio de consulta sobre la vigencia de los certificados reconocidos.

**5)** Informar a la Unidad de Certificación Electrónica cualquier modificación de las condiciones que permitieron su acreditación durante la vigencia de su inscripción en el Registro de Prestadores de Servicios de Certificación Acreditados.

El artículo 19 de la Ley Nº 18.600 regula el cese de la actividad de un prestador de servicios de certificación acreditado.

El prestador de servicios de certificación acreditado que vaya a cesar en su actividad deberá comunicarlo a los titulares de certificados reconocidos que hubiere expedido y podrá transferir su gestión, con su consentimiento expreso, a otro prestador de servicios de certificación acreditado o, en caso contrario, extinguir su vigencia.

La referida comunicación deberá efectuarse con una antelación mínima de sesenta días al cese efectivo de su actividad e informará, en su caso, sobre las características del prestador al que se propone la transferencia. La comunicación deberá realizarse perentoriamente dentro de los primeros veinte días y los titulares de los certificados contarán con un plazo de veinte días a partir de la recepción de la comunicación para dar su consentimiento.

El prestador cesante deberá comunicarlo a la Unidad de Certificación Electrónica con una antelación de veinte días al cese efectivo de su actividad y deberá indicar el destino que dará a los certificados reconocidos, especificando si los va a transferir y a quién, o si los dejará sin efecto.

La inscripción del prestador de servicios de certificación en el Registro de Prestadores de Servicios de Certificación Acreditados será cancelada de oficio por la Unidad de Certificación Electrónica, cuando aquel cese en su actividad.

La Unidad de Certificación Electrónica se hará cargo de la información relativa a los certificados reconocidos que se hubieren dejado sin efecto por el prestador de servicios de certificación, de conformidad con lo previsto en el numeral 3) del artículo 18.

En tal sentido, el artículo 25° del Decreto N° 70/018 de 19 de marzo de 2018, reglamentario de la Ley N° 18.600 en el Capítulo VI “Procedimiento de acreditación de prestados de servicios de confianza” regula la revocación de la acreditación de los prestadores de servicios de confianza de identificación digital al disponer que *“...La acreditación de los prestadores de servicios de confianza de identificación digital quedará sin efecto en los siguientes casos: a. Por solicitud del prestador de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley N° 18.600. b. Revocación de la acreditación por sanción dispuesta por la UCE. La revocación de la acreditación tendrá efectos desde la fecha de la Resolución que la determine, la cual implicará que el prestador no podrá brindar más servicios de identificación digital en el marco de esta norma...”*

El artículo 20 de la Ley N° 18.600 regula la responsabilidad de los prestadores de servicios de certificación acreditados.

Los prestadores de servicios de certificación acreditados responderán por los daños y perjuicios que causen a cualquier persona en el ejercicio de su actividad, cuando incumplan las obligaciones que se estipulan en esta ley o actúen con negligencia. En todo caso, corresponderá al prestador de servicios de certificación acreditado demostrar que actuó con la debida diligencia.

El prestador de servicios de certificación acreditado sólo responderá de los daños y perjuicios causados por el uso indebido del certificado reconocido cuando no haya consignado en él, de forma claramente reconocible por terceros, el límite en cuanto a su posible uso o al importe del valor de las transacciones válidas que pueden realizarse empleándolo.

La responsabilidad será exigible conforme a las normas generales sobre la culpa contractual o extracontractual, según proceda, con las especialidades previstas en este artículo. Cuando la garantía que hubieran constituido los prestadores de servicios de certificación acreditados no sea suficiente para satisfacer la indemnización debida, responderán de la deuda con todos sus bienes presentes y futuros.

Lo dispuesto en este artículo se entiende sin perjuicio de lo establecido en la Ley N° 17.250, de 11 de agosto de 2000, relativa a las relaciones de consumo.

En ningún caso la responsabilidad que pueda emanar de la certificación efectuada por un prestador de servicios de certificación acreditado no estatal comprometerá la responsabilidad pecuniaria del Estado.

En tal sentido, el artículo 13° del Decreto N° 70/018 de 19 de marzo de 2018, reglamentario de la Ley N° 18.600 en el Capítulo V “Prestadores de servicios de confianza” dispone que “...*La responsabilidad de los prestadores de servicios de confianza acreditados se regirá por lo establecido para los prestadores de servicios de certificación en el artículo 20 de la Ley N° 18.600...*”

#### **5.4. CERTIFICADOS RECONOCIDOS: CONTENIDO. COMPROBACIÓN. VIGENCIA. EQUIVALENCIA.**

El artículo 21 de la Ley N° 18.600 establece el contenido de los certificados reconocidos.

Los certificados reconocidos tendrán el siguiente contenido:

- A) La indicación de que se expiden como tales.
- B) El código identificativo único del certificado.
- C) La identificación del prestador de servicios de certificación acreditado que expide el certificado, indicando su nombre o razón social, su domicilio, su correo electrónico, su número de identificación fiscal y sus datos de identificación registral.
- D) La firma electrónica avanzada del prestador de servicios de certificación acreditado que expide el certificado.
- E) La identificación del firmante a través de sus nombres, apellidos y documento de identidad para las personas físicas o la razón social y número de identificación fiscal para las personas jurídicas. Se podrá consignar en el certificado cualquier otra circunstancia del titular en caso de que sea significativa en función del fin propio del certificado y siempre que aquel dé su consentimiento.
- F) En los supuestos de representación, la indicación del documento que acredite las facultades del signatario para actuar en nombre de la persona física o jurídica a la que represente.
- G) Los datos de verificación de firma que correspondan a los datos de creación de firma que se encuentren bajo el control del firmante.
- H) El comienzo y el fin del período de validez del certificado.
- I) Los límites de uso del certificado, si se prevén.

La consignación en el certificado de cualquier otra información relativa al signatario requerirá su consentimiento expreso.

El artículo 22 de la Ley N° 18.600 regula la comprobación de identidad de los solicitantes.

La identificación de la persona física que solicite un certificado reconocido exigirá su comparecencia física ante los encargados de verificarla y se acreditará mediante el documento de identidad, pasaporte u otros medios legalmente admitidos.

En el caso de certificados reconocidos de personas jurídicas se exigirá la comparecencia física del representante, el que deberá acreditar mediante certificado notarial la representación invocada, la personería jurídica y su vigencia.

El artículo 23 de la Ley N° 18.600 regula la vigencia de los certificados reconocidos.

Los certificados reconocidos quedarán sin efecto si concurre alguna de las siguientes circunstancias:

- A) Expiración del período de validez del certificado.
- B) Revocación por el signatario, por la persona física o jurídica representada por éste o por un tercero autorizado.
- C) Pérdida o inutilización por daños del soporte del certificado.
- D) Utilización indebida por un tercero.
- E) Resolución judicial o administrativa que lo ordene.
- F) Fallecimiento del signatario o de su representado, incapacidad sobrevenida, total o parcial, de cualquiera de ellos, terminación de la representación o extinción de la persona jurídica representada.
- G) Cese en su actividad del prestador de servicios de certificación acreditado salvo que, previo consentimiento expreso del firmante, los certificados reconocidos expedidos por aquel sean transferidos a otro prestador de servicios de certificación acreditado.
- H) Inexactitudes graves en los datos aportados por el firmante para la obtención del certificado reconocido.

La pérdida de eficacia de los certificados reconocidos, en los supuestos de expiración de su período de validez y de cese de actividad del prestador de servicios de certificación acreditado, tendrá lugar desde que estas circunstancias se produzcan. En los demás casos, la extinción de la eficacia de un certificado reconocido surtirá efectos desde la fecha en que el prestador de servicios de certificación acreditado tenga conocimiento cierto de cualquiera de los hechos determinantes de ella y así lo haga constar en su registro actualizado de certificados reconocidos.

En cualquiera de los supuestos indicados el prestador de servicios de certificación acreditado habrá de publicar la extinción de eficacia del certificado reconocido y responderá de los posibles perjuicios que se causen al signatario o a terceros de buena fe por el retraso en la publicación. Corresponderá al prestador de servicios de certificación acreditado la prueba de que los terceros conocían las circunstancias invalidantes del certificado reconocido.

El prestador de servicios de certificación acreditado podrá suspender temporalmente la eficacia de los certificados reconocidos expedidos si así lo

solicita el firmante o sus representados o lo ordena una autoridad judicial o administrativa. La suspensión surtirá efectos en la forma prevista en los dos incisos anteriores.

El artículo 24 de la Ley N° 18.600 regula la equivalencia de certificados.

Los certificados reconocidos podrán ser emitidos por entidades no establecidas en el territorio nacional y serán equivalentes a los otorgados por prestadores de servicios de certificación acreditados, cuando exista un convenio internacional ratificado por la República Oriental del Uruguay y se encuentre vigente.

Por su parte el Inciso 2º) del artículo 24 de la Ley N° 18.600 fue agregado por el artículo 116 de la Ley N° 19.355 de 19 de diciembre de 2015: "Igualmente serán válidos aquellos certificados emitidos por una autoridad de certificación extranjera, siempre que cumplan con los requisitos establecidos por la presente ley y su reglamentación y exista un acuerdo de reconocimiento recíproco entre la Entidad acreditadora del país de origen del certificado y la Unidad de Certificación Electrónica".

## **5.5. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS FIRMANTES O SIGNATARIOS.**

El Capítulo V de la Ley N° 18.600 (2009) regula los derechos y obligaciones de los firmantes o signatarios.

El artículo 25 de la Ley N° 18.600 consagra **los derechos del firmante o signatario**.

El firmante o signatario tiene los siguientes derechos:

**A)** A ser informado por el prestador de servicios de certificación acreditado, con carácter previo a la emisión del certificado reconocido, de acuerdo con lo establecido en el numeral 2) del artículo 18.

**B)** A que el prestador de servicios de certificación acreditado emplee los elementos técnicos disponibles para brindar seguridad y confidencialidad a la información proporcionada por él y a ser informado sobre ello.

**C)** A que el prestador de servicios de certificación acreditado le informe sobre su domicilio en la República Oriental del Uruguay y sobre los medios a los que puede acudir para solicitar aclaraciones, dar cuenta del mal funcionamiento del sistema o presentar sus reclamos.

El artículo 26 de la Ley N° 18.600 establece **las obligaciones del firmante o signatario**.

Son obligaciones del firmante o signatario:

A) Brindar declaraciones exactas y completas en el momento de proporcionar los datos de su identidad personal u otras circunstancias objeto de certificación.

B) Mantener el control exclusivo de sus datos de creación de firma electrónica avanzada, no compartirlos e impedir su divulgación.

C) Utilizar un dispositivo de creación de firma electrónica avanzada técnicamente confiable.

D) Solicitar la revocación de su certificado reconocido al prestador de servicios de certificación acreditado ante cualquier circunstancia que pueda haber comprometido la privacidad de sus datos de creación de firma.

E) Informar sin demora al prestador de servicios de certificación acreditado el cambio de alguno de los datos contenidos en el certificado reconocido que hubiera sido objeto de verificación.

El artículo 27 de la Ley Nº 18.600 establece **la responsabilidad de los representantes o administradores** de las personas jurídica al disponer que *“Para el caso en que el titular del certificado reconocido sea una persona jurídica serán responsables sus representantes o administradores de acuerdo con lo establecido en esta ley y en las normas generales en la materia.”*

## **6.- LA EXIGENCIA DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ADECUADO COMO GARANTÍA JURÍDICA ANTE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL.**

Julián Valero Torrijos (2019) destaca, siguiendo a Ramio (2018), que en lo que refiere específicamente a las Administraciones públicas, se ha destacado que en el proceso para la efectiva implantación de la inteligencia artificial se observan al menos tres fases: a) Automatización *robótica* de procesos, que afecta principalmente a elementos burocráticos y rutinarios, resultando imprescindible en esta fase la digitalización y la implantación de sistemas automatizados de apoyo a la toma de decisiones. b) Automatización *cognitiva*, que implica ya la aplicación real de inteligencia artificial en sentido estricto, siendo los principales desafíos el tipo de información que se estructura en el sistema, y los criterios utilizados para el diseño de los algoritmos; Y, c) Inteligencia artificial en su máxima expresión, lo que supone implantar la informática afectiva, el análisis predictivo y la utilización de máquinas con capacidad de aprendizaje; donde ya entran en juego los valores, las premisas ideológicas en las que se sustenta la tecnología y, en particular, los problemas relativos al sesgo de las decisiones<sup>255</sup>.

Teniendo en cuenta la derivación formal del principio de buena administración, la necesaria adopción de un acto administrativo como premisa inexcusable para la utilización de un sistema de inteligencia artificial ha de realizarse a través de la tramitación de un procedimiento administrativo (Ponce, 2001) que, en todo caso, debería ajustarse a las concretas características de la tecnología que se pretende emplear, por lo que dicho procedimiento habrá de ser el adecuado para el cumplimiento de dicha finalidad; además de que, adicionalmente, con esta exigencia se facilita el ejercicio de los derechos formales (Cerrillo, 2019), planteamiento nada desdeñable en este ámbito de la inteligencia artificial como más adelante se argumentará<sup>256</sup>.

---

<sup>255</sup> **VALERO TORRIJOS, J. (2019)**. Las garantías jurídicas de la inteligencia artificial en la actividad administrativa desde la perspectiva de la buena administración. *Revista Catalana de Dret Públic*, (58), 82-96. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i58.2019.3307>.

<sup>256</sup> **VALERO TORRIJOS, J. (2019)**. Las garantías jurídicas de la inteligencia artificial en la actividad administrativa desde la perspectiva de la buena administración. *Ob. Cit.*

Así, en primer lugar y como requisito previo, la intención de utilizar la inteligencia artificial en un determinado supuesto debería hacerse pública ofreciendo un plazo adecuado para formular objeciones específicas sobre dicha decisión al margen de la concreta configuración de los algoritmos. En este sentido, sin perjuicio de que la participación tanto individual como colectiva debería constituir uno de los ejes principales del procedimiento (Cerrillo, 2019; Ponce, 2019), el trámite de información pública previsto en el artículo 83 LPAC constituye una exigencia ineludible teniendo en cuenta la naturaleza del procedimiento, en particular las concretas características de la inteligencia artificial.

Incluso, más allá de la mera formulación de alegaciones, debiera adoptarse como criterio general la transparencia por defecto (Velasco, 2019), de manera que se favorezca la colaboración de aquellos grupos sociales o individuos que tengan capacidad real para evaluar el algoritmo no solo durante el procedimiento previo a su adopción formal sino, incluso, con posterioridad durante su efectiva utilización. Más aún, esta exigencia de transparencia resulta imprescindible para tratar de evitar la prevalencia de intereses corporativos o sectoriales (Cotino, 2019)<sup>257</sup>.

En este sentido, desde la imprescindible apertura del período de información pública, la evaluación del impacto de los concretos algoritmos que se van a utilizar debiera considerarse un trámite esencial con independencia de que tenga lugar o no un tratamiento de datos de carácter personal, de manera que se tengan en cuenta los riesgos potenciales y se apliquen las exigencias del principio de proporcionalidad a la hora de decidir la utilización de técnicas de inteligencia artificial y, sobre todo, las concretas condiciones sobre las que operarán los algoritmos<sup>258</sup>.

Más aún, al margen de la perspectiva relativa a los derechos y libertades individuales, lo cierto es que, con carácter general, el análisis de riesgos y la evaluación de impacto en el proceso de transformación digital de las Administraciones públicas están llamados a jugar un papel de especial trascendencia para facilitar la adecuada defensa de los grupos y los intereses colectivos, particularmente cuando los algoritmos vayan a ser utilizados en contextos de singular complejidad tecnológica como los entornos de ciudades inteligentes (Ritsema, 2019).

Se trata de una cuestión de máxima urgencia, de manera que, entre otros aspectos de enorme trascendencia ética, se pueda asegurar el respeto a la dignidad humana y los derechos fundamentales, la efectiva responsabilidad por las decisiones que se adopten, el origen lícito de los datos y su calidad, así como la transparencia y trazabilidad de los sistemas en ámbitos materiales singularmente sensibles (Martínez, 2018).

---

<sup>257</sup> **VALERO TORRIJOS, J. (2019)**. Las garantías jurídicas de la inteligencia artificial en la actividad administrativa desde la perspectiva de la buena administración. *Ob. Cit.*

<sup>258</sup> **VALERO TORRIJOS, J. (2019)**. Las garantías jurídicas de la inteligencia artificial en la actividad administrativa desde la perspectiva de la buena administración. *Ob. Cit.*



La propia complejidad inherente a la inteligencia artificial, los riesgos que han de valorarse y, asimismo, la diversidad de puntos de vista a tener en cuenta justifican la necesaria participación de equipos multidisciplinares y especializados (Turner, 2019), lo que puede conseguirse a través de grupos de trabajo u órganos formalizados integrados por profesionales de las respectiva entidad pública debidamente cualificados e, incluso, expertos y representantes sociales que dieran respuesta a las exigencias de participación propias del gobierno abierto.

Adicionalmente, desde esta perspectiva, más allá de la apertura del procedimiento a la participación externa y de las garantías legales para la actuación administrativa automatizada, deberían incorporarse preceptivamente al menos informes técnicos, jurídicos y éticos que ofrecieran elementos de juicio adecuados para ponderar los diversos aspectos que se han expuesto en las páginas anteriores<sup>259</sup>.

---

<sup>259</sup> **VALERO TORRIJOS, J. (2019)**. Las garantías jurídicas de la inteligencia artificial en la actividad administrativa desde la perspectiva de la buena administración. *Ob. Cit.*

## V. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARIOS ELECTRÓNICOS: EL DERECHO DE AUDIENCIA ANTES DE LA IMPOSICIÓN DE UNA MEDIDA INDIVIDUAL DESFAVORABLE Y EL DERECHO DE ACCESO A EXPEDIENTES CUANDO SE OSTENTE UN INTERÉS LEGÍTIMO.

**SUMARIO:** 1.- ENCUADRE CONCEPTUAL Y TÉCNICO. 2.- POTESTAD DISCIPLINARIA, COMPONENTE DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD, COMO ELEMENTO INDISPENSABLE EN UN ESTADO DE DERECHO. 3.- PRINCIPIOS RECTORES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO Y SUS NUEVAS DIMENSIONES. 4.- DEBER DE RESERVA DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN TIEMPOS DE INTERNET Y REDES SOCIALES. 5.- DEBER DE RESERVA DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS: ALCANCES Y REGULACIÓN EN NUESTRO DERECHO POSITIVO. 6.- CALIFICACIÓN DE LA FALTA ADMINISTRATIVA Y CUANTIFICACIÓN DE LA SANCIÓN DISCIPLINARIA EN CASO DE VIOLACIÓN DEL DEBER DE RESERVA. 7.- UN ENFOQUE DE CASOS: 1.- LICENCIAS MÉDICAS Y REDES SOCIALES. 2.- PUBLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN INTRANET Y PÁGINAS WEB DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. 3.- VIOLACIÓN DE LA RESERVA DEL SUMARIO POR FILTRACIONES A LOS MEDIOS DE PRENSA.

*“1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.*

*2. Este derecho incluye en particular: - el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente; - el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto a los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial; - la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones...”<sup>260</sup>*

### 1.- ENCUADRE CONCEPTUAL Y TÉCNICO.

Jaime Rodríguez-Arana (2010) subraya que el derecho a la **“buena administración”**, consagrado en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea —Título V, sobre “Ciudadanía”; artículo 41, sobre el “Derecho a

---

<sup>260</sup> Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2020) - Título V, sobre “Ciudadanía”; artículo 41, sobre el “Derecho a una buena Administración”.

una buena Administración”— en tanto verdadero “derecho” de los ciudadanos y obligación de las administraciones públicas que ha calado en la legislación y en la jurisprudencia como expresión aglutinante de su buen funcionamiento se ha positivado en una serie de principios específicos, mandatos y directrices para las administraciones públicas, entre ellos, **el derecho de audiencia antes de la imposición de una medida individual desfavorable, y el derecho de acceso a expedientes cuando se ostente interés legítimo**<sup>261</sup>.

De ahí la importancia del estudio del procedimiento administrativo disciplinario en su nueva dimensión, **el procedimiento disciplinario electrónico**, que presupone nuevas dimensiones de los derechos esenciales y clásicos de los funcionarios en todo procedimiento disciplinario, dimensiones esenciales como el derecho a ser oído antes de la adopción de una resolución desfavorable así como acceder al expediente donde se tramita una investigación administrativa y/o sumario del cual es parte, como principio específico de la buena administración electrónica.

En el marco de los nuevos procedimientos administrativos electrónicos, los procedimientos disciplinarios empezarán a canalizarse a través de canales y expedientes electrónicos, con lo cual, se torna esencial, estudiar las bases de los procedimientos disciplinarios, teniendo en cuenta, los principios especiales de tales procedimientos, y los derechos a la honra y dignidad de las personas que son objeto de tales procedimientos, ante los riesgos que puede suponer la digitalización.

Por otro lado, la viralización permanente y masiva de información a través de las redes sociales empieza de a poco a impactar en conductas de funcionarios públicos, que, en un uso irresponsable de redes sociales, empiezan a ser sometidos a procedimientos disciplinarios que buscan determinar la existencia o no de faltas administrativas, en pleno auge de redes sociales y de nuevos conceptos como el de reputación on line, ya sea personal y/o corporativa.

De ahí que más adelante haremos referencia a un Derecho Administrativo Disciplinario *en tiempos de internet y redes sociales*.

## **2.- POTESTAD DISCIPLINARIA, COMPONENTE DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD, COMO ELEMENTO INDISPENSABLE EN UN ESTADO DE DERECHO.**

García de Enterría citado por Mariella Saettone (2014) define la potestad disciplinaria como una potestad de supremacía especial que constituye además una de las manifestaciones de la potestad sancionatoria de autoprotección administrativa, diferenciándola así, cualitativamente con la potestad punitiva penal que es característica de la supremacía general<sup>262</sup>.

---

<sup>261</sup> **RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2010)**. El derecho fundamental a la buena administración en la Constitución española y en la Unión Europea: ...pp. 117-149.

<sup>262</sup> **SAETTONE MONTERO, M. (2014)**. Procedimiento disciplinario. *Estudios de Derecho Administrativo*, (10), 159-196.

Por otra parte, Risso Ferrand citado por Mariella Saettone (2014) destaca justamente que la potestad disciplinaria, que es de principio y que debe ejercerse en el marco del debido proceso, es también un componente del principio de responsabilidad, elemento indispensable en un Estado de Derecho<sup>263</sup>.

Y ello es así, en la medida que la Administración Pública es estructuralmente una organización, con características especiales, por su función, constituida por hombres y mujeres que le dan vida al accionar del Estado de Derecho en el marco de una estructura jerarquizada internamente<sup>264</sup>.

Mariella Saettone (2014) subraya que el ejercicio de la función pública implica una responsabilidad especial y un compromiso de servicio que se asume frente a la comunidad y es justamente en sintonía con esa característica especial de servicialidad de la Administración Pública que nuestra Constitución establece que los funcionarios están al servicio de la Nación ( art. 58 ) y que el funcionario existe para la función y no la función para el funcionario (art.59) debiendo servir con imparcialidad al interés general. Es en este contexto y en el marco de la relación jurídica de jerarquía, que se les ha otorgado a los jefes de las distintas reparticiones públicas, el ejercicio de la potestad disciplinaria para tutelar el buen ejercicio de la función pública<sup>265</sup>.

El buen ejercicio de la función pública hace también por cierto, al concepto de la buena administración en tanto como advierte Durán Martínez el mismo es un principio, un deber y un derecho en tanto institución de servicio a la persona humana<sup>266</sup>.

Es en ese mismo sentido que Mariano Brito expresaba que el procedimiento disciplinario y también la infracción y la sanción han de desenvolverse respondiendo a las exigencias ontológicas del sistema jurídico uruguayo; el funcionario en cuanto persona humana que trabaja y el Estado ente para el bien común del más alto rango. Por ello afirmaba muy claramente el prestigioso autor uruguayo que *“el procedimiento disciplinario es sólo un medio jurídico para el ejercicio de los poderes disciplinarios, por lo cual es desarrollo del poder estatal y como tal está sujeto a los límites y condiciones que conforman su juridicidad en el Estado de Derecho”*<sup>267</sup>.

En la doctrina uruguaya, Durán Martínez señala que se pueden establecer cuatro elementos esenciales que conforman el poder disciplinario de la Administración: a) sujetos, b) objeto c) motivo y d) fin. En cuanto al primer elemento,

---

<sup>263</sup> SAETTONE MONTERO, M. (2014). Procedimiento disciplinario, pp..159-196.

<sup>264</sup> SAETTONE MONTERO, M. (2014). Procedimiento disciplinario, pp..159-196.

<sup>265</sup> SAETTONE MONTERO, M. (2014). Procedimiento disciplinario, pp..159-196.

<sup>266</sup> SAETTONE MONTERO, M. (2014). Procedimiento disciplinario, pp..159-196.

<sup>267</sup> SAETTONE MONTERO, M. (2014). Procedimiento disciplinario, pp..159-196.

necesariamente, el sujeto que ejerce la potestad disciplinaria es la Administración Pública, concretamente el jerarca que tiene la potestad de establecer las sanciones correctivas y el sujeto pasivo es siempre un funcionario público. El objeto de este procedimiento es la aplicación de una sanción disciplinaria, el motivo es la comprobación de la existencia de una falta administrativa y el fin es la tutela del buen funcionamiento del servicio. Si bien es cierto que el procedimiento administrativo disciplinario tiene cierta similitud con el proceso penal en cuanto a su carácter represivo, tienen un objeto y fundamento distinto. En efecto, el objeto del procedimiento disciplinario es determinar la comisión de una falta administrativa por violación de los deberes funcionales y aplicar la sanción correspondiente con una finalidad clara que es proteger el desarrollo correcto de la función pública<sup>268</sup>.

La viralización permanente de información y contenidos en internet y en las redes sociales impacta, sin dudas, a la hora de la valoración de las distintas circunstancias para calificar las faltas administrativas, en la medida que cada día es más común que una violación de las obligaciones funcionales tome estado público en internet y en las distintas redes sociales.

Es en este contexto, que el deber de reserva adquiere nuevas dimensiones en la medida que la violación de este se ve potenciada ante el impacto de las nuevas tecnologías, internet, y las redes sociales.

Esta situación no está contemplada en forma expresa en el derecho positivo uruguayo.

Las nuevas tecnologías, internet y las redes sociales impactan de lleno en el derecho administrativo disciplinario en dos aspectos esenciales, por un lado, el riesgo de violentar el deber de reserva es mucho más alto en la medida de que, por ejemplo, con cualquier dispositivo celular podría “fotografiar” cualquier expediente en soporte físico o electrónico; y por otro lado, la viralización de esa información en segundos puede ocasionar un perjuicio enorme a la imagen pública de la Administración.

La necesidad de aggiornar las distintas regulaciones y procedimientos administrativos disciplinarios se impone de manera de contemplar las cada vez más frecuentes situaciones de violaciones de deberes funcionales originadas en internet y en las redes sociales.

### **3.- PRINCIPIOS RECTORES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO Y SUS NUEVAS DIMENSIONES.**

Durán Martínez citado por por Mariella Saettone (2014) destaca dos aspectos importantes en relación a los principios generales del procedimiento administrativo previstos en el art.2 del Decreto 500/991, en primer lugar que ellos son pre existentes a su consagración positiva y en segundo lugar la

---

<sup>268</sup> SAETTONE MONTERO, M. (2014). Procedimiento disciplinario, pp..159-196.

influencia de la Constitución española de 1978 en la redacción de dicha disposición cuando establece que “ *La Administración Pública debe servir con objetividad los intereses generales con sometimiento pleno al Derecho y debe actuar de acuerdo con los siguientes principios generales ...*”, texto similar al art. 103 de dicha Constitución<sup>269</sup>.

Ahora bien según se desprende del Decreto N° 500/ 991 los principios que inspiran el procedimiento disciplinario en nuestro país, además de los principios generales establecidos en el art.2 son: a) principio de legalidad objetiva, b) principio de impulsión de oficio c) principio de instrucción, d) principio de verdad material e) principio de tutela del funcionario en el procedimiento disciplinario, el derecho de defensa y el derecho de producir prueba f) principio de decisión expresa y fundada g) principio de la naturaleza administrativa de la infracción y la represión disciplinarias (arts. 170, 171, 173 y 174) del Decreto N° 500<sup>270</sup>.

La Ley N° 19.121, de 20 de agosto de 2013, establece en Uruguay la regulación del Estatuto del Funcionario Público de la Administración Central, con el objeto regular las relaciones de trabajo del Poder Ejecutivo con sus funcionarios públicos, en un marco de profesionalización, transparencia, eficacia y eficiencia.

El artículo 71 de la referida Ley establece los principios rectores en el ejercicio de la potestad disciplinaria.

La potestad disciplinaria se ejercerá de acuerdo a los siguientes principios:

- **De proporcionalidad o adecuación.** De acuerdo con el cual la sanción debe ser proporcional o adecuada en relación con la falta cometida.
- **De culpabilidad.** De acuerdo con el cual se considera falta disciplinaria los actos u omisiones intencionales o culposas, quedando excluida toda forma de responsabilidad objetiva.
- **De presunción de inocencia.** De acuerdo con el cual el funcionario sometido a un procedimiento disciplinario tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad y se presumirá su inocencia mientras no se establezca su culpabilidad por resolución firme dictada con las garantías del debido proceso, sin perjuicio de la adopción de las medidas preventivas que correspondan.
- **Del debido proceso.** De acuerdo con el cual en todos los casos de imputación de una irregularidad, omisión o delito, se deberá dar al interesado la oportunidad de presentar descargos y articular su defensa, sobre los aspectos objetivos o subjetivos del caso, aduciendo circunstancias atenuantes de responsabilidad o causas de justificación u otras razones.
- **"Non bis in idem".** De acuerdo con el cual ningún funcionario podrá ser sometido a un procedimiento disciplinario más de una vez por un mismo y único

---

<sup>269</sup> SAETTONI MONTERO, M. (2014). Procedimiento disciplinario, pp..159-196.

<sup>270</sup> SAETTONI MONTERO, M. (2014). Procedimiento disciplinario, pp..159-196.

hecho que haya producido, sin perjuicio de las responsabilidades penales o civiles que pudieren coexistir.

- **De reserva.** El procedimiento disciplinario será reservado, excepto para el sumariado y su abogado patrocinante. La violación a este principio será considerada falta grave.

Los mismos principios están consagrados en el art. 3 del nuevo Decreto N° 222/2014 que regula el procedimiento disciplinario.

Si bien, generalmente, aún se utiliza la expresión “debido proceso” en el ámbito administrativo, la expresión correcta sería como enseña Durán Martínez “debido procedimiento” para referirnos a este principio en el contexto mencionado precedentemente<sup>271</sup>.

Durán Martínez señala que existe acuerdo en Iberoamérica en que este principio comprende; a) el derecho a ser oído, lo que implica el derecho de acceder al expediente b) el derecho a ofrecer y producir prueba así como controlar su diligenciamiento, c) el derecho a ser asistido por un abogado d) el derecho a ser tratado con imparcialidad e) derecho a un procedimiento de duración razonable y d) derecho a una decisión fundada<sup>272</sup>.

Pero además implica actuar con eficacia para el logro del fin debido y con transparencia, por lo que para dicho autor buena administración y debido procedimiento en cierta forma coinciden.

Asimismo, **DURÁN MARTÍNEZ** destaca la especial trascendencia que tienen los siguientes principios en el procedimiento disciplinario ; el *principio de culpabilidad*, en el sentido de la exigencia de que la falta sea intencional o culposa, como ya vimos este principio es recogido expresamente en la ley 19121, el *principio de protección de la honra y de la dignidad del funcionario*, previsto en el art. 170 del Decreto N° 500/991 y también en la nueva ley al igual que el principio de la presunción de inocencia, correspondiendo a la Administración probar la responsabilidad del funcionario , el *principio de non bis in idem* previsto por el artículo 173 del Decreto N° 500/ 91 también previsto en la mencionada norma legal, lo cual implica que no se puede sancionar dos veces a un funcionario por un mismo hecho pero si se puede más de una sanción por un mismo hecho ya que pueden concurrir responsabilidades de distinta naturaleza penal, civil o política y el *principio del debido procedimiento y de derecho de defensa*<sup>273</sup>.

Por otra parte es pertinente tener presente que desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en especial en nuestro sistema interamericano la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido en el caso Baena Ricardo contra Panamá en su sentencia del año 2001 que; “Es *un derecho*

---

<sup>271</sup> SAETTONE MONTERO, M. (2014). Procedimiento disciplinario, pp..159-196.

<sup>272</sup> SAETTONE MONTERO, M. (2014). Procedimiento disciplinario, pp..159-196.

<sup>273</sup> SAETTONE MONTERO, M. (2014). Procedimiento disciplinario, pp..159-196.

*humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativa y en cualquier otro procedimiento cuya decisión puede afectar los derechos de las personas”<sup>274</sup>.*

#### **4.- DEBER DE RESERVA DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN TIEMPOS DE INTERNET Y REDES SOCIALES.**

En los tiempos que corren el Derecho Administrativo Disciplinario se enfrenta a enormes desafíos.

De ahí que hacemos referencia a un Derecho Administrativo Disciplinario *en tiempos de internet y redes sociales*.

El deber de reserva es quizás uno de los más importantes deberes de los funcionarios públicos.

No hay ningún tipo de dudas al respecto.

Y precisamente el deber de reserva adquiere nuevas dimensiones en la medida que la violación de este se ve potenciada ante el impacto de las nuevas tecnologías, internet, y las redes sociales.

El nuevo Estatuto de la Función Pública en el Uruguay impone la valoración de distintas circunstancias (el deber funcional violentado; el grado en que haya vulnerado la normativa aplicable; la gravedad de los daños causados; y el descrédito para la imagen pública de la Administración) para calificar las faltas de los funcionarios como leves, graves y muy graves, ameritando sólo éstas últimas, la sanción de destitución.

El funcionario que haga públicos divulgue, o dé a conocer a terceros documentos incurrirá en falta muy grave, pasible de destitución.

La viralización permanente de información y contenidos en las redes sociales impacta, sin dudas, a la hora de la valoración de las circunstancias referidas para calificar las faltas, en la medida que cada día es más común que una violación de las obligaciones funcionales tome estado público en internet y en las distintas redes sociales.

Esta situación no está contemplada en forma expresa en nuestro derecho positivo.

La violación del deber de reserva de los funcionarios públicos es un tema sumamente complejo en la medida que la confidencialidad y la reserva que caracterizan el ejercicio de la función pública pueden verse hoy violentadas “fácilmente” por medios electrónicos, internet o a través de, tan sólo, un teléfono

---

<sup>274</sup> SAETTONE MONTERO, M. (2014). Procedimiento disciplinario, pp..159-196.



celular (que cuenta con sistemas de audio, grabación y cámara, entre otras funcionalidades).

Cada vez son más frecuentes los casos de funcionarios públicos que violan el deber de reserva que rige su accionar, y que dicha violación toma estado público en los medios de prensa y en las redes sociales.

No tenemos dudas que la situación se agrava en forma notoria ya que, en estos casos, por ejemplo, el descrédito para la imagen pública de la Administración será mucho mayor, y el daño causado será muy difícil de cuantificar.

## **5.- DEBER DE RESERVA DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS: ALCANCES Y REGULACIÓN EN NUESTRO DERECHO POSITIVO.**

La sanción de la Ley N° 19.121 de 20 de agosto de 2013 que regula el Estatuto y la carrera administrativa del Funcionario Público en la Administración Central uruguaya, ha planteado, a juicio de Cristina Vázquez (2014), cambios de relevancia en varios aspectos<sup>275</sup>.

Entre ellos se puede mencionar lo relativo a las definiciones de situaciones jurídicas subjetivas de deber y función, como también en lo que tiene que ver con el derecho-deber de trabajar<sup>276</sup>.

La autora cita a Rubén Correa Freitas<sup>277</sup>, quien señala que con anterioridad a la sanción de la Ley N° 19.121, no existía una sistematización de los deberes y obligaciones de los funcionarios, marcándose la ausencia de un capítulo dedicado a los mismos en el Decreto-Ley N° 10.388 de 13 de febrero de 1943, mientras se dedicaba uno a los derechos funcionales.

El autor mencionaba la presencia de algunas normas dispersas en el capítulo sobre disposiciones generales, además de normas sobre prohibiciones, y citaba las normas en la materia, contenidas en el Texto Ordenado del Funcionario Público (TOFUP) actualizado al año 2010, en el Libro III<sup>278</sup>.

La regulación del Estatuto del Funcionario Público de la Administración está plasmada por la Ley N° 19.121 de 20 de agosto de 2013.

El Capítulo II del Título I de la Ley consagra disposiciones relativas a las condiciones de trabajo, derechos, deberes y obligaciones; prohibiciones e

---

<sup>275</sup> **VÁZQUEZ, C (2014)**. "Deberes de los funcionarios públicos en el estatuto del funcionario de la administración central"; *RDT Enero - Marzo 2014*; La LEY URUGUAY. Cita On Line UY/DOC/44/2014.

<sup>276</sup> **VÁZQUEZ, C (2014)**. "Deberes de los funcionarios públicos en el estatuto del funcionario de la administración central"; *Loc. Cit.* Cita On Line UY/DOC/44/2014.

<sup>277</sup> **CORREA FREITAS, R. y VÁZQUEZ, M. C. (2011)**. *Manual de Derecho de la función pública*. (2a.ed). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

<sup>278</sup> **VÁZQUEZ, C (2014)**. "Deberes de los funcionarios públicos en el estatuto del funcionario de la administración central"; *Loc. Cit.* Cita On Line UY/DOC/44/2014.

incompatibilidades para los funcionarios presupuestados y contratados del Poder Ejecutivo.

El artículo 29 establece una enumeración novedosa para nuestro derecho referida a los deberes y obligaciones de los funcionarios, disponiendo que los funcionarios deben actuar con arreglo a los siguientes deberes y obligaciones como por ejemplo respetar y cumplir la Constitución de la República, las leyes y disposiciones reglamentarias (numeral 1º).

En un punto que nos interesa especialmente, el numeral 7º dispone que los funcionarios deben *“Mantener reserva sobre asuntos e informaciones conocidos en razón de su función, aun después de haber cesado en la relación funcional”*.

Por su parte el artículo 30 contiene una enumeración de prohibiciones e incompatibilidades.

Sin perjuicio de las prohibiciones e incompatibilidades específicas establecidas por otras leyes, los funcionarios públicos están sujetos a una serie de siguientes prohibiciones e incompatibilidades, entre ellas, *“7) Disponer o utilizar información previamente establecida como confidencial y reservada con fines distintos a los de su función administrativa” y 8) “Utilizar, sin previa autorización, documentos, informes y otros datos, salvo que el ordenamiento jurídico permita su uso sin limitaciones”*.

La Ley Nº 19.121 incorpora el deber de reserva de los funcionarios públicos en el capítulo referido a sus deberes y obligaciones, lo cual debe complementarse con la prohibición, también regulada en la Ley, de divulgar información confidencial y reservada con fines distintos a los de su función.

En el marco del deber de reserva de los funcionarios públicos y de la utilización de información reservada o confidencial a la cual acceden en función de su cargo, debemos referirnos asimismo a la reciente modificación efectuada al artículo 69 del Decreto Nº 500/991 por el Decreto Nº 45/017 de 13 de febrero de 2017 (artículo 1º), al disponer en su nuevo párrafo que *“El funcionario que haga públicos, divulgue, o dé a conocer a terceros los documentos referidos en el presente artículo, excepto en los casos previstos por la ley, incurrirá en falta muy grave, pasible de destitución”*<sup>279</sup>.

No es la primera vez que disposiciones legales o reglamentarias consagran el deber de reserva de los funcionarios públicos.

Por último podemos señalar que en Uruguay no existe un tratamiento único de la información secreta definida por Ley<sup>280</sup>.

Por el contrario existen distintos regímenes de secreto con distintas consecuencias en caso de incumplimiento por parte de funcionarios públicos. Así

---

<sup>279</sup> **SCHIAVI, P. (2018)**. Destitución de funcionarios públicos en caso de violación de deber de reserva: a propósito de la nueva redacción del artículo 69 del Decreto 500/991 de 27 de setiembre de 1991. En: *Procedimiento administrativo disciplinario*. (pp.273-288). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

<sup>280</sup> **Información secreta definida por Ley**. Unidad de Acceso a la Información Pública (Uruguay). Sitio web: [www.uaip.gub.uy](http://www.uaip.gub.uy)

se puede hacer referencia a los *secretos comerciales – industriales*<sup>281</sup>; al *secreto de las comunicaciones*<sup>282</sup>; al *secreto bancario tributario*<sup>283</sup>; al *secreto*

---

<sup>281</sup> **Secretos comerciales – industriales.** • Código de Comercio, art. 101 por el que se establece dentro de las obligaciones de los corredores la de guardar secreto de las negociaciones que se les encargan. • Código Civil, art. 2256, establece la obligación de l depositario respecto a no violar el secreto de un depósito de confianza, asimismo tampoco puede obligado a revelarlo. • Ley N° 4.294, de 7 de enero de 1913, art. 4° por el que se establece que la oficina de estadísticas y publicaciones del Ministerio de Industria no debe comprometer el secreto de industria. • Ley N° 10.089, de 12 de diciembre de 1941, art. 47 el que determina que las solicitudes de patentes de invención denegadas, desistidas y abandonadas se deben conservar en un archivo secreto. • Ley N° 11.923, de 27 de marzo de 1953, art. 66 que establece la obligación que tienen los residentes en el país de presentar datos estadísticos requeridos por la Dirección General de Estadística y Censos. Dichos datos no deben comprometer el secreto del giro comercial. • Ley N° 13.669, de 1 de julio de 1968, por la que se ratifica el Tratado para la proscripción de armas nucleares en América Latina crea un órgano que tiene como obligación la no revelación de secretos de fabricación. • Ley N° 14.541, de 20 de julio de 1976, art. 5° por el que se establece la protección de los secretos comerciales en el ámbito de la Organización Internacional de Energía Atómica. • Ley N° 17.102, de 16 de mayo de 1999, art. 1° por el que se incluye dentro de la propiedad intelectual al secreto comercial. • Ley N° 17.164, de 2 de setiembre de 1999, art. 109 por el que se determina que la solicitud de patente es secreta hasta su publicación.

<sup>282</sup> **Secreto de las comunicaciones.** • Ley N° 14.705, de 23 de setiembre de 1977, art. 22 , Ley N° 15.604, de 27 de julio de 1984, art. 22 y Ley N° 16.303, de 14 de setiembre de 1992, art. 23 aseguran el secreto de las telecomunicaciones en el ámbito del Convenio Internacional de Telecomunicaciones. • Ley N° 16.967, de 10 de junio de 1998, art. 26 por el que se asegura el secreto de la correspondencia internacional. • Ley N° 17.930, de 19 de diciembre de 2005, art. 77 por el que se establece que la política postal debe asegurar secreto de la correspondencia.

<sup>283</sup> **Secreto bancario – tributario.** • Ley N° 14.306, de 29 de noviembre de 1974, art. 47 por el que se establece el secreto que debe guardar la Administración Tributaria en relación con todas las actuaciones administrativas o judiciales. • Ley N° 15.322, de 17 de setiembre de 1982, art. 25 determinante del secreto que deben guardar las personas dedicadas a la intermediación financiera. • Ley N° 16.696, de 30 de marzo de 2002, art. 22 por el que se señala el secreto que debe guardar el B.C.U. cuando ejerce actividad financiera. • Ley N° 17.292, de 25 de enero de 2001, art. 57 por el que se excluye del secreto bancario todo lo relativo al R.A.V.E. inclusive la información contenida en las declaraciones juradas. • Ley N° 17.704, de 27 de octubre de 2003, art. 12 por el que se establece que en caso de represión de la financiación del terrorismo no procede el secreto bancario. • Ley N° 17.861, de 28 de diciembre de 2004, art. 12 que establece que en caso de represión de la delincuencia organizada no procede el secreto bancario. • Ley N° 18.241, de 27 de diciembre de 2007, art. 6° que releva del secreto bancario al BPS respecto al Mides. • Ley N° 18.485, de 11 de mayo de 2009, art. 50 que releva el secreto bancario de los partidos políticos respecto a la Corte Electoral.

*estadístico*<sup>284</sup>; al *secreto profesional*<sup>285</sup>; al *secreto político y militar*<sup>286</sup>; al *secreto que deben guardar los funcionarios públicos*<sup>287</sup>, entre otras disposiciones<sup>288</sup>.

<sup>284</sup> **Secreto estadístico.** • Ley N° 15.664, de 30 de octubre de 1984, art. 4° por el que se establece el secreto estadístico para registros del B.R.O.U. • Ley N° 16.616, de 20 de octubre de 1994, por la que se regula el Sistema Estadístico Nacional, regido por el secreto estadístico.

<sup>285</sup> **Secreto profesional.** • Ley N° 14.005, de 17 de agosto de 1971, art. 2° por el que se determina que es secreta la información en poder del Registro Nacional de Órganos y Tejidos. • Ley N° 16.099, de 3 de noviembre de 1989, art. 1° por el que se establece el secreto profesional de los periodistas respecto a sus fuentes. • Ley N° 16.774, de 27 de setiembre de 1996, por la que se consagra el secreto profesional sobre los fondos de inversión. • Ley N° 17.202, de 24 de setiembre de 1999, cap. V, art. 5°, extiende las disposiciones del secreto profesional de la Ley N° 15.322 a las sociedades administradoras de fondos de inversión. • Ley N° 17.613, de 27 de diciembre de 2002, art. 30 por el que se establece el secreto profesional de las actuaciones de la comisión auditora del B.C.U. • Ley N° 17.823, de 7 de setiembre de 2004, art. 22 por el que se resguarda con el secreto profesional los indicadores de desarrollo de niños y adolescentes. • Ley N° 18.243, de 27 de diciembre de 2007, art. 19 por el que se determina que los expedientes e informaciones del B.S.E. están amparados por el secreto profesional. • Ley N° 18.331, de 11 de agosto de 2008, art. 11 por el que se establece el secreto profesional que están obligados a guardar quienes acceden o intervienen en el tratamiento de datos personales. • Ley N° 18.387, de 23 de octubre de 2008, art. 76 por el que se determina la inoponibilidad del secreto profesional de las entidades de intermediación financiera al síndico o interventor. • Ley N° 18.494, de 5 de junio de 2009, art. 7° por el que se establece el secreto profesional para los funcionarios de la Unidad de Información y Análisis Financiero.

<sup>286</sup> **Secreto político y militar.** • Código Penal art. 132 es delito contra la patria la revelación de secretos políticos o militares. • Ley N° 10.506, de 18 de setiembre de 1941, art. 424 por el que se determina como secreto el trámite referente a la organización y el material bélico de las instituciones armadas. • Ley N° 13.737, de 9 de enero de 1969, art. 41 por el que se exige de explicitación a los programas del Ministerio de Defensa Nacional que refieran a planes militares secretos. • Ley N° 14.157, de 21 de febrero de 1971, art. 61 por el que se establece el secreto profesional militar que debe guardar todo el personal militar. • Ley N° 17.728, de 26 de diciembre de 2003, art. 4° que excluye los secretos de estado de la cooperación técnico-militar con Rusia.

<sup>287</sup> **Secretos que deben guardar los funcionarios.** • Ley N° 15.098, de 23 de diciembre de 1980, art. 3° por el que se establece el deber que tienen los policías de no divulgar hechos o documentos que deban permanecer secretos; • Ley N° 15.524, de 9 de enero de 1984, art. 65 por el que se determina que los miembros del Tribunal de lo Contencioso Administrativo al dictar sentencia no pueden tomar en cuenta afirmaciones del actor que estén comprendidas dentro del secreto administrativo. • Ley N° 15.605, de 27 de julio de 1984, art. 15 por el cual el presidente de la Junta Directiva del Instituto Nacional de Carnes proporcionará a los demás miembros de la Junta las informaciones reservadas pudiendo establecer la obligatoriedad de la preservación del secreto; • Ley N° 15.709, de 28 de enero de 1985, art. 27 por el que se establece el secreto que deben guardar los funcionarios de ANTEL sobre ciertos asuntos teniendo en cuenta su naturaleza o instrucciones especiales; • Ley N° 16.736, de 5 de enero de 1996, art. 26 por el que se estatuye el secreto que deben guardar los funcionarios del MGAP en cumplimiento de funciones inspectivas; • Ley N° 18.401, de 24 de octubre de 2008, art. 27 el que determina que los empleados de la Corporación de Protección del Ahorro Bancario deben guardar secreto profesional.

<sup>288</sup> **Otras disposiciones.** • Ley N° 9.515, de 28 de octubre de 1935, art. 11 por el que se establece que las Juntas Departamentales pueden declarar secretas las sesiones. • Ley N° 13.711, de 6 de octubre de 1969, art. 4° por el que se garantiza el secreto del registro sobre menores con retardo mental que lleva el M.S.P. • Ley N° 14.294, de 31 de octubre de 1974, art. 23 por el que se establece el carácter secreto del registro que lleva la Comisión Nacional de Lucha contra la Toxicomanía. • Ley N° 16.698, de 25 de abril de 1995, art. 15 por el que el Poder Ejecutivo puede declarar secretos asuntos del Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio del Interior y Ministerio de Relaciones Exteriores. • Ley N° 16.758, de 26 de junio de 1996, art. 2° por el que las comisiones investigadoras parlamentarias

Nuestro derecho positivo no contiene aún ninguna disposición relativa al impacto de internet ni de las redes sociales en el derecho administrativo disciplinario, lo cual genera un vacío importante en la medida que cada vez son cada vez más los casos en los cuales existen investigaciones administrativas o sumarios relacionados a situaciones originadas en las redes sociales.

## **6.- CALIFICACIÓN DE LA FALTA ADMINISTRATIVA Y CUANTIFICACIÓN DE LA SANCIÓN DISCIPLINARIA EN CASO DE VIOLACIÓN DEL DEBER DE RESERVA<sup>289</sup>.**

La nueva legislación estableció cambios en materia sancionatoria, resaltando determinados principios, tales como el de proporcionalidad en la sanción, culpabilidad con exclusión de responsabilidad objetiva, debido proceso, presunción de inocencia entre otros. Esta nueva regulación, deberá ser analizada a la luz de nuestra Constitución y especialmente a través de las normas de ética en la función pública<sup>290</sup>.

Una clara y precisa definición de los deberes y obligaciones funcionales reviste enorme trascendencia debido a la definición de falta administrativa que realiza el ordenamiento jurídico<sup>291</sup>.

Así, ya en el artículo 169 del Decreto de Procedimiento Administrativo N° 500/991 de 27 de setiembre de 1991, se establece que es falta administrativa, susceptible de sanción disciplinaria *"todo acto u omisión del funcionario, intencional o culposo, que viole los deberes funcionales"*<sup>292</sup>.

Esta redacción, en cuanto remite la definición de falta administrativa a la violación de los deberes funcionales, torna medular que los mismos se encuentren claramente precisados en el ordenamiento jurídico aplicable. Otro tanto ocurre con la definición de falta disciplinaria adoptada en las normas de conducta en la función pública, que se examinan *"infra"*<sup>293</sup>.

---

pueden declarar secretas algunas actuaciones. • Ley N° 16.775, de 1 de octubre de 1996, art. 15 por el que se establece el carácter secreto de la información personal que se transmita dentro del marco del Convenio de seguridad Social con Grecia. • Ley N° 17.613, de 27 de diciembre de 2002, art. 3° por el que se garantiza el secreto de la identidad de los denunciantes ante el B.C.U. • Ley N° 17.668, de 15 de julio de 2003, art. 2° por el que se garantiza el secreto de la información del Registro Nacional de Órganos y Tejidos. • Ley N° 18.336, de 21 de agosto de 2008, art. 7° por el que se garantiza el secreto de las adopciones internacionales.

<sup>289</sup> **SCHIAVI, P. (2018)**. Destitución de funcionarios públicos en caso de violación de deber de reserva: a propósito de la nueva redacción del artículo 69 del Decreto 500/991 de 27 de setiembre de 1991; *Loc. Cit.* pág. 273 y siguientes.

<sup>290</sup> **VÁZQUEZ, C (2014)**. "Deberes de los funcionarios públicos en el estatuto del funcionario de la administración central"; *Loc. Cit.* Cita On Line UY/DOC/44/2014.

<sup>291</sup> **VÁZQUEZ, C (2014)**. "Deberes de los funcionarios públicos en el estatuto del funcionario de la administración central"; *Loc. Cit.* Cita On Line UY/DOC/44/2014.

<sup>292</sup> **VÁZQUEZ, C (2014)**. "Deberes de los funcionarios públicos en el estatuto del funcionario de la administración central"; *Loc. Cit.* Cita On Line UY/DOC/44/2014.

<sup>293</sup> **VÁZQUEZ, C (2014)**. "Deberes de los funcionarios públicos en el estatuto del funcionario de la administración central"; *Loc. Cit.* Cita On Line UY/DOC/44/2014.

En la Ley N° 19.121, el artículo 72 incorpora la misma definición de falta administrativa recogida en el Decreto N° 500/991, agregando que se consideran deberes funcionales las obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades del funcionario, establecidas por la regla de Derecho.

La redacción vigente del artículo 72 de la Ley N° 19.121 es:

*“Artículo 72: (Definición de falta).- La falta susceptible de sanción disciplinaria, es todo acto u omisión del funcionario, intencional o culposo, que viole los deberes funcionales. Consideranse deberes funcionales las obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades del funcionario, establecidas por la regla de derecho”.*

Al respecto apunta con acierto **Augusto Durán Martínez (2013)** que la primera parte de este artículo recoge textualmente el artículo 169 del decreto N° 500/991, de 27 de setiembre de 1991, que a su vez, repetía el artículo 181 del decreto N° 640/973, de 8 de agosto de 1973, que partía de una definición de SAYAGUÉS LASO. En efecto, el Maestro decía que *“la falta susceptible de sanción disciplinaria es todo acto u omisión del funcionario, intencional o culposo, que viole los deberes funcionales”*. La novedad aparece en la segunda oración, que no refiere a la culpabilidad sino a la tipicidad<sup>294</sup>.

A su vez, en el artículo 82 —que regula la destitución por ineptitud, omisión o delito— se define como omisión a efectos de dicha destitución, el incumplimiento muy grave de las obligaciones funcionales<sup>295</sup>.

¿Dónde ubicaríamos la violación del deber de reserva en las causales de destitución y su configuración reguladas en el artículo 82?

¿Es un incumplimiento muy grave de las obligaciones funcionales?<sup>296</sup>

A los efectos de estudiar la calificación de la falta administrativa y la cuantificación de la sanción disciplinaria, en caso de violación del deber de reserva, es necesario repasar la redacción actual del artículo 69 del Decreto N° 500/991, en la redacción dada por el artículo 1° del Decreto N° 45/017 de 13 de febrero de 2017<sup>297</sup>:

*"Artículo 69.- Todo funcionario, cuando eleve solicitudes, proyectos o produzca informes, dictámenes, etc., fundamentará su opinión en forma sucinta. Procurará en lo posible no incorporar a su texto el extracto de las actuaciones anteriores, ni reiterar datos, pero hará referencia a todo antecedente que permita ilustrar para su mejor resolución.*

---

<sup>294</sup> **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2014)**. Principios del derecho administrativo disciplinario... Loc. Cit. pág. 245 y siguientes.

<sup>295</sup> **SCHIAVI, P. (2018)**. Destitución de funcionarios públicos en caso de violación de deber de reserva: a propósito de la nueva redacción del artículo 69 del Decreto 500/991 de 27 de setiembre de 1991; Loc. Cit. pág. 273 y siguientes.

<sup>296</sup> **SCHIAVI, P. (2018)**. Destitución de funcionarios públicos en caso de violación de deber de reserva: a propósito de la nueva redacción del artículo 69 del Decreto 500/991 de 27 de setiembre de 1991; Loc. Cit. pág. 273 y siguientes.

<sup>297</sup> **SCHIAVI, P. (2018)**. Destitución de funcionarios públicos en caso de violación de deber de reserva: a propósito de la nueva redacción del artículo 69 del Decreto 500/991 de 27 de setiembre de 1991; Loc. Cit. pág. 273 y siguientes.

*Suscribirá aquellos con su firma, consignando su nombre, apellido y cargo.*  
***El funcionario que haga públicos, divulgue, o dé a conocer a terceros los documentos referidos en el presente artículo, excepto en los casos previstos por la ley, incurrirá en falta muy grave, pasible de destitución” (negrita es nuestra).***

La modificación reciente efectuada al artículo 69 tiene, en principio, tres alcances bien delimitados: en primer lugar refiere al deber de reserva de los funcionarios públicos al consignar “*no hacer públicos, no divulgar ni dar a conocer a terceros documentos*” a los cuales accede en el ejercicio de su función; en segundo lugar refiere a la falta administrativa y a su calificación como “*muy grave*” en caso de violación del deber referido y en tercer lugar, refiere al quantum de la sanción que correspondería en caso de tal conducta, que sería el más delicado al emplear la fórmula “*pasible de destitución*”.

Todo lo cual siempre que se cumplan los procedimientos disciplinarios que por derecho corresponden.

Ahora supongamos que el funcionario hace públicos documentos tales como solicitudes, proyectos, informes, dictámenes en su perfil de “**Facebook**”<sup>298</sup>; en su perfil de **Twitter**<sup>299</sup> o en su perfil de **Linkedin**<sup>300</sup>, entre otras, redes sociales.

O que además de hacerlo público en dichas redes sociales, “comparte” dichas solicitudes, proyectos, informes, dictámenes en su “**WhatsApp**”<sup>301</sup> personal o en su grupos de “**WhatsApp**”.

Y que, en cuestión de minutos, dicha información publicada en las redes sociales antedichas se viralice en forma exponencial.

Todo lo cual tendrá un impacto necesario en la valoración de la proporcionalidad entre la falta y la sanción, en la medida de que un instructor sumariante no podrá obviar el impacto generado en las redes sociales, siendo sin lugar a dudas, una circunstancia agravante de la situación funcional.

---

<sup>298</sup> **Facebook** es una compañía estadounidense que ofrece servicios de redes sociales y medios sociales en línea con sede en Menlo Park, California. Fuente: [Wikipedia](#).

<sup>299</sup> **Twitter** es un servicio de microblogging, con sede en San Francisco, California, con filiales en San Antonio y Boston en Estados Unidos. Twitter, Inc. fue creado originalmente en California, pero está bajo la jurisdicción de Delaware desde 2007. Fuente: [Wikipedia](#).

<sup>300</sup> **Linkedin** es una comunidad social orientada a las empresas, a los negocios y el empleo. Partiendo del perfil de cada usuario, que libremente revela su experiencia laboral y sus destrezas, la web pone en contacto a millones de empresas y empleados. Fuente: [Wikipedia](#).

<sup>301</sup> **WhatsApp** es una aplicación de mensajería para teléfonos inteligentes, que envía y recibe mensajes mediante Internet, complementando servicios de mensajería instantánea, servicio de mensajes cortos o sistema de mensajería multimedia. Fuente: [Wikipedia](#).

Agrega Durán Martínez (2014) que la sanción debe ser adecuada a la falta cometida y al fin de la potestad disciplinaria<sup>302</sup>.

La proporcionalidad no puede hacernos olvidar la dimensión humana del derecho lo que, por cierto, incluye la buena administración. Por eso es que hay que tener en cuenta que, excepcionalmente y sin incurrir en desviación de poder y sin desconocer el principio de igualdad, pueden aparecer razones de buena administración que aconsejen imponer una sanción inferior a la que en una situación normal hubiera correspondido o, incluso, no iniciar un procedimiento disciplinario<sup>303</sup>.

En consecuencia, nos preguntamos *¿es más grave la violación del deber de reserva por parte del funcionario público si toma estado público en internet, medios de prensa o redes sociales?*

La violación del deber de reserva es gravísima por sí misma, más allá de si tomo o no estado público. Y en la normativa que hemos analizado, es falta grave pasible de destitución.

Las nuevas tecnologías, internet y las redes sociales impactan de lleno en el derecho administrativo disciplinario en dos aspectos esenciales, por un lado, el riesgo de violentar el deber de reserva es mucho más alto en la medida de que, por ejemplo, con cualquier dispositivo celular podría “fotografiar” cualquier expediente en soporte físico o electrónico; y por otro lado, la viralización de esa información en segundos puede ocasionar un perjuicio enorme a la imagen pública de la Administración.

## **7.- UN ENFOQUE DE CASOS: 1.- LICENCIAS MÉDICAS Y REDES SOCIALES. 2.- PUBLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN INTRANET Y PÁGINAS WEB DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. 3.- VIOLACIÓN DE LA RESERVA DEL SUMARIO POR FILTRACIONES A LOS MEDIOS DE PRENSA.**

### **7.1.- LICENCIAS MÉDICAS Y REDES SOCIALES<sup>304</sup>.**

Juan es funcionario de un inciso de la Administración Central.

A principios del año 2019, fue certificado por el término de 3 meses por licencia médica por “Burnout”.

El “burnout” es un estado en el que las personas pierden completamente la motivación por el trabajo, e incluso pueden llegar a deprimirse o generar estados de gran ansiedad y “estrés laboral”. Así mismo, presentan un malestar

<sup>302</sup> DURÁN MARTÍNEZ, A. (2014). Principios del derecho administrativo disciplinario... Loc. Cit. pág. 245 y siguientes.

<sup>303</sup> DURÁN MARTÍNEZ, A. (2014). Principios del derecho administrativo disciplinario... Loc. Cit. pág. 245 y siguientes.

<sup>304</sup> El caso es a título ilustrativo con fines académicos.



generalizado que se manifiesta en detalles tales como dificultad para conciliar el sueño, cambios alimenticios, rutinas, etc<sup>305</sup>.

Sienten no poder dar más de sí mismos, se encuentran en un círculo vicioso donde el estrés y la ansiedad sufrida son constantes, la necesidad de huir de ese ambiente se hace cada día más notable, incluso pueden llegar a habituándose a vivir de esa manera pues no son capaces de valorar otras opciones. Poco a poco el estado negativo producto del estrés o agotamiento laboral sufrido, hace que estas personas vayan renunciando a otras actividades de carácter ocioso en su vida cotidiana<sup>306</sup>.

Con la debida certificación médica, Juan deja de ir a trabajar a su dependencia. Al poco tiempo, sus compañeros de trabajo denuncian a la dirección del Inciso que Juan estaba subiendo todos los días fotos a su perfil de “**Facebook**” como productor de una “comparsa” para el desfile de Llamadas.

Además en su perfil público de redes figuraba que ocupaba el cargo de “Productor Ejecutivo” y era el encargo de generar los ingresos de la “comparsa” por conceptos de publicidad.

Recordemos que una de las notas típicas del “burnout” es el “estrés laboral”, y que por esa razón había sido certificado, lo cual generó muchas dudas en la dirección del inciso ya que todos se preguntaban como no podía venir a trabajar en la función pública por “burnout”, pero si trabajaba todos los días – de acuerdo a sus publicaciones en “**Facebook**”- como productor ejecutivo en una comparsa para el desfile de Llamadas en pleno mes de carnaval.

En consecuencia, y a pesar de estar con licencia médica, se entendió conveniente disponer un sumario administrativo a los efectos de esclarecer los hechos.

En este caso, como en muchos otros, las redes sociales jugaron un papel decisivo.

De lo contrario hubiese sido muy difícil probar lo acontecido.

En las primeras fojas del expediente sumarial se incorporaron copias testimoniadas de toda la actividad del funcionario tal cual luce en su propio perfil de **Facebook**.

Avanzada la instrucción, tuvo participación el médico que había certificado al funcionario que sostuvo, que si bien el funcionario estaba habilitado para salir de su hogar durante la licencia médica, su actividad como productor de carnaval conllevaba un estrés laboral importante que era incompatible con la licencia que se le había concedido, con lo cual dio por finalizada la misma en forma inmediata.

El funcionario argumentó que su actividad como productor de carnaval formaba parte de su “vida privada” y que estaba certificado para la función pública, que no violentaba su licencia médica ya que se trataba de un “hobby” para distraerse y mejorarse.

---

<sup>305</sup> Disponible en la web oficial de Centro de Psicología (PsicoAdapta): <https://www.psicoadapta.es/blog/burnout-estres-laboral/>; fecha de consulta: 05/03/2021.

<sup>306</sup> Disponible en la web oficial de Centro de Psicología (PsicoAdapta): <https://www.psicoadapta.es/blog/burnout-estres-laboral/>; fecha de consulta: 05/03/2021.

En reiteradas oportunidades hemos sostenido que hoy en día es prácticamente imposible hablar de vida privada de las personas, cuando la gran mayoría pública y comparte prácticamente todo lo que hace en sus redes sociales<sup>307 308</sup>.

Y este caso es un ejemplo más<sup>309</sup>.

El hecho de que el funcionario publicara todas las fotos de su actividad como productor de carnaval en su portal de Facebook en plena licencia médica por “burnout”, era además de insólito, inadmisibles e incompatible con los deberes funcionales recogidos en varias disposiciones legales y reglamentarias.

El funcionario fue sancionado, y debió reintegrarse a sus funciones.

## **7.2.- PUBLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN INTRANET Y PÁGINAS WEB DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS<sup>310</sup>.**

En el derecho uruguayo, apunta Augusto Durán Martínez (2010) es pacífica la más moderna doctrina y jurisprudencia en cuanto a sostener la más absoluta reserva de las actuaciones – *salvo para el sumariado y su defensa*- relacionadas a procedimientos administrativos disciplinarios<sup>311</sup>.

A nuestro juicio, dicha reserva alcanza a todo el expediente físico y/o electrónico relacionado al procedimiento sumarial desde el propio acto administrativo que dispone el sumario hasta el acto administrativo que dispone ya sea su clausura, ya sea una sanción administrativa.

El fundamento de la reserva radica en proteger la honra, la dignidad y la salud de la persona, en este caso el funcionario.

El caso que vamos a plantear está relacionado a una práctica cada vez más frecuente en la Administración Pública, donde al influjo de la Ley de Información Pública -Ley N° 18.381- (2008), todos los organismos públicos deben contar con un sitio web oficial donde publicación información relevante relacionada a sus cometidos y funcionarios, y además la gran mayoría cuenta con la llamada “intranet institucional” de acceso exclusivo para funcionarios.

En dicha intranet se publica información relacionada al día a día del organismo público, noticias de interés general para los funcionarios, noticias relacionadas a

---

<sup>307</sup> **SCHIAVI, P. (2018)**. El Derecho al olvido en tiempos de "Google": primeras aproximaciones a su regulación en Uruguay. *Estudios de Derecho Administrativo*, (17), 237-255.

<sup>308</sup> **SCHIAVI, P. (2017)**. El Derecho al olvido y a la protección de datos personales en Uruguay. *Revista de Derecho Universidad de Montevideo*, 16(31), 55-74.

<sup>309</sup> **SCHIAVI, P. (2016)**. Panamapapers ¿Dónde deben pararse el Estado, la Justicia, los medios de comunicación y la sociedad ante la mayor filtración de documentos confidenciales de la historia? En: *Estudios de información pública y datos personales: recopilación de trabajos de investigación de los cursos de postgrado 2014-2015*. (pp.161-169). Montevideo: Universidad de Montevideo. Facultad de Derecho.

<sup>310</sup> **El caso es a título ilustrativo con fines académicos.**

<sup>311</sup> **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2010)**. El secreto de las actuaciones sumariales no alcanza al sumariado. *Estudios de Derecho Administrativo*, (2), 743-757.

llamados a concurso, licitaciones, guía telefónica, acceso a recibos de sueldo, licencias etc.

El problema se genera con una práctica cada vez más frecuente relacionada a procedimientos disciplinarios, donde muchos organismos públicos publican en su intranet institucional ya sea la resolución que dispone un sumario, y lo que es peor aún, la resolución que sanciona a un funcionario, violando a nuestro juicio, en forma flagrante la reserva de las actuaciones.

La situación se agrava aún, en aquellos organismos que publican resoluciones sumariales no sólo en su intranet institucional, sino además en sus páginas web institucionales, con lo cual, la sanción a un funcionario, en caso de que la hubiere, pasa a ser pública y al alcance de todos, cuando aún, dicha resolución puede ser impugnada por los recursos administrativos que, por derecho correspondiere, y eventualmente promoviendo su anulación ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA), una vez agotada la vía administrativa.

Entendemos que esto no corresponde bajo ninguna circunstancia: ni la publicación de una resolución sancionatoria en una intranet institucional; ni mucho menos en el sitio web oficial del organismo.

En ambos casos el deber de reserva se haría trizas y será anecdótico.

En ambos casos si la resolución de marras fuese publicada en el sitio web o en cualquier portal institucional de uso interno del organismo causaría un daño mayor e irreparable al funcionario.

Más teniendo presente, que la sanción dispuesta, aún puede ser revocada en vía administrativa y en su caso anulada por el TCA.

La decisión administrativa de publicar una resolución sancionatoria violentaría en forma manifiesta la reserva de las actuaciones sumariales y en consecuencia, la honra, la dignidad y la salud de la persona humana.

Hacer pública la resolución sancionatoria, ya sea a la interna de la organización o hacia el exterior en el portal web, viola -sin hesitaciones- el deber de reserva y configura falta grave de aquellos funcionarios que la publiquen, quienes deberán ser sometidos a los procedimientos disciplinarios en el caso correspondan.

Al respecto y brevemente, no debemos dejar de mencionar lo dispuesto por la Ley N° 18.381 (Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública), cuando al regular los límites al acceso a la información pública refiere a información secreta, a información reservada y a información confidencial.

En este sentido al referirse a la información reservada el artículo 9° de la norma antes referida dispone que: *“Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda”,* estableciéndose en su literal D) como información reservada aquella *“que ponga en riesgo la vida, la dignidad humana, la seguridad o la salud de cualquier persona”*.

Sin lugar a dudas, el caso a estudio, se encuadra dentro de la información reservada, ya que en caso de difundirse, pondrá en riesgo, la dignidad humana y la salud de la funcionaria al exponerla a un escarnio público desmedido e injustificado.

Por resolución del Directorio de fecha 30 de setiembre de 2020, el Banco Central del Uruguay (BCU) aprobó un protocolo para la preservación de datos personales en información publicada en el sitio web oficial de la institución.

La resolución aprobada por el directorio del BCU viene a atender una necesidad que existía desde 2008, cuando se aprobó la ley de información pública, que establece la obligatoriedad de publicar la información estatal.

La Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales, órgano de control en materia de protección de datos personales creado por la Ley N° 18.331 (2008), por resolución N° 1040/2012 de 20 de diciembre de 2012 recomendó a los responsables de publicar contenidos en los sitios web de los organismos públicos la adopción de criterios técnicos para la eliminación de contenido de los buscadores de internet una vez que este fue indexado y cacheado a efectos de evitar la posible afectación del derecho a la protección de datos personales.

Es conveniente aplicar en los procesos de publicación de la información en el sitio web institucional, soluciones técnicas para evitar que ciertos contenidos sean indexados e incluidos en el caché de los buscadores de internet, de manera tal de asegurar la protección de datos personales y asegurar el derecho al olvido, argumento esgrimido en la resolución, más que compartido a los efectos de asegurar la protección de la honra y dignidad de las personas.

El sistema requería una legislación en la materia ya que se empezó a publicar cierta información, como resoluciones de sanción a funcionarios, lo que representaba una doble condena para los implicados, ya que toda la información subida a la web permanece de forma indefinida en la red, razón por la cual se sienta un precedente importante para toda la administración pública, debiendo agregar que, con esta resolución, el Estado podría evitar varias demandas que se dan por difamación

### **7.3.- VIOLACIÓN DE LA RESERVA DEL SUMARIO POR FILTRACIONES A LOS MEDIOS DE PRENSA<sup>312</sup>.**

Otra situación que se nos ha planteado es un caso en el cual, previo a la notificación a un funcionario público de una sanción administrativa, dicha información, o sea el proyecto de resolución, o buena parte de su contenido, se filtra a un medio de comunicación, ya sea radial, ya sea televisivo, ya sea prensa escrita o digital.

Tengamos en cuenta, que hoy en día, todo medio de prensa cuenta con distintas plataformas, y desde el momento en que se publica por ejemplo una noticia en la versión papel de un diario, el propio medio de prensa replica la noticia en su

---

<sup>312</sup> El caso es a título ilustrativo con fines académicos.

portal digital y en sus distintas redes sociales, Twitter, Facebook, entre otras, viralizando la información.

En esta oportunidad un medio de prensa accedió a información relacionada a una sanción de un funcionario público antes de la notificación formal al propio funcionario con lujo de detalles, violándose en forma flagrante el deber de reserva de las actuaciones sumariales ante la filtración no autorizada ni consentida al publicarse información relacionada al sumario en un medio masivo de comunicación; violentando de forma manifiesta la Ley N° 18.331, de 11 de agosto de 2008, de Protección de Datos Personales, al publicar su foto, nombre, número de funcionario y cédula de identidad entre otros datos, esto es, haciendo perfectamente identificable en forma pública al funcionario.

En consecuencia, entendemos que la violación flagrante y probada del deber de reserva de las actuaciones sumariales ante la filtración no autorizada ni consentida al publicarse información relacionada al sumario en un medio masivo de comunicación vicia de nulidad todo el procedimiento sumarial.

Todo lo cual se agravó hasta límites insospechados, en la medida de que la noticia – relacionada a la sanción y al propio sumario- fue la más comentada en los medios y “viralizada” en las redes sociales sometiendo al funcionario al escache y escarnio público, en pleno procedimiento sumarial, lo cual aparejó sin lugar a dudas un vicio insubsanable en el procedimiento.

Además la legislación vigente impone al organismo público responsable investigar los hechos y sancionar a los funcionarios que hayan sido responsables de filtrar esta información a la prensa causando un daño gravísimo a la salud física y mental del funcionario daño irreparable que oportunamente deberá ser resarcido en sede judicial.

## VI. TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES COMO MANIFESTACIÓN DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA: RIESGOS DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL

1.- ENCUADRE CONCEPTUAL Y TÉCNICO. 2.- TRANSPARENCIA EN TIEMPOS DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA. 3.- DIGNIDAD, HONRA E INTIMIDAD DE LA PERSONA HUMANA EN LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN: RIESGOS Y DESAFÍOS ANTE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL (I.A.). 4.- SECRETO, RESERVA Y CONFIDENCIALIDAD EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ELECTRÓNICOS. 5.- REGULACION DEL FORMATO PARA EL PROCESAMIENTO Y ALMACENAMIENTO DE INFORMACION DIGITAL POR PARTE DE DETERMINADOS ORGANISMOS Y EMPRESAS. 6.- ESTUDIO DE CASOS EN URUGUAY: A) DATOS DEL MONITOR EDUCATIVO DE PRIMARIA Y SECUNDARIA COMO INFORMACIÓN PÚBLICA. B) DATOS DEL EXPEDIENTE RELATIVO A LA MINERA ARATIRI SOBRE EL PROYECTO VALENTINES DE EXTRACCIÓN Y BENEFICIAMIENTO DE MINERAL DE HIERRO COMO INFORMACIÓN PÚBLICA. C) INFORMACIÓN SOBRE EL NUEVO SISTEMA DE VIGILANCIA E INTERCEPTACIÓN DE TELECOMUNICACIONES COMO INFORMACIÓN PÚBLICA. 7.- LAS CULTURAS ORGANIZACIONALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: MÁS CAPACITACIÓN E INDUCCIÓN DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y FORTALECIMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL. 8.- TRANSPARENCIA, DATOS PERSONALES E INTELIGENCIA ARTIFICIAL.

*“La ausencia de transparencia y la intervención administrativa en materia de derechos fundamentales, reclaman la necesidad de defender con energía el Estado de Derecho en tiempos de pandemia.”<sup>313</sup>*

*“El grado de transparencia y de rendición de cuentas del poder público, también en tiempos de pandemia, marcan la temperatura democrática del funcionamiento de los poderes del Estado: legislativo, ejecutivo y judicia.”<sup>314</sup>*

*“La dignidad humana, principio fundante del Estado de Derecho y valor supremo del Ordenamiento, debe estar cada vez más presente, también en la pandemia, en el diseño de las categorías e instituciones del Derecho Público.”<sup>315</sup>*

---

<sup>313</sup> **RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2021).** Cuenta oficial de Twitter. <https://twitter.com/jrodriguezarana/status/1359741787917664258?s=20>

<sup>314</sup> **RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2021).** Cuenta oficial de Twitter. <https://twitter.com/jrodriguezarana/status/1338369841548451840?s=20>

<sup>315</sup> **RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2021).** Cuenta oficial de Twitter. <https://twitter.com/jrodriguezarana/status/1362642807186423813?s=20>

## 1.- ENCUADRE CONCEPTUAL Y TÉCNICO.

Jaime Rodríguez-Arana (2010) subraya que el derecho a la **“buena administración”**, consagrado en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea —Título V, sobre “Ciudadanía”; artículo 41, sobre el “Derecho a una buena Administración”— en tanto verdadero “derecho” de los ciudadanos y obligación de las administraciones públicas que ha calado en la legislación y en la jurisprudencia como expresión aglutinante de su buen funcionamiento se ha positivado en una serie de principios específicos, mandatos y directrices para las administraciones públicas, entre ellos, **la transparencia administrativa y el derecho de acceso a los archivos y los registros administrativos, el derecho a la participación en las decisiones y asuntos públicos, y, la protección de los datos personales contenidos en ficheros dependientes de la administración autonómica —garantizándose el acceso a dichos datos, a su examen y a obtener, en su caso, la corrección y cancelación de los mismos—**<sup>316</sup>.

En este marco reside la importancia del estudio de procedimientos administrativos especiales, como lo son, el procedimiento administrativo de acceso a la información pública, y el procedimiento administrativo de acceso a datos personales – sin perjuicio de las acciones jurisdiccionales respectivas- **y sus connotaciones electrónicas**, que presuponen *nuevas dimensiones de los derechos de los ciudadanos en el procedimiento, y mayor resguardo y adopción de medidas de seguridad en lo que refiere a la protección de datos personales, especialmente aquellos datos sensibles que refieren a la esfera más íntima de las personas.*

## 2.- TRANSPARENCIA EN TIEMPOS DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.-

### 2.1.- REDES SOCIALES OFICIALES DE LA ADMINISTRACIÓN COMO CANALES DE UNA GESTIÓN TRANSPARENTE.

La transparencia, en tanto nota típica e irrenunciable de un Estado de Derecho, juega un papel clave en la democratización y el acceso de los ciudadanos a información relevante en poder de la Administración Pública, en el marco de la llamada rendición de cuentas ciudadana.

Un Estado es o no es transparente, y esto forma parte de la forma en como se posiciona tanto frente a sus ciudadanos como frente a la comunidad internacional.

El acceso a la información pública, y la transparencia tanto activa como pasiva, han adquirido con el correr de los años, nuevas dimensiones al influjo de las

---

<sup>316</sup> **RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2010).** El derecho fundamental a la buena administración en la Constitución española y en la Unión Europea: ...pp. 117-149.

nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones, y con el impacto de las redes sociales.

Hoy en día, cualquier organismo público relevante a nivel global, para dar cumplimiento a sus obligaciones de transparencia, cuenta no sólo con un portal web oficial – primera nota de la transparencia activa- sino además con distintos canales en más de una red social: Twitter, Facebook, Instagram, LinkedIn, entre otras.

La publicación de información pública en portales web oficiales no alcanza hoy para satisfacer las necesidades actuales de una ciudadanía digital, que seguramente accederá a tal información, a través de redes sociales, lo cual es sumamente positivo, porque cuantos más canales oficiales de comunicación, mayor transparencia.

Este crecimiento de canales de comunicación para una gestión transparente pasó de portales web oficiales sin interacción e intercambio con los ciudadanos a una multiplicidad de redes sociales con interacciones permanentes con los ciudadanos que, a su vez, se transforman en activos digitales al compartir la información oficial en sus distintas redes sociales.

En plena pandemia de la covid-19, las redes sociales oficiales de las autoridades sanitarias han tenido un rol protagónico para difundir todo tipo de información sanitaria relevante al instante, en tiempo real y de manera confiable, y asimismo, como pilares del combate de la desinformación en salud.

Carlos Delpiazzo (2011) al estudiar el panorama de la reforma administrativa en América Latina hace referencia a reformas de primera, segunda y de tercera generación. Si se mira el panorama de la reforma administrativa especialmente en América latina es posible advertir que las llamadas reformas de *primera generación* refirieron a la **Administración convencional** o clásica y apuntaron básicamente a la reducción de su tamaño (enfoque cuantitativo) En cambio, las denominadas reformas de *segunda generación* se han centrado en los resultados del proceder administrativo (enfoque cualitativo), poniendo el acento en la eficacia y eficiencia de los servicios, en la reducción de la corrupción, y en la participación ciudadana.

Al influjo de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, las llamadas reformas de *tercera generación* apuntan en una doble dirección: desde la Administración, por advertir el inmenso potencial de dichas tecnologías para mejorar la prestación de todo tipo de servicios y la propia gestión administrativa, y desde la ciudadanía, por la posibilidad de acceder a más y mejor información, controlar a las autoridades, obtener trato igualitario y aumentar la eficiencia en el uso del tiempo y demás recursos”. Es a esta tercera generación contemporánea de reformas a la que corresponde atribuir mayor incidencia sobre el Derecho Administrativo por cuanto ella determina el tránsito de la Administración



convencional (tradicional) a la electrónica (actual) en el marco del avance hacia el Gobierno electrónico<sup>317</sup>.

Ya estamos, quizás en una cuarta generación de reformas, porque el crecimiento exponencial de las redes sociales, ha superado largamente las expectativas de una tercera generación de reformas, y hoy, con los riesgos que ello implica, vivimos *en un cambio de paradigma comunicacional con impactos en el Derecho y en las exigencias de transparencia, ya que los ciudadanos sólo van a satisfacer sus necesidades de información, si la misma es proporcionada por la Administración, al instante y en tiempo real, en su ecosistema digital.*

Ni siquiera van a esperar que dicha información se publique en un medio de prensa tradicional o electrónico, ni en una página web, ni mucho menos en un Diario Oficial, es el propio Estado el que comunica a sus ciudadanos en tiempo real, al instante, y sin intermediarios – medios de comunicación tradicionales- a través de sus redes sociales.

En orden a su caracterización, Delpiazzo (2011) señala que “la **Administración electrónica** -también llamada “ciber Administración”, “Administración virtual”, “Administración digital”, “Administración on line” o “tele Administración”- comprende y designa todos aquellos mecanismos e infraestructuras informáticas y telemáticas que permiten la prestación de servicios, tanto a los ciudadanos como a las empresas, así como los que facilitan la interconexión y la gestión integrada de los asuntos internos entre los distintos órganos y organismos que componen la Administración. Quiere decir que la noción de Gobierno electrónico es más abarcativa que la de Administración electrónica, pero, sin duda, la incluye. Ello es así porque bajo el rótulo de Gobierno electrónico se comprende desde la provisión de servicios al ciudadano hasta la llamada democracia electrónica como ámbito de participación popular para la toma de decisiones”<sup>318</sup>.

Muy importante por la práctica y razonable es esta aseveración de Delpiazzo (2011) en cuanto a que para que “la Administración electrónica sea posible, es necesario que, desde el Derecho, se adecue el marco normativo a fin de facilitar y dar seguridad a los intercambios”<sup>319</sup>.

Siendo así, es evidente que las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones posibilitan una **gestión transparente**<sup>320</sup>.

En efecto, cuando se habla de transparencia de la gestión administrativa, “*se quiere dar un paso más respecto a la publicidad... como que la publicidad implica mostrar, pero la transparencia implica algo más que mostrar, implica dejar ver;*

---

<sup>317</sup> DELPIAZZO, C. (2011). El derecho administrativo 50 años después de la obra de Sayagués Laso. *Revista de la Facultad de Derecho*, (30), 87-107.

<sup>318</sup> DELPIAZZO, C. (2011). El derecho administrativo 50 años después:....: pp.87-107.

<sup>319</sup> DELPIAZZO, C. (2011). El derecho administrativo 50 años después:....: pp.87-107.

<sup>320</sup> DELPIAZZO, C. (2011). El derecho administrativo 50 años después:....: pp.87-107.

*simplemente que el actuar de la Administración se deje ver como a través de un cristal*<sup>321</sup>.

Más allá de la publicidad, la transparencia refiere a la diafanidad del obrar público, permitiendo ver con claridad el actuar de la Administración en la disposición y uso de los fondos públicos y en el obrar de sus funcionarios; constituye una consecuencia de la muy elemental presunción de que el gobierno pertenece al pueblo, quien tiene derecho a saber qué hacen los servidores públicos, por qué y cómo lo hacen<sup>322</sup>.

De otra parte, existiendo accesibilidad real, la Administración electrónica abre un ancho cauce de **participación ciudadana** a través de las redes existentes, siempre que los habitantes sean informados y consultados en los asuntos que les conciernen<sup>323</sup>.

Las redes sociales, y su masivo uso por parte de las Administraciones Públicas, supone un cambio de paradigma comunicacional de los gobiernos con sus ciudadanos, y hoy, resulta inconcebible, que los aparatos de comunicación públicos carezcan de redes sociales, especialmente Twitter, para comunicarse en forma directa, en tiempo real y sin intermediarios con la ciudadanía.

## **2.2.- PILARES FUNDAMENTALES DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.**

Una breve referencia a los pilares fundamentales del derecho de acceso a la información pública es una cuestión preliminar y hasta obligatoria para tomar real dimensión y consideración de que estamos ante un derecho humano fundamental y que, por lo tanto, toda solicitud en tal sentido, canalizada a través del procedimiento administrativo especial (al que llamamos “ruta hacia la información pública”<sup>324</sup>), deberá ser tratada y considerada como tal.

Y este es no es un tema menor o redundante. Es un tema central, de principios. Y más a la luz de las respuestas y evasivas esgrimidas por el Estado ante situaciones puntuales planteadas que han tomado estado público en los últimos tiempos.

Como un desprendimiento del derecho a la información, emerge actualmente con plena autonomía el derecho de acceso a la información pública, apunta

---

<sup>321</sup> **DELPIAZZO, C. (2011)**. El derecho administrativo 50 años después:....: pp.87-107.

<sup>322</sup> **DELPIAZZO, C. (2011)**. El derecho administrativo 50 años después:....: pp.87-107.

<sup>323</sup> **DELPIAZZO, C. (2011)**. El derecho administrativo 50 años después:....: pp.87-107.

<sup>324</sup> **SCHIAVI, P. (2014)**. Procedimiento administrativo especial: Ruta de acceso a la información pública. *Estudios de Derecho Administrativo*, (10), 399-424.

Marcela I. BASTERRA, citada por Carlos Delpiazzo (2009) quien sostiene que tres principios generales convocan a la accesibilidad de la información de los entes públicos, siempre que la misma no se encuentre limitada mediante ley dictada por razones de interés general en atención a fines específicos (tal como ocurre con el secreto militar, el secreto estadístico y el secreto tributario) <sup>325</sup>.

Tales principios, a juicio del distinguido profesor, son, en primer lugar, el principio de publicidad del obrar administrativo; en segundo lugar, e íntimamente asociado al principio de la publicidad, el principio de transparencia y en tercer lugar, y desde la perspectiva tecnológica, el principio de participación. De acuerdo con dicho principio, existiendo accesibilidad real, corresponde que los habitantes sean informados y consultados en los asuntos que les conciernen<sup>326</sup>.

El Comité Jurídico Interamericano plasma los “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información” (CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08, 7 de agosto de 2008, Río de Janeiro, Brasil) sobre el derecho de acceso a la información, los cuales están interrelacionados y deben interpretarse de forma integral<sup>327</sup>.

Al respecto simplemente insistir con lo enunciado en el primer principio, en tanto establece los pilares fundamentales de este derecho: “1. Toda información es accesible en principio. El acceso a la información es un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujeto solo a un régimen limitado de excepciones, acordes con una sociedad democrática, y proporcionales al interés que los justifica. Los Estados deben asegurar el respeto al derecho de acceso a la información, adoptando la legislación apropiada y poniendo en práctica los medios necesarios para su implementación”.

En materia del acceso a la información pública, señala Cristina Vázquez (2011) señala que “*el principio más fuertemente involucrado es el de la transparencia de la gestión pública, concepto que se instala con fuerza en la preocupación de la comunidad, sobre todo en la década de los noventa*” <sup>328</sup>.

En el trabajo citado la prestigiosa jurista hace un valiosísimo estudio de los principios rectores vinculados en materia de acceso a la información pública y de protección de datos personales y se plantea la cuestión de cómo resolver los

---

<sup>325</sup> **DELPIAZZO, C. (2009)**. A la búsqueda del equilibrio entre privacidad y acceso. En: *Protección de datos personales y acceso a la información pública*. (pp.9-22). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria. Presentado en 9as. Jornadas Académicas del Instituto de Derecho Informático (Montevideo: 9-10 jun.2008).

<sup>326</sup> **DELPIAZZO, C. (2009)**. A la búsqueda del equilibrio entre privacidad y acceso...: pp.9-22.

<sup>327</sup> **SCHIAVI, P. (2012)**. *El control del acceso a la información pública y de la protección de datos personales en el Uruguay*. Montevideo: Universidad de Montevideo. Facultad de Derecho.

<sup>328</sup> **VÁZQUEZ, C. (2011)**. El régimen jurídico del acceso a la información pública y la protección de los datos personales. *Revista de Derecho y Tribunales*, (15), 59-109.

probables conflictos entre dichos principios, considerando la necesidad de conciliar el interés público comprometido con el derecho a la información y la transparencia de la gestión pública, con la tutela de la intimidad y la privacidad que son inherentes a la persona humana.

Al respecto, la UNESCO consagra que el libre acceso de las personas a las fuentes de información pública es un derecho humano universal y un principio democrático inherente al derecho a la información, a la libertad de expresión y de prensa. El acceso a la información pública constituye a: la transparencia de la gestión pública; el combate a la corrupción y la cultura del secreto como práctica; la eficiencia en el manejo de la labor pública; la participación ciudadana en la forma de decisiones de interés público<sup>329</sup>.

### **2.3.- LA CAÍDA DEL SECRETO DE ESTADO: ACCESO A LA INFORMACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DEMOCRÁTICA.**

Acceso a la información pública y rendición de cuentas democrática – en tiempo real- son, sin dudas, pilares fundamentales de una Administración Pública Electrónica eficiente, transparente y cercana a la nueva ciudadanía digital y sus nuevas demandas y requerimientos.

El derecho de acceso a la información no es un derecho a recibir información que implica una especie de «derecho a la noticia» por el contrario, este derecho «no se reduce a un simple reflejo pasivo de la libertad de informar como simple interés difuso de la colectividad a acceder a la información» sino adquiere fuerza y naturaleza propia en el «principio democrático, que reclama la publicidad de la información que obre en poder del Estado», la cual debe existir de manera fehaciente y sin ningún tratamiento de edición o de selección de la información permitiendo con ello que el ciudadano acceda a la fuente primigenia, real, originaria de la misma. Este derecho que hoy nos ocupa es un derecho que impone obligaciones a los poderes públicos ori-llándolos a publicitar su actuar no sólo a partir de un ejercicio material del mismo derecho sino a partir del establecimiento y reconocimiento constitucional de los sujetos obligados a proporcionar información y de las obligaciones que se asumen respecto a la misma<sup>330</sup>.

La rendición de cuentas se considera el sello distintivo de la gobernanza democrática moderna y un concepto central en la gestión pública (Bovens, 2005;

---

<sup>329</sup> Disponible en la web oficial la UNESCO: <https://es.unesco.org/fieldoffice/sanjose>; fecha de consulta: 05/03/2021.

<sup>330</sup> **TENORIO CUETO, G. (2017).** El Derecho de acceso a la información en Iberoaméricay su concreción como garantía constitucional. El caso mexicano. *Gestión y análisis de políticas públicas*, (17), 79-99.

Disponible en: <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/10401/11035>; Fecha de consulta: 10/6/2021.

Dubnick, 2005)<sup>331</sup>.

En las últimas dos décadas, la investigación sobre la “administración pública” (AP) ha logrado avances significativos en cuanto a la naturaleza, dimensiones, métodos, técnicas, consecuencias y dilemas de la rendición de cuentas en las organizaciones públicas (Bardach & Lesser, 1996; Behn, 2001; Jos y Tompkins, 2004; Kearns, 1996; Roberts, 2002; Romzek y Dubnick, 1987). Los académicos han ofrecido muchos consejos sobre cómo gestionar y mejorar la rendición de cuentas (Gormley y Balla, 2004; Kearns, 1996; Moore, 1995; Page, 2004). Sin embargo, la rendición de cuentas sigue siendo un problema irritante: no está claro exactamente cómo los administradores públicos manejan las presiones conflictivas de rendición de cuentas y cómo los sistemas de rendición de cuentas pueden marcar una diferencia positiva. Este problema se vuelve más acuciante en el nuevo entorno de gobernanza, más fluido, incierto y complejo, en el que el poder es compartido por actores con una posición relativamente igual<sup>332</sup>.

Thomas Schillemans (2012) prestigioso profesor de Utrecht University, School of Governance (USG), pone especial acento en el concepto de “*Accountability*”<sup>333</sup>.

Las presentaciones de muchos artículos académicos sugieren una respuesta bastante uniforme y bastante convincente: a medida que las estructuras de gobernanza, las relaciones internacionales y la dicotomía público-privada se han ido transformando durante los últimos siglos, la rendición de cuentas, donde los titulares de cargos son responsables ante aquellos a quienes debe su cargo - se ha vuelto cada vez más problemático<sup>334</sup>.

---

<sup>331</sup> **YANG, K. (2012).** – « Further Understanding Accountability in Public Organizations: Actionable Knowledge and the Structure–Agency Duality», Disponible en: <http://mpoe.rmbs.ruc.edu.cn/docs/2019-12/c73c44fa65af4b1e84e135f6d55ef619.pdf> ; Fecha de consulta: 17/3/2021.

<sup>332</sup> **YANG, K. (2012).** – « Further Understanding Accountability in Public Organizations: Actionable Knowledge and the Structure–Agency Duality», Disponible en: <http://mpoe.rmbs.ruc.edu.cn/docs/2019-12/c73c44fa65af4b1e84e135f6d55ef619.pdf> ; Fecha de consulta: 17/3/2021.

<sup>333</sup> **SCHILLEMANS T. (2012).** – «The Public Accountability Review. A Meta-Analysis of Public Accountability Research in Six Academic Disciplines. Working Paper, Utrecht University School of Governance», Disponible en: <https://ecpr.eu/filestore/paperproposal/506d8262-c33b-44ed-8b00-7b3edf2e250f.pdf> ; Fecha de consulta: 17/3/2021.

<sup>334</sup> **SCHILLEMANS T. (2012).** – «The Public Accountability Review. A Meta-Analysis of Public Accountability Research in Six Academic Disciplines. Working Paper, Utrecht University School of Governance», loc.cit.

En un artículo ampliamente citado sobre la rendición de cuentas, Kaare Strøm (2000) ha argumentado de manera convincente que la rendición de cuentas (teóricamente) prospera mejor cuando existen líneas jerárquicas directas de mando en el proceso político entre el electorado y los agentes que ejecutan las políticas públicas que se complementan con una clara rendición de cuentas. demandas que corren en la dirección opuesta<sup>335</sup>.

La mayoría de los autores contemporáneos afirman o asumen que los gobiernos tradicionalmente reflejaban bastante de cerca la situación ideal de Strøm, pero que la esencia de muchas reformas de la gestión pública desde finales de los noventa ha sido frustrar efectivamente las posibilidades de las administraciones centrales de exigir responsabilidades a los agentes que prestan servicios públicos. La Figura 1 a continuación aclara cómo casi todos los documentos del conjunto más grande de muestras de administración pública y gobernanza europea responden a reformas administrativas que atraviesan las líneas directas de mando / responsabilidad entre la ejecución y la formulación de políticas públicas<sup>336</sup>.

Hasta hace poco, “el secreto de Estado” ha sido por mucho tiempo la regla, en su relación con los particulares. Con el triunfo del neoconstitucionalismo que nos hace ver el ordenamiento jurídico desde la óptica de los derechos humanos, ese “secreto de Estado” tiende a desaparecer. El derecho al acceso a la información pública se impone, adquiere autonomía y comienza a ser recogido expresamente por las constituciones más modernas, como la española de 1978<sup>337</sup>.

Con acierto, señala Augusto Durán Martínez (2012) que “se ha visto el fundamento del derecho de acceso a la información pública en la necesidad de transparencia y como una exigencia democrática. En definitiva, este es un derecho que hace a la esencia del Estado Social y Democrático de Derecho o, como también se dice del Estado Constitucional”<sup>338</sup>.

El artículo 2° de la Ley N° 18.381 de 17 de octubre de 2008 define la información pública: “Se considera información pública toda la que emane o esté en posesión de cualquier organismo público, sea o no estatal, salvo las excepciones o

---

<sup>335</sup> **SCHILLEMANS T. (2012)**. – «The Public Accountability Review. A Meta-Analysis of Public Accountability Research in Six Academic Disciplines. Working Paper, Utrecht University School of Governance», loc.cit.

<sup>336</sup> **SCHILLEMANS T. (2012)**. – «The Public Accountability Review. A Meta-Analysis of Public Accountability Research in Six Academic Disciplines. Working Paper, Utrecht University School of Governance», loc.cit.

<sup>337</sup> **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2012)**. *Derecho a la protección de datos personales y al acceso a la información pública hábeas data: Leyes no. 18.331, de 11 de agosto de 2008 y no. 18.381, de 17 de octubre de 2008. (2a.ed.act.ampl)*. Montevideo: Amalio M. Fernández.

<sup>338</sup> **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2012)**. *Derecho a la protección de datos personales y al acceso a la información pública hábeas data...: p.96*.

secretos establecidos por ley, así como las informaciones reservadas o confidenciales”.

Por su parte el artículo 4º dispone que “Se presume pública toda información producida, obtenida, en poder o bajo control de los sujetos obligados por la presente ley, con independencia del soporte en el que estén contenidas”.

Por lo tanto, de la redacción de ambos artículos, surge que información pública es toda la que emane o esté en posesión de cualquier organismo público, sea o no estatal (presumiendo como tal la información producida, obtenida, en poder o bajo control de los sujetos obligados por la presente ley, con independencia del soporte en el que estén contenidas), salvo las excepciones expresamente determinadas<sup>339</sup>.

De acuerdo con los “Los Principios del Comité Jurídico Interamericano (2008)” referidos, el derecho de acceso a la información refiere a toda información significativa, cuya definición debe ser amplia, incluyendo toda la que es controlada y archivada en cualquier formato o medio por los Estados.

Y en especial el principio N° 8, aplicable plenamente al objeto del presente trabajo, que dispone expresamente que “Todo individuo debe tener el derecho de recurrir cualquier negativa u obstrucción de acceso a la información ante una instancia administrativa. También debe existir el derecho de apelar las decisiones de este órgano administrativo ante los tribunales de justicia”.

Los ciudadanos, que son los principales protagonistas de una democracia, han transferido su soberanía a los representantes populares, quienes, a su vez, han transferido la redacción y aplicación de leyes y políticas al gobierno. Posteriormente, los ministros confían la implementación de las políticas a sus ministerios, quienes proceden a delegar partes de estas tareas en órganos e instituciones más o menos independientes. Al final de esta cadena de delegación terminan gastando miles de millones en dinero de los contribuyentes, utilizando sus poderes discrecionales para, entre muchas otras cosas, otorgar licencias y subsidios, distribuir beneficios, imponer multas, enjuiciar a las personas y encerrarlas si es necesario<sup>340</sup>.

Cada principal en la cadena de delegación busca monitorear la ejecución de las tareas públicas delegadas llamando al agente a rendir cuentas. Al final de la cadena de rendición de cuentas están los ciudadanos, quienes juzgan la conducta del gobierno y quienes manifiestan su (des) agrado en las urnas. Por

---

<sup>339</sup>**SCHIAVI, P. (2012).** *El control del acceso a la información pública y de la protección de datos personales en el Uruguay...*: p.45 y ss.

<sup>340</sup> **SCHILLEMANS T. (2012).** – «The Public Accountability Review. A Meta-Analysis of Public Accountability Research in Six Academic Disciplines. Working Paper, Utrecht University School of Governance», loc.cit.

lo tanto, la rendición de cuentas pública es una condición previa esencial para que el proceso democrático funcione, ya que proporciona a los ciudadanos y sus representantes la información necesaria para juzgar la propiedad y eficacia de la conducta del gobierno (ver también Przeworski et al. 1999; Dowdle 2006)<sup>341</sup>.

Gillian Metzger (2013), de Columbia University, sostiene que el constitucionalismo administrativo (**Administrative Constitutionalism**) se está convirtiendo cada vez más en un tema central de estudio. El constitucionalismo administrativo incluye no solo la aplicación de los requisitos constitucionales establecidos por las agencias administrativas, sino además la elaboración de nuevos entendimientos constitucionales por parte de los actores administrativos y la construcción del estado administrativo. La identificación de las diversas formas del constitucionalismo administrativo destaca los desafíos que enfrenta como forma de interpretación constitucional<sup>342</sup>.

Para esto, es fundamental un dilema de legitimidad: ¿Qué justifica los esfuerzos administrativos para llevar a la nación más allá de los requisitos constitucionales reconocidos para desarrollar nuevos entendimientos constitucionales, especialmente si hacerlo significa empujar los límites de la autoridad delegada de las agencias y actuar de maneras no iniciadas por líderes políticos?<sup>343</sup>

En su ensayo, Gillian Metzger (2013) sostiene que el constitucionalismo administrativo representa de hecho una forma particularmente legítima y beneficiosa de desarrollo constitucional. Pero **los desafíos de rendición de cuentas** que plantea son reales, particularmente dada la dificultad frecuente que implica identificar instancias de constitucionalismo administrativo en acción<sup>344</sup>.

Los alcances de la llamada rendición de cuentas democrática, que fundamentó la primera oleada de transparencia en los Estados Modernos, han variado en forma notoria con el advenimiento del uso masivo e irrestricto de las redes sociales como canales oficiales de comunicación y de relacionamiento entre los Estados y los ciudadanos.

#### 2.4. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL<sup>345</sup>.

---

<sup>341</sup> **SCHILLEMANS, T. (2012).** – «The Public Accountability Review. A Meta-Analysis of Public Accountability Research in Six Academic Disciplines. Working Paper, Utrecht University School of Governance», loc.cit.

<sup>342</sup> **METZGER, G. (2013).** – «**Administrative Constitutionalism**», Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/256064750\\_Administrative\\_Constitutionalism](https://www.researchgate.net/publication/256064750_Administrative_Constitutionalism); Fecha de consulta: 29/3/2021.

<sup>343</sup> **METZGER, G. (2013).** – «**Administrative Constitutionalism**», Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/256064750\\_Administrative\\_Constitutionalism](https://www.researchgate.net/publication/256064750_Administrative_Constitutionalism); loc.cit.

<sup>344</sup> **METZGER, G. (2013).** – «**Administrative Constitutionalism**», Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/256064750\\_Administrative\\_Constitutionalism](https://www.researchgate.net/publication/256064750_Administrative_Constitutionalism); loc.cit.

<sup>345</sup> **SCHIAVI, P. (2014).** Procedimiento administrativo especial...: pp. 399-424.



La ley uruguaya consagra un procedimiento administrativo (artículos 13 a 18) y una acción jurisdiccional específica para el acceso a la información pública<sup>346</sup>.

Cristina Vázquez (2011) señala que “para denominar la vía de garantía tendiente a obtener del Juez competente una decisión que permita el acceso a determinada información, se emplea la expresión “habeas data impropio”, reservando “habeas data propio” o simplemente “habeas data” para el caso en que la acción refiere al ejercicio del derecho a la protección de datos personales”<sup>347</sup>.

Hemos sostenido que, en el régimen jurídico uruguayo, el agotamiento del procedimiento administrativo de acceso a la información pública es requisito de admisibilidad de la acción de acceso a la información. En caso de que se concurra a la sede judicial sin haberse agotado previamente el procedimiento administrativo de acceso a la información pública, el Tribunal competente, tiene la potestad de disponer el rechazo de la acción sin sustanciarla por ser manifiestamente improcedente<sup>348</sup>.

El derecho de acceso a la información hemos dicho con anterioridad debe ser considerado un derecho humano fundamental y así debe ser tratado a nivel constitucional como ya lo es tratado a nivel convencional. El derecho de acceso a la información encontrará un revestimiento especial de protección cuando logra ser desglosado de la libertad de expresión y se deja plasmado como un derecho que impacta no sólo a la realización personal sino que tiene un impacto medular en la construcción de una sociedad democrática abierta, deliberativa y dialogante. La protección que supone al derecho de acceso encontrarse dentro del llamado bloque de constitucionalidad supone un reconocimiento pleno a su autonomía para su debida protección. La persona vulnerada en su derecho de acceso podrá acudir no sólo a la justicia administrativa solicitando protección sino podrá lograr la judicialización del derecho y buscará su interpretación y aplicación constitucional impidiendo con ello que el mismo derecho quedara relegado a una mera interpretación de la libertad de expresión. Esta entrada a la protección judicial abre una puerta gigante para el desarrollo de su contenido en sede jurisprudencial con lo cual los alcances que hoy no vemos del derecho de

---

<sup>346</sup> **SCHIAVI, P. (2012).** *El control del acceso a la información pública y de la protección de datos personales en el Uruguay...*: p.45 y ss.

<sup>347</sup> **VÁZQUEZ, C. (2011).** *El régimen jurídico del acceso a la información pública...*: p.86 y ss.

<sup>348</sup> **SCHIAVI, P. (2014).** Reflexiones a cinco años de la ley de acceso a la información pública en Uruguay. En: *Estudios de información pública y datos personales: recopilación de trabajos de investigación de los cursos de postgrado 2012-2013.* (pp.19-40). Montevideo: Universidad de Montevideo. Facultad de Derecho. Presentado en 6to. Encuentro Nacional de Gobierno Electrónico (Montevideo: 4-5 dic. 2013).

acceso puedan comple-tarse en el futuro gracias a la interpretación constante que realizan los tribunales constitucionales en todo Iberoamérica<sup>349</sup>.

En anteriores oportunidades hemos señalado que una de las principales innovaciones de la Ley, es la consagración de un procedimiento administrativo especial para acceder a la información pública.

Vale recordar que los sujetos obligados son tanto personas públicas estatales como no estatales que no tienen un procedimiento administrativo común que rija las actuaciones propias de cada una de ellas. Por lo que, en materia de acceso a la información pública, la ley en forma expresa viene a establecer un procedimiento administrativo especial, común a ambas.

En cuanto al procedimiento administrativo especial en materia de acceso a la información pública, simplemente recordar que se regulan expresamente: la solicitud de acceso a la información pública y sus requisitos (artículo 13); los límites del acceso a la información pública (artículo 14.); los plazos (artículo 15); la competencia para decidir (artículo 16); el acceso (artículo 17), y el silencio positivo (artículo 18), remitiéndonos al trabajo referido<sup>350</sup>.

## **2.5. HABEAS DATA IMPROPIO: ACCIÓN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.**

### **a. Generalidades**

El derecho a la protección de datos personales y al acceso a la información pública son derechos distintos pero relacionados. Tienen en común el hecho de que ambos derivan del derecho a la información, derecho que a su vez deriva del derecho a averiguar la verdad que proviene de la naturaleza específica de ser racional del hombre<sup>351</sup>.

Por esa misma razón el instrumento jurisdiccional de protección de ambos derechos suele llevar la misma denominación: HÁBEAS DATA. Se habla de hábeas data propio y hábeas data impropio. En Uruguay son objeto de una regulación prácticamente igual con las Leyes N° 18.331 de 11 de agosto de 2008 (arts. 37 y siguientes), y N° 18.381, de 17 de octubre de 2008 (arts. 22 y siguientes)<sup>352</sup>.

---

<sup>349</sup> **TENORIO CUETO, G. (2017)**. El Derecho de acceso a la información en Iberoamérica y su concreción como garantía constitucional; pp. 79-99.

<sup>350</sup> **SCHIAVI, P. (2014)**. Procedimiento administrativo especial:...: pp. 399-424.

<sup>351</sup> **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2012)**. *Derecho a la protección de datos personales y al acceso a la información pública hábeas data...*: p.7.

<sup>352</sup> **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2012)**. *Derecho a la protección de datos personales y al acceso a la información pública hábeas data...*: p.7.

La Ley N° 18.381, dedica el Capítulo V - Arts. 22 a 30- al hábeas data impropio, pero no recoge esa denominación. Por su artículo 22 llama a esta acción: acción de acceso a la información pública<sup>353</sup>.

A texto expreso dispone el artículo 22 de la Ley, que toda persona tendrá derecho a entablar una acción judicial efectiva que garantice el pleno acceso a las informaciones de su interés (artículo 694 de la Ley N° 16.736, de 5 de enero de 1996<sup>354</sup>).

Se tratan de procesos que revisten a su vez, el carácter principal y autónomo. Son procesos constitucionales aquellos previstos expresamente por la Constitución. Pero también se consideran procesos constitucionales aquellos "especialmente destinados a tutelar principios, valores o derechos constitucionales". Dentro de esta perspectiva no cabe duda que en Uruguay el hábeas data impropio es un proceso constitucional<sup>355</sup>.

## **b. Procedencia**

El hábeas data impropio procede cuando el organismo público que ha recibido una solicitud de acceso a la información la ha rechazado o no se expidió en los plazos legales<sup>356</sup>.

Al respecto el artículo 23 dispone: "la acción de acceso a la información procede contra todo sujeto obligado por la presente ley, cuando éste se negare a expedir la información solicitada o no se expidiese en los plazos fijados en la presente ley".

En lo que refiere al tema que estamos analizando, es importante recordar lo dispuesto por la Ley en lo relativo a los plazos, competencia para decidir y acceso (artículos 16, 17 y 18)<sup>357</sup>.

---

<sup>353</sup>**DURÁN MARTÍNEZ, A. (2012).** *Derecho a la protección de datos personales y al acceso a la información pública hábeas data...*: p.159.

<sup>354</sup>Artículo 694.- "Las administraciones públicas impulsarán el empleo y aplicación de medios informáticos y telemáticos para el desarrollo de sus actividades y el ejercicio de sus competencias, garantizando a los administrados el pleno acceso a las informaciones de su interés".

<sup>355</sup>**DURÁN MARTÍNEZ, A. (2012).** *Derecho a la protección de datos personales y al acceso a la información pública hábeas data...*: p.165.

<sup>356</sup>**DURÁN MARTÍNEZ, A. (2012).** *Derecho a la protección de datos personales y al acceso a la información pública hábeas data...*: p.161

<sup>357</sup>**SCHIAVI, P. (2014).** *Procedimiento administrativo especial...*: pp. 399-424.

Cualquier persona física o jurídica podrá formular la petición de acceso a la información en poder de los sujetos obligados. Ante la petición formulada por el interesado, el organismo requerido está obligado a permitir el acceso o, si es posible, contestar la consulta en el momento en que sea solicitado (lo cual en los hechos es imposible de que pueda suceder).

En caso contrario tendrá un plazo máximo de veinte días hábiles para permitir o negar el acceso o contestar la consulta. El plazo podrá prorrogarse, con razones fundadas y por escrito, por otros veinte días hábiles si median circunstancias excepcionales.

En la práctica ha acontecido que, ante la presentación de una solicitud de acceso a la información pública ante un sujeto obligado, éste en forma previa a pronunciarse sobre el mismo, efectúa una consulta ante el órgano de control, esto es, la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP). Entendemos que dicha consulta y la eventual evacuación de esta por la UIAP, a los efectos del cómputo de los plazos para el sujeto obligado, deben efectuarse dentro de los plazos legales, y que la no evacuación de esta, o su evacuación extemporánea, no constituyen motivo fundado para no pronunciarse sobre la solicitud en los plazos correspondientes<sup>358</sup>.

La regla, en materia de acceso a la información pública es, valga la redundancia, permitir el acceso y, si es posible, en el mismo momento.

De acuerdo con la ley que estamos analizando, la solicitud de acceso debe dirigirse al Jerarca máximo de cada organismo, quien tiene la competencia para decidir respecto de esta en cuanto a su trámite.

El acto que resuelva sobre la petición deberá emanar del jerarca máximo del organismo o quien ejerza facultades delegadas y deberá franquear o negar el acceso a la información que obrare en su poder relativa a la solicitud en forma fundada.

Esto es, por acto administrativo, el Jerarca o quien haga sus veces, deberá pronunciarse en forma fundada respecto de la solicitud de acceso, haciendo lugar o negando el acceso a la información solicitada.

En caso de que no se haga lugar a la solicitud de acceso, la motivación del acto administrativo denegatorio es restringida y limitada al carácter reservado o confidencial de la información.

El organismo requerido sólo podrá negar la expedición de la información solicitada mediante resolución motivada del jerarca del organismo que señale su carácter reservado o confidencial, indicando las disposiciones legales en que se funde.

---

<sup>358</sup>**SCHIAVI, P. (2014).** Procedimiento administrativo especial...: pp. 399-424.

Aunque la Ley aquí no menciona los casos de informaciones secretas, es obvio que también aquí corresponde el rechazo de la solicitud pues es una de las excepciones previstas en el artículo 8.

Por último, se incluyen los casos en los cuales la denegación de la solicitud se debe a la inexistencia de datos en su poder, respecto de la información solicitada.

Como se percibe, esta solicitud de acceso formulada extrajudicialmente es requisito de admisibilidad de la acción en análisis<sup>359</sup>.

Vencido el plazo de veinte días hábiles desde la presentación de la solicitud, si no ha mediado prórroga o vencida la misma sin que exista resolución expresa notificada al interesado, éste podrá acceder a la información respectiva, considerándose falta grave la negativa de cualquier funcionario a proveérsela, de conformidad con las previsiones de la Ley N° 17.060, de 23 de diciembre de 1998, y del artículo 31 de la presente ley.

### **c. Competencia**

En cuanto a la competencia, se dispone que serán competentes para conocer en estas acciones:

1. En la capital, los Juzgados Letrados de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo, cuando la acción se dirija contra una persona pública estatal, y los Juzgados Letrados de Primera Instancia en lo Civil en los restantes casos.
2. En el interior, los Juzgados Letrados de Primera Instancia a los que se haya asignado competencia en la materia.

Si bien la Ley iguala en cuanto a sus deberes y obligaciones a las personas públicas estatales y no estatales, consagra una diferencia en cuanto a los Juzgados competentes en la capital para pronunciarse respecto de la acción de acceso a la información pública, según la acción se dirija contra una persona pública estatal o no estatal<sup>360</sup>.

Cabe destacar la Sentencia del Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo de 1° Turno, de 2 de setiembre de 2013, en autos caratulados “COPSA C/ CND.- Acción de Acceso a la Información Pública”, donde la Sede hace lugar a la excepción de incompetencia interpuesta por la

---

<sup>359</sup>**DURÁN MARTÍNEZ, A. (2012).** *Derecho a la protección de datos personales y al acceso a la información pública hábeas data...*: p.161.

<sup>360</sup>**SCHIAVI, P. (2012).** *El control del acceso a la información pública y de la protección de datos personales en el Uruguay...*: p.68 y ss.

CND ya que los Juzgados Letrados de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo son incompetentes al tratarse de una persona de derecho público no estatal.

#### **d. Legitimación**

La legitimación activa para promover el hábeas data impropio es más amplia que en el caso del hábeas data propio. En este caso se limita al titular de los datos por sí o a través de sus representantes<sup>361</sup>.

La acción de acceso a la información podrá ser ejercida por el sujeto interesado o sus representantes, ya sean tutores o curadores y, en caso de personas fallecidas, por sus sucesores universales, en línea directa o colateral hasta el segundo grado, por sí o por medio de apoderado.

En el caso de personas jurídicas, la acción deberá ser interpuesta por sus representantes legales o por los apoderados designados a tales efectos.

En este caso, basta con un interés simple, ya que la Ley no exige un interés especial; simplemente dice "sujeto interesado". Esta solución es coherente con la de los artículos 3 y 13 que asignan el derecho a acceder a la información y a solicitarla en vía administrativa respectivamente a cualquier persona sin especificar una situación jurídica subjetiva en particular<sup>362</sup>.

#### **e. Procedimiento de primera instancia**

Las acciones que se promuevan por violación a los derechos contemplados en la Ley se registrarán por las normas contenidas en los artículos que siguen al presente.

Serán aplicables en lo pertinente los artículos 14<sup>363</sup> y 15<sup>364</sup> del Código General

---

<sup>361</sup> **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2012).** *Derecho a la protección de datos personales y al acceso a la información pública hábeas data...*: p.160.

<sup>362</sup> **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2012).** *Derecho a la protección de datos personales y al acceso a la información pública hábeas data...*: p.160.

<sup>363</sup> **Código General del Proceso, artículo 14.** *"Interpretación de las normas procesales.- Para interpretar la norma procesal, el tribunal deberá tener en cuenta que el fin del proceso es la efectividad de los derechos sustanciales. En caso de duda se deberá recurrir a las normas generales teniendo presente los principios generales de derecho y especiales del proceso y la necesidad de preservar las garantías constitucionales del debido proceso y de la defensa en el mismo".*

<sup>364</sup> **Código General del Proceso, artículo 15.** *"Integración de las normas procesales.- En caso de vacío legal, se deberá recurrir a los fundamentos de las leyes que rigen situaciones análogas y a los principios constitucionales y generales de derecho y especiales del proceso*

del Proceso.

Esta remisión expresa a los criterios de interpretación e integración del C.G.P hace que se amplíe el elenco de normas procesales que pueden ser utilizadas en el caso de este proceso<sup>365</sup>.

En cuanto a la primera instancia, se dispone expresamente que salvo que la acción fuera manifiestamente improcedente<sup>366</sup>, en cuyo caso el tribunal la rechazará sin sustanciarla y dispondrá el archivo de las actuaciones, se convocará a las partes a una audiencia pública dentro del plazo de tres días de la fecha de la presentación de la demanda.

En dicha audiencia se oirán las explicaciones del demandado, se recibirán las pruebas y se producirán los alegatos. El tribunal, que podrá rechazar las pruebas manifiestamente impertinentes o innecesarias, presidirá la audiencia so pena de nulidad, e interrogará a los testigos y a las partes, sin perjuicio de que aquéllos sean, a su vez, repreguntados por los abogados. Gozará de los más amplios poderes de policía y de dirección de la audiencia.

En cualquier momento podrá ordenar diligencias para mejor proveer.

La sentencia se dictará en la audiencia o a más tardar, dentro de las veinticuatro horas de su celebración. Sólo en casos excepcionales podrá prorrogarse la audiencia por hasta tres días.

Las notificaciones podrán realizarse por intermedio de la autoridad policial. A los efectos del cómputo de los plazos de cumplimiento de lo ordenado por la sentencia, se dejará constancia de la hora en que se efectuó la notificación.

Si de la demanda o en cualquier otro momento del proceso resultare, a juicio del tribunal, la necesidad de su inmediata actuación, éste dispondrá, con carácter provisional, las medidas que correspondieren en amparo del derecho o libertad presuntamente violados.

#### **f. La sentencia**

La sentencia que haga lugar a la acción de acceso deberá contener:

---

*y a las doctrinas más recibidas, atendidas las circunstancias del caso”.*

<sup>365</sup> **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2012).** *Derecho a la protección de datos personales y al acceso a la información pública hábeas data...: p.160.*

<sup>366</sup> *El tribunal tiene la potestad de disponer el rechazo de la acción sin sustanciarla en caso de que sea manifiestamente improcedente. Se trataría del caso de que se concurra a la sede judicial sin haberse agotado previamente el procedimiento administrativo de acceso a la información pública.*

- A. La identificación concreta de la autoridad o el particular a quien se dirija y contra cuya acción, hecho u omisión se garantice el acceso.
- B. La determinación precisa de lo que deba o no deba hacerse y el plazo por el cual dicha resolución regirá, si es que corresponde fijarlo.
- C. El plazo para el cumplimiento de lo dispuesto, que será fijado por el tribunal conforme las circunstancias de cada caso, y no será mayor de quince días corridos e ininterrumpidos, computados a partir de la notificación.

#### **g. Procedimiento de segunda instancia**

En el proceso sólo serán apelables la sentencia definitiva y la que rechaza la acción por ser manifiestamente improcedente.

El recurso de apelación deberá interponerse en escrito fundado, dentro del plazo perentorio de tres días. El tribunal elevará sin más trámite los autos al superior cuando hubiere desestimado la acción por improcedencia manifiesta, y lo sustanciará con un traslado a la contraparte, por tres días perentorios, cuando la sentencia apelada fuese la definitiva.

El tribunal de alzada resolverá en acuerdo, dentro de los cuatro días siguientes a la recepción de los autos. La interposición del recurso no suspenderá las medidas de amparo decretadas, las cuales serán cumplidas inmediatamente después de notificada la sentencia, sin necesidad de tener que esperar el transcurso del plazo para su impugnación.

En este tipo de procesos no podrán deducirse cuestiones previas, reconvencciones ni incidentes.

El tribunal, a petición de parte o de oficio, subsanará los vicios de procedimiento, asegurando, dentro de la naturaleza sumaria del proceso, la vigencia del principio de contradictorio.

Cuando se plantee la inconstitucionalidad por vía de excepción o de oficio (numeral 2 del artículo 509<sup>367</sup> y numeral 2 del artículo 510<sup>368</sup> del Código General

---

<sup>367</sup> **Código General del Proceso, artículo 509.** Titulares de la solicitud. *La declaración de inconstitucionalidad y la inaplicabilidad de las disposiciones afectadas por aquélla podrán ser solicitadas:*

*1° Por todo aquél que se considere lesionado en su interés directo, personal y legítimo.*

*2° De oficio, por el tribunal que entendiere en cualquier procedimiento jurisdiccional.*

*La Suprema Corte de Justicia, en los asuntos que se tramiten ante ellas, se pronunciará en la sentencia sobre la cuestión de inconstitucionalidad.*

<sup>368</sup> **Código General del Proceso, artículo 510.** Acción o excepción. *Cuando la declaración de inconstitucionalidad se solicitare por las personas a que se refiere el numeral 1° del artículo anterior podrá ser promovida:*

*1° Por vía de acción, cuando no existiere procedimiento jurisdiccional pendiente. En este caso, deberá interponerse directamente ante la Suprema Corte de Justicia.*

*2° Por vía de excepción o defensa, que deberá oponerse ante el tribunal que estuviere*



del Proceso) se procederá a la suspensión del procedimiento sólo después que el Magistrado actuante haya dispuesto la adopción de las medidas provisionales referidas en la presente ley o, en su caso, dejando constancia circunstanciada de las razones de considerarlas innecesarias.

El derecho de acceso a la información posibilita una sociedad democrática abierta en donde el titular del derecho encuentra una herramienta lo suficientemente fuerte y protegida para vincularse con los asuntos públicos. Una herramienta construida para protegerlo en lo individual y potenciar su espíritu comunitario. Una herramienta vinculada y construida sobre principios que orientan su actuar para la consecución de un mejor y mayor desenvolvimiento en lo público<sup>369</sup>.

### **3.- DIGNIDAD, HONRA E INTIMIDAD DE LA PERSONA HUMANA EN LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN. RIESGOS Y DESAFÍOS ANTE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL (I.A.).**

#### **3.1.- DIGNIDAD DE LA PERSONA HUMANA COMO DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL.**

Las concepciones tradicionales que consagran la dignidad de la persona humana como derecho humano fundamental han tenido un largo recorrido a lo largo de la historia, siendo una preocupación principal relevante desde siempre.

En plena voragine de la sociedad de la información, exacerbada con el uso exponencial de las redes sociales, y potenciada por la pandemia de la covid-19, la protección de los datos personales, la protección de la información más sensible de una persona, esencia de su dignidad, cobra especial relevancia por los riesgos que conlleva un uso masivo, muchas veces irresponsable y sin control, pudiendo menoscabar o dañar nuestra dignidad como personas, en segundos y en forma irreparable.

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 consagra la dignidad humana en su Preámbulo: `...Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana.` En su sentencia del 9 de octubre de 2001 en el asunto C-377/98, Países Bajos contra Parlamento Europeo y Consejo, Rec. 2001, p. I-7079, apartados 70 a 77, el Tribunal de Justicia confirmó que el derecho fundamental a la dignidad humana forma parte del Derecho de la Unión<sup>370</sup>.

Se deduce de ello, en particular, que ninguno de los derechos inscritos en la

---

*conociendo en dicho procedimiento.*

<sup>369</sup> **TENORIO CUETO, G. (2017).** El Derecho de acceso a la información en Iberoamérica y su concreción como garantía constitucional; pp. 79-99.

<sup>370</sup> Diario Oficial de la Unión Europea C 303/17 - 14.12.2007

presente Carta podrá utilizarse para atentarse contra la dignidad de otras personas y que la dignidad de la persona humana forma parte de la esencia de los derechos inscritos en la presente Carta. Por lo tanto, no podrá atentarse contra ella, incluso en el caso de limitación de un derecho<sup>371</sup>.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en su artículo 8º, dispone que: “ 1. *Toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que la conciernan.*

*2. Estos datos se tratarán de modo leal, para fines concretos y sobre la base del consentimiento de la persona afectada o en virtud de otro fundamento legítimo previsto por la ley. Toda persona tiene derecho a acceder a los datos recogidos que la conciernan y a obtener su rectificación.*

*3. El respeto de estas normas estará sujeto al control de una autoridad independiente”.*

Este artículo se ha basado en el artículo 286 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y en la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (DO L 281 de 23.11.1995, p. 31), así como en el artículo 8 del CEDH y en el Convenio del Consejo de Europa para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal, de 28 de enero de 1981, ratificado por todos los Estados miembros. El artículo 286 del Tratado CE ha sido sustituido por el artículo 16 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y el artículo 39 del Tratado de la Unión Europea. Conviene señalar asimismo el Reglamento (CE) n.º 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos (DO L 8 de 12.1.2001, p. 1). La Directiva y el Reglamento mencionados establecen condiciones y límites para el ejercicio del derecho a la protección de los datos de carácter personal<sup>372</sup>.

Nunca antes en la historia de la humanidad, la información personal, que hace a la esencia de la dignidad humana, estuvo tan expuesta como ahora.

La dignidad de la persona humana no sólo es en sí un derecho fundamental, sino que constituye la base misma de los derechos fundamentales.

La llamada vida privada ha estado presente en toda la historia de la humanidad aún y cuando no ha sido objeto de estudio en toda ella. Resulta curioso que las referencias que vamos encontrando invariablemente permanecen asociadas a la cara opuesta de la vida pública. En ese sentido algunas referencias de la misma

---

<sup>371</sup> Diario Oficial de la Unión Europea C 303/17 - 14.12.2007

<sup>372</sup> Disponible en la web oficial de la Fundación Acción Pro Derechos Humanos: <http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/europa/CDFUE/CartaDerechosFundamentalesUnionEuropea-v2007.htm#Expl-a8>; fecha de consulta: 05/03/2021.

la señalan en tanto que no es vida pública o en tanto que esta última es sucedánea de la primera reduciéndola a un ambiente oscuro o en sombras impidiendo observar a su interior para conceptualizarla o entender el alcance de su significado<sup>373</sup>.

La palabra “privado” va transformándose como la vida pública también lo hace. La aparición del Estado Moderno como fenómeno político totalizante absorbe y dota de un nuevo contenido a estas palabras. “Privado” significará “... *sin oficio público, sin ocupar cargo público o posición oficial, sin empleo que lo implique en los asuntos públicos. El público es, en contraposición a la privacidad, el poder público.*” Ello adquiere una relevancia importante pues evidencia *prima facie* porque los llamados servidores públicos siempre serán nuestra primera categoría en donde, respecto a sus actividades, el derecho a la vida privada prácticamente desaparece (Tenorio Cueto, 2021).

Vida Privada e intimidad forman parte de ese espacio consagrado que le pertenece al individuo y que sólo con su consentimiento los terceros penetrarán hasta donde el mismo individuo permita. Llama la atención que la traducción al castellano del famoso trabajo de Warren y Brandeis *The right to privacy* sea el derecho a no ser molestado y que dicho trabajo ya en la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos sea entendido como el *right to be alone* es decir el derecho a estar sólo. Es particularmente interesante ello pues en el uso cotidiano del lenguaje encontramos que *privacy* es usado como privado en tanto que en realidad *privacy* debe entenderse como íntimo (Tenorio Cueto, 2021).

Así cuando hablamos de intimidad nos estamos refiriendo a “...*aquello que está lo más dentro posible. No sólo lo que está en el interior del hombre sino lo que está el cogüelmo mismo de su interioridad humana*”, mientras que cuando nos referimos a vida privada hacemos alusión a un ámbito de mayor publicidad aunque igualmente contenida al consentimiento de la persona. “*En cuanto la intimidad excede de una persona, aunque sea en un círculo cerrado como la familia, ya no es tal intimidad, sino vida privada*”, en ese sentido la característica esencial de la intimidad será su impermeabilidad (Tenorio Cueto, 2021).

Así, aún y cuando intimidad y vida privada se encuentran por decirlo coloquialmente, en la misma bolsa, obedecen a contenidos distintos y por tanto el tratamiento jurídico que se les puede dar también es diverso. Baste como ejemplo lo que sucede en materia de la llamada autodeterminación informativa y en concreto cuando se buscan proteger datos personales. Ahí, se hace la diferencia entre dos categorías de datos, aquellos denominado sensibles y los datos en general, atribuyendo a los primeros una vinculación con la vida íntima y a los segundos una vinculación con la vida privada trayendo como consecuencia inmediata que para hacer tratamiento de los primeros se requiere un consentimiento expreso del individuo que los otorga mientras que, para los

---

<sup>373</sup> **TENORIO CUETO, G. (2021).** *El derecho a una vida libre de algoritmos.* Revista IUS; Vol. 15; Número 48; Disponible en: <https://revistaius.com/index.php/ius/article/view/708> ;Fecha de consulta: 27/6/2021.

segundos sólo es necesario un consentimiento tácito. Ello evidencia en el plano de lo cotidiano los alcances de esta diferencia entre vida privada e íntima (Tenorio Cueto, 2021).

A diferencia de lo que ocurre con la intimidad en su carácter cerrado, la vida privada es una especie de círculo más ampliado, así ya lo refiere por ejemplo el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso Costello-Roberts vs U.K. o bien como posición extrema el Juez Black de la Corte Suprema de los Estados Unidos al referir que "...el concepto de *privacy* es un concepto amplio, abstracto y ambiguo...". Lo cierto es que hablar de vida privada y no de intimidad nos permite hablar ya no de pensamientos, ya no de sentimientos sino de acciones o palabras que si bien es cierto no son públicas también es cierto no son íntimas (Tenorio Cueto, 2021)..

La vida privada se desarrolla en privado y no en la intimidad. La vida privada no es pública pues en principio se encuentra contenida por lugares y personas que entienden la naturaleza de la acción o de la palabra como algo que ha sido compartido pero que les impide compartir. Sólo para ilustrar de manera pedagógica lo que hemos venido refiriendo José María Desantes refiere que "*La esfera de la vida pública sería como la señal verde: paso libre a la información siguiendo la máxima romana publica publice tractanda sunt, privata private. La de la vida íntima equivaldría a la luz roja: en ningún caso se puede penetrar en el interior de la persona contra su voluntad porque tiene derecho a reservárselo. La de la vida privada representaría el ámbar: en principio no es escrutable, - privata private- ni difundible cuando no trascienda de la privacidad; pero sí cuando trasciende a la vida pública*" (Tenorio Cueto, 2021).

### **3.2.- DIGNIDAD DE LA PERSONA HUMANA COMO PRINCIPAL PILAR Y FUNDAMENTO DE LAS CATEGORÍAS E INSTITUCIONES DEL DERECHO PÚBLICO EN LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO.**

Jaime Rodríguez-Arana (2015) señala que "el modelo del Estado social y democrático de Derecho afecta sobremanera al conjunto del Derecho Administrativo, a todas sus instituciones, categorías y conceptos. Esta operación jurídica, sin embargo, está todavía pendiente de alguna manera y pasa por la formulación del concepto de derecho fundamental social, concepto que va a permitir que la cláusula tal y como fue diseñado permita que en realidad la dignidad del ser humano, principio, raíz y centro del Derecho,<sup>1</sup> también del Derecho Público, tenga la relevancia que le corresponde y asegure efectivamente, por parte de los Poderes públicos que la libertad y la igualdad de la persona y de los grupos en que se integran sean reales y efectivos removiendo los obstáculos que impidan su realización"<sup>374</sup>.

---

<sup>374</sup> **RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (2015).** Dimensiones del Estado Social y derechos fundamentales sociales. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 2, n. 2, p. 31-62, maio/ago. 2015. DOI: [http:// dx.doi.org/10.5380/rinc.v2i2.44510](http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v2i2.44510).

Para el Derecho en general, por supuesto, y especialmente para el Derecho Público, la dignidad del ser humano es el pilar principal y fundamento de todas sus categorías e instituciones. Hasta tal punto es esto así que el propio Estado de Derecho entendido material y sustancialmente significa esencialmente que la dignidad de cada ser humano se levanta omnipotente y todopoderosa ante cualquier intento del poder público por lesionarla, conculcarla o laminarla<sup>375</sup>.

La dignidad del ser humano, su centralidad y capitalidad, que conforma indeleblemente es espacio de indisponibilidad del que disfrutaban los derechos fundamentales de la persona, también los sociales, justifica, como entendió tempranamente la juris- prudencia constitucional alemana, que el derecho de todo ciudadano a unos recursos materiales mínimos surge de la garantía de la dignidad humana contenida en el artículo 1.1 de la Ley Fundamental de Bonn<sup>376</sup>.

Es importante la reflexión de Jaime Rodríguez-Arana (2015) a que “en el ámbito de las nuevas tecnologías, en el ámbito de la sociedad de la información y del conocimiento, tenemos que ser conscientes de que hay que combinar y que hay que trabajar en alianza estratégica con los derechos fundamentales de las personas. La buena Administración pública no puede olvidar que la sociedad del conocimiento ha de mejorar la calidad de la cultura cívica de las personas, pues de lo contrario estaremos desaprovechando una magnífica oportunidad para incidir positivamente en la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos”<sup>377</sup>.

En la sociedad del conocimiento, donde Internet, la red, tiene tanta importancia, tenemos que ser conscientes de que la clave está en concebir los conocimientos como capacidad para mejorar la vida de los hombre. La importancia que las nuevas tecnologías de la información y la comunicación tienen en la mejora de las relaciones entre Administración pública y ciudadanos es evidente<sup>378</sup>.

Para que la Administración pública on-line tenga sentido, el desarrollo en el interior de la organización pública debe ir en paralelo al propio desarrollo tecnológico de la sociedad. Por ello, no solo hay que hacer esfuerzos por implantar la e-Administración, sino que también hay que priorizar la extensión del uso de las nuevas tecnologías en la sociedad, minimizando la brecha social que se puede producir según se use o no la información<sup>379</sup>.

La dignidad de la persona humana tiene nuevas dimensiones y nuevos desafíos se plantean para su protección y defensa en la sociedad del conocimiento, al

---

<sup>375</sup> **RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (2015).** Dimensiones del Estado Social: ... pp. 31-62.

<sup>376</sup> **RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (2015).** Dimensiones del Estado Social: ... pp. 31-62.

<sup>377</sup> **RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (2013).** La Buena Administración: pp.23-56.

<sup>378</sup> **RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (2013).** La Buena Administración: pp.23-56.

<sup>379</sup> **RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (2013).** La Buena Administración: pp.23-56.

influjo de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones, y del impacto del uso masivo de las redes sociales.

La llamada reputación on line ha cobrado especial relevancia en los tiempos que corren tanto en sus facetas personal como corporativa, y hoy la defensa de la dignidad de la persona ha pasado de los estrados judiciales a reclamaciones ante buscadores gigantes como Google, que en tan sólo un segundo, nos arrojan una “foto” de nuestra reputación personal en la “nube”, información que cada vez tiene más impacto en la vida de las personas, e información a la cual cada vez acceden más instituciones relevantes como Estados, agencias de seguridad, para la toma de decisiones relevantes.

La Reputación Online se nutre de todo lo que se dice o dicen de nosotros en las redes sociales y en internet, más allá de que las connotaciones o valoraciones que se hagan sean positivas o negativas. En este todo este contexto, por momentos indescifrable, por momentos impredecible, se ubica un nuevo concepto, impensado hace muy poco tiempo, que se ha dado en llamar “Reputación On Line”<sup>380</sup>.

### **3.3.- LA PROTECCIÓN DE LOS DATOS PERSONALES EN TIEMPOS DE INTERNET Y REDES SOCIALES.**

Bernier (2011) sostiene que “el reconocimiento a las dimensiones internacionales de la protección de los datos personales en la era digital, la importancia de los desafíos a la protección de los datos personales de los más jóvenes en internet y la urgencia de elaborar marcos normativos que puedan orientar a los Estados y a las empresas en sus esfuerzos para responder a esos desafíos, es, hoy en día, objeto de múltiples debates, conferencias y seminarios en todo el mundo”<sup>381</sup>.

Es un lugar común afirmar que hoy en día vivimos la era digital, en donde gracias al avance de las tecnologías de la información, el Internet se ha convertido en un medio de comunicación plenamente socorrido, al punto que forma parte ya del desarrollo de nuestras actividades cotidianas.

Peschard (2011) agrega que, “asimismo, las redes sociales en Internet han devenido herramientas de comunicación multifuncionales, que nos permiten entrar en contacto con personas de todo el mundo y compartir experiencias de muy variado tipo en esta nueva aldea global: permiten obtener, almacenar y

---

<sup>380</sup> **SCHIAVI, P. (2019).** Reputación on line: ¿La identidad digital es tan importante como la real?. Revista iberoamericana de Derecho Informático, (Segunda Época), N° 6/2019; p. 153-164.

<sup>381</sup> **BERNIER, C. (2011).** El Memorandum de Montevideo: un marco de referencia para la protección de los datos personales de los jóvenes en Internet en la región Iberoamericana; Protección de datos personales en las Redes Sociales Digitales: en particular de niños y adolescentes; Memorandum de Montevideo; Carlos G. Gregorio – Lina Ornelas, Compiladores; IIJusticia – Instituto de Investigación para la Justicia, IFAI – Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos; México, 2011, p. 16.

transmitir un sin numero de datos, documentos, fotografías, videos, música, - entre otros-, y el acceso a estos es tan sencillo con simplemente un clic”<sup>382</sup>.

López Jiménez (2011) es claro al afirmar que la irrupción de las nuevas tecnologías de marcado carácter social – blogs, wikis, podcast, redes sociales, etc.- ha determinado un alto grado de interconectividad entre los usuarios de Internet lo que, dicho sea de paso, les permite intercambiar todo tipo de opiniones sobre diferentes productos y experiencias con otras personas<sup>383</sup>.

En la era electrónica existe una considerable preocupación por el impacto de internet en el derecho fundamental a la protección de datos personales<sup>384</sup>.

Dada la gran cantidad de datos personales que los usuarios publican en sus perfiles, estos se convierten en auténticas "identidades digitales" que facilitan un rápido conocimiento de datos de contacto, preferencias y hábitos del usuario. El consentimiento que presta el usuario es válido en el momento en que decide aceptar, la política de privacidad y condiciones de uso de la plataforma que constan en el formulario de registro<sup>385</sup>.

Quizás y más allá de consejos esenciales para proteger nuestros datos en Internet, a los cuales hemos hecho referencia, debemos tener presente que todo lo que se publica en Facebook como en Twitter, es en principio público, esto es, cualquier persona, en cualquier lugar del mundo en que se encuentre podrá acceder a lo publicado por ser parte de la famosa “comunidad Facebook” o de la “comunidad Twitter”; salvo que en el momento en que tiene lugar su registración en la red, se configuren restricciones de privacidad, permitiendo acceder a los contenidos, ya sean fotos, textos, videos, solamente a los llamados “amigos” - que se supone serian personas con las cuales nos vinculamos en la red social- en el caso de Facebook; o solamente en el caso de los llamados “seguidores” en el caso de Twitter<sup>386</sup>.

---

<sup>382</sup> **PESCHARD MARISCAL, J. (2011)**. Protección de las niñas, niños y adolescentes en el ámbito digital: responsabilidad democrática de las instituciones de gobierno y de las agencias de protección de datos; Protección de datos personales en las Redes Sociales Digitales: en particular de niños y adolescentes; Memorandum de Montevideo; Carlos G. Gregorio – Lina Ornelas, Compiladores; II Justicia – Instituto de Investigación para la Justicia, IFAI –Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos; México, 2011, p. 22.

<sup>383</sup> **LÓPEZ JIMÉNEZ, David (2009)**. La protección de datos de carácter personal en el ámbito de las redes sociales electrónicas: el valor de la autorregulación; Universidad de Alcalá de Henares. Servicio de Publicaciones, 2009.

<sup>384</sup> **SCHIAVI, P. (2013)**. La protección de los datos personales en las redes sociales. *Estudios de Derecho Administrativo*, (7), 215-251.

<sup>385</sup> **SCHIAVI, P. (2013)**. La protección de los datos personales en las redes sociales: pp. 215-251.

<sup>386</sup> **SCHIAVI, P. (2013)**. La protección de los datos personales en las redes sociales: pp. 215-251.

### 3.4.- EL DERECHO AL OLVIDO EN TIEMPOS DE “GOOGLE”.

Hace un par de años – no muchos- para encontrar una noticia relacionada a un determinado hecho de cualquier tipo, a una determinada situación o a una determinada persona, siempre y cuando la noticia se hubiese publicado en algún medio de prensa escrito, teníamos que ir al “histórico” de Diarios y Revistas de la Biblioteca Nacional o en su defecto, averiguar qué día de la semana se había publicado la noticia en la versión impresa de un periódico para ir a comprar ese ejemplar a su Sede Central donde muy amablemente un empleado nos preguntaba cual era el día en que se había publicado el Diario para poder acceder a él.

Nadie en ese momento se imaginaba que hoy iba a existir “Google”. Hoy todo cambió.

Para siempre.

La viralización de información y de contenidos que se nutre de datos personales de todo tipo se ha potenciado sin límites en el día de hoy con la existencia de los llamados “buscadores” o “motores de búsqueda” en internet, como por ejemplo “Google” en el cual simplemente alcanza con poner nuestro nombre y se dispara una enorme cantidad de noticias y de imágenes que refieren a nuestra persona, en una especie de biografía pública, de fácil acceso, al alcance de todos y sin ninguna restricción<sup>387</sup>.

Hoy en día, toda la información referida a personas, empresas, historial y todo lo que se nos pueda ocurrir está al alcance de todos de “manera permanente”, en forma gratuita y disponible las 24 horas del día los 365 días del año<sup>388</sup>.

De ahí que se ha impuesto la práctica llamada “google tu nombre” y los invito a hacerlo para ver toda información de cada uno que hoy en día está al alcance de cualquiera en internet<sup>389</sup>.

Nos preguntamos ¿qué podemos hacer con todo esto? ¿Qué pueden hacer los titulares de los datos personales, las personas ante esta manipulación y accesibilidad irrestricta a información que concierne a cada uno, y que basta simplemente con que se haya publicado en alguna página web o en las distintas redes sociales<sup>390</sup>.

---

<sup>387</sup> **SCHIAVI, P. (2019)**. Reputación on line: ¿La identidad digital es tan importante como la real?, loc. cit. p. 153-164.

<sup>388</sup> **SCHIAVI, P. (2019)**. Reputación on line: ¿La identidad digital es tan importante como la real?, loc. cit. p. 153-164.

<sup>389</sup> **SCHIAVI, P. (2019)**. Reputación on line: ¿La identidad digital es tan importante como la real?, loc. cit. p. 153-164.

<sup>390</sup> **SCHIAVI, P. (2019)**. Reputación on line: ¿La identidad digital es tan importante como la real?, loc. cit. p. 153-164.



De ahí la frase de “googlea tu nombre” para ver que arroja el buscador más potente del mundo sobre nuestro historial personal y profesional, ya que alcanza simplemente con que nuestro nombre figure en el sitio web de cualquier medio de prensa, así como de una Universidad, de una empresa pública, de una empresa privada, a modo de ejemplo, para que en apenas un segundo Google ponga a disposición toda esa información al mundo sin siquiera avisarnos o pedirnos nuestro consentimiento.

Y es en este mundo hiperconectado e hiperinformado donde surge la necesidad y donde se encuentra el fundamento del llamado “derecho al olvido”.

Google no nos avisa quién nos buscó en la red, quien “googleo” nuestro nombre y tampoco nos pidió permiso para darle, para facilitarle toda la información relacionada a nosotros y que nos identifica en un par de segundos.

Esto tiene un alto impacto en el mundo de las relaciones laborales, y sobretodo en la búsqueda de empleos, donde puede afirmarse que ninguna empresa contrata personal sin realizar previamente un “perfil público” del candidato con toda la información que relacionada a él se encuentra en internet y en las redes sociales.

Y es en este mundo hiperconectado e hiperinformado – lo que no significa necesaria- mente “bien informado”- donde surge la necesidad y donde se encuentra el fundamento del llamado derecho al olvido.

Es un derecho nuevo, poco desarrollado y no recogido aun en forma específica en la legislación uruguaya.

Es un paso más en la reciente regulación del derecho a la protección de datos personales con los alcances que veremos a continuación.

Cuando hablamos de derecho al olvido nos referimos al derecho de toda persona, de todo titular de datos a que determinada información personal que la hace identificable (datos personales, datos sensibles, datos laborales, datos financieros datos de salud, entre otros) no permanezca en forma permanente y de manera indefinida en internet las 24 hs del día y los 365 días del año; información a la cual se accede fácilmente y sin ninguna restricción a través de buscadores o motores de búsqueda en plataformas digitales, sin mediar consentimiento ni notificación alguna al titular de los datos.

A tales efectos entendemos que podría configurarse el derecho al olvido cuando se trata de informaciones que lucen en uno o en varios sitios web o en bases de datos que refieren a datos personales o se relacionan con situaciones personales referidas a hechos reales de la vida de una persona, no necesariamente positivos, que por distintos motivos tomaron estado público y que fueron recogidas en portales por medios de comunicación o en cualquier otra plataforma digital con la nota esencial de que perduran de manera indefinida en el tiempo en internet, incluso una vez agotada la situación que dio origen a la noticia.

El derecho al olvido no implicaría en los hechos “borrar esa información” ni “tapar o ocultar esa información” sino que supone el derecho de la persona a no permanecer expuesta o vinculada de por vida a estos hechos en las redes sociales e internet, como si fuera una extensión, en el mundo de las redes sociales, de la pena sufrida – en caso de delitos a modo de ejemplo -ante los tribunales competentes de un determinado país.

¿Como sociedad somos conscientes de estos extremos?

¿Hemos discutido si queremos que información que nos pertenece permanezca de manera indefinida y permanente en las redes?

Esto es, una persona que fue condenada por determinado delito, que cumplió con la pena que se le aplicó, tiene derecho a que su nombre no permanezca asociado de por vida a tales hechos en las redes sociales y webs por la potencia de los buscadores o motores de búsqueda.

Ejemplos pueden ser muchos y muy variados y de toda índole.

Por ejemplo, personas vinculadas a tráfico de drogas; contrabando; lavado de activos entre otros delitos.

Pero también hay otro tipo de situaciones vinculadas a la vida laboral. Por ejemplo, una persona que trabajó durante muchos años en una determinada empresa y su nombre sigue vinculado a dicha empresa aun luego de su egreso cualquiera sean las razones.

También son comunes en el ámbito laboral, personas que, en búsqueda de nuevos empleos, se presentan a concursos para determinados puestos de trabajo y los resultados de las instancias de evaluación son publicados en sitios web con lo cual otras personas al “googlear” su nombre –por ejemplo, sus jefes actuales- y van a tomar conocimiento que se presentaron para tal o cual empleo – distintos del empleo actual -

En Uruguay, si bien el derecho al olvido carece de una regulación propia y específica, podría considerarse comprendido en el régimen general de protección de datos personales consagrado en la Ley No 18.331 de 11 de agosto de 2008, modificativas y decretos reglamentarios.

La Ley consagra los derechos de los titulares de los datos, entre ellos, el derecho de toda persona para solicitar la rectificación, actualización, inclusión o supresión de datos personales que le corresponda incluidos en una base de datos, al constatar error o falsedad o exclusión en la información de la que es titular.

En lo que refiere a la problemática que estamos estudiando referida al derecho al olvido, no necesariamente las solicitudes que se planteen en tal sentido pueden referir a informaciones que sean erróneas, falsas o parciales.

Seguramente sean verdaderas.

Y ahí se ubica el gran problema en torno al derecho al olvido, teniendo presente el indiscutible peso que tienen hoy las redes sociales y el internet, que nos permite hablar, sin lugar a dudas, de una doble condena en aquellos casos en los cuales determinada persona por ejemplo haya sido procesada por la Justicia competente y además el hecho o la situación que generó tal procesamiento tomo estado público y permanece en forma indefinida en internet y en las redes la acción de habeas data prevista en la Ley ante la Justicia Competente.

Asimismo, debe destacarse la existencia de la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales, encargada de controlar la observancia del régimen legal, en particular las normas sobre legalidad, integridad, veracidad, proporcionalidad y seguridad de datos, por parte de los sujetos alcanzados, pudiendo a tales efectos realizar las actuaciones de fiscalización e inspección pertinentes.

Asimismo, la Unidad recibe por ejemplo denuncias de particulares y solicita a los responsables de las bases de datos o titulares de sitios Web la eliminación de determinada información, disponiendo las medidas sancionatorias que pudieren corresponder.

Olvidar es humano. Pero –a pesar de que detrás de Google hay personas– el buscador más popular del planeta no olvida fácilmente, y mucho menos el resto de internet. Lo que se sube a la red es permanente, como así lo son también sus consecuencias. Ante esta realidad es que reacciona la ley del derecho al olvido, famosa en Europa por haber arre- metido contra Google, pero en Uruguay, incluso en América Latina, es difícil encontrar consenso sobre el tema.

Europa se familiarizó con este concepto en 2014, cuando el Tribunal de Justicia de la Unión Europea decidió que Google debía brindar a los europeos la oportunidad de solicitar que sus servicios de búsqueda "olviden" la información que les concierne, especialmente si es perjudicial o inexacta. Desde entonces, según datos presentados por Deya en su ponencia, actualizados al pasado 4 de agosto, se presentaron más de 500 mil solicitudes para retirar determinadas URL de los índices de búsqueda de Google, de las cuales se atendió al 43%.

La nota de perjudicialidad es la clave para valorar si corresponde o no eliminar las referencias a hechos, situaciones o imágenes que hagan identificables a una persona y que surgen libremente de cualquier buscador en internet.

**Felipe ROTONDO**, presidente de la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales de Uruguay, dijo que el derecho al olvido no es absoluto y que para hacerlo efectivo se deben considerar elementos, como la naturaleza de la información, el interés público, la manera de acceder a los datos y la incidencia de su difusión en el titular: "Priorizar un derecho no es hacerlo absoluto sino ver la situación en el caso concreto". Planteó que en Uruguay el derecho al olvido es una proyección de los derechos de supresión y oposición de los datos y se aprecia en cada caso una visión de derechos humanos", enfatizó.

Guillermo Antonio Tenorio Cueto, profesor de la Universidad Panamericana y director del Centro de Estudios del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), aseguró que el ejercicio de este derecho depende de

cada caso y que incluso servidores públicos y personalidades publicas, pueden ejercerlo. “No todos los que sean personalidades publicas son susceptibles de no pedir ningún tipo de derecho al olvido; tienen un margen de posibilidades porque tanto servidores públicos como personalidades publicas tienen derecho a la vida privada y a la protección de su honor, más en todas aquellas actividades que no tienen nada que ver con lo público”, subrayó.

### **3.5.- DERECHO AL OLVIDO Y DERECHO A LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.**

Puede definirse el derecho a la protección de datos personales “como la facultad o el poder que tienen las personas para actuar per se y para exigir la actuación del Estado o de quien tenga competencia para ello a fin de tutelar los derechos que pudieran verse afectados por virtud del acceso, registro o transmisión a terceros de los datos que atañen a su personalidad<sup>391</sup>”.

“En general se dice que el derecho a la protección de datos personales es un derecho nuevo”, agrega Augusto Durán Martínez (2012), citando a Carlos E. Delpiazzo, que lo llama “novel derecho”, razón por la cual, se le ha considerado un derecho de la tercera generación, subrayando que “si bien el derecho a la protección de datos es considerado hoy en día un derecho autónomo, es un derecho instrumental”.

José Luis Piñar Mañas (2012) señala que “... El derecho fundamental a la protección de datos reconoce al ciudadano la facultad de controlar sus datos personales y la capacidad para disponer y decidir sobre los mismos. Ello supone que el desarrollo y la aplicación de las nuevas tecnologías ha introducido comodidad y rapidez en el intercambio de datos, lo que ha contribuido también al incremento del número de tratamientos de datos que se realizan cotidianamente. La bondad que aportan estas técnicas es indudable respecto del progreso de las sociedades modernas y de la calidad de vida de los ciudadanos, pero se hace necesario garantizar el equilibrio entre modernización y garantía de los derechos de los ciudadanos. Esta ponderación entre derecho del ciudadano a preservar el control sobre sus datos personales y la aplicación de las nuevas tecnologías de la Información es el contexto en el que el Legislador consagra el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal<sup>392</sup>”.

Es precisamente en el equilibrio entre modernización y garantía de los derechos de los ciudadanos, en la ponderación entre derecho del ciudadano a preservar el control sobre sus datos personales y la aplicación de las nuevas tecnologías de la Información, donde ubicamos el derecho al olvido, en tanto forma parte en

---

<sup>391</sup> **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2012).** *Derecho a la protección de datos personales y al acceso a la información pública hábeas data: Leyes no. 18.331, de 11 de agosto de 2008 y no. 18.381, de 17 de octubre de 2008.* (2a.ed.act.ampl). Montevideo: Amalio M. Fernández.

<sup>392</sup> **PIÑAR MAÑAS, José Luis.-** “Guía del Derecho Fundamental a la protección de datos de carácter personal”, (Agencia Española de Protección de Datos, 2004). La información de esta Guía puede ser ampliada en Servicio de Atención al Ciudadano: [www.agpd.es](http://www.agpd.es).

forma ineludible del derecho fundamental a la protección de los datos personales.

Con acierto señala Cristina Vázquez que “así como la transparencia se encuentra en el origen de las regulaciones sobre acceso a la información pública, el desarrollo de la informática y su aptitud abarcadora de grandes volúmenes de información en tiempos reducidos ha creado la necesidad de tutelar los datos personales”<sup>393</sup>.

Debemos ser muy cuidadosos en señalar que el derecho al olvido no puede interpretarse como contrario a la transparencia, aunque debemos trabajar en soluciones y formulas que nos permitan respetar el derecho de una persona a que su nombre no permanezca en forma indefinida en internet vinculados a hechos o acontecimientos de su vida a los cuales ya hemos hecho referencia y que no necesariamente están acompañados de una condena social permanente en las redes sociales e internet.

### **3.6.- LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN LA LEGISLACIÓN URUGUAYA**

#### **3.6.1.- Régimen general.**

El artículo 1o de la Ley No 18.331 dispone expresamente que el derecho a la protección de datos personales es inherente a la persona humana, por lo que está comprendido en el artículo 72 de la Constitución de la República<sup>394</sup>.

Sin perjuicio de no trasladar a este trabajo los valiosos estudios de la doctrina nacional sobre el punto, si queremos destacar la conclusión a la que arriba Augusto Durán Martínez (2012) sobre el punto: “...la ley siguió aquí las más modernas tendencias que se han impuesto en el mundo, tanto en el ámbito internacional como en los más avanzados estados nacionales”<sup>395</sup>...”

En cuanto al ámbito subjetivo, el artículo 2o dispone que: “El derecho a la protección de los datos personales se aplicará por extensión a las personas jurídicas, en cuanto corresponda”.

Por su parte, el artículo 3o regula el ámbito objetivo: “El régimen de la presente ley será de aplicación a los datos personales registrados en cualquier soporte que los haga susceptibles de tratamiento, y a toda modalidad de uso posterior de estos datos por los ámbitos público o privado”.

---

<sup>393</sup> VÁZQUEZ, C. (2011). El régimen jurídico del acceso a la información pública y la protección de los datos personales. *Revista de Derecho y Tribunales*, (15), 59-109.

<sup>394</sup> DURÁN MARTÍNEZ, A. (2012). *Derecho a la protección de datos personales y al acceso a la información pública hábeas data*: ...pp. 58 y ss.

<sup>395</sup> DURÁN MARTÍNEZ, A. (2012). *Derecho a la protección de datos personales y al acceso a la información pública hábeas data*: ...pp. 58 y ss.

No será de aplicación a las siguientes bases de datos: A. las mantenidas por personas físicas en el ejercicio de actividades exclusivamente personales o domésticas; B. Las que tengan por objeto la seguridad pública, la defensa, la seguridad del Estado y sus actividades en materia penal, investigación y represión del delito<sup>396</sup>; C. A las bases de datos creadas y reguladas por leyes especiales”.

En cuanto al alcance del derecho a la protección de datos apunta Carlos Delpiazzo (2009) que “cabe compartir de la enseñanza según la cual tres son las características básicas con las que se delimita el estudio de la llamada protección de datos: a) que los datos sean susceptibles de tratamiento de tratamiento o se encuentren en soporte susceptible de tratamiento; b) que haya la posibilidad de identificar el resultado del tratamiento de datos (la información como dato elaborado hacia un fin) con el titular; y, c) que el manejo o acceso a los datos se haga sin consentimiento del titular, independientemente de que tal manejo sea malintencionado o no<sup>397</sup>.”

Cristina Vázquez (2011) apunta que “cuando se habla de protección de datos personales, acuden inmediatamente las nociones de “intimidad” y “privacidad”. El vocablo “privacidad” ha sido tomado por nuestra lengua, fundamentalmente del inglés “privacy” y del francés “privacit ”, recordando que “la Constitución no emplea las expresiones “intimidad” o “privacidad” pero las mismas se han incorporado en diversas normas de jerarquía legal o reglamentaria<sup>398</sup>.”

---

<sup>396</sup> **Dictamen del Consejo Ejecutivo de la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales (URCDP) No 3/2011 de 10 de febrero de 2011.** *“Los sistemas de circuito cerrado de televisión (CCTV) o videovigilancia que se encuentren instalados en las entidades financieras públicas o privadas, por imposición de la normativa del Ministerio del Interior y del Banco Central del Uruguay, en tanto se sustentan en razones de i seguridad pública, resultan exceptuados del régimen de la LPDP, al amparo de lo previsto en su artículo 3o literal B). Por tanto, no les asiste la obligación de inscripción ante la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales”.*

<sup>397</sup> **DELPIAZZO, C. (2009).** A la búsqueda del equilibrio entre privacidad y acceso. En: *Protección de datos personales y acceso a la información pública.* (pp.9-22). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria. Presentado en 9as. Jornadas Académicas del Instituto de Derecho Informático (Montevideo: 9-10 jun.2008).

<sup>398</sup> **VÁZQUEZ, C. (2011).** El régimen jurídico del acceso a la información pública: pp.59-109.

La ley uruguaya en su artículo 4º define al dato personal como *“información de cualquier tipo referida a personas físicas o jurídicas determinadas o determinables”*<sup>399 400 401</sup>.

### 3.6.2.- Principios generales

El Capítulo II de la Ley regula los principios generales a los cuales deberá ajustarse la actuación de los responsables de las bases de datos, tanto públicos como privados, y, en general, de todos quienes actúen en relación con datos personales de terceros.

El artículo 5 “Valor y fuerza”<sup>402</sup> dispone que la actuación de los responsables de las bases de datos, tanto públicos como privados, y, en general, de todos quienes actúen en relación con datos personales de terceros, deberá ajustarse a los siguientes principios generales: A. Legalidad; B. Veracidad; C. Finalidad; D. Previo consentimiento informado; E. Seguridad de los datos ; F. Reserva; G. Responsabilidad.

Dichos principios generales servirán también de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las disposiciones pertinentes”.

---

<sup>399</sup> **Dictamen del Consejo Ejecutivo de la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales (URCDP) No 14/2009 de 25 de setiembre de 2009.** Ante una consulta presentada ante la URCDP, por la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) el Consejo Ejecutivo de la URCDP dictaminó que solicitud de correos electrónicos de estudiantes egresados de las Facultades pertenecientes a la Universidad de la República, por parte de un Consejero de la misma, no es conforme a Derecho “comenzando por destacarse que el correo electrónico contiene o es en sí mismo un dato personal, puesto que contiene “información... referida a personas físicas o jurídicas, determinadas o determinables” (art. 4 de la Ley No 18.331 de 11-08-2008)”.

<sup>400</sup> **Dictamen del Consejo Ejecutivo de la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales (URCDP) No 13/2009 de 25 de setiembre de 2009.** A juicio de la URCDP de que no caben dudas de que los datos biométricos son “datos personales”, en tanto se los ubica perfectamente en la definición del artículo 4 literal D de la Ley No 18.331, y como tal, su registro y tratamiento deben cumplir con los postulados y principios de la citada Ley.

<sup>401</sup> **Resolución No 04/009 de 14 de julio de 2009 (Expediente No 2009/001) del Consejo Ejecutivo de la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP).** Debe entregarse a los concursantes toda la información discriminada y existente en los expedientes con excepción de: a) aquellos datos que nada hacen a la situación evaluada por ejemplo: estados civiles, documentos de identidad, direcciones postales y electrónicas, números de teléfono, y b) datos de carácter sensible como ejemplo las evaluaciones psicológicas”.

<sup>402</sup> **Dictamen del Consejo Ejecutivo de la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales (URCDP) No 10/2010 de 16 de abril de 2010.** La URCDP dictaminó que en la videovigilancia como toda grabación, captación, transmisión, conservación y almacenamiento de imágenes y en algunos casos de sonidos mediante la utilización de videocámaras u otro medio análogo., las imágenes y sonidos mencionados constituyen información personal y por tanto es de aplicación la LPDP y sus normas complementarias, deben observarse los principios de la protección de datos.

El principio de legalidad, recogido en el artículo 6º, preceptúa que la formación de bases de datos será lícita cuando se encuentren debidamente inscriptas, observando en su operación los principios que establecen la presente ley y las reglamentaciones que se dicten en consecuencia. Las bases de datos no pueden tener finalidades violatorias de derechos humanos o contrarias a las leyes o a la moral pública.

Por su parte el artículo 7º recoge el principio de veracidad al disponer que los datos personales que se recogieren a los efectos de su tratamiento deberán ser veraces, adecuados, ecuanímes y no excesivos en relación con la finalidad para la cual se hubieren obtenido. La recolección de datos no podrá hacerse por medios desleales, fraudulentos, abusivos, extorsivos o en forma contraria a las disposiciones a la presente ley. Los datos deberán ser exactos y actualizarse en el caso en que ello fuere necesario.

A su vez el principio de finalidad se explicita en el artículo 8º al señalar que los datos objeto de tratamiento no podrán ser utilizados para finalidades distintas o incompatibles con aquellas que motivaron su obtención. Los datos deberán ser eliminados cuando hayan dejado de ser necesarios o pertinentes a los fines para los cuales hubieren sido recolectados.

Especial consideración merece el tratamiento del principio del previo consentimiento informado consagrado en el artículo 9 de la Ley a estudio<sup>403</sup>.

La redacción vigente del artículo a estudio<sup>404</sup> es:

***“Artículo 9.- Principio del previo consentimiento informado.- El tratamiento de datos personales es lícito cuando el titular hubiere prestado su consentimiento libre, previo, expreso e informado, el que deberá documentarse.***

*El referido consentimiento prestado con otras declaraciones, deberá figurar en forma expresa y destacada, previa notificación al requerido de datos, de la información descrita en el artículo 13 de la presente ley.*

*No será necesario el previo consentimiento cuando:*

*A) Los datos provengan de fuentes públicas de información, tales como registros o publicaciones en medios masivos de comunicación.*

---

<sup>403</sup> **Dictamen del Consejo Ejecutivo de la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales (URCDP) No 19/2010 de 27 de agosto de 2010.** La URCDP dictaminó que “no se deben comunicar los datos referidos a números de teléfono celular, por parte de Clearing de Informes a la Dirección General Impositiva”. El Dictamen en estudio se enmarca en primer lugar, en el alcance de la comunicación de datos regulada en el artículo 17 de la Ley No 18.331, exigiendo para su legitimidad la conjunción simultánea de los siguientes requisitos, el interés legítimo del emisor y del destinatario de la comunicación, y el previo consentimiento del titular de los datos, salvo las excepciones establecidas en la norma.

<sup>404</sup>**Fuente: IMPO.** Inciso 2º) redacción dada por: Ley N° 18.719 de 27/12/2010 artículo 152. Inciso 3º) literal E) redacción dada por: Ley N° 18.719 de 27/12/2010, artículo 156. Ley N° 19.355 de 19/12/2015 artículo 84 (interpretativo).



*B) Se recaben para el ejercicio de funciones propias de los poderes del Estado o en virtud de una obligación legal.*

*C) Se trate de listados cuyos datos se limiten en el caso de personas físicas a nombres y apellidos, documento de identidad, nacionalidad, domicilio y fecha de nacimiento. En el caso de personas jurídicas, razón social, nombre de fantasía, registro único de contribuyentes, domicilio, teléfono e identidad de las personas a cargo de la misma.*

*D) Deriven de una relación contractual, científica o profesional del titular de los datos, y sean necesarios para su desarrollo o cumplimiento.*

*E) Se realice por personas físicas para su uso exclusivo personal, individual o doméstico”.*

**“Artículo 9-BIS<sup>405</sup>.**- *A los efectos de lo dispuesto por el literal I) del artículo 4º, por el literal A) del inciso tercero del artículo 9º y por los artículos 11, 21 y 22 de la presente ley, se consideran como públicas o accesibles al público, las siguientes fuentes o documentos:*

*A) El Diario Oficial y las publicaciones oficiales, cualquiera sea su soporte de registro o canal de comunicación.*

*B) Las publicaciones en medios masivos de comunicación, entendiéndose por tales los provenientes de la prensa, cualquiera sea el soporte en el que figuren o el canal a través del cual se practique la comunicación.*

*C) Las guías, anuarios, directorios y similares en los que figuren nombres y domicilios, u otros datos personales que hayan sido incluidos con el consentimiento del titular.*

*D) Todo otro registro o publicación en el que prevalezca el interés general en cuanto a que los datos personales en ellos contenidos puedan ser consultados, difundidos o utilizados por parte de terceros. En caso contrario, se podrá hacer uso del registro o publicación mediante técnicas de disociación u ocultamiento de los datos personales.*

*La Unidad Reguladora de Control de Datos Personales, de oficio o solicitud de cualquier interesado, se expedirá sobre el derecho a la protección de datos personales, en situaciones relacionadas con los apartados precedentes literales A) y B) del inciso primero del artículo 34 de la presente ley”.*

Por su parte el artículo 10 de la Ley a estudio consagra el principio de seguridad de los datos al disponer que el responsable o usuario de la base de datos debe adoptar las medidas que resultaren necesarias para garantizar la seguridad y confidencialidad de los datos personales.

El principio de reserva regulado en el artículo 11 preceptúa que aquellas personas físicas o jurídicas que obtuvieren legítimamente información proveniente de una base de datos que les brinde tratamiento, están obligadas a utilizarla en forma reservada y exclusivamente para las operaciones habituales

---

<sup>405</sup> Fuente IMPO. Agregado por: Ley N° 18.996 de 07/11/2012 artículo 43.

de su giro o actividad, estando prohibida toda difusión de la misma a terceros. Las personas que, por su situación laboral u otra forma de relación con el responsable de una base de datos, tuvieren acceso o intervengan en cualquier fase del tratamiento de datos personales, están obligadas a guardar estricto secreto profesional sobre los mismos (artículo 302 del Código Penal), cuando hayan sido recogidos de fuentes no accesibles al público. Lo previsto no será de aplicación en los casos de orden de la Justicia competente, de acuerdo con las normas vigentes en esta materia o si mediare consentimiento del titular. Esta obligación subsistirá aun después de finalizada la relación con el responsable de la base de datos.

Finalmente, la Ley en su artículo 12 regula el principio de responsabilidad.

**Artículo 12**<sup>406</sup>. *(Principio de responsabilidad).- El responsable de la base de datos o tratamiento y el encargado, en su caso, serán responsables de la violación de las disposiciones de la presente ley.*

*En ejercicio de una responsabilidad proactiva, deberán adoptar las medidas técnicas y organizativas apropiadas: privacidad desde el diseño, privacidad por defecto, evaluación de impacto a la protección de datos, entre otras, a fin de garantizar un tratamiento adecuado de los datos personales y demostrar su efectiva implementación.*

*La reglamentación determinará las medidas que correspondan según los tipos de datos, tratamientos y responsables, así como la oportunidad para su revisión y actualización.*

### **3.6.3.- Derechos de los titulares de los datos.**

El Capítulo III de la Ley regula especialmente los derechos de los titulares de los datos, y también del emisor y del destinatario de los datos.

En tal sentido podemos destacar el “derecho de información frente a la recolección de datos” (artículo 13); el “derecho de acceso” (artículo 14); y el “derecho de rectificación, actualización, inclusión o supresión” (artículo 15).

**“Artículo 13.- Derecho de información frente a la recolección de datos.-** Cuando se recaben datos personales se deberá informar previamente a sus titulares en forma expresa, precisa e inequívoca:

A) La finalidad para la que serán tratados y quiénes pueden ser sus destinatarios o clase de destinatarios.

B) La existencia de la base de datos, electrónico o de cualquier otro tipo, de que se trate y la identidad y domicilio de su responsable.

---

<sup>406</sup> **FUENTE: IMPO. Redacción dada por:** Ley N° 19.670 de 15/10/2018 artículo 39. **Ver vigencia:** Ley N° 19.670 de 15/10/2018 artículo 2. **Reglamentado por:** Decreto N° 64/020 de 17/02/2020.

C) El carácter obligatorio o facultativo de las respuestas al cuestionario que se le proponga, en especial en cuanto a los datos sensibles.

D) Las consecuencias de proporcionar los datos y de la negativa a hacerlo o su inexactitud.

E) La posibilidad del titular de ejercer los derechos de acceso, rectificación y supresión de los datos”.

**“Artículo 14<sup>407</sup>** *Derecho de acceso.- Todo titular de datos personales que previamente acredite su identificación con el documento de identidad o poder respectivo, tendrá derecho a obtener toda la información que sobre sí mismo se halle en bases de datos públicas o privadas. Este derecho de acceso sólo podrá ser ejercido en forma gratuita a intervalos de seis meses, salvo que se hubiere suscitado nuevamente un interés legítimo de acuerdo con el ordenamiento jurídico.*

*Cuando se trate de datos de personas fallecidas, el ejercicio del derecho al cual refiere este artículo, corresponderá a cualesquiera de sus sucesores universales, cuyo carácter se acreditará debidamente. (\*)*

*La información debe ser proporcionada dentro de los cinco días hábiles de haber sido solicitada. Vencido el plazo sin que el pedido sea satisfecho o si fuera denegado por razones no justificadas de acuerdo con esta ley, quedará habilitada la acción de habeas data.*

*La información debe ser suministrada en forma clara, exenta de codificaciones y en su caso acompañada de una explicación, en lenguaje accesible al conocimiento medio de la población, de los términos que se utilicen.*

*La información debe ser amplia y versar sobre la totalidad del registro perteneciente al titular, aún cuando el requerimiento sólo comprenda un aspecto de los datos personales. En ningún caso el informe podrá revelar datos pertenecientes a terceros, aún cuando se vinculen con el interesado.*

*La información, a opción del titular, podrá suministrarse por escrito, por medios electrónicos, telefónicos, de imagen, u otro idóneo a tal fin”.*

**“Artículo 15<sup>408</sup>** *Derecho de rectificación, actualización, inclusión o supresión.- Toda persona física o jurídica tendrá derecho a solicitar la rectificación, actualización, inclusión o supresión de los datos personales que le corresponda incluidos en una base de datos, al constatarse error o falsedad o exclusión en la información de la que es titular.*

*El responsable de la base de datos o del tratamiento deberá proceder a realizar la rectificación, actualización, inclusión o supresión, mediante las operaciones*

---

<sup>407</sup> FUENTE: IMPO. Inciso 2º) redacción dada por: Ley Nº 18.719 de 27/12/2010 artículo 152.

<sup>408</sup> FUENTE: IMPO. Inciso 4º) redacción dada por: Ley Nº 18.719 de 27/12/2010 artículo 152.

*necesarias a tal fin en un plazo máximo de cinco días hábiles de recibida la solicitud por el titular del dato o, en su caso, informar de las razones por las que estime no corresponde.*

*El incumplimiento de esta obligación por parte del responsable de la base de datos o del tratamiento o el vencimiento del plazo, habilitará al titular del dato a promover la acción de habeas data prevista en esta ley.*

*Procede la eliminación o supresión de datos personales en los siguientes casos:*

- A) Perjuicios a los derechos e intereses legítimos de terceros.*
- B) Notorio error.*
- C) Contravención a lo establecido por una obligación legal. (\*)*

*Durante el proceso de verificación, rectificación o inclusión de datos personales, el responsable de la base de datos o tratamiento, ante el requerimiento de terceros por acceder a informes sobre los mismos, deberá dejar constancia que dicha información se encuentra sometida a revisión.*

*En el supuesto de comunicación o transferencia de datos, el responsable de la base de datos o del tratamiento debe notificar la rectificación, inclusión o supresión al destinatario dentro del quinto día hábil de efectuado el tratamiento del dato.*

*La rectificación, actualización, inclusión, eliminación o supresión de datos personales cuando corresponda, se efectuará sin cargo alguno para el titular”.*

Es precisamente en el ejercicio de este derecho, que en Uruguay, el titular podrá presentarse para solicitar su exclusión de determinada base de datos o motor de búsqueda en internet y en las redes sociales.

Creemos que necesariamente habría que contemplar en forma específica el derecho al olvido en nuestra legislación incorporando la nota de perjudicialidad a la que refiere el Derecho Europeo.

Debemos explorar los conceptos de perjudicialidad y de incidencia de la información para su titular a los efectos de valorar si corresponde o no acceder a una solicitud de eliminación de determinada información que es pública en internet y en las redes sociales.

Felipe ROTONDO sostiene que el derecho al olvido es una proyección de los derechos de supresión y oposición de los datos y se aprecia en cada caso una visión de derechos humanos”, apuntando que la normativa uruguaya sobre derecho al olvido se aplica en casos en que los datos no son pertinentes para la información que se difunde, así como cuando caducaron o son falsos o tratados ilegítimamente. Además, agregó que la ley uruguaya establece excepciones cuando la información tiene valor histórico, científico, cuando contribuye a la seguridad pública o por cumplimiento de obligaciones tributarias, entre otros motivos.

La norma, agrega ROTONDO, también establece que si el responsable de la publicación de la información se da cuenta de que esos datos son incorrectos, falsos o si ya no sirven a la finalidad para la cual se recolectaron, debe quitarlos sin que nadie lo solicite.

Es fundamental destacar la importancia de los llamados “protocolos de exclusión”. Los portales deben utilizar protocolos de exclusión en la medida de que los motores de búsqueda usan programas automatizados (bots) para verificar y categorizar qué contenido, páginas y secciones de una web van a ser indexadas en los resultados. Al cambiar las listas de comandos se impide que ciertas URL sean encontradas e indexadas por los buscadores.

### **3.6.4.- La acción de protección de datos personales**

En caso de que la solicitud de supresión y/o oposición de los datos ante el Responsable de la Base de Datos -ya sea pública o privada- o ante el Responsable del Buscador o motor de búsqueda en internet no prospere, el titular del dato personal podrá entablar la acción de protección de datos personales “Habeas data” ante la Justicia competente.

El Capítulo VIII de la Ley No 18331 en estudio consagra la acción de datos personales, regulando el procedimiento, la procedencia y competencia, la legitimación y el trámite de primera y de segunda instancia.

En tal sentido El artículo 37 “Habeas data” establece que “Toda persona tendrá derecho a entablar una acción judicial efectiva para tomar conocimiento de los datos referidos a su persona y de su finalidad y uso, que consten en bases de datos públicos o privados; y –en caso de error, falsedad, prohibición de tratamiento, discriminación o desactualización– a exigir su rectificación, inclusión, supresión o lo que entienda corresponder. Cuando se trate de datos personales cuyo registro esté amparado por una norma legal que consagre el secreto a su respecto, el Juez apreciará el levantamiento de este en atención a las circunstancias del caso”.

En cuanto a la procedencia, el artículo 38 dispone que “El titular de datos persona- les podrá entablar la acción de protección de datos personales o habeas data, contra todo responsable de una base de datos pública o privada, en los siguientes supuestos: A. Cuando quiera conocer sus datos personales que se encuentran registrados en una base de datos o similar y dicha información le haya sido denegada, o no le hubiese sido proporcionada por el responsable de la base de datos, en las oportunidades y plazos previstos por la ley; B. Cuando haya solicitado al responsable de la base de datos o trata- no hubiese procedido a ello o dado razones suficientes por las que no corresponde lo solicitado, en el plazo previsto al efecto en la ley.

El texto legal exige y presupone la previa denegatoria tanto del titular de la base pública como del titular de la base privada, por lo que la formulación de petición ante el responsable público o privado de la base de datos, y su denegatoria expresa, tácita o por razones que el interesado juzgue no amparadas por la ley,

constituye precisamente una cuestión previa, sin la cual no podrá acudir a la vía jurisdiccional.

### **3.6.5.- La Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales**

La Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales, fue creada por el artículo 31 de la Ley No 18.381 como órgano desconcentrado de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), dotado de la más amplia autonomía técnica.

Estamos ante un nuevo órgano desconcentrado, en este caso de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), dotado de la más amplia autonomía técnica, como ejemplo reciente de la modalidad de ejercicio del control del Estado a través de órganos desconcentrados en la órbita del Poder Ejecutivo.

La regulación, el funcionamiento, los procedimientos, los cometidos y las funciones así como la potestad sancionatoria del órgano de control están regulados en el Capítulo VII de la Ley (artículos 31 a 36).

Debe destacarse especialmente que la Unidad está encargada de controlar la observancia del régimen legal, en particular las normas sobre legalidad, integridad, veracidad, proporcionalidad y seguridad de datos, por parte de los sujetos alcanzados, pudiendo a tales efectos realizar las actuaciones de fiscalización e inspección pertinentes.

Asimismo, la Unidad recibe por ejemplo denuncias de particulares y solicita a los responsables de las bases de datos o titulares de sitios Web la eliminación de determinada información, disponiendo las medidas sancionatorias que pudieren corresponder.

### **3.7.- ¿PRIVACIDAD AMENAZADA POR LOS AVANCES EN INTELIGENCIA ARTIFICIAL?**

Guillermo Tenorio Cueto, coordinador del libro "Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, Comentada", detalló que *“cada una de las aplicaciones que se utilizan en los llamados teléfonos inteligentes, reúnen un cúmulo de datos a través de los cuales “nos segmentan y me parece que el principal reto de la protección de datos tiene que ver con los avances de la tecnología que tiene que ver con los análisis predictivos o prescriptivo sobre lo que queremos, nos gusta o preferimos y con esos análisis*

*predictivos va generando un comportamiento tal que llega un momento en el que nosotros no elegimos*<sup>409</sup>.

Esta situación debe llevar a pensar en el impacto que tenemos en la libertad de elección y *“nos lleva a pensar que la protección de nuestros datos personales debe de tener un capital de relevancia y quizás es una de las batallas que tendremos que librar respecto a nuestra vida privada porque toda la tecnología está construida en función de la cantidad de datos que damos, pasa mucho con menores con aplicaciones y los niños a los que les damos estos dispositivos, no los acompañamos de la responsabilidad de éstos y son los que entregan una gran cantidad de datos a aplicaciones de las cuales no conocemos su uso”*.

En este punto en particular, Pablo García Mexía (2019) es contundente al afirmar que “la privacidad es otro de los derechos frontalmente amenazados por los avances en Inteligencia Artificial (IA), en cuanto la opacidad algorítmica compromete principios como la finalidad del tratamiento, su transparencia o la minimización del dato, a resultas de la voracidad del algoritmo a la hora de recoger información. ¿Cómo justificar, por ejemplo, que un ente público recopile datos para otorgar una ayuda social y que, tras el proceso algorítmico, el resultado sea denegarla? No son tampoco pequeños los riesgos del trazado de perfiles, que la IA puede llevar a cabo gracias a su potencial para generar correlaciones entre las miríadas de piezas de información que maneja”<sup>410</sup>.

Riesgos que nos atañen muy singularmente en nuestra condición de consumidores y usuarios, frecuentes víctimas de asimetrías de poder (a la vista del plus de información que una plataforma puede llegar a adquirir gracias al algoritmo inteligente), ajustes algorítmicos de precios o discriminaciones por precio, gracias a la posibilidad de rastrear precios en línea y de cruzarlos con los datos de navegación del consumidor (Organización europea de consumidores)<sup>411</sup>.

De ahí que el reconocido profesor recomienda, como **ha ocurrido ya en otros ámbitos tecnológico-digitales, que la regulación jurídica tiene que entrar a ordenar también determinados aspectos de la inteligencia artificial**<sup>412</sup>.

Dos principios jurídicos reinan sobre todos los demás: centralidad de la persona humana, en forma de control sobre los sistemas inteligentes; y responsabilidad proactiva (o accountability) por parte de dichos sistemas.

---

<sup>409</sup> **TENORIO CUETO, G. (2020)**. La inteligencia artificial es el reto para la protección de datos personales. Disponible en: <https://www.eloccidental.com.mx/local/la-inteligencia-artificial-es-el-reto-para-la-proteccion-de-datos-personales-itei-guillermo-tenorio-cueto-4854923.html>; Fecha de consulta: 10/6/2021.

<sup>410</sup> **GARCÍA MEXÍA, P. (2019)**. – «La inteligencia artificial. Una mirada desde el Derecho», Conferencia dictada en el Colegio Notarial de Madrid, Salón Académico, 12 de diciembre de 2019.

<sup>411</sup> **GARCÍA MEXÍA, P. (2019)**. – « La inteligencia artificial (...)», *loc. cit...*

<sup>412</sup> **GARCÍA MEXÍA, P. (2019)**. – « La inteligencia artificial (...)», *loc. cit...*

Es claro pues que el Derecho está ya sometido a un considerable zarandeo por parte de la IA. E igualmente lo es que se debe reaccionar al respecto.

Como ha ocurrido ya en otros ámbitos tecnológico-digitales, la regulación jurídica tendrá que entrar a ordenar también determinados aspectos de la IA, máxime cuando los principios y derechos en juego (dignidad, igualdad, privacidad...) son de la mayor importancia<sup>413</sup>.

Para ello, dos principios jurídicos reinan sobre todos los demás: centralidad de la persona humana, en forma de control sobre los sistemas inteligentes; y responsabilidad proactiva (o accountability) por parte de dichos sistemas, en cuanto “obligación de justificar sus decisiones y posibilidad de enfrentarse a sanciones si tal justificación resultase inadecuada (Parlamento Europeo)<sup>414</sup>.”

El principio de responsabilidad proactiva ha logrado la primacía sobre otros tres principios adyacentes, que resultan absolutamente tópicos en la ya profusa literatura sobre este tema: lealtad (“fairness”) algorítmica, que las mejores definiciones equiparan a “ausencia de sesgos indeseados”; transparencia, que de nuevo el Parlamento Europeo considera como “disponibilidad del código del sistema y de la documentación correspondiente” y explicabilidad, o “interpretabilidad o comprensibilidad de un sistema inteligente”<sup>415</sup>.

Inteligencia artificial, al fin y al cabo, es sin duda ‘conocimiento artificial’, pero nunca será ‘sabiduría artificial’. La sabiduría es una virtud, por eso es y será siempre un atributo exclusivamente humano. La máquina conoce, no sabe. La máquina desconoce la medida de su ignorancia<sup>416</sup>.

#### **4.- INTERCAMBIOS DE INFORMACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA: SECRETO, RESERVA Y CONFIDENCIALIDAD.**

##### **4.1.- INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN PÚBLICA O PRIVADA.**

El intercambio de información por medios electrónicos es un elemento central en la concreción del Gobierno Electrónico que coadyuva en la obtención de mayor eficiencia, eficacia y transparencia de la gestión administrativa del Estado, y brinda beneficios sustanciales a la calidad de vida de las personas<sup>417</sup>.

---

<sup>413</sup> GARCÍA MEXÍA, P. (2019). – « La inteligencia artificial (...)», *loc. cit...*

<sup>414</sup> GARCÍA MEXÍA, P. (2019). – « La inteligencia artificial (...)», *loc. cit...*

<sup>415</sup> GARCÍA MEXÍA, P. (2019). – « La inteligencia artificial (...)», *loc. cit...*

<sup>416</sup> GARCÍA MEXÍA, P. (2019). – « La inteligencia artificial (...)», *loc. cit...*

<sup>417</sup> Decreto N° 178/013 de 11/06/2013, Considerando II.



El uso intensivo de información que obra en poder del Estado puede constituir una verdadera fuerza transformadora y dinamizadora de su actuar, mediante procesos seguros y confiables de intercambio de información, que puedan facilitar y agilizar la realización de trámites y la prestación de servicios a la ciudadanía por medios electrónicos<sup>418</sup>.

Los artículos 157 a 160 de la Ley N° 18.719, de 27 de diciembre de 2010, consagran disposiciones que regulan el intercambio de información en la Administración Electrónica.

*Las entidades públicas, estatales o no, deberán adoptar las medidas necesarias e incorporar en sus respectivos ámbitos de actividad las tecnologías requeridas para promover el intercambio de información pública o privada autorizada por su titular, disponible en medios electrónicos (Art.157<sup>419</sup>).*

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 157, se dictaron disposiciones legales y reglamentarias posteriores en tal sentido<sup>420</sup>.

**a) AÑO 2012: Decreto N° 8/012 de 18/01/2012 artículo 7 (Modernización y digitalización de la Dirección General del Registro de Estado Civil).**

El sistema informático podrá generar, emitir y transmitir electrónicamente testimonios de partidas y certificados de partidas, así como todos los datos sobre el estado civil de la persona, organizados en torno a su número de cédula de identidad, cumpliendo en su caso con lo establecido en los artículos 157 a 160 de la ley 18719 de 27 de diciembre de 2010.

La Dirección General del Registro de Estado Civil implementará las medidas necesarias tendientes a descentralizar la emisión de los productos de su base de datos digital relativa a actos y hechos de estado civil.

**b) AÑO 2013: Decreto N° 155/013 de 21/05/2013 artículo 30 (Reglamentación del funcionamiento del Registro Único de Proveedores del Estado -RUPE-).**

En cuanto al funcionamiento del RUPE, el artículo 30 consagra un deber de colaboración e interoperabilidad.

Los organismos públicos estatales tienen el deber de aportar al RUPE, directamente o a través de sus respectivos registros de proveedores o sistemas de información, los datos registrables identificados en el presente Decreto, así como cualquier modificación de los datos inscriptos de la que tengan constancia.

---

<sup>418</sup> Decreto N° 178/013 de 11/06/2013, Considerando III.

<sup>419</sup> Reglamentado por: Decreto N° 178/013 de 11/06/2013.

<sup>420</sup> Fuente IMPO.

A tales efectos, los organismos deberán adoptar las medidas necesarias e incorporar en sus respectivos ámbitos de actividad las tecnologías requeridas para posibilitar el referido intercambio electrónico de información (art. 157 de la Ley N° 18.719 de 27 de diciembre de 2010).

**c) AÑO 2014: Decreto N° 117/014 de 30/04/2014 artículo 5 (Creación del Sistema de Información de la Seguridad Social).**

Los principios de cooperación e integralidad, finalidad, confianza y seguridad, eficiencia y eficacia, que establecen el inciso primero del artículo 159 de la Ley N° 18.719 de 27 de diciembre de 2010, y el artículo 4° del Decreto N° 178/013 de 11 de junio de 2013, son aplicables a la comunicación de información al Sistema de Información de la Seguridad Social, así como las obligaciones de las entidades públicas previstas en el artículo 157 de la citada Ley. Ley N° 18.719 de 27 de diciembre de 2010).

**d) AÑO 2015: Ley N° 19.355 de 19/12/2015 artículo 533 (Creación del Sistema de Información de la Seguridad Social).**

El Banco de Previsión Social proporcionará al Ministerio de Desarrollo Social, en forma mensual, la información actualizada de los contribuyentes registrados bajo el régimen de Monotributo Social MIDES, previsto en la Ley N° 18.874, de 23 de diciembre de 2011.

El intercambio de información se realizará de conformidad con lo previsto en los artículos 157 a 160 de la Ley N° 18.719, de 27 de diciembre de 2010.

**e) AÑO 2015: Decreto N° 96/015 de 20/03/2015 artículo 533 (Creación del Sistema de Información de la Seguridad Social).**

En lo relativo a la actividad aduanera, la Dirección Nacional de Aduanas, para el control del cumplimiento de los requisitos generales o particulares establecidos en los artículos anteriores, así como para el registro y la actuación en relación con operaciones y destinos aduaneros de las personas vinculadas a la actividad aduanera, podrá obtener los datos directa y automáticamente de otra u otras entidades públicas a través de medios de transmisión electrónica de datos u otra forma cualquiera de intercambio de información.

**f) AÑO 2015: Decreto N° 44/015 de 30/01/2015 (Regulación del formato para el procesamiento y almacenamiento de información digital por parte de determinados organismos y empresas).**

La Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) establecerá las políticas que deberán cumplirse en relación con los estándares, formatos y programas que

deberán ser utilizados para el intercambio de información con el Estado a través de Internet.

**g) AÑO 2017: Decreto N° 242/017 de 31/08/2017 artículo 18 (Mecanismos de intercambio de información clínica con fines asistenciales a través del sistema de Historia Clínica Electrónica Nacional).**

Las Instituciones con competencia legales en materia de salud, públicas y privadas, a los efectos de conectarse a la Red Salud y acceder a la Plataforma de Historia Clínica Electrónica Nacional deberán estar debidamente identificadas electrónicamente.

Del mismo modo, deberán garantizar mediante mecanismos informáticos seguros la autenticación de las personas cuyo acceso autorizan, así como la privacidad y la integridad de la información clínica intercambiada, de forma que ésta no sea revelada ni manipulada por terceros.

**h) AÑO 2017: Decreto N° 192/017 de 17/07/2017 artículo 2 (Mecanismos de intercambio de información clínica con fines asistenciales a través del sistema de Historia Clínica Electrónica Nacional).**

La Comisión tendrá a su cargo facilitar los instrumentos para la implementación y seguimiento de la Infraestructura Nacional de Datos para la Gestión Ambiental (INDAGeA), con el objetivo optimizar la recolección, análisis e intercambio de la información existente de las instituciones estatales en temas relacionados al ambiente.

En este sentido, se proyectarán e implementarán los mecanismos, acciones transversales y la infraestructura tecnológica necesaria, generando las condiciones para que las diversas instituciones cumplan con sus cometidos de forma integrada y complementaria.

A su vez, deberá definir los objetivos específicos y el plan de acción correspondiente, priorizando las acciones vinculadas al Río Santa Lucía e informará sobre sus actividades al Gabinete Nacional Ambiental.

**i) AÑO 2019: Decreto N° 121/019 de 29/04/2019 artículo 2 y 3 (Documentos relativos a las Actas del Registro de Estado Civil que requieran organismos estatales).**

Los organismos estatales de la Administración Central deberán consumir los servicios de la plataforma de interoperabilidad de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento.

Las restantes entidades públicas podrán consumir los servicios referidos mediante convenio con el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de

Economía y Finanzas y la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento.

#### **4.2.- PRINCIPIOS GENERALES DEL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN Y OBLIGACIONES DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS: SECRETO, CONFIDENCIALIDAD Y RESERVA ADECUADOS.**

Son obligaciones de las entidades públicas, estatales o no (Art.158<sup>421</sup>):

A) Adoptar las medidas necesarias e incorporar en sus respectivos ámbitos de actividad las tecnologías requeridas para posibilitar el intercambio de información.

B) Los sujetos involucrados en el intercambio de información deberán cumplir con las obligaciones de secreto, reserva o confidencialidad.

Asimismo, adoptar aquellas medidas necesarias para garantizar niveles de seguridad y confidencialidad adecuados.

C) Recabar el consentimiento de acuerdo con lo previsto en la Ley N° 18.331, de 11 de agosto de 2008, de Protección de Datos Personales y Acción de Hábeas Data.

D) Responder por la veracidad de la información al momento de producirse el intercambio.

Cuando proceda el intercambio de información, los organismos podrán:

1) Formalizar un acuerdo que establezca los mecanismos o condiciones de intercambio.

2) Adoptar los mecanismos o condiciones de intercambio definidos por el órgano competente y formalizar un acuerdo.

En ambos casos, el acuerdo establecerá las condiciones, protocolos y criterios funcionales o técnicos con los que se llevará a cabo dicho intercambio.

En cuanto al intercambio de información pública, se dispone que *“Toda Entidad Pública tiene el deber de intercambiar la información pública que produzca, obtenga, obre en su poder o se encuentre bajo su control, con cualquier otra Entidad Pública que así se lo solicite”* (Art. 2º, Decreto N° 178/013).

En cuanto al intercambio de información privada, se dispone que *“Toda Entidad Pública deberá intercambiar con las Entidades Públicas que así lo soliciten, la información privada que obre en su poder o se encuentre bajo su control, siempre que su titular hubiere prestado su consentimiento libre, previo, expreso e informado, en los términos preceptuados por la Ley N° 18.331, de 11 de agosto de 2008.*

---

<sup>421</sup> **Reglamentado por:** Decreto N° 178/013 de 11/06/2013.

El artículo 159 de la Ley determina que por vía reglamentaria se establecerán las condiciones para proceder al intercambio de información.

A los efectos de cumplir con los cometidos de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento, en el intercambio de información las entidades públicas, estatales o no, deberán ajustar su actuación a los siguientes principios generales (Art. 159).

De conformidad con lo establecido en el artículo 159 de la Ley N° 18.719, de 27 de diciembre de 2010, en el intercambio de información las Entidades Públicas, deberán ajustar su actuación a los siguientes principios generales:

A) Principio de cooperación. Las Entidades Públicas se interrelacionarán a través de medios electrónicos, simplificando los procesos administrativos y fomentando la prestación conjunta de los servicios a las personas. Se potenciará la visión integral del Estado, evitando la superposición de actuaciones y promoviendo el desarrollo de prácticas coordinadas e integradas.

B) Principio de finalidad. La información que obre en poder de las Entidades Públicas, se intercambiará en el marco de los poderes y competencias que les hubieren sido asignados por Ley, procurando evitar que las personas deban proporcionar aquella información que ya se encuentre en poder de otra Entidad Pública.

C) Principio de confianza y seguridad. Las Entidades Públicas garantizarán la confianza y seguridad en la gestión de la información, trámites y servicios que se realicen a través de medios electrónicos proporcionando un nivel adecuado de confidencialidad, integridad y disponibilidad.

D) Principio de previo consentimiento informado de los titulares de datos personales. Tratándose de datos personales cuya recolección y tratamiento requieran el consentimiento libre, previo, expreso e informado de su titular, se observará lo dispuesto en la Ley N° 18.331, de 11 de agosto de 2008, y su Decreto reglamentario N° 414/009, de 31 de agosto de 2009.

E) Principio de eficiencia y eficacia. El uso de medios electrónicos se llevará a cabo de forma tal que contribuya a mejorar la calidad de los servicios e información a los ciudadanos, reduciendo de manera sustancial los tiempos y plazos de los procedimientos administrativos, y optimizando los recursos de las Entidades Públicas.

De acuerdo al artículo 159 de la Ley, reglamentado por el 4° del Decreto, dichos principios generales servirán también de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las disposiciones pertinentes.

La reglamentación establecerá el mecanismo para proceder al intercambio de información. Sin perjuicio de ello, el procedimiento se iniciará con la presentación de una solicitud fundada y firmada por el jerarca del organismo emisor, ante el jerarca del organismo receptor.

#### **4.3.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN.**

El Decreto N° 178/013 de 11/06/2013, en sus artículos 5° a 13° regula el procedimiento de intercambio de información, a través de la formalización de acuerdos de intercambio de información.

Las Entidades Públicas que pretendan realizar intercambios de información podrán seleccionar alguna de las siguientes modalidades (Art. 5°):

A) Formalizar un acuerdo de intercambio en el que se establezcan los mecanismos o condiciones de éste.

B) Adoptar los mecanismos o condiciones de intercambio definidos por la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) y formalizar un acuerdo.

En cuanto a la formalización de acuerdos, el artículo 6 establece que las Entidades Públicas que pretendan realizar intercambios de información, contarán con un plazo de noventa días para la formalización de un Acuerdo de Intercambio, contados desde la fecha de recepción de la solicitud por parte del jerarca de la Entidad Pública cuya información se requiere.

Cuando, por resolución fundada, las Entidades Públicas decidan intercambiar información sin formalizar un Acuerdo, deberán igualmente garantizar niveles de seguridad suficientes conforme lo establecido en e presente decreto.

A los efectos del otorgamiento del Acuerdo de Intercambio, a requerimiento fundado de la Entidad interesada, la Entidad requerida se pronunciará al respecto por acto también fundado, y fijarán lugar y fecha para su suscripción (Art. 7°).

En cuanto al contenido, el artículo 8 dispone que los Acuerdos de Intercambio de Información entre Entidades Públicas contendrán, como mínimo, su finalidad, motivación y objeto, plazo de ejecución, especificaciones técnicas, obligaciones y derechos de las partes.

El artículo 9° consagra la divisibilidad de la información. Conforme lo establecido en el artículo 7° del Decreto N° 232/010, de 2 de agosto de 2010, la información que hubiere sido entregada a una Entidad Pública con carácter confidencial y ésta requiera intercambiarla con otra, podrá ser dividida a esos efectos.

La Seguridad de la información es clave en el procedimiento, razón por la cual el artículo 10 dispone que durante el intercambio de la información como en el procesamiento de la misma deberán adoptarse las medidas necesarias para garantizar los niveles de seguridad conforme las políticas, estándares, buenas prácticas y normas técnicas dictadas por AGESIC.

El artículo 11 refiere a la veracidad de la información. La Entidad Pública requerida será responsable por la veracidad de la información al momento de

producirse el intercambio. Verificado el mismo, todo tratamiento posterior que se realice de ésta, será responsabilidad de la Entidad Pública solicitante de la información.

En la implementación y ejecución del acuerdo se dará preferencia a aquellos requisitos de orden técnico dictados por AGESIC (Art.12).

Finalmente el artículo 13 dispone la creación del Registro de Acuerdos de Interoperabilidad de acuerdo con lo establecido en el artículo 160 de la Ley N° 18.719, de 27 de diciembre de 2010, en la redacción dada por el artículo 81 de la Ley N° 18.834 de 4 de noviembre de 2011.

Las Entidades Públicas que efectúen Acuerdos de Intercambio de Información deberán inscribirlos en el Registro que se crea a tales efectos dentro de los noventa días de firmado el acuerdo, asentando una copia en el Registro.

#### **4.3.- CONTROL EN EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN: COMETIDOS Y POTESTADES DE AGESIC Y UNIDADES ESPECIALIZADAS.**

Conforme el artículo 160 de la Ley N° 18.719, de 27 de diciembre de 2010, en la redacción dada por el artículo 81 de la Ley N° 18.834 de 4 de noviembre de 2011, AGESIC deberá ejercer todas las acciones necesarias para el cumplimiento de los fines y principios del intercambio de información.

De acuerdo con el artículo 160, la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) deberá ejercer todas las acciones necesarias para el cumplimiento de los fines y principios establecidos en los artículos 157 a 159 de la presente ley, y tendrá las siguientes potestades:

- A) Dictar y proponer las políticas, normas, estándares y procedimientos que deberán ser tenidos en cuenta por los organismos estatales y no estatales para garantizar la interoperabilidad.
- B) Crear el Registro de Acuerdos de Interoperabilidad.
- C) Asesorar en forma preceptiva al Poder Ejecutivo en la consideración de proyectos de ley o reglamentos que refieran total o parcialmente a lo dispuesto en lo referente a intercambio de información.
- D) Fiscalizar el cumplimiento de los extremos establecidos en los artículos 157 a 159 de la presente ley.
- E) Resolver todo caso de controversia entre el organismo emisor y receptor, adoptando resolución fundada y vinculante dentro de los cuarenta y cinco días corridos de conocida la posición de ambas partes.
- F) Apercibir directamente a los organismos estatales y no estatales que incumplan con lo establecido en los citados artículos<sup>422</sup>.

---

<sup>422</sup> **Redacción dada por:** Ley N° 18.834 de 04/11/2011 artículo 81.  
**Reglamentado por:** Decreto N° 178/013 de 11/06/2013.

La reglamentación atribuye a AGESIC potestades de fiscalización y de mediación.

AGESIC en el ejercicio de sus potestades fiscalizará (Art.15°):

- A) El cumplimiento de las condiciones establecidas en los Acuerdos de Intercambio de Información.
- B) Las Entidades Públicas que intercambien información aunque no realicen acuerdos.
- C) Las condiciones de seguridad de la información.
- D) El cumplimiento de los estándares, buenas prácticas y normas técnicas señaladas por AGESIC, cuando las Entidades Públicas suscriptoras del acuerdo hubieran acordado esta modalidad.
- E) La verificación de los requisitos establecidos en el presente Decreto y los artículos 157 a 160 de la Ley N° 18.719, de 27 de diciembre de 2010.

En cuanto a la resolución de controversias, el artículo 16 de la reglamentación dispone que toda diferencia o controversia que se suscite en materia de intercambio de información entre Entidades Públicas podrá ser sometida a resolución de AGESIC, la cual oír a las partes y se pronunciará mediante resolución fundada y vinculante dentro de los cuarenta y cinco días corridos siguientes.

A tales efectos, AGESIC designará un instructor que podrá adoptar todas las medidas que considere necesarias y convenientes para el mejor y más completo esclarecimiento de la situación. Concluida la instrucción, el instructor realizará un informe circunstanciado con las conclusiones a las que arribe y elevará el mismo al jerarca de AGESIC para su resolución.

AGESIC podrá establecer un procedimiento especial de solución de controversias. En todo caso, deberá guiarse por los principios reconocidos en el presente Decreto y por aquéllos enunciados en el Decreto N° 500/991, de 27 de setiembre de 1991.

Además de las potestades analizadas, AGESIC pondrá a disposición de las Entidades Públicas una Plataforma de Interoperabilidad, por medio de la cual éstas podrán realizar intercambios de información en soporte electrónico, de forma segura y confiable.

Toda Entidad Pública que desee hacer uso de dicha Plataforma de Interoperabilidad, deberá aceptar y cumplir con los términos y condiciones de uso que AGESIC fije a tales efectos.

Por último el artículo 18 de la reglamentación preve la intervención de la Unidad de Acceso a la Información Pública.

Toda Entidad Pública a la que se le deniegue el acceso a información en poder de otra Entidad Pública invocándose su calidad de reservada, podrá someter la cuestión a la resolución de la Unidad de Acceso a la Información Pública.

Esta Unidad determinará si la información clasificada como reservada se ajusta a lo establecido en la Ley N° 18.381, de 17 de octubre de 2008, y en caso de



considerar inadecuada tal clasificación, dispondrá su desclasificación, en los términos establecidos en el artículo 26 literal C) del Decreto N° 232/010, de 2 de agosto de 2010.

## **5.- REGULACION DEL FORMATO PARA EL PROCESAMIENTO Y ALMACENAMIENTO DE INFORMACION DIGITAL POR PARTE DE DETERMINADOS ORGANISMOS Y EMPRESAS.**

La Ley N° 19.179, de 27 de diciembre de 2013 tiene por objetivo la promoción preferencial de la utilización de software libre, y la facilitación del intercambio de información en y con el Estado.

Se considera responsabilidad del Estado que la información que se mantiene en formato electrónico, pueda ser accedida sin restricciones por las personas e instituciones autorizadas.

Se entiende necesario implementar las acciones adecuadas para incorporar en los planes y programas del sistema educativo, la promoción del uso de software libre, y adoptar las medidas necesarias para fomentar su investigación y desarrollo.

De acuerdo a lo dispuesto en el Decreto N° 271/994, de 9 de junio de 1994, artículo 5°, la Ley N° 18.046, de 24 de octubre de 2006, artículo 55, el Decreto N° 205/006, de 26 de junio de 2006, la Ley N° 18.834, de 4 de noviembre de 2011, artículo 80, la Ley N° 18.719, de 27 de diciembre de 2010, artículos 157 a 160, el Decreto N° 177/013, de 11 de junio de 2013 y la Ley N° 19.149, de 24 de octubre de 2013, artículo 74, por lo que se establece la creación y competencias de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) vinculados con la determinación de normas técnicas relacionadas con productos y servicios informáticos, el asesoramiento en la formulación de políticas de desarrollo informático, la elaboración de planes de adquisición de TI, el intercambio de información entre las Entidades Públicas, la recomendación de normas y procedimientos referidos a la contratación y desarrollo de bienes y servicios informáticos; es necesario asignar competencias, y establecer plazos y condiciones a los efectos de la concreción efectiva de las disposiciones contenidas en la Ley que se reglamenta.

En el marco de sus competencias, la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), aprobó las Resoluciones Nos. 46/009, de 17 de junio de 2009, y 64/009, de 19 de agosto de 2009, por las que propuso la aplicación de "Estándares de Ofimática" como recomendación de los estándares de formatos de archivos en ofimática para adopción en el Estado, y publicó la Norma Técnica "Formato de Intercambio de Expedientes Electrónicos" (FIEE).

Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los entes autónomos, los organismos descentralizados, las empresas donde el Estado posea mayoría accionaria, los Gobiernos Departamentales, las Juntas Departamentales, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Corte Electoral y los organismos de contralor del Estado, deberán distribuir toda información en al menos un formato

abierto, estándar y libre. Todo pedido de información deberá ser aceptado en al menos un formato abierto y estándar (Art. 1°).

En las instituciones y dependencias del Estado mencionadas en el artículo 1°, cuando se contraten licencias de software se dará preferencia a licenciamientos de software libre. En caso de que se opte por software privativo se deberá fundamentar la razón.

En caso de que el Estado contrate o desarrolle software, el mismo al ser distribuido, se licenciará como software libre. El intercambio de información realizado con el Estado, a través de Internet, deberá ser posible en, al menos, un programa licenciado como software libre (Art. 2°).

El artículo 8 de la reglamentación, en cuanto al proceso, dispone que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley que se reglamenta, al adquirir o desarrollar software, en caso de optarse por software privativo, la opción adoptada deberá fundamentarse.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, para los casos de software de ofimática y de sistemas operativos, previo al proceso de adquirir o desarrollar, la fundamentación deberá efectuarse ante la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC).

La manifestación de AGESIC deberá formularse en un plazo de diez días hábiles a partir del siguiente a la presentación de la fundamentación.

La omisión en la manifestación configurará silencio positivo a favor de la entidad pública que realizara la fundamentación.

El artículo 8 de la reglamentación, en cuanto al proceso, dispone que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley que se reglamenta, al adquirir o desarrollar software, en caso de optarse por software privativo, la opción adoptada deberá fundamentarse.

Se considera de interés general que el sistema educativo proceda a promover el uso de software libre (Art. 3°).

El Art. 5° establece las siguientes definiciones a los efectos de la presente ley:

**A)** El software libre es el que está licenciado de forma que cumpla simultáneamente las siguientes condiciones:

1. Pueda ser usado para cualquier propósito.
2. Tenga acceso a su código fuente de forma que pueda ser estudiado y cambiado para adaptarlo a las necesidades.
3. Pueda ser copiado y distribuido.
4. Sea posible la mejora del programa y la liberación de dichas mejoras a la ciudadanía.

**B)** El software privativo es todo software que prive de alguna de las cuatro condiciones o libertades inherentes al software libre.

**C)** Los formatos abiertos son formas de manejo y almacenamiento de los datos en los que se conoce su estructura y se permite su modificación y acceso no

imponiéndose ninguna restricción para su uso. Los datos almacenados en formatos abiertos no requieren de software privativo para ser utilizados.

**D) Formatos estándar** son los que han sido aprobados por una entidad internacional de certificación de estándares.

A los efectos de lo dispuesto en el artículo 5° literal d) de la Ley que se reglamenta, el formato estándar es aquella especificación definida y acordada para la representación, el intercambio, la publicación o almacenamiento de datos.

A los efectos del Decreto reglamentario N° 44/015 de 30/01/2015, y sin perjuicio de las definiciones contenidas en la Ley que se reglamenta, se entiende por:

**a. Código fuente:** Es el conjunto de instrucciones escritas en uno o varios lenguajes de programación, necesarias para producir un programa.

**b. Ofimática:** Aplicación de la informática a las técnicas y trabajos de oficina.

**c. Programa o software:** es aquel conjunto de archivos, compilados o interpretados por una computadora, para llevar a cabo una tarea específica o resolver un problema determinado.

**d. Sistema operativo:** es un software que permite el acceso y control de los recursos físicos de una computadora, administrándolos y brindando servicios a otras aplicaciones para su utilización. Dicha función, permite que otros programas utilicen el hardware con mayor facilidad a través de interfaces predefinidas.

El artículo 5° de la reglamentación establece los Estándares de intercambio.

Los sujetos obligados deberán implementar las acciones necesarias para facilitar el intercambio de información con el Estado a través de internet, dando cumplimiento a las estipulaciones previstas en el artículo 1° de la Ley que se reglamenta, sin generar erogaciones a las personas.

El artículo 7° de la reglamentación crea el Portal de Software Público Uruguayo.

Los sujetos obligados, previamente a la adquisición de software, deberán verificar la inexistencia de soluciones que satisfagan los requisitos del software a contratar en el Portal de Software Público Uruguayo.

El desarrollo o modificación de software libre deberá cumplir con los requisitos de admisibilidad establecidos para integrarse al Portal de Software Público Uruguayo.

Finalmente, el artículo 9 de la reglamentación, promueve el software libre en el sistema educativo.

La Administración Nacional de Educación Pública y la Universidad de la República, darán a conocer las acciones vinculadas con lo dispuesto en la Ley que se reglamenta en el ámbito de sus competencias.

**6.- ESTUDIO DE CASOS EN URUGUAY: A) DATOS DEL MONITOR EDUCATIVO DE PRIMARIA Y SECUNDARIA COMO INFORMACIÓN PÚBLICA. B) DATOS DEL EXPEDIENTE RELATIVO A LA MINERA ARATIRI**

## **SOBRE EL PROYECTO VALENTINES DE EXTRACCIÓN Y BENEFICIAMIENTO DE MINERAL DE HIERRO COMO INFORMACIÓN PÚBLICA. C) INFORMACIÓN SOBRE EL NUEVO SISTEMA DE VIGILANCIA E INTERCEPTACIÓN DE TELECOMUNICACIONES COMO INFORMACIÓN PÚBLICA.**

### **6.1.- CASO PRÁCTICO EL PAÍS C/ ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA (ANEP): DATOS DEL MONITOR EDUCATIVO DE PRIMARIA Y SECUNDARIA COMO INFORMACIÓN PÚBLICA<sup>423</sup>.**

En este Capítulo haremos referencia al primer “leading case” en sede de información pública en nuestro país, que tuvo amplia repercusión a lo largo del año 2013 en todos los medios de comunicación y en la opinión pública.

El proceso se inició en marzo de 2013 con el pedido del Suplemento Qué Pasa de El País<sup>424</sup>, de acceder a los datos de los indicadores del monitor educativo de Primaria y de Secundaria. La solicitud inicial requería acceder a las cifras discriminadas por escuelas y liceos, bajo el amparo de la ley 18.381, de Acceso a la Información Pública.

Esto es, un medio de prensa se presenta ante la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) para acceder la información de los monitores educativos de Primaria y Secundaria a través del procedimiento administrativo especial previsto en la Ley.

A principios de julio de 2013 la ANEP se pronuncia expresamente sobre la solicitud acogiendo parcialmente lo solicitado: esto es, permite acceder sólo a la información referida a Primaria.

Para acceder a los datos de Secundaria, el diario “El País” debió interponer la acción de acceso a la información pública ante la Justicia Competente en la medida de que la ANEP no permitió el acceso a la información de secundaria esgrimiendo que “las cifras de Ciclo Básico eran reservadas y que no tenía las de Bachillerato”.

El juez del caso en primera instancia, Dr. Pablo Eguren, pidió conocer, “aunque sea, datos genéricos de los resultados en Bachillerato y, al final, aparecieron las cifras de matrícula, alumnos aprobados y repetidores del último ciclo liceal”.

La negativa de la ANEP tenía como fundamento central que los datos solicitados “podían generar “discriminación o estigmatización” de los centros educativos”.

Sin embargo, el juez Eguren entendió que los argumentos planteados por la ANEP “no eran correctos y obligó al principal órgano de la educación a difundir

---

<sup>423</sup>SCHIAVI, P. (2014). Procedimiento administrativo especial...: pp. 399-424.

los datos. El organismo no se dio por satisfecho con tal respuesta y por lo tanto apeló la sentencia, aunque de nuevo obtuvo un fallo contrario”.

Lo interesante de este proceso fue que tuvieron lugar, todas y cada una de las instancias procedimentales previstas en la Ley, ya que la ANEP apeló la sentencia del Dr. Pablo Eguren y la decisión final sobre el asunto recayó en segunda instancia en Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 1er Turno.

El Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 1er Turno se expidió en contra de la ANEP, y “en un fallo por demás contundente obligó a dar los datos. A la misma vez, defendió la importancia del acceso a la información pública”.

La respuesta del Tribunal comienza recordando que la ANEP planteó que la ley le impide dar la información requerida para evitar cualquier forma de "estigmatización y discriminación de estudiantes, docentes o instituciones", y también dijo que "no se trata de información reservada ni confidencial sino que hay un claro impedimento legal para proporcionarla".

Sin embargo, contesta que "la Sala no comparte el enfoque de la apelante (ANEP) y habrá de confirmar la recurrida por diferentes razones". Así, pasa a explicar que no es válido señalar en este caso que el hecho de que la información pueda generar discriminación, represente una excepción frente al derecho a la información.

El Tribunal dijo no entender que se establezca esa excepción porque, en primer lugar, las excepciones a la información pública "son de interpretación estricta y comprenden aquellas que la ley define como secretas o exceptuadas, lo cual no es el caso" de lo planteado por la ley específica de protección de datos en el área de la educación.

El fallo afirma que el primer error en el que se incurre es "extraer de una directiva dirigida al Instituto Nacional de Evaluación Educativa una pretendida excepción al derecho de acceso a la información".

También señala: "No puede soslayarse que no se ha demostrado que la difusión pública de la información que se pide responda al propósito o tenga necesariamente el efecto que le atribuye la apelante".

"El conocimiento de la cantidad de estudiantes de cada liceo y las cantidades o porcentajes de aprobados y de reprobados carece de aptitud para provocar discriminación o estigmatización", dice el fallo. Además añade que para que eso ocurra "no basta dar información que es oficial y se supone es objetiva y veraz".

En la misma línea, se afirma que "no hay elementos para presumir que la información se pida con ese propósito, ni puede negarse información que es pública. (...) Tampoco puede afirmarse con la certeza necesaria que esa información va a perjudicar injustificadamente a ciertos liceos, como sostiene la apelante", expresa el texto.

Es muy importante destacar asimismo en el fallo del Tribunal de Apelaciones las consideraciones efectuadas sobre la libertad de prensa y el derecho a la información, pilares fundamentales del derecho de acceso a la información pública a los cuales hemos hecho referencia al inicio del presente trabajo.

La sentencia realiza una extensa defensa del derecho a acceder a la información pública y también destaca el papel que cumplen los medios de comunicación al establecer que "La posibilidad de que el periodista o el medio de comunicación hagan un uso indebido de la información, no habilita a las autoridades requeridas a negarse a informar", dice el fallo, que también expresa que el derecho a la información pública "no requiere justificar las razones por las que se solicita".

"No puede olvidarse que el derecho de acceder a la información pública y de informar públicamente es uno de los derechos fundamentales más importantes para un Estado republicano, democrático y de derecho, por lo que tiene rango constitucional", expresó el Tribunal de Apelaciones. El fallo recuerda que la Suprema Corte de Justicia "tiene dicho" que "tanto el derecho a la información como la libertad de prensa son derechos tan trascendentes que pueden ser ubicados en un plano superior al de otros derechos civiles pues de ello depende la estructura de las relaciones entre el poder y la libertad".

De acuerdo al Diario El Observador, "con los datos conseguidos hasta ahora, se supo cuáles son los resultados de las escuelas de Montevideo, además del promedio de repetición en Bachillerato, que en la capital fue de 52% y en todo el país 44%. También que en 6to de liceo repite casi el 60% y 6.841 alumnos terminaron segundo ciclo en 2012".

Pequeñas reflexiones sobre el caso a estudio. En primer lugar, me pregunto: ¿Si los datos de los indicadores del monitor educativo de Primaria y de Secundaria de la ANEP no son información pública?: ¿qué es información pública? En segundo lugar, debe destacarse que fue el primer caso en nuestro país donde se cumplieron todas las instancias procedimentales previstas en la Ley. Y por último, quedaron de manifiesto las dificultades para acceder a información pública en determinadas reparticiones oficiales.

Al finalizar este trabajo tomamos conocimiento que "la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) trabaja en un cambio de política respecto a la divulgación de los indicadores educativos (asistencia, repetición, abandono) de los distintos subsistemas (Primaria, Secundaria y UTU), informaron a El Observador fuentes del organismo. El Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP) presentó ayer la nueva página de su Monitor Educativo, plataforma donde cualquier ciudadano puede acceder a estos datos y tendencias, desde el año 2002, discriminados por centros educativos. En la presentación, el director general de Primaria, Héctor Florit manifestó que el cambio de política se debió a un fallo judicial del año pasado que había obligado a la ANEP a hacer públicos estos datos"<sup>425</sup>.

Hasta el 2013, la ciudadanía no tenía acceso a estos datos discriminados por centros educativos. Sin embargo, el fallo judicial al cual hemos hecho referencia –a raíz de un pedido de acceso a la información promovido por El País– sentó un precedente y en él se basan las autoridades hoy para comenzar a divulgar los indicadores educativos discriminados de acuerdo con cada centro, año tras año.

Cuadro Diario El País C/ ANEP Información Pública

Sujeto activo	Suplemento Qué Pasa Diario El País
Sujeto Pasivo	Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)
Sitio Web	<a href="http://www.anep.edu.uy/">www.anep.edu.uy/</a>
Descripción clara de la información requerida	Los datos de los indicadores del monitor educativo de Primaria y de Secundaria. La solicitud inicial requería acceder a las cifras discriminadas por escuelas y liceos
Transparencia Activa	Al día de la solicitud no figuraba lo solicitado en la Web de la ANEP
Transparencia Pasiva	Corresponde presentar solicitud de acceso a la información pública
Procedimiento Administrativo Especial	Ante la ANEP
Competencia para decidir	ANEP
Plazo para decidir	20 días hábiles (más prórroga en caso de proceder)
Acto administrativo del sujeto obligado	Permite acceso “parcial” a lo solicitado: se limita sólo a “la información de Primaria”. La ANEP primero dijo que las cifras de Ciclo Básico eran reservadas y que no tenía las de Bachillerato.
Acción de acceso a la información pública	Justicia competente
Procedimiento de primera instancia /Sentencia: Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo	El juez del caso, Pablo Eguren, pidió conocer, aunque sea, datos genéricos de los resultados en Bachillerato y, al final, aparecieron las cifras de

	matrícula, alumnos aprobados y repetidores del último ciclo liceal. Sin embargo, el juez Eguren entendió que los argumentos planteados por la ANEP no eran correctos y obligó al principal órgano de la educación a difundir los datos. El organismo no se dio por satisfecho con tal respuesta y por lo tanto apeló la sentencia, aunque de nuevo obtuvo un fallo contrario.
Procedimiento de segunda instancia/Sentencia:Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 1er Turno	Se expidió en contra de la ANEP, y en un fallo por demás contundente obligó a dar los datos. A la misma vez, defendió la importancia del acceso a la información pública y de la libertad de prensa.

## **6.2. CASO PRÁCTICO “ARATIRI”: DATOS DEL EXPEDIENTE RELATIVO A LA MINERA ARATIRI SOBRE EL PROYECTO VALENTINES DE EXTRACCIÓN Y BENEFICIAMIENTO DE MINERAL DE HIERRO COMO INFORMACIÓN PÚBLICA.**

Vamos a hacer referencia en este capítulo a uno de los casos de acceso a la información pública que mayor repercusión pública ha tenido en los últimos meses en Uruguay.

En esta oportunidad se presenta el Sr. Víctor Bachetta ante el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) a los efectos de solicitar al amparo de la Ley de acceso a la información pública, la información contenida en el expediente relativa a los informes técnicos presentados por Minería Aratirí SA sobre el proyecto Valentines de Extracción y Beneficiamiento de Mineral de Hierro localizado en los Departamentos de Durazno, Florida, Treinta y Tres, Lavalleja y Rocha.

La solicitud se presentó ante el MIEM – DIRECCION NACIONAL DE MINERIA Y GEOLOGIA. Se formó expediente administrativo y con fecha 24/7/2014 la Asesoría Jurídica dictó informe en el que sugiere no acceder a lo solicitado fundado en la resolución de la Dirección Nacional de Minería y Geología Nro



122/2013 del 552013 por la cual se declara confidencial la totalidad de la información contenida en el expediente relativa a los informes técnicos presentados por Minería Aratirí SA.

La Dirección Nacional de Minería y Geología (MIEM) entiende que no se puede acceder a lo solicitado ya que por acto administrativo se declaró confidencial la totalidad de la información contenida en el expediente relativa a los informes técnicos presentados por Minería Aratirí SA.

De acuerdo con el art. 26 de la Ley 19.126 en supuestos de proyectos de minería de gran porte la clasificación de información compete al MVOTMA o al MIEM, no es competencia de DINAMIGE declarar confidencial la información.

El MIEM no ha contestado la solicitud realizada al amparo de la Ley 18.381, por lo tanto, ha operado “silencio positivo” establecido en el art. 18 de la Ley 18.381 con las consecuencias jurídicas que la norma establece, esto es, en los hechos se ha agotado el procedimiento administrativo especial, razón por la cual, los interesados promueven la acción de acceso a la información pública ante la justicia competente.

En audiencia, los representantes del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) declaran que en el expediente cuyo acceso se peticionaba existía la resolución 122/13 del 1552013 por la que se declaraba confidencial la totalidad de la información contenida en el mismo y relativa a informes técnicos presentados por la Minera Aratirí SA.

Al respecto cabe recordar que oportunamente analizamos<sup>426</sup> la correlación existente entre la N° 19.126 de 11 de setiembre de 2013, regulatoria de la Minería de Gran Porte y la Ley N° 18.381 de 17 de octubre de 2008, de Acceso a la Información Pública, teniendo presente la consagración de disposiciones relativas a la información confidencial y reservada en sede de los procedimientos de contratación para la celebración de contratos de explotación de minería de gran porte – entre otras disposiciones-, que suponen límites al acceso a la información pública.

El Artículo 26 de la Ley N° 19.126 de 11 de setiembre de 2013 consagra provisiones especiales relativas a la información de carácter reservado o confidencial. Establece que “El titular del proyecto de Minería de Gran Porte podrá solicitar al Poder Ejecutivo, respecto a la información que ponga en conocimiento de este, la declaración de carácter reservado o confidencial, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 16.466, de 19 de enero de 1994, y en los artículos 8°, 9° y 10 de la Ley N° 18.381, de 17 de octubre de 2008. El Ministerio de Industria, Energía y Minería, en acuerdo con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y en función de sus competencias respectivas, resolverá sobre la pertinencia de considerar dichos datos de carácter reservado o confidencial bajo resolución fundada. Aquellos datos que así se consideren se deberán presentar en documento separado. En

---

<sup>426</sup> **SCHIAVI, P. (2014)**. Límites al acceso a la información pública en la minería de gran porte. *Estudios de Derecho Administrativo*, (9), 381-395.

ningún caso podrá ser considerada de carácter confidencial o reservada la información relacionada a los aspectos ambientales del proyecto”.

Al respecto se dispone que el titular del proyecto de Minería de Gran Porte podrá solicitar al Poder Ejecutivo, respecto a la información que ponga en conocimiento de este, la declaración de carácter reservado o confidencial, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 16.466, de 19 de enero de 1994, y en los artículos 8°, 9° y 10 de la Ley N° 18.381, de 17 de octubre de 2008<sup>427</sup>.

El Ministerio de Industria, Energía y Minería, en acuerdo con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y en función de sus competencias respectivas, resolverá sobre la pertinencia de considerar dichos datos de carácter reservado o confidencial bajo resolución fundada. Esto los ministerios competentes valorarán la reserva y/o confidencialidad solicitadas y deberá pronunciarse en forma fundada sobre si corresponde o no limitar del conocimiento público dicha información con la única excepción de que en ningún caso podrá ser considerada de carácter confidencial o reservada la información relacionada a los aspectos ambientales del proyecto. En consecuencia la información relacionada a los aspectos ambientales del proyecto siempre será pública y de acceso público no pudiendo ser objeto de resolución alguna que le otorgue carácter reservado y/o confidencial. Aquellos datos que se consideren reservados o confidenciales se deberán presentar en documento separado, lo cual sigue en líneas generales lo previsto en la Ley de Acceso a la Información Pública y decretos reglamentarios<sup>428</sup>.

En primera instancia, por Sentencia del Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo de 2° Turno de 10 de noviembre de 2014, se dispuso que corresponde en definitiva establecer la procedencia de la especial acción prevista en la ley 18.381 sobre acceso a la información pública disponiendo que el sujeto obligado brinde acceso al expediente Nro. 2904/2011 relativo a la Minera Aratirí sobre el Proyecto Valentines de Extracción y Beneficiamiento de Mineral de Hierro en el entendido de que “Indudablemente el acceso a la información pública es un derecho humano fundamental de expreso reconocimiento por la legislación nacional y por el sistema internacional de derechos humanos como se verá, que debe ser objeto de especial tutela cuando su limitación por razones excepcionales, no se encuentra debidamente justificada”.

En Segunda Instancia, por Sentencia del Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 4° Turno de 5 de diciembre de 2014, se afirma que “El ordenamiento jurídico hace prevalecer el derecho a la información por sobre la morosidad de la Administración en pronunciarse. La configuración del silencio positivo no apareja la consecuencia automática del amparo del accionamiento promovido, porque como se ha sostenido "configurado el denominado silencio positivo, ello no autoriza sin más el amparo automático, por la sola constatación del vencimiento del plazo, en tanto el Tribunal llamado a intervenir, en ejercicio de su poder deber

---

<sup>427</sup> **SCHIAVI, P. (2014)**. Límites al acceso a la información pública...: pp. 381-395.

<sup>428</sup> **SCHIAVI, P. (2014)**. Límites al acceso a la información pública en la minería de gran porte...: pp. 381-395.

jurisdiccional, habrá de aplicar la normativa al caso concreto, determinando si se configuran los supuestos legales de la pretensión movilizadora, en tanto es claro que no se trata de un mero homologador, máxime cuando la propia ley dispone en qué casos la información no ha de ser brindada”.

Pues bien, aplicando dicho proceso al caso de autos, se observa que, “frente al derecho de acceso a la información pública, se encuentra en juego el derecho de la empresa a la reserva de su información confidencial. Sin embargo, en la medida en que se ignora qué tipo de información es la resguardada mal puede continuarse con el examen, ya que ello debe ser realizado en base a las circunstancias de cada caso; circunstancias éstas que se ignoran en virtud de la vaga fórmula empleada por la Administración al momento del dictado de la resolución 122/2013”.

En consecuencia, el Tribunal de Apelaciones entiende que debe primar el principio general que garantiza el derecho fundamental de acceso a la información pública por sobre la pretendida excepción no justificada en el caso y confirmarse la recurrida en tanto hizo lugar la demanda.

#### **Cuadro Bachetta, Víctor C/ MIEM Información Pública**

Sujeto activo	Víctor Bachetta
Sujeto Pasivo	Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM)
Sitio Web	www.miem.gub.uy
Descripción clara de la información requerida	Expediente 2904 Minera Aratirí sobre el proyecto Valentines de Extracción y Beneficiamiento de Mineral de Hierro localizado en los Departamentos de Durazno, Florida, Treinta y Tres, Lavalleja y Rocha
Transparencia Activa	Al día de la solicitud no figuraba lo solicitado en la Web del MIEM
Transparencia Pasiva	Corresponde presentar solicitud de acceso a la información pública
Procedimiento Administrativo Especial	Ante el MIEM
Competencia para decidir	MIEM
Plazo para decidir	20 días hábiles (más prórroga en caso de proceder)
Acto administrativo del sujeto obligado	No acceder a lo solicitado fundado en la resolución de la Dirección Nacional de Minería y Geología por la

	<p>cual se declara confidencial la totalidad de la información contenida en el expediente relativa a los informes técnicos presentados por Minería Aratirí SA. De acuerdo con el art. 26 de la Ley 19.126 en supuestos de proyectos de minería de gran porte la clasificación de información como comercial compete al MVOTMA o al MIEM, no es competencia de DINAMIGE declarar confidencial la información. Al día de la fecha el MIEM no ha contestado la solicitud realizada al amparo de la Ley 18.381, por lo tanto, ha operado "silencio positivo" establecido en el art. 18 de la Ley 18.381.</p>
Acción de acceso a la información pública	Justicia competente
Procedimiento de primera instancia /Sentencia: Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo	Indudablemente el acceso a la información pública es un derecho humano fundamental de expreso reconocimiento por la legislación nacional y por el sistema internacional de derechos humanos como se verá, que debe ser objeto de especial tutela cuando su limitación por razones excepcionales, no se encuentra debidamente justificada
Procedimiento de segunda instancia/Sentencia: Tribunal de Apelaciones en lo Civil	El ordenamiento jurídico hace prevalecer el derecho a la información por sobre la morosidad de la Administración en pronunciarse. La configuración del silencio positivo no apareja la consecuencia

	<p>automática del amparo del accionamiento promovido. Debe primar el principio general que garantiza el derecho fundamental de acceso a la información pública por sobre la pretendida excepción no justificada en el caso y confirmarse la recurrida en tanto hizo lugar la demanda.</p>
--	---

### **6.3. CASO PRÁCTICO “EL GUARDIÁN”: INFORMACIÓN SOBRE EL NUEVO SISTEMA DE VIGILANCIA E INTERCEPTACIÓN DE TELECOMUNICACIONES COMO INFORMACIÓN PÚBLICA.**

Con respecto a este caso, vamos a detenernos brevemente en la descripción de “El Guardián” para luego hacer referencia a los procedimientos administrativos y judiciales seguidos para acceder a la información relativa al mismo.

De acuerdo a informaciones difundidas en medios de prensa, el Ministerio del Interior y las empresas de telecomunicaciones comenzaron a realizar las primeras pruebas de funcionamiento de “El Guardián”, el moderno equipo de espionaje que permitirá intervenir llamadas telefónicas y mails a través de la última tecnología. El sistema permite seguir en forma simultánea el tráfico de 800 celulares y 200 teléfonos fijos, y puede monitorear correos electrónicos y redes sociales.

"La operación de compra debe mantenerse en secreto", sostiene la resolución presidencial que habilitó la adquisición por parte del Ministerio del Interior de compleja tecnología que dotará a las autoridades de una capacidad inexistente hasta el momento para sistematizar y analizar, al amparo de órdenes judiciales, la información surgida de la vigilancia de llamadas telefónicas, correos electrónicos, redes sociales y blogs.

Mientras en el mundo a la luz del caso Snowden (el exagente que reveló espionaje ilegal del gobierno de los Estados Unidos) se debate la capacidad de los gobiernos para vigilar a sus ciudadanos en internet, el equipo comprado en Brasil y denominado El Guardián WEB, permite que al mismo tiempo 30 personas accedan a la vigilancia en tiempo real del tráfico que generan hasta 800 celulares y 200 teléfonos fijos. También habilita a crear cuentas espejo de hasta 100 suscripciones de e-mails y el monitoreo de hasta tres redes sociales.

Con fecha 9 de marzo de 2015 se promovió una acción de acceso a la información pública contra el Ministerio del Interior sobre el nuevo sistema de vigilancia e interceptación de telecomunicaciones “El Guardián”, para saber la utilización del nuevo sistema y el conocimiento de las garantías que se prevén a efectos de resguardar el derecho a la privacidad de todas las personas.

En cuanto al procedimiento administrativo especial, simplemente destacar que no se obtuvo respuesta, por lo que se configuró el silencio positivo dispuesto en el art. 18º de la ley 18.381, razón por la cual se interpone la acción de acceso a la información pública.

Notificada la demanda y realizada la audiencia, el Ministerio del Interior contestó acerca de los presupuestos del accionamiento de la ley 18.381 y que en el caso no se dan porque hizo referencia al art. 12º porque la información solicitada está calificada como secreta y en el caso concreto como reservada.

Así lo entendió por el art. 33 del TOCAF y el Tribunal de Cuentas cuando aprobó sin observaciones el procedimiento de compra. Citó doctrina acerca del derecho a la seguridad y el art. 7º de la Constitución, así como la ley 18.494 del año 2009 sobre la búsqueda de mejores tecnologías para el "control y prevención de lavado de activos y de financiamiento del terrorismo" y el art. 5º que transcribió. Citó el decreto 452/2009 acerca de las políticas de seguridad. Entendió que no se configuró el silencio positivo, dado que ante la solicitud de la actora ante el Ministerio el decreto 500/91 exige conferir vista. Se confirió la vista, la que no fue evacuada por la actora.

La demandada ha probado de acuerdo a la contestación de la demanda y la documentación que aportó consistente en la compra directa por excepción N° 15/2013 amparada en el literal c del art. 33 numeral 8 del decreto 150/012 (TOCAF) que se vincula al art. 482 de la ley 15.903 en el literal H, así como en las resoluciones adoptadas por el Tribunal de Cuentas de 26/6/2013 que la operación de la compra directa por excepción N° 15/2013 para el suministro de una solución GUARDIAO WEB para la interceptación de comunicaciones para la Secretaría de Estado en el resultando 1º "que la compra se ampara en el literal C del art. 33 numeral 8 del TOCAF, circunstancias que exigen que la operación deba mantenerse en secreto". El Tribunal aprobó el gasto sin observaciones.

En Primera Instancia, por Sentencia del Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo de 1º Turno de 13 de marzo de 2015, se encuentra entonces que “la información solicitada por la accionante, se encuentra comprendida en los arts. 8º, 9º, 10º de la ley 18.381. El "silencio positivo" no autoriza sin más al juez a disponer que se informe según lo pedido y la resolución administrativa denegatoria expresa que recayó más tarde, expresa que la información es confidencial, por lo que de acuerdo al art. 10º de la ley 18.381 se justifica la decisión denegatoria " (TAC 1er. Turno). En este tipo de acciones debe de analizarse la licitud del pedido”.

En Segunda Instancia, por Sentencia del TAC 5º Turno de 21 de abril de 2015, se esgrime que “parece obvio que el secreto de la operación de adquisición del sistema operativo “guardián”, avalado por el Tribunal de Cuentas, radica no

solamente en la compra en sí misma (que, incidentalmente, no fue oculta) sino que también alcanza a las características técnicas del producto adquirido, por simples razones de seguridad y protección de los derechos de todos los habitantes que se busca tutelar mediante la prevención y represión de ilícitos, a través del empleo de instrumentos como el adquirido”.

El Tribunal es conteste en señalar que “se trata de un instrumento para el combate del delito y la difusión pública de sus fortalezas y debilidades podría frustrar el empleo en esa tarea, dejándola librada a la actividad de “hackers” y/o personas que ilegítimamente pretendan obstaculizar o impedir investigaciones o represiones sometidas a control jurisdiccional, como bien expuso la parte demandada, con apoyo en normativa legal y administrativa específica (Decreto del PE 452/2009, resolución adjunta a la contestación de 30/7/2012 en asunto 7988/2012)”.

A juicio del Tribunal, la sentencia apelada no vulnera el derecho al acceso a la información que postula la parte actora y por ello correctamente desestimó la demanda, lo cual determina la confirmatoria por la Sala.

#### **Cuadro Da Rosa Pérez, Tania C/ Ministerio del Interior Información Pública**

Sujeto activo	Tania Da Rosa Pérez
Sujeto Pasivo	Ministerio del Interior (MI)
Sitio Web	www.minterior.gub.uy
Descripción clara de la información requerida	Nuevo sistema de vigilancia e interceptación de llamadas El Guardián
Transparencia Activa	Al día de la solicitud no figuraba lo solicitado en la Web del MI
Transparencia Pasiva	Corresponde presentar solicitud de acceso a la información pública
Procedimiento Administrativo Especial	Ante el Ministerio del Interior
Competencia para decidir	Ministerio del Interior
Plazo para decidir	20 días hábiles (más prórroga en caso de proceder)
Acto administrativo del sujeto obligado	La información solicitada está calificada como secreta y en el caso concreto como reservada. Así lo entendió por el art. 33 del TOCAF y el Tribunal de Cuentas cuando aprobó sin observaciones el procedimiento de compra.

	<p>Citó doctrina acerca del derecho a la seguridad y el art. 7° de la Constitución, así como la ley 18.494 del año 2009</p> <p>sobre la búsqueda de mejores tecnologías para el "control y prevención de lavado de activos y de financiamiento del terrorismo" y el art. 5° que transcribió. Citó el decreto 452/2009 acerca de las políticas de seguridad</p>
Acción de acceso a la información pública	Justicia competente
Procedimiento de primera instancia /Sentencia: Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo	Se encuentra entonces que la información solicitada por la accionante, se encuentra comprendida en los arts. 8°, 9°, 10° de la ley 18.381. El "silencio positivo" no autoriza sin más al juez a disponer que se informe según lo pedido.
Procedimiento de segunda instancia/Sentencia: Tribunal de Apelaciones en lo Civil	<p>Parece obvio que el secreto de la operación de adquisición del sistema operativo "guardián", avalado por el Tribunal de Cuentas, radica no solamente en la compra en sí misma (que, incidentalmente, no fue oculta) sino que también alcanza a las características técnicas del producto adquirido, por simples razones de seguridad y protección de los derechos de todos los habitantes que se busca tutelar mediante la prevención y represión de ilícitos, a través del empleo de instrumentos como el adquirido.</p> <p>Confirmase la sentencia apelada, sin especial condena en costas ni costos de la alzada.</p>



## **7.- LAS CULTURAS ORGANIZACIONALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: MÁS CAPACITACIÓN E INDUCCIÓN DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y FORTALECIMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL.**

### **7.1. LAS CULTURAS ORGANIZACIONALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: MÁS CAPACITACIÓN E INDUCCIÓN DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS.**

Por último, insistimos en lo que ya hemos anotado con anterioridad<sup>429</sup>.

La Ley de Información Pública y su implementación han significado un verdadero cambio de paradigma para el Estado y la Sociedad toda en cuanto a la información en poder de organismos públicos.

Y tanto al Estado como a la Sociedad hay que darle elementos para que hagan el mejor uso de esta herramienta.

En cuanto a la opinión pública no hay dudas de que debe potenciarse la publicidad y la difusión de que existe una Ley de Información Pública y de lo que significa, de lo que vale y de la importancia de esta en un Estado de Derecho.

En cuanto al Estado, son claves la inducción de los nuevos funcionarios que ingresen a la función pública: la información pública debe ser materia ineludible a todo nivel para aquellos que recién ingresan al Estado y para quienes trabajan en el mismo.

Y por otro lado la capacitación, dedicar horas y esfuerzos para capacitar a los funcionarios públicos en lo que significa transparencia e información pública sobretodo a aquellos que trabajan en oficinas donde el secreto es la razón de ser de su existencia (Secreto bancario, secreto tributario entre otros).

Trabajar y trabajar en las culturas organizacionales de los organismos públicos sobre la importancia de la información pública y de la participación ciudadana es la única receta posible, y no mágica por cierto.

## **72 ESPECIAL ENFÁSIS EN LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES.**

En el trabajo “EL DESAFÍO DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN EL URUGUAY: PARTICIPACIÓN CIUDADANA, TRANSPARENCIA Y ARTICULACIÓN. CON ESPECIAL REFERENCIA AL GOBIERNO MUNICIPAL DE MONTEVIDEO”<sup>430</sup>, en el capítulo III) hicimos referencia a las claves para el éxito de la gestión de los gobiernos departamentales y municipales.

<sup>429</sup> **SCHIAVI, P. (2012).** *El control del acceso a la información pública y de la protección de datos personales en el Uruguay...*: p.157 y ss.

<sup>430</sup> **SCHIAVI, P. (2013).** El desafío de los gobiernos municipales en el Uruguay: participación ciudadana, transparencia y articulación. Con especial referencia al gobierno municipal de Montevideo. *Revista de Derecho Universidad de Montevideo*, [Recurso en línea], 12(22), 81-106. Presentado en 5a. Jornadas de Derecho Administrativo Iberoamericano (La Coruña: 26-30 mar.2012).

En el verdadero ejercicio de uno de los principios básicos de la descentralización local, el relativo a la participación de la ciudadanía, junto a la transparencia en lo relativo al cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa y pasiva; y la debida articulación entre los distintos niveles de administración interna, se encuentra el verdadero desafío para un funcionamiento eficiente y eficaz de los gobiernos municipales.

A continuación, analizaremos cada una de las que consideramos como las claves para el éxito de la gestión de los gobiernos municipales: participación ciudadana, transparencia y articulación.

En este sentido, los procesos de participación ciudadana son cada vez más una demanda social y es responsabilidad de las administraciones públicas garantizarlos, al igual que es responsabilidad de los ciudadanos tomar un papel activo y por tanto participativo en este tipo de procesos.

No hay dudas del efecto multiplicador de la participación ciudadana, que sirve para potenciar valores como la transparencia de la gestión administrativa constituyéndose en los pilares para una exitosa gestión de los municipios junto a la debida y necesaria articulación, teniendo presente que en un mismo territorio pueden coexistir actividades de órganos de los tres niveles de Administración, nacional, departamental y local, que tienen diversa competencia material.

Mucho se ha escrito y discutido sobre las posibilidades reales de participación ciudadana que ofrecen las administraciones públicas a nivel local, en el contexto de las actuales democracias representativas<sup>431</sup>.

El tema ha sido enfocado desde diversas perspectivas, tales como las formas alternativas de conceptualizar la participación; los beneficios que reporta la participación a la administración local así como las dificultades que ella conlleva; las capacidades reales que poseen los ciudadanos para acercarse a la oferta participativa o demandar la creación de nuevos espacios; el aporte de estos procesos a la profundización de la democracia, etc<sup>432</sup>.

Las grandes ciudades, dada su complejidad proveniente tanto de su estructura, extensión y número de habitantes como de su historia y posición político-administrativa en el seno del estado necesitan modelos específicos de Participación Ciudadana que por su configuración, funcionamiento y variedad de fórmulas de participación sean capaces de integrar y dar respuestas a las necesidades y aspiraciones de amplios y variados sectores de población; jóvenes, adultos y mayores, profesionales cualificados y no, personas asociadas

---

<sup>431</sup> **FERNÁNDEZ, M. Ignacia.** – “Ciudadanía y participación a nivel local: el caso de la ciudad de Barcelona”; Universidad de Barcelona, 2003; <http://www.fesweb.org>

<sup>432</sup> **FERNÁNDEZ, M. Ignacia.** – “Ciudadanía y participación a nivel local: el caso de la ciudad de Barcelona”; Universidad de Barcelona, 2003; <http://www.fesweb.org>

y no asociadas, viejos y nuevos vecinos, personas con diversos niveles de alfabetización y manejo de las nuevas tecnologías<sup>433</sup>.

Más aún, la participación es de por sí un derecho de los ciudadanos que no se limita a la participación en los procesos electorales, a la elección democrática de sus gobernantes una vez cada cuatro años (democracia representativa), sino que se extiende a la toma de decisiones en asuntos que les afectan, al control de la ejecución de las decisiones y a la gestión directa o participada de servicios, programas, proyectos o actividades que repercutan en la comunidad (democracia participativa). La democracia participativa supone por tanto hacer de la participación un proceso continuo de corresponsabilidad entre ciudadanos y administración local. Igualmente, la participación se plantea en esta nueva etapa como un instrumento fundamental para la resolución de los problemas que plantea el ejercicio de gobierno, que además facilita la toma de decisiones, favorece el consenso y reduce los conflictos. Los procesos de participación ciudadana resultan de esta manera un factor de racionalización y de modernización en el funcionamiento de la Administración Pública<sup>434</sup>.

Lamentablemente en los Índices de Transparencia Activa que han tomado estado público<sup>435</sup>, resulta notorio el bajo o relativamente bajo cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa o pasiva por parte de los gobiernos departamentales y los gobiernos municipales.

Lo cual no deja de ser llamativo. Si analizamos aquellos organismos públicos que figuran con los mayores grados de cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa, salvo la Intendencia de Montevideo, difícilmente encontremos a algún gobierno departamental del interior del país. Y ni que hablar de los gobiernos municipales.

Por todo lo cual insistimos en la necesidad de trabajar en el desarrollo de un modelo de participación ciudadana en los distintos departamentos y municipios que precisa de la configuración inicial de un marco normativo y planificador que contemple las acciones, procesos, vías y órganos de participación que van a constituir dicho modelo, el cual debe ir ligado de una metodología participativa y del desarrollo de experiencias que nos vayan permitiendo contrastar la viabilidad del modelo con la realidad y con las aspiraciones de la ciudadanía y de los movimientos sociales y asociativos.

---

<sup>433</sup> **GARCÍA SEGADOR, Víctor.** – “La participación ciudadana como elemento de modernización del Gobierno Local. Modelo de Participación ciudadana de la Ciudad de Madrid”, <http://www.madrid.es/UnidadWeb/Contenidos/Colecciones/GobiernoAdministracion/EstudiosGoBYAdon/Ficheros/ParticipacionCiudadana.pdf>.

<sup>434</sup> **GARCÍA SEGADOR, Víctor.** – “La participación ciudadana como elemento de modernización del Gobierno Local. Modelo de Participación ciudadana de la Ciudad de Madrid”... Ob. Cit.

<sup>435</sup> Disponible en la web oficial de CAINFO <http://www.cainfo.org.uy/>; fecha de consulta: 5/3/2021.

### 73. FORTALECIMIENTO DE LA UNIDAD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA<sup>436</sup> Y POTESTAD SANCIONATORIA.

La Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP), fue creada por el artículo 19 de la Ley N° 18.381 como órgano desconcentrado de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), dotado de la más amplia autonomía técnica<sup>437</sup>.

Estamos ante un nuevo órgano desconcentrado, en este caso de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), dotado de la más amplia autonomía técnica, como ejemplo reciente de la modalidad de ejercicio del control del Estado a través de órganos desconcentrados en la órbita del Poder Ejecutivo.

Teniendo en cuenta que en el proyecto originario el control del acceso a la información pública estaba en manos de una persona pública no estatal, apunta Carlos E. DELPIAZZO<sup>438</sup> que “no parece coherente, desde el punto de vista institucional, ni lógico desde el punto de vista de la arquitectura institucional, que el control de todas las administraciones públicas estatales, entre las cuales están: el Parlamento, el Tribunal de Cuentas, la Corte Electoral –y podría nombrar todos los órganos y organismos públicos, ya que no quiero jerarquizar a unos con relación a otros, sino pautar la sensibilidad de las informaciones que pueden estar en juego– esté en manos de una entidad no estatal”.

Augusto Durán Martínez (2012) precisa en cuanto al órgano de control a estudio que “su regulación es muy parecida a la que la ley N° 18.331 efectúa con relación al órgano de control en materia de datos personales. La gran diferencia aparece en que el órgano de control en materia de acceso a la información pública carece de potestades sancionatorias. En materia sancionatoria, este órgano solo puede efectuar la denuncia correspondiente al organismo competente para sancionar, y aportar las pruebas que disponga”<sup>439</sup>.

Está dirigida por un Consejo Ejecutivo integrado por tres miembros: el Director Ejecutivo de AGESIC y dos miembros designados por el Poder Ejecutivo entre personas que, por sus antecedentes personales, profesionales y de conocimiento en la materia aseguren independencia de criterio, eficiencia, objetividad e imparcialidad en el desempeño de sus cargo.

---

<sup>436</sup> Disponible en la web oficial de la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) <http://www.informacionpublica.gub.uy>, fecha de consulta: 5/3/2021.

<sup>437</sup> Resulta muy interesante explorar las distintas opciones que se manejaron en cuanto a la naturaleza jurídica del órgano de control. Ver ANEXOS/EXTRACTO DE LOS ANTECEDENTES PARLAMENTARIOS en **SCHIAVI, P. (2012)**. *El control del acceso a la información pública y de la protección de datos personales en el Uruguay...*: p.68 y ss.

<sup>438</sup> **Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay**; Carpeta N° 541/2006; Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 23 de noviembre de 2006, Palabras del Dr. Carlos E. DELPIAZZO.

<sup>439</sup> **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2012)**. *Derecho a la protección de datos personales y al acceso a la información pública hábeas data...*: p.140.

A excepción del Director Ejecutivo de la AGESIC, los miembros durarán cuatro años en sus cargos, pudiendo ser designados nuevamente. Sólo cesarán por la expiración de su mandato y designación de sus sucesores, o por su remoción dispuesta por el Poder Ejecutivo en los casos de ineptitud, omisión o delito, conforme a las garantías del debido proceso.

La presidencia del Consejo Ejecutivo será rotativa anualmente entre los dos miembros designados por el Poder Ejecutivo para dicho órgano y tendrá a su cargo la representación de este y la ejecución de las actividades necesarias para el cumplimiento de sus resoluciones.

El Consejo Ejecutivo de la Unidad de Acceso a la Información Pública funcionará asistido por un Consejo Consultivo que estará integrado por cinco miembros:

A. Una persona con reconocida trayectoria en la promoción y defensa de los derechos humanos, designada por el Poder Legislativo, la que no podrá ser un legislador en actividad; B. Un representante del Poder Judicial, C. Un representante del Ministerio Público, D. Un representante del área académica, y; E. Un representante del sector privado, que se elegirá en la forma establecida reglamentariamente.

Sesionará presidido por el Presidente de la Unidad de Acceso a la Información Pública. Sus integrantes durarán cuatro años en sus cargos y sesionarán a convocatoria del Presidente de la Unidad de Acceso a la Información Pública o de la mayoría de sus miembros. Podrá ser consultado por el Consejo Ejecutivo sobre cualquier aspecto de su competencia y deberá ser consultado por éste cuando ejerza potestades de reglamentación.

A diferencia de la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales creada por la Ley N° 18.381, la Unidad de Acceso a la Información Pública carece de potestades sancionatorias.

El órgano de control en materia de protección de datos personales tiene la potestad de aplicar sanciones a los responsables de las bases de datos, encargados del tratamiento de datos personales, y demás sujetos alcanzados por el régimen legal, que se graduarán de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley.

No es un detalle menor que la URCDP tenga potestades sancionatorias y que los sujetos que puedan ser sancionados sean no sólo personas públicas sino también personas privadas, ya que la titularidad de las bases de datos puede ser pública o privada.

No encontramos explicación alguna que fundamente la no existencia de potestad sancionatoria en sede de Información Pública, más teniendo en cuenta que el único sujeto que podría ser eventualmente sancionado sea el propio Estado, responsable primero del cumplimiento de todas las obligaciones impuestas por la Ley de Acceso.

## 8.- TRANSPARENCIA, DATOS PERSONALES E INTELIGENCIA ARTIFICIAL.

Julián Valero Torrijos (2019) afirma que en el actual contexto tecnológico una visión de la transparencia y el acceso a la información que vaya más allá de la limitada concepción del legislador (Muñoz Soro y Bermejo, 2014; Martín, 2014).

En este sentido, la efectividad de las garantías jurídicas pasa necesariamente por modificar la legislación sobre transparencia y acceso a la información y ampliar el alcance de sus previsiones, incorporando el reconocimiento de un derecho más extenso que incluya no solo el conocimiento del resultado de la aplicación o del sistema informativo sino, además y sobre todo, el origen de los datos empleados y la naturaleza y el alcance del tratamiento realizado (Valero, 2018). Se trata de una afirmación plenamente aplicable al uso de inteligencia artificial, singularmente en los proyectos de ciudades inteligentes, donde las Administraciones públicas corren el riesgo de ser desplazadas por los prestadores privados que los gestionan (Brauneis y Goodman, 2018)<sup>440</sup>.

Aun cuando los algoritmos ya se hayan considerado en algún caso en España como información pública a los efectos del artículo 13 LTBG (Cerrillo, 2019), la disciplina legal contempla relevantes excepciones que pudieran esgrimirse en el ámbito de su utilización por parte de las Administraciones públicas<sup>441</sup>.

A este respecto, el artículo 14 LTBG permite limitar el acceso cuando el ejercicio del derecho pueda afectar a bienes jurídicos como la prevención, investigación o sanción de ilícitos penales y administrativos; las funciones administrativas de vigilancia y control; los intereses económicos y comerciales; o, entre otros, la propiedad intelectual e industrial.

En particular, la falta de transparencia puede ser un problema de singular importancia debido al relevante liderazgo del sector privado en el desarrollo de aplicaciones basadas en el uso de algoritmos, lo que, además de reforzar la dependencia de las entidades privadas (Ramió, 2018) pudiera suponer un problema de cierta gravedad a la hora de negociar las condiciones contractuales. En todo caso, es preciso enfatizar que la decisión que deniegue el acceso no solo habrá de estar motivada, sino que, además, ha de ser proporcionada y ponderar por qué razón esos intereses han de prevalecer en el caso concreto; de modo que en dicho razonamiento habrán de atenderse de manera particular los problemas y dificultades específicos que plantea la inteligencia artificial, especialmente cuando se trate de derechos fundamentales (De la Quadra, 2018)<sup>442</sup>.

---

<sup>440</sup> **VALERO TORRIJOS, J. (2019).** Las garantías jurídicas de la inteligencia artificial en la actividad administrativa desde la perspectiva de la buena administración. *Revista Catalana de Dret Públic*, (58), 82-96. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i58.2019.3307>.

<sup>441</sup> **VALERO TORRIJOS, J. (2019).** Las garantías jurídicas de la inteligencia artificial en la actividad administrativa desde la perspectiva de la buena administración. *Ob. Cit.*

<sup>442</sup> **VALERO TORRIJOS, J. (2019).** Las garantías jurídicas de la inteligencia artificial en la actividad administrativa desde la perspectiva de la buena administración. *Ob. Cit.*

Así pues, la disciplina legal objeto de análisis no está pensada específicamente para las características de la inteligencia artificial y, además, se contempla en relación con el ejercicio del derecho de acceso —capítulo III del título I— y no en cuanto al régimen de la publicidad activa. A este respecto debería partirse del ejemplo de la regulación francesa que contiene la Ley 2016-1321, de 7 de octubre, donde la regulación específica sobre la inteligencia artificial parte de la distinción entre la existencia de una solicitud de acceso o, por el contrario, de una obligación de publicidad activa de las Administraciones públicas, que exige difundir las reglas esenciales en las que se basan los algoritmos<sup>443</sup>.

Así pues, la disciplina legal objeto de análisis no está pensada específicamente para las características de la inteligencia artificial y, además, se contempla en relación con el ejercicio del derecho de acceso —capítulo III del título I— y no en cuanto al régimen de la publicidad activa<sup>444</sup>.

A este respecto debería partirse del ejemplo de la regulación francesa que contiene la Ley 2016-1321, de 7 de octubre, donde la regulación específica sobre la inteligencia artificial parte de la distinción entre la existencia de una solicitud de acceso o, por el contrario, de una obligación de publicidad activa de las Administraciones públicas, que exige difundir las reglas esenciales en las que se basan los algoritmos<sup>445</sup>.

Asimismo, por lo que se refiere específicamente al obstáculo que pueda suponer la concurrencia de otros bienes jurídicos, también existen perspicaces propuestas de auditorías basadas en pruebas de conocimiento cero y testigos criptográficos (Ponce, 2019), cuya exploración doctrinal constituye un auténtico desafío para formular propuestas que someter a la consideración del legislador; hasta el extremo de que ya se ha vislumbrado (Turner, 2019) incluso el germen de una futura profesión, con sus propios estándares y procesos que deberían estar reforzados jurídicamente.

En última instancia, una vez más, la correcta implementación de la tecnología puede convertirla en un instrumento idóneo que permita profundizar en un mejor conocimiento de las razones últimas en las que se basan las decisiones administrativas y, en particular, de las políticas públicas que se adopten basándose en la inteligencia artificial<sup>446</sup>.

---

<sup>443</sup> **VALERO TORRIJOS, J. (2019)**. Las garantías jurídicas de la inteligencia artificial en la actividad administrativa desde la perspectiva de la buena administración. *Ob. Cit.*

<sup>444</sup> **VALERO TORRIJOS, J. (2019)**. Las garantías jurídicas de la inteligencia artificial en la actividad administrativa desde la perspectiva de la buena administración. *Ob. Cit.*

<sup>445</sup> **VALERO TORRIJOS, J. (2019)**. Las garantías jurídicas de la inteligencia artificial en la actividad administrativa desde la perspectiva de la buena administración. *Ob. Cit.*

<sup>446</sup> **VALERO TORRIJOS, J. (2019)**. Las garantías jurídicas de la inteligencia artificial en la actividad administrativa desde la perspectiva de la buena administración. *Ob. Cit.*

La Agencia Española de Protección de Datos (“AEPD”) ha publicado una guía sobre la Adecuación al Reglamento General de Protección de Datos (“RGPD”) de tratamientos que incorporan Inteligencia Artificial<sup>447</sup>.

A través de ella, la autora sostiene que se pretenden establecer los primeros lineamientos respecto a la utilización de productos y servicios que incluyan componentes de Inteligencia Artificial (“IA”) para que cumplan con los estándares normativos impuestos por el Reglamento (UE) 2016/679, General de Protección de Datos (RGPD).

La Guía se enfoca principalmente en el ámbito de aplicación de la denominada IA débil. Esta, en contraste con la IA fuerte y general, se caracteriza por desarrollar soluciones capaces de resolver un problema concreto y acotado, resultando aplicable a videojuegos, sistemas de defensa, control industrial, robótica, buscadores de Internet, marketing, recursos humanos, entre otros.

Desde esa óptica, la Guía se ocupa de fijar las pautas para comprender la aplicación del RGPD en los diferentes espectros que involucra la IA, dividiéndose principalmente en cuatro capítulos: **Capítulo I – Introducción**, que incluye: • La protección de datos y la dimensión ética que persigue proteger valores como la dignidad, la libertad, la democracia, la igualdad, la autonomía del individuo y la justicia frente al gobierno de un razonamiento mecánico; • El ciclo de vida de una solución de IA, el cual se entiende como un proceso de datos que podrá incluir elementos de IA en una o más fases de un tratamiento; ya sea desde la concepción y análisis, el desarrollo, la explotación y la retirada final del tratamiento o componente de IA; • La evaluación de las soluciones de IA y los parámetros comunes a cualquier solución técnica que deberán ser cumplidos de conformidad con el RGPD, tales como los requisitos de calidad en los datos de entrada al componente IA, la predictibilidad del algoritmo, la convergencia del modelo, entre otros; **Capítulo II – Roles, Relaciones y Responsables**, que incluye: • La distinción de las responsabilidades correspondientes a los sujetos involucrados durante el ciclo de la vida del tratamiento al utilizar un componente de IA. Todo ello, dentro de las etapas de desarrollo/entrenamiento, validación, despliegue, inferencia/perfilado, decisión y evolución; **Capítulo III – Cumplimiento**, que incluye: • Una aproximación sobre los principios y obligaciones previstos en el RGPD y su aplicabilidad en los componentes de IA, entre los cuales se encuentran: la existencia de una base para legitimación del tratamiento, la obligación de informar a los sujetos de los datos y ser transparente, la obligación de proporcionar a los sujetos de los datos mecanismos para el tratamiento, el ejercicio de sus derechos, la aplicación del principio de responsabilidad proactiva y el cumplimiento de las condiciones para poder realizar transferencias internacionales de datos; y **Capítulo IV – Gestión del riesgo para los derechos y libertades**, que incluye • Los parámetros para realizar la evaluación de impacto de la privacidad aplicando el principio de

---

<sup>447</sup> **CRESPO VITORIQUE, I. (2020)**. La inteligencia Artificial y el tratamiento de datos personales. Disponible en: <https://www.ga-p.com/publicaciones/la-inteligencia-artificial-y-el-tratamiento-de-datos-personales/>. Fecha de consulta: 25/5/2021.



responsabilidad proactiva y el cumplimiento de las condiciones para poder realizar transferencias internacionales de datos<sup>448</sup>.

De los capítulos mencionados, Isabela Crespo Vitorique (2020) destaca el Capítulo IV, el cual desarrolla las pautas para la gestión del riesgo sobre los derechos y libertades. Esta obligación impuesta por el RGPD ha generado varias dudas sobre su implementación, y más aún cuando se involucran componentes de IA, ya que la normativa no establece de forma específica qué elementos de responsabilidad proactiva hay que implementar de forma obligatoria. Sin perjuicio de ello, la Guía establece que habrá que seleccionar los elementos que puedan sujetarse a un análisis basado en el riesgo (Risk Based Thinking), tal como lo establece el RGPD<sup>449</sup>.

Por otro lado, la Guía establece que la Evaluación de Impacto de la Privacidad se deberá realizar antes de que se ejecute el tratamiento efectivo de los datos de carácter personal. Por lo tanto, la validación deberá realizarse antes del diseño/selección e implementación de la solución de IA para un determinado tratamiento para que sea posible identificar cuáles son los requisitos de privacidad a incorporar y poder aplicar las medidas de privacidad desde el diseño y por defecto<sup>450</sup>.

A su vez, en este capítulo se describen otras medidas para ser tenidas en cuenta a efectos de cumplir la obligación de responsabilidad proactiva, entre las cuales considera oportuno emplear otras estrategias de transparencia como mecanismos de auditoría y de certificación; todo ello, no sólo para cumplir con el RGPD, sino para mejorar la confianza de los usuarios en los productos y servicios basados en IA<sup>451</sup>.

Por lo expuesto, Isabela Crespo Vitorique (2020) entiende que con esta nueva Guía, la Agencia Española de Protección de Datos busca dilucidar de manera general los aspectos más relevantes de la relación entre el RGPD y la IA.

---

<sup>448</sup> **CRESPO VITORIQUE, I. (2020)**. La inteligencia Artificial y el tratamiento de datos personales, Ob. Cit...

<sup>449</sup> **CRESPO VITORIQUE, I. (2020)**. La inteligencia Artificial y el tratamiento de datos personales, Ob. Cit...

<sup>450</sup> **CRESPO VITORIQUE, I. (2020)**. La inteligencia Artificial y el tratamiento de datos personales, Ob. Cit...

<sup>451</sup> **CRESPO VITORIQUE, I. (2020)**. La inteligencia Artificial y el tratamiento de datos personales, Ob. Cit...

## VII. BUENA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA ELECTRÓNICA E IMPACTOS DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL

**SUMARIO:** 1.- ENCUADRE CONCEPTUAL Y TÉCNICO. 2.- DE LA CONTRATACIÓN CONVENCIONAL A LA CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA. 3.- PRINCIPIOS RECTORES DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA ELECTRÓNICA. 4.- LAS OFERTAS EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA ELECTRÓNICA: APERTURA ELECTRÓNICA Y PRESENTACIÓN EN LÍNEA. 5.- TRANSPARENCIA, PUBLICIDAD Y CONFIDENCIALIDAD EN LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA. 6.- INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y CONTRATACIÓN PÚBLICA.

*“La experiencia de las contrataciones públicas en tiempos de pandemia reclama políticas coherentes de profesionalización en este área tan relevante del quehacer de las administraciones públicas.”<sup>452</sup>*

*“La profesionalización de la contratación pública reclama un acceso y una promoción en la función pública basadas en el mérito, la capacidad y la idoneidad. Además, garantiza la buena gestión de los procedimientos contractuales.”<sup>453</sup>*

*“Una buena administración de la contratación pública requiere personal bien preparado y comprometido con los valores constitucionales, especialmente con el servicio objetivo al interés general<sup>454</sup>”*

*“Además de la transparencia, la igualdad y no discriminación, la eficiencia, la responsabilidad..., para combatir la corrupción en la contratación pública es indispensable la profesionalización del personal que en ella labora.”<sup>455</sup>*

### 1.- ENCUADRE CONCEPTUAL Y TÉCNICO.

Jaime Rodríguez-Arana (2010) subraya que el derecho a la **“buena administración”**, consagrado en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea —Título V, sobre “Ciudadanía”; artículo 41, sobre el “Derecho a una buena Administración”— en tanto verdadero “derecho” de los ciudadanos y

<sup>452</sup> RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2021). Cuenta oficial de Twitter. <https://twitter.com/jrodriguezarana/status/1336937028651528194?s=20>

<sup>453</sup> RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2021). Cuenta oficial de Twitter. <https://twitter.com/jrodriguezarana/status/1336912746512867328?s=20>

<sup>454</sup> RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2021). Cuenta oficial de Twitter. <https://twitter.com/jrodriguezarana/status/1363011451036827649?s=20>

<sup>455</sup> RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2021). Cuenta oficial de Twitter. <https://twitter.com/jrodriguezarana/status/1357568735909928963?s=20>

obligación de las administraciones públicas que ha calado en la legislación y en la jurisprudencia como expresión aglutinante de su buen funcionamiento se ha positivado en una serie de principios específicos, mandatos y directrices para las administraciones públicas, entre ellos, **el derecho estricto a la buena administración como trato imparcial, equitativo y guiado por el principio de celeridad**<sup>456</sup>.

De ahí la importancia del estudio del procedimiento administrativo de contratación administrativa en su nueva dimensión, **la contratación administrativa electrónica**, que presupone *nuevas exigencias y desafíos para tales procedimientos en sus distintas etapas, desde la presentación de ofertas en forma remota, la actuación de comisiones asesoras de adjudicaciones, la adjudicación telemática, y el derecho al procedimiento administrativo debido y a la mejor decisión posibles, como principio específico de la buena administración electrónica.*

## **2.- DE LA CONTRATACIÓN CONVENCIONAL A LA CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA.**

Las transformaciones experimentadas por la contratación del sector público en los últimos años del siglo XX y en los primeros años del siglo XXI se explican, a juicio de Carlos Delpiazzo (2013), a través de tres instancias de cambio no necesariamente sucesivas sino, en buena medida, superpuestas<sup>457</sup>.

Las mismas pueden identificarse a través de los siguientes tres tránsitos: el tránsito de la contratación administrativa a la contratación pública; el tránsito de la contratación convencional a la contratación electrónica; y el tránsito de la contratación tradicional a la contratación sostenible o sustentable. No se trata de una cuestión de palabras sino de mutaciones que responden a diversas causas y muestran diferentes efectos<sup>458</sup>.

Tradicionalmente, la que bien puede denominarse contratación convencional respondió a unos parámetros propios de cada ordenamiento que, en nuestros países, se materializó en el expediente escrito, entendido como la acumulación en legajo de todos los documentos relativos a un asunto. Consecuentemente, se documentaron en papel todos los componentes tanto de la etapa de preparación contractual, como de celebración y ejecución de lo contratado<sup>459</sup>.

No obstante, con el advenimiento de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, la convergencia tecnológica ha dado paso a la contratación

---

<sup>456</sup> **RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2010)**. El derecho fundamental a la buena administración en la Constitución española y en la Unión Europea: ...pp. 117-149.

<sup>457</sup> **DELPIAZZO, C. (2013)**. Los tres tránsitos de la Contratación Pública. *Revista de Derecho Público*, (44), Año 22, Noviembre 2013, 59-78.

<sup>458</sup> **DELPIAZZO, C. (2013)**. Los tres tránsitos de la Contratación Pública: pp.59-78.

<sup>459</sup> **DELPIAZZO, C. (2013)**. Los tres tránsitos de la Contratación Pública: pp.59-78.

electrónica, que ha tenido significativo impacto en el sector público de la economía<sup>460</sup>.

En primer lugar, desde la observación de la realidad, pueden señalarse los siguientes caracteres o rasgos que la singularizan<sup>461</sup>:

a) el medio de realización del contrato es electrónico o digital ya que se lleva a cabo a través de un computador conectado a la red de redes;

b) la contratación se realiza en el denominado ciberespacio, definido como “el lugar sin lugar”, o sea, en un espacio deslocalizado, de modo que a priori no se pueden identificar con inequívoca seguridad las vinculaciones territoriales de los distintos elementos de la relación jurídica (ubicación de las partes, lugar de celebración o de ejecución de las obligaciones, etc.);

c) implica la desmaterialización –que antes llamé “despapelización”– y, por ende, el requerimiento de nuevos mecanismos de prueba que den seguridad y soporte a las operaciones;

d) el ámbito en que actúan las partes es una red abierta y global con participantes heterogéneos (consumidores, empresas, Administraciones) sometidos a regímenes jurídicos diferenciados;

e) el intercambio desborda los territorios soberanos ya que no pasa por controles fronterizos geográficos;

f) la interconexión permite relaciones directas que posibilitan la eliminación de los intermediarios tradicionales, aunque aparecen otros necesarios, tales como proveedores de acceso y prestadores de servicios de certificación;

g) aparecen nuevos riesgos; y

h) las transacciones se realizan con mayor rapidez.

Tal conjunto de caracteres muestra que no es imprescindible un régimen jurídico propio y nuevo para los contratos electrónicos, pero sí una adecuación del marco normativo a las exigencias impuestas por las modernas tecnologías de la información y las comunicaciones.

En segundo lugar, desde el punto de vista del Derecho comparado, es posible constatar una convergencia de los Derechos Administrativos impuesta por la globalización, lo que permite hablar de la formación de un “ius commune administrativum”, que se encuentra en una constante relación de interacción con

---

<sup>460</sup> DELPIAZZO, C. (2013). Los tres tránsitos de la Contratación Pública: pp.59-78.

<sup>461</sup> DELPIAZZO, C. (2013). Los tres tránsitos de la Contratación Pública: pp.59-78.

los Derechos nacionales, en los cuales se inserta y a los cuales condiciona en influencia recíproca<sup>462</sup>.

Por un lado, desde la perspectiva internacional, es claro que una vez aceptada la validez jurídica de los documentos electrónicos y el reconocimiento de la firma electrónica con valor igual entre la Administración pública y los privados, la convergencia permite poner en marcha esta nueva forma de vinculación, propia del llamado Gobierno electrónico<sup>463</sup>.

En tal sentido, teniendo en cuenta que los Derechos positivos nacionales cada vez tienen menos relevancia en lo que refiere a las transacciones que se realizan en el ciberespacio (que no tiene fronteras territoriales ni reconoce soberanías), corresponde destacar la creciente relevancia de las regulaciones convergentes generadas desde las instancias internacionales y regionales<sup>464</sup>.

A nivel mundial, en el Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) de 15 de abril de 1994 se contempló específicamente la incorporación de tecnologías de la información, estableciendo que, con el fin de velar por que el Acuerdo no constituya un obstáculo innecesario al progreso técnico, las Partes celebrarán consultas periódicas acerca de las novedades que se hayan producido en la utilización de la tecnología de la información en la contratación pública y, en caso necesario, negociarán modificaciones al Acuerdo. (art. 24, num. 8).

A nivel europeo, también la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004 recibió ampliamente las nuevas tecnologías de la información en el ámbito de la contratación pública, contemplando dos acciones diferencia- das: el uso de los medios electrónicos como herramientas de apoyo a la contratación, y la implantación de procedimientos llevados a cabo por medios electrónicos<sup>465</sup>:

a) en cuanto a los aspectos de soporte a los procedimientos de contratación, se destaca la publicación por medios electrónicos de la información relativa a los contratos y la presentación, por vía electrónica, de las ofertas que realicen los distintos operadores; y

b) respecto a los procedimientos electrónicos de contratación, se regulan dos, a los que se denomina sistemas dinámicos de adquisición y subasta electrónica.

Para caracterizar a cada uno de estos sistemas, cabe tener en cuenta las siguientes definiciones del art. 1o<sup>466</sup>:

---

<sup>462</sup> **DELPIAZZO, C. (2013)**. Los tres tránsitos de la Contratación Pública: pp. 59-78.

<sup>463</sup> **DELPIAZZO, C. (2013)**. Los tres tránsitos de la Contratación Pública: pp. 59-78.

<sup>464</sup> **DELPIAZZO, C. (2013)**. Los tres tránsitos de la Contratación Pública: pp. 59-78.

<sup>465</sup> **DELPIAZZO, C. (2013)**. Los tres tránsitos de la Contratación Pública: pp. 59-78.

<sup>466</sup> **DELPIAZZO, C. (2013)**. Los tres tránsitos de la Contratación Pública: pp. 59-78.

a) “un sistema dinámico de adquisición es un proceso de adquisición enteramente electrónico para compras de uso corriente, cuyas características generalmente disponibles en el mercado satisfacen las necesidades del poder adjudicador, limitado en el tiempo y abierto durante toda su duración a cualquier operador económico que cumpla los criterios de selección y haya presentado una oferta indicativa que se ajuste al pliego de condiciones” (num. 6); y

b) “una subasta electrónica es un proceso repetitivo basado en un dispositivo electrónico de presentación de nuevos precios, revisados a la baja, o de nuevos valores relativos a determinados elementos de las ofertas que tiene lugar tras una primera evaluación completa de las ofertas y que permite proceder a su clasificación mediante métodos de evaluaciones automáticas” (num. 7).

Asimismo, corresponde destacar que los arts. 33 y 54 regulan detalladamente la utilización y tramitación de ambos tipos de procedimientos electrónicos.

A nivel regional, el Protocolo de contrataciones públicas del Mercosur de 9 de diciembre de 2004 contiene las siguientes previsiones en materia de utilización de nuevas tecnologías<sup>467</sup>:

a) la imposición a cada Estado de procurar implementar un sistema electrónico unificado para la difusión de la información referida a las contrataciones públicas regionalmente (art. 10, num. 6);

b) el estímulo al uso electrónico de medios electrónicos de divulgación para publicar los avisos de licitación y la información para participar en contrataciones públicas (art. 22, num. 4);

c) la procura por cada Estado Parte de implementar un sistema electrónico único de información para la divulgación de los avisos de sus respectivas entidades (art. 22, num. 6);

d) la previsión de la licitación electrónica (art. 22, num. 8); y

e) la puesta a disposición del público, por cada Estado Parte, de la información relativa a los resultados de las licitaciones a través de medios electrónicos (art. 26, num. 4).

Por otro lado, los Derechos Administrativos nacionales se explican cada vez más desde su integración en otros sistemas jurídicos más complejos, que no responden a las reglas tradicionales de los ordenamientos jurídicos estatales. Por eso, su abordaje conjunto permite constatar la adopción de soluciones similares tanto en lo procedimental como en lo sustantivo<sup>468</sup>.

---

<sup>467</sup> **DELPIAZZO, C. (2013)**. Los tres tránsitos de la Contratación Pública: pp.59-78.

<sup>468</sup> **DELPIAZZO, C. (2013)**. Los tres tránsitos de la Contratación Pública: pp.59-78.

En materia de procedimientos de contratación, su desarrollo mediante expediente electrónico facilita enormemente la actuación de la Administración y de los interesados, no acotados por horarios y distancias para realizar sus presentaciones y gestiones<sup>469</sup>.

Además, la interacción electrónica entre las Administraciones y los administrados no sólo posibilita a éstos acceder a multiplicidad de informaciones sino que también permite a la Administración la realización de consultas públicas sin asistencia física simultánea de los convocados y demás interesados en participar, dando un nuevo rostro a viejos procedimientos como el de la audiencia pública.

Como lógica consecuencia de la automatización de la actividad administrativa, se posibilita la realización de nuevos procedimientos, tales como la mencionada subasta electrónica u otros.

Así, la ya citada ley española No 30/2007 regula en los siguientes términos la subasta electrónica (art. 132)<sup>470</sup>:

a) se define como “un proceso iterativo, que tiene lugar tras una primera evaluación completa de las ofertas, para la presentación de mejoras en los precios o de nuevos valores relativos a determinados elementos de las ofertas que las mejoren en su conjunto, basado en un dispositivo electrónico que permita su clasificación a través de métodos de evaluación automáticos” (num. 1);

b) “la invitación incluirá toda la información pertinente para la conexión individual al dispositivo electrónico utilizado y precisará la fecha y la hora de comienzo de la subasta electrónica”, indicando igualmente “la fórmula matemática que se utilizará para la reclasificación automática de las ofertas en función de los nuevos precios o de los nuevos valores que se presenten” (num. 6);

c) “la subasta electrónica podrá desarrollarse en varias fases sucesivas” (num. 8);

d) “a lo largo de cada fase de la subasta, y de forma continua e instantánea, se comunicará a los licitadores, como mínimo, la información que les permita conocer su respectiva clasificación en cada momento”, anunciando “el número de los que están participando en la correspondiente fase de la subasta, sin que en ningún caso pueda divulgarse su identidad” (num. 9); y

e) el cierre de la subasta se fijará por referencia a uno o varios de los siguientes criterios: el señalamiento de una hora y fecha concretas, la falta de presentación de nuevos precios o valores, o la finalización del número de fases establecido en la invitación a participar de la subasta (num. 10)<sup>471</sup>.

---

<sup>469</sup> DELPIAZZO, C. (2013). Los tres tránsitos de la Contratación Pública: pp.59-78.

<sup>470</sup> DELPIAZZO, C. (2013). Los tres tránsitos de la Contratación Pública: pp.59-78.

<sup>471</sup> DELPIAZZO, C. (2013). Los tres tránsitos de la Contratación Pública: pp.59-78.

Adicionalmente, se hace posible la automatización los actos administrativos ya que, como bien se ha dicho, la voluntad humana puede ser sustituida por el computador siempre que el acto sea la consecuencia de ciertos supuestos objetivamente constatables y cuando esté excluida toda posibilidad de valoración<sup>472</sup>.

Sobre el particular, ya he tenido oportunidad de sostener reiteradamente la viabilidad jurídica de automatizar todas aquellas manifestaciones unilaterales de voluntad de la Administración productoras de efectos jurídicos (actos administrativos) correspondientes a actividades integralmente regladas o aún discrecionales (como es el caso de la adjudicación), en este último caso mediante la implementación de sistemas expertos capaces de emular la conducta de un experto humano dentro de un dominio limitado a partir del llamado “razonamiento cibernético” que, no obstante sus radicales diferencias con el razonamiento jurídico, constituye una herramienta útil para la adopción de decisiones<sup>473</sup>.

Por lo que refiere a los aspectos sustanciales de la contratación pública electrónica, dos aspectos convocan especialmente la atención, a juicio de Carlos Delpiazzo (2013) respecto a los contratos electrónicos: su celebración y su ejecución a través de la red<sup>474</sup>.

Por un lado, en cuanto al perfeccionamiento contractual a través de medios electrónicos, el mismo depende de la índole del acuerdo de que se trate, habida cuenta de que oferta y aceptación tendrán lugar electrónicamente. En principio, sólo pueden celebrarse electrónicamente los contratos consensuales, es decir, los que se perfeccionan por el consentimiento de las partes ya que los contratos solemnes requieren formalidades específicas para su nacimiento mientras que los reales precisan la entrega de la cosa objeto del contrato. Por otro lado, en cuanto a la ejecución de los contratos electrónicos, es habitual distinguir entre los directos y los indirectos según la transacción refiera a bienes intangibles (susceptibles de ser entregados a través de la red) o a bienes tangibles (de modo que la entrega del producto o la realización del servicio no puede tener lugar en línea)<sup>475</sup>.

Paralelamente, un capítulo importante en materia de ejecución contractual electrónica es el relativo a los medios de pago por vía telemática ya que el uso de los medios tradicionales -que implican la entrega física de dinero u otros instrumentos de pago- resulta inapropiado cuando la formación del contrato y la

---

<sup>472</sup> **DELPIAZZO, C. (2013)**. Los tres tránsitos de la Contratación Pública: pp. 59-78.

<sup>473</sup> **DELPIAZZO, C. (2013)**. Los tres tránsitos de la Contratación Pública: pp. 59-78.

<sup>474</sup> **DELPIAZZO, C. (2013)**. Los tres tránsitos de la Contratación Pública: pp. 59-78.

<sup>475</sup> **DELPIAZZO, C. (2013)**. Los tres tránsitos de la Contratación Pública: pp. 59-78.



ejecución del resto de las prestaciones relevantes tiene lugar por vía electrónica<sup>476</sup>.

En tercer lugar, desde el punto de vista conceptual, las nuevas posibilidades que brindan las tecnologías de punta no imponen una revolución jurídica sino una adecuación de los instrumentos disponibles con el doble propósito de facilitación y garantía<sup>477</sup>.

Bien importante es la comunicación de los resultados, de los avances, del desempeño y la satisfacción de la ciudadanía en los distintos procesos de reforma hacia la Administración Electrónica, especialmente en materia de contratación pública.

El ejemplo del caso italiano ha sido estudiado Mita Marra quien, en 2011, puso de manifiesto en que ha sido escasa la información sobre el desempeño del desarrollo del Mercado Electrónico de Administración Pública.

En tal sentido, Mita Marra (2011), de la Università degli Studi di Napoli "Federico II" en un estudio de investigación reconstruye el camino recorrido por la reforma de la contratación pública en Italia, que ha evolucionado gradualmente de un mercado centralizado a uno abierto y accesible<sup>478</sup>.

A pesar del desarrollo del Mercado Electrónico de Administración Pública (MEPA), la información sobre su desempeño es escasa. No hay datos recopilados disponibles sobre la satisfacción de las empresas. El documento analiza el papel que ha desempeñado Consip, una empresa pública propiedad del Ministerio de Economía y Finanzas, para orientar la descentralización de la contratación pública electrónica<sup>479</sup>.

### **3.- PRINCIPIOS RECTORES DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA ELECTRÓNICA.**

Ilgja Krampuža's (2019) subraya que los contratos de derecho público se utilizan como medio para regular las relaciones jurídicas administrativas. La comprensión de la forma de las actividades de la administración pública - los contratos públicos - ha evolucionado considerablemente en los últimos años, sin

---

<sup>476</sup> **DELPIAZZO, C. (2013)**. Los tres tránsitos de la Contratación Pública: pp.59-78.

<sup>477</sup> **DELPIAZZO, C. (2013)**. Los tres tránsitos de la Contratación Pública: pp. 59-78.

<sup>478</sup> **MARRA, M (2011)**. – « The Italian Electronic Public Administration Market Place: Small Firm Participation and Satisfaction», Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/292183301\\_The\\_Italian\\_Electronic\\_Public\\_Administration\\_Market\\_Place\\_Small\\_Firm\\_Participation\\_and\\_Satisfaction](https://www.researchgate.net/publication/292183301_The_Italian_Electronic_Public_Administration_Market_Place_Small_Firm_Participation_and_Satisfaction); fecha de consulta: 05/03/2021.

<sup>479</sup> **MARRA, M (2011)**. – « The Italian Electronic Public Administration Market Place: Small Firm Participation and Satisfaction», loc. cit.

embargo, todavía existe una falta de claridad sobre la aplicación de los contratos de derecho público, sus componentes contractuales distintivos<sup>480</sup>.

Por lo que refiere a la contratación administrativa telemática, la doctrina especializada en materia de comercio electrónico se ha ocupado de desentrañar que “Las reglas o principios universales en los que debe inspirarse el Derecho del Comercio Electrónico son los siguientes: equivalencia funcional de los actos electrónicos respecto de los autógrafos o manuales; neutralidad tecnológica de las disposiciones reguladoras; inalteración del Derecho preexistente de obligaciones y contratos; exigencia de buena fe; finalmente, reiteración de la libertad de pacto y su ejercicio en el nuevo contexto”<sup>481</sup>.

En primer término, el **principio de la equivalencia funcional** ha sido formulado diciendo que “la función jurídica que en toda su extensión cumple la instrumentación escrita y autógrafa, o eventualmente su expresión oral, respecto de cualquier acto jurídico la cumple igualmente su instrumentación electrónica a través de un mensaje de datos, con independencia del contenido, dimensión, alcance y finalidad del acto así instrumentado”<sup>482</sup>.

Este principio ha encontrado expresión concreta en la Ley Modelo sobre Comercio Electrónico y en la Ley Modelo para las Firmas Electrónicas gestadas en el ámbito de la CNUDMI. Asimismo, ha sido reconocido implícitamente en múltiples legislaciones nacionales<sup>483</sup>.

En segundo término, conforme al **principio de la neutralidad tecnológica**, se pretende que las normas que se dicten en relación al ciberespacio abarquen no sólo la tecnología existente en el momento que se formulan sino también las tecnologías futuras, sin necesidad de verse sometidas a modificación<sup>484</sup>.

En tercer término, el **principio de la inalteración del Derecho preexistente** parte del reconocimiento de que la telemática no es sino un nuevo soporte y ámbito de encuentro de voluntades pero no un nuevo Derecho regulador de su significación jurídica<sup>485</sup>.

En cuarto término, el **principio de buena fe**, de honda raigambre en los sistemas jurídicos occidentales, connota la presencia de los valores de lealtad, honestidad

---

<sup>480</sup> **KRAMPUZAS, I. (2019).** – «Publics Contracts», Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/342196768\\_PUBLIC\\_CONTRACTS](https://www.researchgate.net/publication/342196768_PUBLIC_CONTRACTS); fecha de consulta: 29/03/2021.

<sup>481</sup> **DELPIAZZO, C. (2003).** Caracteres e Innovaciones en la Contratación Administrativa, *A & C R. de Dir. Administrativo e Constitucional*, (13), *Belo Horizonte*, Año 3, jul./set. 2003, pp. 97-114.

<sup>482</sup> **DELPIAZZO, C. (2003).** Caracteres e Innovaciones en la Contratación: pp. 97-114.

<sup>483</sup> **DELPIAZZO, C. (2003).** Caracteres e Innovaciones en la Contratación: pp. 97-114.

<sup>484</sup> **DELPIAZZO, C. (2003).** Caracteres e Innovaciones en la Contratación: pp. 97-114.

<sup>485</sup> **DELPIAZZO, C. (2003).** Caracteres e Innovaciones en la Contratación: pp. 97-114.

y moralidad que su aplicación conlleva y que es especialmente relevante en el mundo de las relaciones a distancia en Internet. Según se ha destacado con acierto, el principio de buena fe representa una de las vías más fecundas de irrupción del contenido ético social en el orden jurídico y, concretamente, el valor de la confianza en la conducta de los actores en el ciberespacio<sup>486</sup>.

En quinto término, el **principio de libertad** es una manifestación más de la inalterabilidad del Derecho preexistente, especialmente en materia contractual, tal como lo reconoce, por ejemplo, el art. 1.1 de los Principios de UNIDROIT para los contratos de comercio internacional, según el cual “Las partes tienen libertad para celebrar un contrato y determinar su contenido”<sup>487</sup>.

Por otra parte, en materia de contratación administrativa, el art. 659, num. VI de la ley No 16.170 de 28 de diciembre de 1990 explicitó los principios generales de actuación y contralor en materia de contratación administrativa, señalando que ellos “servirán también de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las disposiciones pertinentes”. Dicha norma incluyó los principios de flexibilidad, delegación, ausencia de ritualismo, materialidad frente al formalismo, veracidad salvo prueba en contrario, publicidad, igualdad y concurrencia, como expresiones de un nuevo modelo de relacionamiento entre la Administración y los administrados<sup>488</sup>.

De entre ellos, interesa destacar especialmente los principios de flexibilidad, ausencia de ritualismo y materialidad, a los que debe agregarse el principio de transparencia edictado en la Convención Interamericana contra la Corrupción y en la legislación nacional que la desarrolla<sup>489</sup>.

En primer término, por lo que refiere al **principio de flexibilidad** el mismo aboga contra la rigidez de los mecanismos y expedientes convencionales de contratación.

En segundo término, el **principio de ausencia de ritualismo** postula la viabilidad del empleo de nuevas tecnologías en la medida que juzga a la actividad administrativa — también la contractual — en función de la sustancia y no de las meras formas.

En tercer término, el **principio de materialidad** conduce a igual conclusión ya que apunta a la significatividad, a lo relevante o trascendente por oposición a lo que no importa tanto, como es el caso de las meras formas.

En cuarto término, el **principio de transparencia** coadyuva al conocimiento pleno del obrar público a través de la diafanidad del quehacer estatal, facilitado por las nuevas tecnologías de la información. Al respecto, he señalado antes de

---

<sup>486</sup> DELPIAZZO, C. (2003). Caracteres e Innovaciones en la Contratación: pp. 97-114.

<sup>487</sup> DELPIAZZO, C. (2003). Caracteres e Innovaciones en la Contratación: pp. 97-114.

<sup>488</sup> DELPIAZZO, C. (2003). Caracteres e Innovaciones en la Contratación: pp.97-114.

<sup>489</sup> DELPIAZZO, C. (2003). Caracteres e Innovaciones en la Contratación: pp.97-114.

ahora que “la publicidad implica mostrar, pero la transparencia implica algo más que mostrar, implica dejar ver, simplemente que el actuar de la Administración se deje ver como a través de un cristal”, en este caso a través de Internet.

#### **4.- LAS OFERTAS EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA ELECTRÓNICA: APERTURA ELECTRÓNICA Y PRESENTACIÓN EN LÍNEA.**

Los artículos 36 y 39 de la Ley N° 18.834 de 4 de noviembre de 2011 (incorporados como artículos 63 y 65 del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera del Estado (T.O.C.A.F.) aprobado por Decreto N° 150/012 de 11 de mayo de 2012), en el marco de la reforma del régimen jurídico de las compras y contrataciones estatales, refieren al modo de apertura de las ofertas y su presentación, resguardando las mismas utilizando los procedimientos y tecnologías que aseguren la confidencialidad de la información de tal forma que sea inviolable hasta el momento fijado para su apertura.

En cumplimiento del mencionado precepto legal y por Decreto N° 275/013 de 3 de setiembre de 2013 (hoy derogado), se reglamentó el régimen de apertura electrónica así como la presentación en línea de las ofertas, previendo la posibilidad de ser aplicado en cualquier procedimiento de contratación.

El Decreto N° 142/018, de 14 de mayo de 2018, regula el sistema electrónico con el objetivo de asegurando un nivel de seguridad, transparencia y eficiencia en el procedimiento de contratación.

##### **3.1.- Apertura electrónica.**

La Apertura Electrónica es una modalidad de gestión de los procedimientos de compras y contrataciones estatales que permite, a través de una plataforma electrónica, la presentación, recepción, apertura y acceso a las ofertas (Art. 1°).

En cuanto al ámbito de aplicación, todas las administraciones públicas estatales pueden utilizar la modalidad de Apertura Electrónica en sus procedimientos de contratación (Art. 2°).

Dentro del sitio web de Compras y Contrataciones Estatales funcionará la plataforma electrónica a través de la cual se gestione la modalidad de Apertura Electrónica, la que deberá cumplir con las siguientes condiciones (Art. 3°):

- a. estar a disposición del público y ser compatible con las tecnologías de la información y de la comunicación de uso general;
- b. ser capaz de recibir y almacenar la totalidad del contenido que refiere a una oferta;
- c. admitir documentos en formatos abiertos y estándares, de amplio uso y generables con programas de fácil acceso o que, en su defecto, sean puestos a disposición de los interesados por parte del órgano contratante;
- d. garantizar altos niveles de seguridad, disponibilidad y accesibilidad;

e. determinar con certeza la fecha y hora de recepción de las ofertas, así como la identidad del oferente, quien deberá estar registrado en el Registro Único de Proveedores del Estado;

f. garantizar que no pueda conocerse el contenido de las ofertas ni la identificación del oferente, hasta que expire el plazo previsto para su presentación;

g. habilitar solamente a personas autorizadas a fijar o modificar la fecha de apertura de las ofertas;

h. mantener la confidencialidad del contenido de las ofertas que el oferente ingrese en tal carácter; y

i. contar con un mecanismo de gestión para afrontar posibles problemas de funcionamiento del sistema, que permita reducir la probabilidad de ocurrencia e impactos negativos de estos así como la reprogramación de fechas en caso de corresponder.

Para emplear la modalidad de Apertura Electrónica, la administración contratante deberá especificarlo en la invitación a cotizar y, en su caso, en el Pliego de Condiciones Particulares respectivo.

En el caso de modificar la opción mencionada, deberá dejarse sin efecto el llamado correspondiente e iniciarse uno nuevo (Art. 4°).

### **3.2.- Presentación de las ofertas.**

Las ofertas serán ingresadas a la plataforma electrónica por el oferente, quien deberá autenticarse ante el sistema informático respectivo, y estar inscripto en el Registro Único de Proveedores del Estado.

La documentación electrónica de la oferta se ingresará en los formatos indicados en el Pliego de Condiciones Particulares, sin contraseñas ni bloqueos para su impresión o copiado. Estos formatos deberán cumplir las características indicadas en el artículo 3 inciso c (Art. 5).

### **3.3.- Información confidencial.**

Cuando el oferente incluya información confidencial en su oferta, de conformidad con lo establecido en el artículo 65 del TOCAF, será de su exclusiva responsabilidad ingresar la misma indicando expresamente tal carácter, en archivo separado de la parte pública de su oferta.

En la parte pública de su oferta, deberá incluir un resumen no confidencial de la información confidencial que entregue (artículo 30 del Decreto N° 232/010 de 2 de agosto de 2010).

Los documentos que entregue un oferente en carácter confidencial no serán divulgados a los restantes oferentes (Art. 6).

Cuando el oferente deba agregar en su oferta un documento o certificado cuyo original solo exista en soporte papel, deberá digitalizar el mismo y presentarlo con el resto de su oferta. En caso de resultar adjudicatario, deberá exhibir el documento o certificado original, conforme a lo establecido en el artículo 48 del TOCAF.

De ser necesaria la presentación de garantías o muestras como parte de la oferta, las mismas se entregarán en la forma en que el organismo contratante lo indique en la invitación a cotizar o en el Pliego de Condiciones Particulares respectivo (Art. 7)

### **3.4.- Recepción y reserva de las ofertas.**

La plataforma electrónica estará disponible para la recepción de ofertas las 24 horas todos los días hasta el momento fijado para la apertura de la convocatoria respectiva, la que deberá ser en día hábil en el horario definido por la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado en el sistema.

La prórroga aprobada de la fecha de apertura solamente será válida una vez ingresada al sistema informático, permitiendo la recepción de ofertas hasta el vencimiento del nuevo plazo (Art.8).

No podrán conocerse las ofertas ingresadas a la plataforma electrónica, ni siquiera por la administración contratante, hasta tanto se cumpla la fecha y hora establecida para la apertura de las mismas (Art.9).

### **3.5.- Apertura y acceso a las ofertas.**

La apertura de las ofertas se efectuará en forma automática y el acta será remitida por la plataforma electrónica a la dirección electrónica previamente registrada por cada oferente en el Registro Único de Proveedores del Estado. El acta de apertura permanecerá asimismo visible para todos los oferentes en la plataforma electrónica.

Será de responsabilidad de cada oferente asegurarse de que la dirección electrónica constituida sea correcta, válida y apta para la recepción de este tipo de mensajes (Art.10).

A partir de la fecha y hora establecidas en el sistema para la apertura de las ofertas, éstas quedarán accesibles para la administración contratante y para el Tribunal de Cuentas, no pudiendo introducirse modificación alguna en las propuestas a partir de ese momento.

Asimismo, las ofertas quedarán visibles para todos los oferentes, con excepción de aquella información que sea entregada en carácter confidencial.

En caso de tratarse de un procedimiento que contemple la presentación de las ofertas separando el contenido técnico del económico, en la apertura mencionada en el inciso anterior se procederá a abrir únicamente el contenido técnico, reservándose la apertura del contenido económico para la instancia que indique el Pliego Particular, la que también se efectuará a través del sistema.

Solo cuando la administración contratante solicite salvar defectos o carencias de acuerdo a lo establecido en el artículo 65 del TOCAF, el oferente deberá agregar en línea la documentación solicitada (Art.11).

En ocasión de su intervención, el Tribunal de Cuentas podrá acceder a las ofertas directamente a través del sistema, contando para ello con usuario especialmente habilitado a tales efectos (Art. 12).

### **3.6.- Interrupciones del sistema.**

En caso de producirse problemas de funcionamiento en el sistema que impidan el ingreso de las ofertas al mismo durante las 24 horas corridas previas a la apertura, éste reprogramará una nueva fecha de apertura a fin de asegurar el plazo requerido para dicho ingreso.

En procedimientos de Pregón o puja a la baja también podrá reprogramarse en forma acorde la fecha de inicio de pujas. La nueva fecha será publicada en el portal de Compras y Contrataciones Estatales y comunicada a la administración convocante.

Una vez abierto el procedimiento, en caso de presentarse reclamos por no haber podido ingresar ofertas en el plazo establecido para su recepción, los mismos serán analizados por la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado. La comprobación de imposibilidad de ofertar debido a un problema de funcionamiento del sistema informático dará lugar a la anulación del procedimiento (Art. 13).

Exceptúase de la reprogramación dispuesta en el artículo anterior las interrupciones debidas a cortes programados y/o de pequeña duración ocurridos fuera del horario de 09:00 a 17:00 horas de los días hábiles (Art. 14).

Las Administraciones Públicas Estatales que utilicen la modalidad de apertura electrónica, deberán ingresar en el sistema las direcciones de correo electrónico a las que deberán efectuarse las comunicaciones indicadas en el artículo 13. Estas comunicaciones serán remitidas asimismo a la dirección de correo electrónico que el organismo contratante haya indicado en la sección de Comunicaciones del propio llamado (Art.15).

## **5.- TRANSPARENCIA, PUBLICIDAD Y CONFIDENCIALIDAD EN LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA.**

### **5.1.- TRANSPARENCIA COMO PRINCIPIO EN LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA.-**

La contratación administrativa es por esencia pública, lo cual implica que todos los procedimientos competitivos de contratación que realicen las administraciones públicas, ya en su faceta tradicional, como en su nueva dimensión electrónica, deben ser transparentes y la información debe estar al alcance de todos los ciudadanos, lo cual abarca los llamados a licitación, los

pliegos de bases y condiciones generales y particulares, los adjudicatarios entre otros extremos.

En Uruguay, el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera, aprobado por el decreto N° 150/012, de 11 de mayo de 2012 (TOCAF-2012), por su artículo 149 enumeró una serie de principios en materia de contratación administrativa<sup>490</sup>, entre lo cuales se destaca el principio de transparencia (“**H. Transparencia**”).

Misma postura legislativa adopta la Ley N° 18.786, de 19 de julio de 2011, que regula los contratos de participación público-privada (P.P.P.), que refiere a los principios de transparencia y publicidad.

Al respecto, Augusto Durán Martínez (2018) sostiene que el TOCAF no es este el único texto normativo que enumera principios en materia de contratos administrativos. En la misma línea el artículo 4 de la ley N° 18.786, con relación a los contratos de participación público-privada (P.P.P.) enumera una serie de principios: entre ellos “**a) transparencia y publicidad.**”

Los principios enunciados en nuestra Ley de Contabilidad y Administración Financiera no son una originalidad de nuestro derecho positivo<sup>491</sup>.

Así, por ejemplo a) el artículo 1 de la ley española N° 30/2007, de 30 de octubre, con la misma u otra terminología recoge varios de esos principios; b) el artículo 3 de la ley brasileña N° 8.666, de 21 de junio de 1943, con relación a las licitaciones menciona los siguientes principios: de legalidad, impersonalidad, moralidad, igualdad, publicidad, probidad administrativa, vinculación al instrumento convocatorio, juicio objetivo y los que derivan de ellos; c) el artículo 1 de la ley de adquisiciones y contrataciones de la Administración Pública de la República de El Salvador (D.L. N° 868, de 5 de abril de 2000) enumera los siguientes principios y valores: no discriminación, publicidad, libre competencia, igualdad, ética, transparencia, imparcialidad, probidad, centralización normativa y descentralización operativa<sup>492</sup>.

La doctrina recoge también la mayoría de ellos<sup>493</sup>.

---

<sup>490</sup> **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2018)**. “Principios rectores de la contratación administrativa. Incidencia en la ejecución de los contratos administrativos”. *Estudios de Derecho Administrativo*, (17), 5-39.

<sup>491</sup> **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2013)**. “Principios de la contratación administrativa”. *Estudios de Derecho Administrativo*, (8), pp. 49-85.

<sup>492</sup> **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2013)**. “Principios de la contratación administrativa”. *Estudios de Derecho Administrativo*, (8), pp. 49-85.

<sup>493</sup> **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2013)**. “Principios de la contratación administrativa...”; loc. cit., p. 58. Véase, por ejemplo: en Argentina, con relación a los principios de selección del contratista **CASSAGNE** enumeró los siguientes principios: a’) de concurrencia y de competencia; a’’) de proporcionalidad y razonabilidad; a’’’) de eficiencia; IV) de publicidad, difusión y transparencia; V) de responsabilidad; VI) de igualdad de tratamiento para interesados y para oferentes; en Brasil, con relación a la licitación pública, **BANDEIRA DE MELLO** indica los siguientes principios: b’) competitividad; b’’) isonomía; b’’’) publicidad; IV) respeto de las condiciones prefijadas en el pliego; V) posibilidad del postulante de controlar el cumplimiento de los principios anteriores; en



El principio de transparencia fue agregado expresamente por el artículo 52 de la ley N.º 18.834 (2011) como uno de los *"principios generales de actuación y contralor en materia de la Ley de Contabilidad y Administración Financiera"*.

Pero eso no quiere decir que con anterioridad no existía<sup>494</sup>.

El principio de transparencia rige sin necesidad de texto expreso que lo imponga porque hace a la esencia de la buena administración. Es más, como lo demostró Cajaville Peluffo, la transparencia se relaciona con muchos de los principios que rigen la contratación administrativa<sup>495</sup>.

A nivel continental esa preocupación se pone de manifiesto especialmente en la Convención Interamericana Contra la Corrupción, suscrita en Caracas el 29 de marzo de 1996 y aprobada en Uruguay por ley N.º 17.008, de 25 de setiembre de 1998, que contiene disposiciones específicas en materia de contratos del Estado (artículo III.5), precisamente para asegurar la transparencia. En sintonía con la Convención Interamericana nuestro país dictó la ley N.º 17.060, de 23 de diciembre de 1998, conocida como ley anticorrupción. El Capítulo III denominado control Social apunta a asegurar la transparencia en la Administración Pública<sup>496</sup>.

De este capítulo interesa especialmente a efectos de nuestro tema los artículos 5 y 7<sup>497</sup>.

El artículo 5º establece:

*"Los organismos públicos darán amplia publicidad a sus adquisiciones de bienes y contrataciones de servicios, de acuerdo a las pautas que fije el Poder Ejecutivo -o el órgano jerarca, en su caso- al reglamentar la presente ley."*

El artículo 7º establece:

*"Los actos, documentos y demás elementos relativos a la función pública pueden ser divulgados libremente, salvo que por su naturaleza deban permanecer reservados o secretos o hayan sido declarados tales por ley o*

---

Colombia, **Libardo RODRÍGUEZ** enumera los siguientes principios: c') de transparencia; c'') de economía; c''') de responsabilidad; IV) del equilibrio económico financiero del contrato; V) de interpretación de la contratación estatal, en el sentido de que en la interpretación de las normas sobre contratos y de las cláusulas de los mismos, se tendrán en consideración los fines y los principios de que trata el estatuto, los mandatos de la buena fe y la igualdad y equilibrio entre prestaciones y derechos que caracteriza a los contratos conmutativos; VI) el de la selección objetiva; en Costa Rica, **ROJAS FRANCO** destaca los principios de igualdad, publicidad y transparencia; en España, **RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ**, aludió a los principios de objetividad, imparcialidad, publicidad, concurrencia, igualdad de trato, no discriminación, equidad, transparencia y de la cláusula del progreso.

<sup>494</sup> **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2013)**. "Principios de la contratación administrativa..."; loc. cit., p. 62.

<sup>495</sup> **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2013)**. "Principios de la contratación administrativa..."; loc. cit., p. 62.

<sup>496</sup> **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2013)**. "Principios de la contratación administrativa..."; loc. cit., p. 63.

<sup>497</sup> **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2013)**. "Principios de la contratación administrativa..."; loc. cit., p. 63.

*resolución fundada. En todo caso, bajo la responsabilidad a que hubiese lugar por derecho.”*

El artículo 22 de la ley N° 17.296 de 25 de enero de 2001, recoge también el principio de transparencia<sup>498</sup>. En tal sentido establece:

*“Los órganos y organismos comprendidos en el artículo 451 de la Ley N° 15.903, de 10 de noviembre de 1987, se regirán por los principios de transparencia e información de la ejecución financiera, debiendo informar a la opinión pública sobre su gestión financiera, con una periodicidad no superior a los tres meses y en los plazos, forma y condiciones que establezca la reglamentación que dicte el Poder Ejecutivo.*

*De dicha información se remitirá copia a la Asamblea General, al Tribunal de Cuentas y al Ministerio de Economía y Finanzas. En caso de incumplimiento, se dará cuenta a la Asamblea General.”*

Ambos aspectos sin duda confluyen y contribuyen a incorporar a texto expreso el principio de transparencia en la nueva ley al enumerar los principios de la contratación administrativa, principio que, como ya se ha visto, existía y estaba comprendido en el de buena administración<sup>499</sup>.

Al respecto, en Uruguay, la Ley N° 18.381, de 17 de octubre de 2008, de Acceso a la Información Pública, que tiene por objeto promover la transparencia de la función administrativa de todo organismo público, sea o no estatal, y garantizar el derecho fundamental de las personas al acceso a la información pública, en su artículo 5º, en sede de transparencia activa, dispone:

**“Artículo 5.** *(Difusión de la información pública).*- Los sujetos obligados deberán prever la adecuada organización, sistematización y disponibilidad de la información en su poder, asegurando un amplio y fácil acceso a los interesados.

*Los organismos públicos, sean o no estatales, deberán difundir en forma permanente, a través de sus sitios web u otros medios que el órgano de control determine, la siguiente información mínima:*

*A) Su estructura orgánica.*

*B) Las facultades de cada unidad administrativa.*

*C) La estructura de remuneraciones por categoría escalafonaria, funciones de los cargos y sistema de compensación.*

*D) Información sobre presupuesto asignado, su ejecución, con los resultados de las auditorías que en cada caso corresponda.*

***E) Concesiones, licitaciones, permisos o autorizaciones otorgadas, especificando los titulares o beneficiarios de éstos.***

<sup>498</sup> DURÁN MARTÍNEZ, A. (2013). “Principios de la contratación administrativa...”; loc. cit., p. 63.

<sup>499</sup> DURÁN MARTÍNEZ, A. (2013). “Principios de la contratación administrativa...”; loc. cit., p. 64.

F) *Toda información estadística de interés general, de acuerdo a los fines de cada organismo.*

G) *Mecanismos de participación ciudadana, en especial domicilio y unidad a la que deben dirigirse las solicitudes para obtener información”.*

La información relativa a “*Concesiones, licitaciones, permisos o autorizaciones otorgadas, especificando los titulares o beneficiarios de éstos*” es esencialmente pública y más aún, es la información mínima que los sujetos públicos están obligados a publicar en los sitios webs oficiales sin necesidad que cualquier interesado la solicite.

Todo lo cual se ha potenciado con la creación de la Agencia de Compras y Contrataciones Estatales (ACCE)<sup>500</sup> y de su portal Web<sup>501</sup> donde las Administraciones Públicas publican la información referida a contrataciones de obras, bienes y servicios, de forma tal que constituya una herramienta de transparencia puesta a disposición de la ciudadanía<sup>502</sup>.

Es sustantivo recalcar que este principio de transparencia, sinónimo de la contratación administrativa en sus facetas tradicionales y en la nueva dimensión electrónica, es el verdadero sostén de una *contratación pública transparente, profesional y visible para toda la ciudadanía*, principal escudo en la lucha contra la corrupción que aflora en esta materia.

Sin perjuicio de lo cual, y tal como lo señala Augusto Durán Martínez (2012) el derecho de acceso a la información pública no es ilimitado<sup>503</sup>.

Pero por tratarse de un derecho humano, las limitaciones sólo pueden disponerse por ley dictada por razones de interés general, o provenir de otro derecho humano que es preciso conciliar<sup>504</sup>.

En virtud de lo expuesto, cabe afirmar que el acceso a la información es el principio, la limitación es de excepción. Por tanto, las normas que limitan el acceso, como toda norma de excepción, son de interpretación estricta, como acertadamente lo establece el artículo 8 de la ley N° 18.381.

## 5.2- LÍMITES AL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y SUS

---

<sup>500</sup> **SCHIAVI, P. (2013).** La Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE): Desafíos de una nueva gestión en las compras y contrataciones del Estado. Estudios de Derecho Administrativo, (8), 113-159.

<sup>501</sup> <https://www.comprasestatales.gub.uy>

<sup>502</sup> <https://www.gub.uy/agencia-compras-contrataciones-estado/institucional/cometidos>

<sup>503</sup> **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2012).** Derecho a la protección de datos personales y al acceso a la información pública hábeas data: Leyes no. 18.331, de 11 de agosto de 2008 y no. 18.381, de 17 de octubre de 2008. (2a.ed.act.ampl). Montevideo: Amalio M. Fernández; p.107.

<sup>504</sup> **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2012).** Derecho a la protección de datos personales y al acceso a la información pública hábeas data: p.107.

## PROYECCIONES EN LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA.

En el Capítulo Primero “Disposiciones Generales” de la Ley N° 18.381 de 17 de octubre de 2008, se dispone expresamente que la ley tiene por objeto promover la transparencia de la función administrativa de todo organismo público, sea o no estatal, y garantizar el derecho fundamental de las personas al acceso a la información pública.

Sobre el punto señala Augusto Durán Martínez (2012) que *“la ley se alinea expresamente con la corriente doctrinaria que vincula el derecho al acceso a la información a la transparencia. Pero eso no significa negar la vinculación que tiene nuestro tema con la democracia. En efecto, transparencia y democracia están últimamente vinculadas, pues no puede haber democracia sin transparencia”*<sup>505</sup>.

De acuerdo con los “Los Principios del Comité Jurídico Interamericano (2008)”, el derecho de acceso a la información refiere a toda información significativa, cuya definición debe ser amplia, incluyendo toda la que es controlada y archivada en cualquier formato o medio por los Estados<sup>506</sup>.

Habiendo precisado el concepto de la información pública, la Ley hace hincapié en su difusión. El artículo 5° de la Ley incorpora las denominadas obligaciones de transparencia activa.

En forma acertada, Cristina Vázquez (2011) señala que “transparencia implica apertura, comunicación y rendición de cuentas, y el acceso a la información pública constituye instrumento fundamental para su realización”<sup>507</sup>.

Las excepciones a la información pública, al decir del artículo 8 de la Ley, serán de interpretación estricta y comprenderán aquellas definidas como secretas por la ley y las que se definan seguidamente como de carácter reservado y confidencial.

### 5.3.- EL SECRETO, LA RESERVA Y LA CONFIDENCIALIDAD EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN REGULADOS EN EL TOCAF- 2012 COMO LÍMITE AL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

En los procedimientos de contratación regulados en el TOCAF-2012, aprobado por el Decreto N° 150/012, de 11 de mayo de 2012, existen notas de secreto,

---

<sup>505</sup> **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2012).** Derecho a la protección de datos personales y al acceso a la información pública hábeas data: pp...101 y ss.

<sup>506</sup> **SCHIAVI, P. (2016).** Régimen jurídico de la acción de acceso a la información pública en el Uruguay. En: *Estudios de información pública y datos personales: recopilación de trabajos de investigación de los cursos de postgrado 2014-2015.* (pp.21-61). Montevideo: Universidad de Montevideo. Facultad de Derecho.

<sup>507</sup> **VÁZQUEZ, C. (2011).** El régimen jurídico del acceso a la información pública y la protección de los datos personales. *Revista de Derecho y Tribunales*, (15), 59-109.

reserva y confidencialidad, a las cuales haremos referencias en el presente apartado.

### **1.- Información secreta.-**

El numeral 8º del literal C) del artículo 33 del TOCAF-2012 refiere a contrataciones que deban “mantenerse en secreto”:

**“Artículo 33:** *Las contrataciones se realizarán mediante licitación pública u otro procedimiento competitivo expresamente previsto, de acuerdo a lo que mejor se adecue a su objeto, a los principios generales de la contratación administrativa y de acuerdo a lo previsto en la normativa vigente.*

*No obstante, podrá contratarse:*

*C) Directamente o por el procedimiento que el ordenador determine por razones de buena administración, en los siguientes casos de excepción:*

**8) Cuando las circunstancias exijan que la operación deba mantenerse en secreto”.**

El artículo 33 del TOCAF-2012 sienta el principio – cada vez más debilitado – de que las contrataciones deben efectuarse por licitación pública.

El ya incontable número de excepciones que hoy alcanzan a 40 demuestra que, lamentablemente, lo que es y debería ser la regla ya ha dejado de serlo.

Dentro de esas excepciones, el numeral 8) del Literal C) del artículo 33 del TOCAF -2012 refiere a contrataciones que deben mantenerse en secreto con una motivación vaga justificada en “... *Cuando las circunstancias exijan...*”.

Estamos dentro de uno de los límites al acceso a la información pública tal cual lo dispone la Ley N° 18.381, de 17 de octubre de 2008, que en su artículo 8º dispone que “*Las excepciones a la información pública serán de interpretación estricta y comprenderán aquellas definidas como secretas por la ley y las que se definan seguidamente como de carácter reservado y confidencial*”.

La fuente del artículo 33 del TOCAF-2012 es la Ley N° 15.903, de 10 de noviembre de 1987, artículo 482 que ha sufrido innumerables modificaciones a lo largo del tiempo<sup>508</sup>.

---

<sup>508</sup> Fuente IMPO: Ley 15.903 de 10/nov/987, artículo 482 con la redacción dada por los artículos 653 de la ley 16.170 de 28/dic/990; 738 de la ley 16.736 de 5/ene/996, 27, de la ley 17.296 de 21/feb/001, 429 de la ley 17.930 de 19/dic/005, 26 de la ley 18.046 de 24/oct/006, 108 de la ley 18.172 de 31/ago/007, 11 de la ley 18.195 de 14/nov/007, 407 y 506 de la ley 18.362 de 6/oct/008; 16, 18 y 250 de la ley 18.834 de 4/nov/011, y leyes 17.088 de 30/abr/999, artículo 6; 17.296 de 21/feb/001 artículos 404 y 494; 17.978 de 26/jun/006, artículo 8 y 18.874 de 23/dic/011, artículo 14; 18.172 de 31/ago/007 artículo 276; 18.597 de 21/set/009, artículo 25; 18.719 de 27/dic/010, artículo 692; 18.829 de 24/oct/011, artículo 19 y 18.834 de 4/nov/011, artículos 17 y 197.

Partiendo de la premisa de que la transparencia es la regla y los secretos deben ser la excepción, y a pesar de la redacción poco feliz del numeral 8), entendemos que el acto administrativo que se ampare en el numeral 8) debe ser debidamente fundado y motivado en razones de interés general que permitan exceptuar que la contratación se realice fuera del régimen de publicidad y transparencia típico de las contrataciones públicas.

## 2.- Información reservada.-

**A) Contrataciones de bienes o servicios, cualquiera sea su modalidad, por parte de los entes autónomos y servicios descentralizados integrantes del dominio industrial, comercial y financiero del Estado, destinada a servicios que se encuentren de hecho o de derecho en regímenes de libre competencia.**

El literal C) del Artículo 44 del TOCAF-2012 dispone que las compras realizadas al amparo de la excepción establecida por el literal C) numeral 22) del Artículo 33 de este Texto Ordenado, podrán clasificarse como reservadas por el organismo.

***“Artículo 44:*** Sin perjuicio de las excepciones establecidas en los artículos 33 y 45 del presente Texto Ordenado, ampliase para los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del dominio industrial y comercial del Estado, comprendidos en el artículo 221 de la Constitución de la República, a \$ 30:000.000 (treinta millones de pesos uruguayos) el tope de licitación abreviada y a \$ 750.000 (setecientos cincuenta mil pesos uruguayos) el tope de compra directa, siempre que tengan:

A) Un buen sistema de gestión y eficaz control interno en las áreas vinculadas a las contrataciones.

B) Estén comunicados electrónicamente con el Registro Único de Proveedores del Estado.

C) Publiquen todo lo relativo a sus contrataciones superiores al límite de su procedimiento de compra directa en el sitio web de Compras y Contrataciones Estatales contribuyendo a la transparencia de su sistema, de acuerdo con lo que establezca la reglamentación, la que podrá modificar ese límite. **Las compras realizadas al amparo de la excepción establecida por el literal C) numeral 22) del Artículo 33 de este Texto Ordenado, podrán clasificarse como reservadas por el organismo.**

*Este régimen podrá ser suspendido por decisión fundada del Poder Ejecutivo, con el asesoramiento de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado y previo dictamen del Tribunal de Cuentas, si evalúa que no se cumplen las condiciones precedentes, lo que deberá declarar expresamente en la resolución respectiva.*

*El Poder Ejecutivo, con el asesoramiento de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado y previo dictamen del Tribunal de Cuentas, podrá autorizar este régimen, total o parcialmente, a otros organismos públicos que*

*cumplan dichos requisitos y cuando sea conveniente para la buena administración.*

*Cuando no exista acuerdo entre el Poder Ejecutivo y el Tribunal de Cuentas o no haya dictamen de éste luego de sesenta días de solicitado, la resolución del Poder Ejecutivo será remitida a conocimiento de la Asamblea General”.*

La fuente del artículo 44 del TOCAF-2012 es la Ley N° 15.903, de 10 de noviembre de 1987, artículo 485 con la redacción dada por el artículo 26 de la Ley N° 18.834 de 4 de noviembre de 2011, con lo cual estamos ante una reserva de fuente legal y no administrativa.

Al respecto el numeral 22) del literal C) del del Artículo 33 del TOCAF-2012 refiere a contrataciones de bienes o servicios, cualquiera sea su modalidad, por parte de los entes autónomos y servicios descentralizados integrantes del dominio industrial, comercial y financiero del Estado, destinada a servicios que se encuentren de hecho o de derecho en regímenes de libre competencia.

**“Artículo 33:** *Las contrataciones se realizarán mediante licitación pública u otro procedimiento competitivo expresamente previsto, de acuerdo a lo que mejor se adecue a su objeto, a los principios generales de la contratación administrativa y de acuerdo a lo previsto en la normativa vigente.*

*No obstante, podrá contratarse:*

*C) Directamente o por el procedimiento que el ordenador determine por razones de buena administración, en los siguientes casos de excepción:*

*22) La contratación de bienes o servicios, cualquiera sea su modalidad, por parte de los entes autónomos y servicios descentralizados integrantes del dominio industrial, comercial y financiero del Estado, destinada a servicios que se encuentren de hecho o de derecho en regímenes de libre competencia. Las impugnaciones o recursos que en tales casos se interpusieran, en cualquier etapa del procedimiento, no tendrán efecto suspensivo, salvo que así lo resuelva el jerarca de la empresa contratante.”*

**B) Confidencialidad de la información de las ofertas hasta el acto de Apertura: responsabilidad de la Administración Contratante.**

El **Artículo 63 del TOCAF-2012** regula la forma de presentación de las ofertas, las condiciones exigidas, la concordancia que deben guardar con el Pliego de Condiciones particulares, y consagra en forma expresa una responsabilidad para la Administración Contratante en cuanto al resguardo de las ofertas utilizando los procedimientos y tecnologías que aseguren la confidencialidad de la información de tal forma que sea inviolable hasta el momento fijado para su apertura.

**“Artículo 63:** Los oferentes deberán presentar sus ofertas en las condiciones que se establezca en los pliegos respectivos, pudiendo agregar cualquier otra información complementaria pero sin omitir ninguna de las exigencias esenciales requeridas.

*Las ofertas deberán ajustarse razonablemente a la descripción del objeto requerido, teniendo en cuenta la complejidad técnica del mismo.*

*Se considerará que las condiciones técnicas establecidas en el pliego de condiciones particulares tienen carácter indicativo para la consecución del objeto del llamado.*

*Si el pliego de condiciones particulares así lo autoriza, podrán presentarse modificaciones, alternativas o variantes, inclusive sin presentarse la propuesta básica.*

*Las ofertas podrán presentarse personalmente contra recibo, en el lugar habilitado al efecto, o por correo, fax, en línea a través de los sitios web de compras estatales u otros medios remotos de comunicación electrónica según lo disponga el llamado, no siendo de recibo si no llegaren cumpliendo el plazo, lugar y medio establecido. En todos los casos será responsabilidad de la administración contratante el resguardo de las ofertas utilizando los procedimientos y tecnologías que aseguren la confidencialidad de la información de tal forma que sea inviolable hasta el momento fijado para su apertura”.*

La fuente del artículo 63 del TOCAF-2012 es la Ley N° 15.903, de 10 de noviembre de 1987, artículo 502 con la redacción dada por el artículo 36 de la Ley N° 18.834 de 4 de noviembre de 2011.

Una violación de la confidencialidad de la información de las ofertas, en tanto inviolable, hasta el acto de apertura, viciaría en forma irremediable el procedimiento de contratación en curso, más allá de la responsabilidad de la Administración.

### **C) Información confidencial en las ofertas: límite temporal.**

El **Artículo 65 del TOCAF-2012** regula la apertura de las ofertas que deberá hacerse en forma pública y las cuestiones relativas a la admisibilidad de las ofertas con posibilidad de salvar aquellos defectos que no se consideren apartamientos sustanciales.

**“Artículo 65:** La apertura de las ofertas se hará en forma pública en el lugar, día y hora fijados en las publicaciones en presencia de los funcionarios que designe a tal efecto la Administración pública licitante y de los oferentes o sus representantes que deseen asistir.



*Abierto el acto no podrá introducirse modificación alguna en las propuestas, pudiendo, no obstante, los presentes formular las manifestaciones, aclaraciones o salvedades que deseen.*

*En dicho acto no se podrá rechazar la presentación de ninguna propuesta sin perjuicio de su invalidación posterior y se controlará si en las propuestas se ha adjuntado la garantía constituida, cuando ello correspondiera.*

*Finalizado el acto se labrará acta circunstanciada que será firmada por los funcionarios actuantes y los oferentes que lo deseen hacer, quienes podrán dejar consignadas las constancias que estimen necesarias.*

*La admisión inicial de una propuesta no será obstáculo a su rechazo si se constataren luego defectos que violen los requisitos legales o aquellos sustanciales contenidos en el respectivo pliego.*

*Se consideran apartamientos sustanciales aquellos que no pueden subsanarse sin alterar materialmente la igualdad de los oferentes.*

*La Administración podrá otorgar a los proponentes un plazo máximo de dos días hábiles para salvar los defectos, carencias formales o errores evidentes o de escasa importancia; este plazo podrá ampliarse para el caso de proveedores del exterior y en tal caso se aplicará a todos los oferentes.*

*El plazo antes mencionado no se otorgará cuando a juicio de la Administración se altere materialmente la igualdad de los oferentes, cuando existan defectos o errores habituales en un oferente determinado, o cuando se presuma la existencia de alguna maniobra destinada a obtener una ventaja indebida.*

*La apertura de las licitaciones electrónicas se efectuará en forma automática y el acta se remitirá a la dirección electrónica de los oferentes, de acuerdo con lo establecido en la reglamentación.*

*Los oferentes que así lo deseen podrán requerir a la Administración que le facilite copia o archivo electrónico de las ofertas presentadas para su análisis. El costo será de cargo del petionario.*

*En el contenido de las ofertas se considerarán informaciones confidenciales, siempre que sean entregadas en ese carácter (artículo 10 de la Ley N° 18.381, de 17 de octubre de 2008), la información de clientes, la que puede ser objeto de propiedad intelectual y aquellas de naturaleza similar de acuerdo con lo que establezcan los pliegos únicos o, en su caso, el pliego particular. No se consideran confidenciales los precios y las descripciones de bienes y servicios ofertados y las condiciones generales de la oferta.*

*Examinada la admisibilidad de las ofertas, a los efectos de determinar la oferta más conveniente a los intereses de la Administración pública y las necesidades del servicio, se tendrán en cuenta los factores de evaluación cuantitativos y cualitativos aplicables en cada caso, que deberán constar en el pliego de condiciones particulares.*

*Se deberá:*

*A) Prever razonablemente una ejecución efectiva y eficiente del contrato.*

*B) Obtener las mejores condiciones de contratación de acuerdo con las necesidades de la Administración.*

*C) Juzgar los antecedentes de los oferentes y el contenido de las ofertas en base a los criterios objetivos que se determinen en los pliegos”.*

La fuente del artículo 65 del TOCAF-2012 es la Ley N° 15.903, de 10 de noviembre de 1987, artículo 504 con la redacción dada por el artículo 39 de la Ley N° 18.834 de 4 de noviembre de 2011.

El problema en la práctica se plantea con el límite temporal en cuanto a la confidencialidad de información en las ofertas que son valoradas por las Comisiones Asesoras de Adjudicaciones.

En lo que refiere al tema que nos ocupa, este artículo contempla la posibilidad de que las ofertas contengan información confidencial siempre que sean entregadas en ese carácter (artículo 10 de la Ley N° 18.381, de 17 de octubre de 2008), como por ejemplo la información de clientes, la que puede ser objeto de propiedad intelectual y aquellas de naturaleza similar de acuerdo con lo que establezcan los pliegos únicos o, en su caso, el pliego particular.

No se consideran confidenciales los precios y las descripciones de bienes y servicios ofertados y las condiciones generales de la oferta.

Si bien se admite la posibilidad de incluir en las ofertas información confidencial, la cuestión que se plantea en la práctica es hasta cuando temporalmente rige la misma, ya que en los hechos por ejemplo la información relativa a clientes puede ser uno de los ítems que la Comisión Asesora de Adjudicaciones actuante evalúe y pondere en cada una de las ofertas.

En este caso entendemos que, si la CAA ha valorado información confidencial de las ofertas y la ha ponderado y tenido en cuenta a los efectos de la elaboración del orden de prelación de los oferentes, deberá antes de notificar su dictamen a los oferentes, intimar a la empresa cuya oferta contenga información confidencial que ya sido valorada para que levante tal carácter, ya que en caso contrario la oferta, a nuestro juicio, deberá ser desestimada, por principios elementales de transparencia e igualdad de oportunidades, porque una vez que se notifique a los oferentes del orden de prelación, que será el fundamento principal de la posterior adjudicación, no puede haber impedimentos de ningún tipo para que los oferentes accedan al contenido total de todas las ofertas evaluados por la Comisión Asesora de Adjudicaciones para elaborar su Dictamen.

#### **5.4.- CONFIDENCIALIDAD EN LOS PROCEDIMIENTOS DE COMPRAS Y CONTRATACIONES ESTATALES ELECTRÓNICAS: NUEVAS DIMENSIONES DE LA TRANSPARENCIA ANTE LOS AVANCES TECNOLÓGICOS, INFORMÁTICOS Y TELEMÁTICOS.**

Carlos Delpiazzo (1998) hace referencia a una dimensión tecnológica de la transparencia que refiere al advenimiento de los avances tecnológicos, informáticos y telemáticos en el ámbito público, que no sólo permiten nuevas modalidades de interacción entre la Administración y los administrados, y de manifestación de la voluntad administrativa, sino que permiten a los órganos públicos exhibir en tiempo real su accionar y así posibilitar nuevas formas de control y participación<sup>509</sup>.

Cada día es mayor la posibilidad de manejar herramientas informáticas como las computadoras, las redes de telecomunicaciones, Internet, los teléfonos celulares, los periódicos digitales, dispositivos portátiles, etc. Su utilización ha hecho más fácil y accesible la información, ha mejorado la comunicación, ha permitido reducir distancias geográficas e incluso en la actualidad representan nuevas formas de educación. El uso de toda esta nueva tecnología, su desarrollo e implementación, se denomina Tecnología de la Información y el Conocimiento (TIC), y es la base para la construcción del Gobierno Electrónico<sup>510</sup>.

Siguiendo estas tendencias modernas en el derecho comparado, vale destacar la institucionalidad que se ha creado en Uruguay con la Agencia Reguladora de Compras Estatales, antes Agencia de Compras Estatales y Contrataciones del Estado.

La promoción de políticas públicas, la transparencia<sup>511</sup> y la eficiencia se transforman en elementos recurrentes e imprescindibles para una mejora de la gestión del sistema de compras y contrataciones del sector público, tal cual ha acontecido en otros países de la región (por ejemplo Chile<sup>512</sup>, Colombia<sup>513</sup>, Costa Rica<sup>514</sup>, Ecuador<sup>515</sup>, Panamá<sup>516</sup>, Paraguay<sup>517</sup>, Perú<sup>518</sup>).

---

<sup>509</sup> **DELPIAZZO, C. E. (1998)**. Automatización de la actividad administrativa en el marco de la reforma del Estado. *Anuario de Derecho Administrativo*, 6, 17-28; p. 17 y siguientes.

<sup>510</sup> **SCHIAVI, P. (2012)**. El control del acceso a la información pública y de la protección de datos personales en el Uruguay. Montevideo: Universidad de Montevideo. Facultad de Derecho.

<sup>511</sup> **SCHIAVI, P. (2012)**. El control del acceso a la información pública y de la protección de datos personales en el Uruguay: pp. 37 y ss.

<sup>512</sup> Sitio Web de Chile Compra: <http://www.chilecompra.cl/>

<sup>513</sup> Sitio Web de Colombia Compra Eficiente: <http://www.colombiacompra.gov.co/>

<sup>514</sup> Sitio Web de Costa Rica Compra Red: <https://www.hacienda.go.cr/>

<sup>515</sup> Sitio Web de Ecuador Compras Públicas: <https://www.compraspublicas.gob.ec/>

<sup>516</sup> Sitio Web de Panamá Compra: <http://www.panamacompra.gob.pa/>

<sup>517</sup> Sitio Web de Paraguay Compras Públicas: <https://www.contrataciones.gov.py/>

<sup>518</sup> Sitio Web de Perú Sistema Electrónico: <http://www2.seace.gob.pe/>

La Agencia Reguladora de Compras Estatales (ARCE), es un órgano desconcentrado de Presidencia de la República, con autonomía técnica.

Fue creada por la Ley N° 18.362 de octubre de 2008 bajo la denominación Agencia de Compras y Contrataciones Estatales (ACCE), con el objetivo de contribuir con la mejora del Sistema de Contratación Pública: tanto a nivel tecnológico, normativo como de instrumentos. En diciembre del año 2011, la Ley N° 18.834 introdujo modificaciones a la normativa de compras estatales y se ampliaron sus competencias. En 2012 inició sus actividades y se designaron miembros del Consejo Directivo Honorario.

Desde entonces, diversas normativas legislativas han ampliado el ámbito de su competencia.

Durante 2020, y con la entrada en vigor de la Ley N° 19.889 de Urgente Consideración, la Agencia se transforma en la Agencia Reguladora de Compras Estatales (ARCE) según lo dispuesto en el Art. 329.

Sus principales competencias son: Rectoría y asesoramiento; el desarrollo y administración de plataformas transaccionales; la difusión y capacitación de los instrumentos y herramientas que hacen a la gestión de las compras; Transparencia y monitoreo.

La Agencia Reguladora de Compras Estatales tiene como finalidad promover y proponer acciones tendientes a la mejora de la gestión y la transparencia de las compras y en general, de las contrataciones del sector público.

Según el Artículo 331 de la Ley N° 19.889 de Urgente Consideración, es competencia de la Agencia Reguladora de Compras Estatales: a) Asesorar al Poder Ejecutivo en la fijación y conducción de la política en materia de compras públicas; b) Asesorar a las entidades estatales dependientes del Poder Ejecutivo en materia de compras y contrataciones y, mediante convenios, a los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, Gobiernos Departamentales, personas públicas no estatales y personas de derecho privado que administren fondos públicos; c) Desarrollar y mantener el Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE) al servicio de las entidades estatales y de las empresas proveedoras, proponiendo al Poder Ejecutivo las pautas técnicas y demás aspectos vinculados a la materia que deban ser objeto de la reglamentación; d) Desarrollar, publicar y coordinar con las diversas entidades estatales, la efectiva aplicación de un catálogo único para la adquisición de bienes por parte del Estado; e) Instrumentar un registro de normas técnicas y especificaciones de diseño referentes al catálogo único para la adquisición de bienes a que refiere el numeral precedente; f) Elaborar guías para la contratación de bienes y servicios, con la finalidad de promover la adopción de estándares técnicos que permitan comparar con objetividad niveles de calidad, costos y eficiencia, de forma de procurar un adecuado control de la ejecución y correcto cumplimiento de los contratos; g) Elaborar y difundir documentación y pautas técnicas en materia de adquisición de bienes y servicios, así como diseñar programas de capacitación, en especial, en aspectos vinculados a la elaboración y aplicación de normativa especializada, a la aplicación de las mejores prácticas, identificación y mitigación

de riesgos en los procedimientos administrativos de contratación y de ejecución de contratos; h) Desarrollar y mantener el sitio web de compras y contrataciones estatales, como canal de comunicación y vínculo interactivo entre los proveedores y las entidades estatales; i) Asesorar a las entidades estatales en la elaboración y difusión de su plan anual de contratación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 482 de la Ley N° 15.903, de 10 de noviembre de 1987, y sus modificativas; j) Por cuenta y orden de las entidades estatales, personas públicas no estatales y personas de derecho privado que administren fondos públicos, realizar los procedimientos administrativos de contratación para la adquisición de bienes y servicios, de conformidad con la normativa vigente, así como asistirlos técnicamente en las diversas etapas de contratación; k) Imponer las sanciones de advertencia, multa, ejecución de garantía de mantenimiento de la oferta o de fiel cumplimiento del contrato y suspensión, ante incumplimiento de proveedores; l) Promover el uso de las tecnologías de la información, observando los lineamientos y recomendaciones definidos por el Poder Ejecutivo, a fin de simplificar los procedimientos y favorecer el desempeño de compradores y proveedores, como herramientas para la mejora de la gestión y la transparencia del sistema de compras y contrataciones en el sector público; ll) Generar mecanismos que provean información al ciudadano sobre las contrataciones que realicen las entidades estatales, de manera actualizada y de fácil acceso, promoviendo la transparencia del sistema y la generación de confianza en el mismo; y, m) para el cumplimiento de sus cometidos, la Agencia Reguladora de Compras Estatales podrá comunicarse directamente con todas las entidades públicas, estatales o no, así como con las entidades privadas vinculadas a su ámbito de actuación.

En esta materia, constituyen antecedentes de soluciones que se incorporan al nuevo TOCAF la aprobación del Decreto N° 66/002 de 26 de febrero de 2002, por el cual se estableció la obligación de enviar al sitio web identificado como "[www.comprasestatales.gub.uy](http://www.comprasestatales.gub.uy)" los pliegos de bases y condiciones particulares de las licitaciones públicas o abreviadas que se realicen, así como las resoluciones de contrataciones directas que adopten los organismos públicos (art. 1°).

El Decreto N° 142/018, de 14 de mayo de 2018, reglamenta los artículos 502, 503 y 504 de la Ley N° 15.903 de 10 de noviembre de 1987, en el marco de lo dispuesto por los artículos 36 y 39 de la Ley N° 18.834 de 4 de noviembre de 2011 (incorporados como artículos 63 y 65 del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera del Estado (T.O.C.A.F.) aprobado por Decreto N° 150/012 de 11 de mayo de 2012), en el marco de la reforma del régimen jurídico de las compras y contrataciones estatales.

Los mencionados artículos, de acuerdo con el RESULTANDO l) del Decreto referido, refieren al modo de apertura de las ofertas y su presentación, resguardando las mismas utilizando los procedimientos y tecnologías que aseguren **la confidencialidad de la información** de tal forma que sea inviolable hasta el momento fijado para su apertura, en cumplimiento del Decreto N° 275/013 de 3 de setiembre de 2013, que reglamentó el régimen de apertura electrónica así como la presentación en línea de las ofertas, previendo la posibilidad de ser aplicado en cualquier procedimiento de contratación.

El Decreto N° 142/018 procura dotar al sistema electrónico de un protocolo de actuación que permita dar respuesta a las eventuales interrupciones que pudieran ocasionarse en el funcionamiento de este, asegurando un nivel de seguridad, transparencia y eficiencia en el procedimiento de contratación; de acuerdo con el CONSIDERANDO I).

De acuerdo con el artículo 1º, la Apertura Electrónica es una modalidad de gestión de los procedimientos de compras y contrataciones estatales que permite, a través de una plataforma electrónica, la presentación, recepción, apertura y acceso a las ofertas.

El Artículo 2 establece el ámbito de aplicación al disponer que todas las administraciones públicas estatales pueden utilizar la modalidad de Apertura Electrónica en sus procedimientos de contratación. En los Incisos 2 al 15 del Presupuesto Nacional, las aperturas de los procedimientos competitivos de adquisiciones deberán efectuarse bajo esta modalidad. Exceptúase de la obligatoriedad dispuesta en el inciso anterior a aquellas adquisiciones que se realicen al amparo del artículo 37 del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera del Estado (TOCAF). Exhórtase al resto de las Administraciones Públicas Estatales a utilizar la presente modalidad de apertura en sus procedimientos competitivos.

Dentro del sitio web de Compras y Contrataciones Estatales funcionará la plataforma electrónica a través de la cual se gestione la modalidad de Apertura Electrónica, la que deberá cumplir con las siguientes condiciones (Artículo 3º):

- a.** estar a disposición del público y ser compatible con las tecnologías de la información y de la comunicación de uso general;
- b.** ser capaz de recibir y almacenar la totalidad del contenido que refiere a una oferta;
- c.** admitir documentos en formatos abiertos y estándares, de amplio uso y generables con programas de fácil acceso o que, en su defecto, sean puestos a disposición de los interesados por parte del órgano contratante;
- d.** garantizar altos niveles de seguridad, disponibilidad y accesibilidad;
- e.** determinar con certeza la fecha y hora de recepción de las ofertas, así como la identidad del oferente, quien deberá estar registrado en el Registro Único de Proveedores del Estado;
- f.** garantizar que no pueda conocerse el contenido de las ofertas ni la identificación del oferente, hasta que expire el plazo previsto para su presentación;
- g.** habilitar solamente a personas autorizadas a fijar o modificar la fecha de apertura de las ofertas;
- h.** ***mantener la confidencialidad del contenido de las ofertas que el oferente ingrese en tal carácter; y***
- i.** contar con un mecanismo de gestión para afrontar posibles problemas de funcionamiento del sistema, que permita reducir la probabilidad de ocurrencia e impactos negativos de estos, así como la reprogramación de fechas en caso de corresponder.

Para emplear la modalidad de Apertura Electrónica, la administración contratante deberá especificarlo en la invitación a cotizar y, en su caso, en el Pliego de Condiciones Particulares respectivo (Artículo 4). En el caso de modificar la opción mencionada, deberá dejarse sin efecto el llamado correspondiente e iniciarse uno nuevo.

El Artículo 5 regula la presentación de las ofertas al disponer que serán ingresadas a la plataforma electrónica por el oferente, quien deberá autenticarse ante el sistema informático respectivo, y estar inscripto en el Registro Único de Proveedores del Estado.

La documentación electrónica de la oferta se ingresará en los formatos indicados en el Pliego de Condiciones Particulares, sin contraseñas ni bloqueos para su impresión o copiado. Estos formatos deberán cumplir las características indicadas en el artículo 3 inciso c.

**El Artículo 6 (Información confidencial)** dispone *“Cuando el oferente incluya información confidencial en su oferta, de conformidad con lo establecido en el artículo 65 del TOCAF, será de su exclusiva responsabilidad ingresar la misma indicando expresamente tal carácter, en archivo separado de la parte pública de su oferta.*

*En la parte pública de su oferta, deberá incluir un resumen no confidencial de la información confidencial que entregue (artículo 30 del Decreto N° 232/010 de 2 de agosto de 2010).*

*Los documentos que entregue un oferente en carácter confidencial no serán divulgados a los restantes oferentes”.*

Por su parte el Artículo 7 (Certificados y Muestras) establece que cuando el oferente deba agregar en su oferta un documento o certificado cuyo original solo exista en soporte papel, deberá digitalizar el mismo y presentarlo con el resto de su oferta. En caso de resultar adjudicatario, deberá exhibir el documento o certificado original, conforme a lo establecido en el artículo 48 del TOCAF.

De ser necesaria la presentación de garantías o muestras como parte de la oferta, las mismas se entregarán en la forma en que el organismo contratante lo indique en la invitación a cotizar o en el Pliego de Condiciones Particulares respectivo.

La Recepción de las ofertas está regulada en el artículo 8°.

La plataforma electrónica estará disponible para la recepción de ofertas las 24 horas todos los días hasta el momento fijado para la apertura de la convocatoria respectiva, la que deberá ser en día hábil en el horario definido por la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado en el sistema.

La prórroga aprobada de la fecha de apertura solamente será válida una vez ingresada al sistema informático, permitiendo la recepción de ofertas hasta el vencimiento del nuevo plazo.

**El Artículo 9 (Reserva de las ofertas)** dispone que *“No podrán conocerse las ofertas ingresadas a la plataforma electrónica, ni siquiera por la administración contratante, hasta tanto se cumpla la fecha y hora establecida para la apertura de las mismas”*.

La apertura de las ofertas se efectuará en forma automática y el acta será remitida por la plataforma electrónica a la dirección electrónica previamente registrada por cada oferente en el Registro Único de Proveedores del Estado. El acta de apertura permanecerá asimismo visible para todos los oferentes en la plataforma electrónica. Será de responsabilidad de cada oferente asegurarse de que la dirección electrónica constituida sea correcta, válida y apta para la recepción de este tipo de mensajes (Artículo 10º).

El acceso a las ofertas está regulado en el artículo 11º: *“A partir de la fecha y hora establecidas en el sistema para la apertura de las ofertas, éstas quedarán accesibles para la administración contratante y para el Tribunal de Cuentas, no pudiendo introducirse modificación alguna en las propuestas a partir de ese momento.*

*Asimismo, las ofertas quedarán visibles para todos los oferentes, con excepción de aquella información que sea entregada en carácter confidencial.*

*En caso de tratarse de un procedimiento que contemple la presentación de las ofertas separando el contenido técnico del económico, en la apertura mencionada en el inciso anterior se procederá a abrir únicamente el contenido técnico, reservándose la apertura del contenido económico para la instancia que indique el Pliego Particular, la que también se efectuará a través del sistema.*

*Solo cuando la administración contratante solicite salvar defectos o carencias de acuerdo a lo establecido en el artículo 65 del TOCAF, el oferente deberá agregar en línea la documentación solicitada”*.

En ocasión de su intervención, el Tribunal de Cuentas podrá acceder a las ofertas directamente a través del sistema, contando para ello con usuario especialmente habilitado a tales efectos (Artículo 12).

## **5.5.- CONFIDENCIALIDAD EN EL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN PARA LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICO PRIVADA (PPP).**

### **5.5.1.- LA CONFIDENCIALIDAD EN EL ACTO DE APERTURA DE OFERTAS.**

La Ley N° 18.786 de 19 de julio de 2011, establece el marco regulatorio aplicable al régimen de contratos de Participación Público-Privada, brindando un marco jurídico específico para la ejecución de obras de infraestructura pública, con fondos de origen privado, que será de aplicación preceptiva para todos los contratos de PPP<sup>519</sup>.

<sup>519</sup> **SCHIAVI, P. (2012)**. La participación público-privada en el desarrollo de infraestructuras y servicios relacionados en el Uruguay: Primeras reflexiones sobre la Ley No. 18.786. *Revista de*



En este capítulo analizaremos la correlación existente entre la Ley N° 18.786 y la Ley N° 18.381 de Acceso a la Información Pública, teniendo presente la consagración en el decreto N° 17/012 de 26 de enero de 2012, reglamentario de la Ley de PPP, de disposiciones relativas a la información confidencial y reservada en sede de los procedimientos de contratación para la celebración de contratos de PPP<sup>520</sup>.

En el capítulo III “Procedimiento de Contratación” de la Ley N° 18.786 se regula el procedimiento a tramitarse para la celebración de contratos de Participación Público-Privada, destacándose que el mismo puede iniciarse de oficio o por iniciativa privada (artículo 15).

El Capítulo IV del decreto reglamentario N° 17/012 de 26 de enero de 2012, regula el procedimiento de contratación y consagra disposiciones respecto del llamado público a interesados, de las publicaciones, de la presentación de las ofertas y de la apertura de las ofertas<sup>521</sup>.

El artículo 24 del decreto regula el acto de apertura de ofertas al disponer que:

**“Artículo 24.** *Acto de apertura de ofertas. La apertura de las ofertas se hará en forma pública en el lugar, día y hora fijados en presencia de quién la Administración Pública contratante designe a tal efecto y de los oferentes o sus representantes que deseen asistir.*

*Abierto el acto no podrá introducirse modificación alguna en las propuestas, pudiendo no obstante los presentes formular las manifestaciones, aclaraciones o salvedades que deseen.*

*En dicho acto no se podrá rechazar la presentación de ninguna propuesta sin perjuicio de su invalidación posterior y se controlará si en las propuestas se ha adjuntado la garantía constituida, cuando ello correspondiera.*

*Finalizado el acto se labrará acta circunstanciada que será firmada por los funcionarios actuantes y los oferentes que lo deseen hacer, quienes podrán dejar consignadas las constancias que estimen necesarias.*

*La admisión inicial de una propuesta no será obstáculo a su rechazo si se constataren luego defectos que violen los requisitos legales o aquellos sustanciales contenidos en el respectivo pliego.*

---

*Derecho y Tribunales*, (18), 119-147. Presentado en 4a. Jornadas de Derecho Administrativo Iberoamericano (La Coruña: 30 mayo-3 jun. 2011).

<sup>520</sup> **SCHIAVI, P. (2012).** Límites al acceso a la información pública en la participación Público-Privada. *Estudios de Derecho Administrativo*, (6), 617-637.

<sup>521</sup> **SCHIAVI, P. (2012).** “Límites al acceso a la información pública en la participación Público-Privada ...”; loc. cit., p.627.

*La Administración podrá otorgar a los proponentes un plazo máximo de cinco días hábiles para salvar los defectos, carencias formales o errores evidentes o de escasa importancia; este plazo podrá ampliarse para el caso de proveedores del exterior y en tal caso se aplicará a todos los oferentes.*

*En el contenido de las ofertas se considerarán informaciones confidenciales las reguladas en el artículo 10 de la Ley 18.381 de 17 de octubre de 2008”.*

El inciso final del artículo 24 del decreto se remite expresamente al artículo 10 de la Ley 18.381 de 17 de octubre de 2008 en cuanto al contenido de las ofertas.

De acuerdo con el artículo 10 de la Ley 18.381, se considera información confidencial: *“I) Aquella entregada en tal carácter a los sujetos obligados, siempre que: A) Refiera al patrimonio de la persona. B) Comprenda hechos o actos de carácter económico, contable, jurídico o administrativo, relativos a una persona física o jurídica, que pudiera ser útil para un competidor. C) Esté amparada por una cláusula contractual de confidencialidad. II) Los datos personales que requieran previo consentimiento informado. Tendrán el mismo carácter los documentos o secciones de documentos que contengan estos datos”.*

En consecuencia, al disponer el inciso final del artículo 24, que en el contenido de las ofertas se considerarán informaciones confidenciales las reguladas en el artículo 10 de la Ley 18.381, la Administración Pública Contratante -a quien compete el acto de apertura de ofertas- deberá tener en cuenta los siguientes extremos en cuanto a la naturaleza de la información confidencial<sup>522</sup>: a) que se trata de información entregada por los particulares al Estado y los titulares son los dueños de la información, por lo que tienen derecho a decidir sobre su destino y difusión; b) que la confidencialidad es oponible a todos menos al titular de la información. La excepción no es oponible a terceros cuando median razones de interés público, una orden judicial, o nos encontramos ante las hipótesis previstas en el art. 12 de la Ley; c) que la confidencialidad permanece con ese carácter de manera indefinida; d) que la clasificación de la información confidencial, se realiza mediante resolución fundada del jerarca o quien ejerza funciones delegadas, en el momento en que se recibe, se genera o produce un expediente o documento, y además a partir de la recepción de una solicitud de acceso a la información, para el caso que no se hubiera clasificado antes<sup>523</sup>.

### **5.5.2.- LA CONFIDENCIALIDAD EN EL PROCEDIMIENTO DE DIÁLOGO COMPETITIVO.**

El artículo 20 de la Ley N° 18.786 de 19 de julio de 2011 consagra el procedimiento de diálogo competitivo.

---

<sup>522</sup> **SCHIAVI, P. (2012).** “Límites al acceso a la información pública en la participación Público-Privada ...”: p.628.

<sup>523</sup> El artículo 53 del Decreto N° 17/012 de 26 de enero de 2012 consagra un régimen excepcional con respecto a la Ley de Acceso a la Información Pública en sede de confidencialidad de la información, al disponer que “Toda la información relativa a la iniciativa privada presentada tendrá carácter confidencial”.

**“Artículo 20.** (Procedimiento de diálogo competitivo).- La Administración Pública podrá aplicar un procedimiento de diálogo competitivo con aquel o aquellos postulantes que, habiéndose presentado al llamado público, cumplan con los requisitos de solvencia técnica y económica establecidos en el mismo.

*En el transcurso de este procedimiento podrán debatirse todos los aspectos del contrato, a efectos de contribuir a la definición del pliego de condiciones particulares.*

*Durante el procedimiento, se dará un trato igualitario a todos los participantes y, en particular, no se les facilitará de forma discriminatoria información que pueda dar ventajas a determinados participantes con respecto al resto. No se podrá revelar a los demás participantes las soluciones propuestas por un participante u otros datos confidenciales que este les comunique sin su previo consentimiento.*

*El procedimiento de diálogo competitivo proseguirá hasta que sea posible determinar, después de compararlas, si ello fuera necesario, las soluciones que resulten adecuadas al objeto del llamado.*

*Tras declararse cerrado el diálogo competitivo y notificarse a todos los participantes, se convocará a la presentación de ofertas de acuerdo a lo que establezca el pliego de condiciones particulares.*

*En todos los casos en que se aplique el procedimiento del diálogo competitivo deberá especificarse previamente, en oportunidad de realizarse el llamado público a que refiere el artículo 19 de la presente ley, si una vez concluido el diálogo, solo podrán presentar ofertas quien o quienes hayan participado en el diálogo, o si la presentación de ofertas será abierta a cualquier interesado. En el caso en que un único postulante hubiere participado en el procedimiento de diálogo competitivo, la presentación de ofertas deberá ser abierta a cualquier interesado.*

*La Administración Pública podrá establecer preferencias o compensaciones para aquel o aquellos postulantes participantes en el diálogo competitivo, dando cuenta de las mismas en el llamado público a que se refiere el artículo 19 de la presente ley”.*

La redacción del artículo 62 del Decreto Reglamentario que contenía referencias a confidencialidad de la información en tanto disponía que “..No se podrá revelar a los demás participantes las soluciones propuestas por un participante u otros datos confidenciales que éste les comunique, sin su previo consentimiento” fue modificada por el artículo 1º del Decreto N° 280/012 de 24 de agosto de 2018, que ahora refiere a Propiedad Intelectual sin hacer ninguna referencia a confidencialidad de la información.

### **5.5.3.- LA CONFIDENCIALIDAD EN EL PROCEDIMIENTO DE LA INICIATIVA PRIVADA.**

En el capítulo VII “Iniciativa Privada” de la Ley N° 18.786, se regula el trámite aplicable en estos casos, siendo el organismo encargado de recepcionar las mismas la Corporación Nacional para el Desarrollo (C.N.D.)<sup>524</sup>.

---

<sup>524</sup> **SCHIAVI, P. (2012).** “Límites al acceso a la información pública en la participación Público-Privada ...”; loc. cit., p.629.

El Artículo 53 del decreto reglamentario establece la confidencialidad de la iniciativa privada al disponer que toda la información relativa a la iniciativa privada presentada tendrá carácter confidencial:

**“Artículo 53.** *Confidencialidad de la iniciativa privada. Toda la información relativa a la iniciativa privada presentada tendrá carácter confidencial.*

*Dicha confidencialidad se mantendrá hasta el momento en que la Administración Pública contratante adopte la decisión de efectuar un llamado público para participar en un diálogo competitivo o para presentar ofertas. En ningún caso, la confidencialidad podrá oponerse a los organismos públicos que según la Ley No. 18.786 de 19 de julio de 2011 deben pronunciarse sobre la iniciativa privada presentada.*

*Si no se efectuara el llamado público, la confidencialidad se mantendrá hasta por un período de dos años, contados desde la presentación de la iniciativa a la CND”.*

Cabe señalar que el artículo 53 del Decreto N° 17/012, reglamentario de la Ley N° 18.786 consagra un régimen excepcional de confidencialidad de la información, al regular las iniciativas privadas en materia del procedimiento de contratación de PPP, con respecto a la Ley de Acceso a la Información Pública, razón por la cual corresponde efectuar las siguientes precisiones<sup>525</sup>:

**a)** En el procedimiento de iniciativa privada en el marco del régimen de PPP, la información confidencial tiene fuente reglamentaria, por expresa disposición del artículo 53 referido, que dispone que toda la información relativa a la iniciativa privada presentada tendrá carácter confidencial.

**b)** En el procedimiento de iniciativa privada en el marco del régimen de PPP, la información confidencial está sujeta a plazos de vencimiento y tendrá ese carácter en forma definida, por expresa disposición del artículo 53, que dispone que dicha confidencialidad se mantendrá hasta el momento en que la Administración Pública contratante adopte la decisión de efectuar un llamado público para participar en un diálogo competitivo o para presentar ofertas. Si no se efectuara el llamado público, la confidencialidad se mantendrá hasta por un período de dos años, contados desde la presentación de la iniciativa a la CND. De esta forma se consagra vía reglamentaria una excepción al régimen general de la confidencialidad de la información consagrado en el artículo 32 del decreto N° 232/010 de 2 de agosto de 2010, reglamentario de la Ley N° 18.381, que dispone que la información confidencial no está sujeta a plazos de vencimiento y tendrá ese carácter en forma indefinida<sup>526</sup>.

**c)** En cuanto a la oponibilidad de la confidencialidad, el artículo 53 referido dispone que, en ningún caso, la confidencialidad podrá oponerse a los

---

<sup>525</sup> **SCHIAVI, P. (2012).** “Límites al acceso a la información pública en la participación Público-Privada ...”; loc. cit., p.629.

<sup>524</sup> **SCHIAVI, P. (2012).** “Límites al acceso a la información pública en la participación Público-Privada ...”; loc. cit., p.629.

organismos públicos que según la Ley No. 18.786 de 19 de julio de 2011, deben pronunciarse sobre la iniciativa privada presentada. Con lo cual, en el procedimiento de iniciativa privada en el marco del régimen de PPP, la regla general que dispone que la confidencialidad “es oponible a todos menos al titular de la información y que no es oponible a terceros cuando median razones de interés público, una orden judicial, o nos o nos encontramos ante las hipótesis previstas en el art. 12 de la Ley”, recoge una nueva excepción: los organismos públicos que según la Ley No. 18.786 de 19 de julio de 2011 deben pronunciarse sobre la iniciativa privada presentada: La Corporación Nacional para el Desarrollo, la Administración Pública Contratante, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Ministerio de Economía y Finanzas.

#### **5.5.4.- LA CONSULTA DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS EN LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICO PRIVADA.**

El artículo 41 del decreto reglamentario N° 17/012, regula la consulta de las actuaciones administrativas en el marco del procedimiento de contratación<sup>527</sup>:

*“**Artículo 41.** Consulta de las actuaciones administrativas. El interesado o su abogado patrocinante podrán consultar las actuaciones administrativas en cualquier momento, salvo con respecto a las piezas que posean carácter confidencial, reservado o secreto (artículos 8, 9 y 10 de la Ley N° 18.381 de 17 de octubre de 2008) o cuando ello represente un obstáculo para el trámite normal que se esté cumpliendo o un perjuicio cierto para los derechos de otros interesados.*

*En ningún caso, la excepción de la consulta a las actuaciones en base al secreto, la reserva o la confidencialidad, pueden ser opuestas respecto de la situación del propio interesado en el procedimiento de contratación, ni afectar el derecho de defensa de los participantes en el procedimiento de contratación.*

*Para la evacuación de vistas o interposición de recursos administrativos, la exhibición de las actuaciones no podrá limitarse, pudiendo la Administración Pública desglosar aquellos documentos que tengan carácter confidencial, reservado o secreto, siempre que no refieran a la situación del interesado y hubieren servido de motivación de la decisión a adoptarse.*

*Si el expediente no pudiera ser consultado por el interesado, los plazos se contarán a partir del día en que dicho acceso fuere posible. En tal caso, se dejará expresa constancia de tal circunstancia.*

*El retiro de las copias de las actuaciones administrativas será en todos los casos bajo la responsabilidad del abogado patrocinante quien deberá firmar recibo en forma.*

*Si la calidad de abogado patrocinante no surgiera de las actuaciones administrativas, deberá previamente denunciarse por el interesado la existencia del patrocinio con indicación del profesional que lo haya tomado a su cargo, lo*

---

<sup>527</sup> **SCHIAVI, P. (2012).** “Límites al acceso a la información pública en la participación Público-Privada ...”:p.633.

*que podrá efectuar aquel por simple manifestación verbal cuyos extremos se harán constar en el expediente”.*

En este artículo vamos a detenernos en sus dos primeros incisos.

En el inciso primero se dispone expresamente que el interesado o su abogado patrocinante podrán consultar las actuaciones administrativas en cualquier momento, salvo con respecto a las piezas que posean carácter confidencial, reservado o secreto (artículos 8, 9 y 10 de la Ley N° 18.381 de 17 de octubre de 2008) o cuando ello represente un obstáculo para el trámite normal que se esté cumpliendo o un perjuicio cierto para los derechos de otros interesados.

El artículo no innova en cuanto a que la consulta de las actuaciones administrativas por el interesado o su representante es de principio en el marco del debido procedimiento administrativo, con la única excepción de interpretación estricta, de que se trate de piezas del expediente que posean carácter confidencial, reservado o secreto (artículos 8, 9 y 10 de la Ley N° 18.381 de 17 de octubre de 2008) o cuando ello represente un obstáculo para el trámite normal que se esté cumpliendo o un perjuicio cierto para los derechos de otros interesados<sup>528</sup>.

Sobre el punto vale recordar que la información secreta reconoce como única fuente la Ley<sup>529</sup>.

En cambio la Información reservada debe señalarse que: a) hace referencia a materias que deben protegerse para el buen funcionamiento del Estado o debido a razones de interés general o colectivo; b) es información en poder del órgano público, que versa sobre cuestiones de interés de la sociedad en general; c) es oponible frente a cualquier particular, salvo ciertas excepciones como cuando median razones de interés público, una orden judicial, o nos encontramos ante las hipótesis previstas en el art. 12 de la Ley; y d) sigue siendo pública sólo que debido a causas justificadas debe reservarse del conocimiento de los interesados por un plazo determinado.

En cuanto a la clasificación de la información reservada en el marco de los procesos PPP, debe realizarse por las unidades especializadas –siempre que medien funciones delegadas- en el momento en que se genera, o produce un expediente o documento, mediante resolución fundada del sujeto obligado, firmada por el Jefe o quien ejerza funciones delegadas.

En el inciso segundo del artículo 41 del decreto reglamentario, se dispone, reiterando conceptos pacíficamente aceptados, que, en ningún caso, la excepción de la consulta a las actuaciones en base al secreto, la reserva o la confidencialidad, pueden ser opuestas respecto de la situación del propio interesado en el procedimiento de contratación, ni afectar el derecho de defensa de los participantes en el procedimiento de contratación.

---

<sup>528</sup> **SCHIAVI, P. (2012).** “Límites al acceso a la información pública en la participación Público-Privada ...”: p.634.

<sup>529</sup> **SCHIAVI, P. (2012).** “Límites al acceso a la información pública en la participación Público-Privada ...”: p.635.

### 5.5.8.- CONFIDENCIALIDAD EN LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS DE CONCESIÓN DE MINERÍA DE GRAN PORTE.

La Ley N° 19.126 de 11 de setiembre de 2013 que establece el marco regulatorio aplicable a la Minería de Gran Porte, consagra un régimen excepcional a las soluciones consagradas en la Ley N° 18.381 de 17 de octubre de 2008, que supone nuevos alcances a los límites al acceso a la información pública<sup>530</sup>.

En este punto debemos ser sumamente cuidadosos ya que se trata de información sensible para la ciudadanía toda la relativa a los proyectos de Minería de Gran Porte, y cuanto mayor sea el acceso a la información, mayor será la transparencia en estos asuntos.

El uso restrictivo de las nuevas excepciones consagradas debe ser de precepto, y fundado, debidamente motivado, debiendo destacarse la consagración legal de que en ningún caso podrá ser considerada de carácter confidencial o reservada la información relacionada a los aspectos ambientales del proyecto.

Existe una correlación importante entre la Ley N° 19.126, regulatoria de la Minería de Gran Porte y la Ley N° 18.381, de Acceso a la Información Pública, teniendo presente la consagración de disposiciones relativas a la información confidencial y reservada en sede de los procedimientos de contratación para la celebración de contratos de explotación de minería de gran porte – entre otras disposiciones-, que suponen límites al acceso a la información pública.

La Ley consagra un procedimiento administrativo especial que deberán seguir los titulares de permisos de exploración, en caso de Minería de Gran Porte, que se ajustará a las bases reseñadas.

La primera de ellas refiere, por un lado, a la evaluación por parte de la Administración de la solicitud de concesión para explotar Minería de Gran Porte sobre el área y sustancias minerales comprendidas en el permiso de exploración; y por otro, a la negociación con el titular del título de exploración las condiciones particulares del Contrato de Minería de Gran Porte

Durante este período, ***la información declarada confidencial y reservada mantendrá tal carácter***<sup>531</sup>.

Esto es, la información contenida en la solicitud de concesión para explotar Minería de Gran Porte sobre el área y sustancias minerales comprendidas en el permiso de exploración, así como toda otra información que forme parte de las negociaciones con el titular del título de exploración las condiciones particulares del Contrato de Minería de Gran Porte, **podrá reservarse del conocimiento**

---

<sup>530</sup> **SCHIAVI, P. (2014)**. “Límites al acceso a la información pública en la minería de gran porte”. Estudios de Derecho Administrativo, (9), 381-395.

<sup>531</sup> **SCHIAVI, P. (2014)**. “Límites al acceso a la información pública en la minería de gran porte...”: p. 383.

**público al amparo Ley N° 18.381 de 17 de octubre de 2008** con las particularidades a las cuales haremos referencia en este trabajo<sup>532</sup>.

El Artículo 26 de Ley N° 19.126 consagra provisiones especiales relativas a la información de carácter reservado o confidencial<sup>533</sup>.

**“Artículo 26.** *(Información de carácter reservado o confidencial).*- *El titular del proyecto de Minería de Gran Porte podrá solicitar al Poder Ejecutivo, respecto a la información que ponga en conocimiento de este, la declaración de carácter reservado o confidencial, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 16.466, de 19 de enero de 1994, y en los artículos 8°, 9° y 10 de la Ley N° 18.381, de 17 de octubre de 2008.*

*El Ministerio de Industria, Energía y Minería, en acuerdo con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y en función de sus competencias respectivas, resolverá sobre la pertinencia de considerar dichos datos de carácter reservado o confidencial bajo resolución fundada. Aquellos datos que así se consideren se deberán presentar en documento separado.*

*En ningún caso podrá ser considerada de carácter confidencial o reservada la información relacionada a los aspectos ambientales del proyecto”.*

Vamos a efectuar una serie de consideraciones respecto de lo establecido en el artículo 26 de la Ley N° 19.126<sup>534</sup>.

Al respecto se dispone que el titular del proyecto de Minería de Gran Porte podrá solicitar al Poder Ejecutivo, respecto a la información que ponga en conocimiento de este, la declaración de carácter reservado o confidencial, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 16.466, de 19 de enero de 1994, y en los artículos 8°, 9° y 10 de la Ley N° 18.381, de 17 de octubre de 2008.

Esto es, la Ley confiere al titular del proyecto de Minería de Gran Porte la potestad de solicitar al Poder Ejecutivo, la declaración de carácter reservado o confidencial respecto a la información que ponga en conocimiento de este, en el marco de lo dispuesto por el artículo 15 de la Ley N° 16.466, de 19 de enero de 1994, y en los artículos 8°, 9° y 10 de la Ley N° 18.381, de 17 de octubre de 2008.

Entendemos que la reserva o la confidencialidad de la información del titular del proyecto de Minería de Gran Porte al Poder Ejecutivo debe efectuarse en la propia solicitud de concesión para explotar Minería de Gran Porte sobre el área y sustancias minerales comprendidas en el permiso de exploración.

---

<sup>532</sup> **SCHIAVI, P. (2014).** “Límites al acceso a la información pública en la minería de gran porte...”: p. 384.

<sup>533</sup> **SCHIAVI, P. (2014).** “Límites al acceso a la información pública en la minería de gran porte...”: p. 384.

<sup>534</sup> **SCHIAVI, P. (2014).** “Límites al acceso a la información pública en la minería de gran porte...”: p. 384.



El Ministerio de Industria, Energía y Minería, en acuerdo con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y en función de sus competencias respectivas, resolverá sobre la pertinencia de considerar dichos datos de carácter reservado o confidencial bajo resolución fundada.

Esto es, los ministerios competentes valorarán la reserva y/o confidencialidad solicitadas y deberá pronunciarse en forma fundada sobre si corresponde o no limitar del conocimiento público dicha información con la única excepción de que en ningún caso podrá ser considerada de carácter confidencial o reservada la información relacionada a los aspectos ambientales del proyecto.

En consecuencia, la información relacionada a los aspectos ambientales del proyecto siempre será pública y de acceso público no pudiendo ser objeto de resolución alguna que le otorgue carácter reservado y/o confidencial.

Aquellos datos que se consideren reservados o confidenciales se deberán presentar en documento separado, lo cual sigue en líneas generales lo previsto en la Ley de Acceso a la Información Pública y decretos reglamentarios.

Por último, corresponde detenernos en la Ley N° 16.466, de 19 de enero de 1994, y especialmente en su artículo 15 que preceptúa que *“las informaciones que puedan configurar secreto industrial o comercial del responsable del proyecto serán mantenidas en reserva por la Administración”*.

Terminología que con la promulgación de la Ley de Acceso a la Información Pública deben aggiornarse en el sentido de que si hubiera alguna solicitud de acceso a la información pública sobre informaciones que puedan configurar secreto industrial o comercial del responsable del proyecto, el Estado podrá denegar el acceso por configurar secreto industrial o comercial al amparo del artículo 15 de la Ley N° 16.466, de 19 de enero de 1994, al tratarse de información secreta de acuerdo a lo establecido por el artículo 8 de la Ley N° 18.381, de 17 de octubre de 2008<sup>535</sup>.

Lo que podemos resaltar del estudio de este artículo 26 es que la Ley confiere al el titular del proyecto de Minería de Gran Porte la potestad de solicitar al Poder Ejecutivo la declaración de carácter reservado o confidencial respecto a la información que ponga en conocimiento de este.

Y es novedoso en cuanto a que confiere a los particulares la posibilidad de solicitar la declaración de reserva de la información que ellos entreguen al Estado, lo cual no estaba previsto en la propia Ley de Información Pública<sup>536</sup>.

Y más allá de que en la Ley N° 18.381, especialmente en su artículo 9°, no estaba prevista dicha opción se nos plantea la duda de cuál será el amparo legal al que

---

<sup>535</sup> **SCHIAVI, P. (2014)**. “Límites al acceso a la información pública en la minería de gran porte...”: p. 386.

<sup>536</sup> **SCHIAVI, P. (2014)**. “Límites al acceso a la información pública en la minería de gran porte...”: p. 388.

el Estado podrá acudir en estos casos, ya que por lo menos, a primera vista no surge tan claro porque no se tratará en principio de ninguna de las hipótesis del artículo 9°.

En síntesis, en este punto se debió añadir un nuevo literal al artículo 9 de la Ley N° 18.381 referido a los proyectos de minería de gran porte con la excepción de la información referida a los aspectos ambientales del proyecto que es siempre pública<sup>537</sup>.

La información relacionada a los aspectos ambientales del proyecto siempre será pública y de acceso público no pudiendo ser objeto de resolución alguna que le otorgue carácter reservado y/o confidencial<sup>538</sup>.

Esta excepción se basa en que en la Ley de Minería de Gran Porte se declara *“de interés general y nacional la protección del medio ambiente contra cualquier tipo de depredación, destrucción o contaminación, así como la prevención del impacto ambiental negativo o nocivo y, en su caso, la recomposición del medio ambiente dañado por actividades humanas”* (Artículo 1°).

A los efectos de la presente ley se considera impacto ambiental negativo o nocivo toda alteración de las propiedades físicas, químicas o biológicas del medio ambiente causada por cualquier forma de materia o energía resultante de las actividades humanas que directa o indirectamente perjudiquen o dañen: La salud, seguridad o calidad de vida de la población; Las condiciones estéticas, culturales o sanitarias del medio; y La configuración, calidad y diversidad de los recursos naturales.

El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial Medio Ambiente pondrá de manifiesto en sus oficinas el resumen del proyecto a que hace referencia el literal D) del artículo 10 de la presente ley, una vez que considere que el mismo corresponde al proyecto presentado. A tal fin, efectuará una comunicación mediante publicación en el Diario Oficial y en otro diario de circulación nacional, a partir de la cual correrá un plazo, que determinará la reglamentación, para que cualquier interesado pueda acceder a la vista del mismo y formular las apreciaciones que considere convenientes.

El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente podrá disponer la realización de una audiencia pública, cuando considere que el proyecto implica repercusiones graves de orden cultural, social o ambiental, a cuyos efectos determinará la forma de su convocatoria, así como demás aspectos inherentes a su realización, y en la que podrá intervenir cualquier interesado. En todos los casos, la resolución final corresponderá al Poder Ejecutivo.

---

<sup>537</sup> **Schiavi, P. (2014).** “Límites al acceso a la información pública en la minería de gran porte...”: p. 389.

<sup>538</sup> **SCHIAVI, P. (2014).** “Límites al acceso a la información pública en la minería de gran porte...”: p. 389.

## 6.- INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y CONTRATACIÓN PÚBLICA.

Javier Miranzo Díaz (2020) sostiene que la contratación pública no ha sido ajena a este proceso divulgativo que ha tenido la Inteligencia Artificial, y los estudios y opiniones sobre su aplicabilidad en este sector son cada vez más comunes<sup>539</sup>.

Y, sin embargo, las aplicaciones de este tipo de tecnologías en la práctica administrativa de la compra pública son por el momento, escasas, y en todo caso, dispersas y veladas, lejos aún de lo que podría entenderse como una verdadera estrategia de implantación y uso de la IA<sup>540</sup>.

En todo caso, la parcela en la que quizá más incidencia haya tenido la IA hasta la fecha en materia de contratos públicos sea el control del procedimiento y la detección de irregularidades relacionadas con la corrupción. Las principales aplicaciones de sistemas de IA en contratación pública se localizan en actividades de la supervisión y de control de la integridad<sup>541</sup>.

Así, en España, la Comunidad Valenciana fue pionera en la materia al desarrollar un sistema de algoritmos que es capaz de analizar grandes cantidades de datos y, en base a determinados criterios e indicadores preestablecidos, señalar el nivel de riesgo que presenta cada contrato celebrado por la Generalitat. Otros sistemas, como ARACHNE (UE) y *Red Flags* ( Hungría), así como otros más novedosos desde el punto de vista tecnológico por sus uso de IA de red neuronal, como el algoritmo *DoZorro* utilizado en Ucrania, son buenos ejemplos de las aplicaciones que estas tecnologías pueden tener para la integridad en la contratación pública<sup>542</sup>.

Otro de los elementos esenciales para una correcta implantación de la IA en la contratación pública es la disponibilidad de datos de calidad que permitan un procesado efectivo de las solicitudes o de los criterios a potenciar en base a contratos ya ejecutados o adjudicados, con el objetivo de que software pueda maximizar los resultados en el análisis<sup>543</sup>.

---

<sup>539</sup> **MIRANZO DÍAZ, J. (2020)**. Inteligencia Artificial y Contratación Pública. Administración Electrónica, Transparencia Y Contratación Pública. Madrid: lustel, 2020. pp.105-142. Disponible en <https://www.researchgate.net/publication/342865868> Inteligencia Artificial y Contratación Pública Fecha de consulta: 22/05/2021.

<sup>540</sup> **MIRANZO DÍAZ, J. (2020)**. Inteligencia Artificial y Contratación Pública. Administración Electrónica, Transparencia Y Contratación Pública. Madrid: lustel, 2020. Ob. Cit. pp.105-142.

<sup>541</sup> **MIRANZO DÍAZ, J. (2020)**. Inteligencia Artificial y Contratación Pública. Administración Electrónica, Transparencia Y Contratación Pública. Madrid: lustel, 2020. Ob. Cit. pp.105-142.

<sup>542</sup> **MIRANZO DÍAZ, J. (2020)**. Inteligencia Artificial y Contratación Pública. Administración Electrónica, Transparencia Y Contratación Pública. Madrid: lustel, 2020. Ob. Cit. pp.105-142.

<sup>543</sup> **MIRANZO DÍAZ, J. (2020)**. Inteligencia Artificial y Contratación Pública. Administración Electrónica, Transparencia Y Contratación Pública. Madrid: lustel, 2020. Ob. Cit. pp.105-142.

Los usos de la IA en contratación pública pueden ser especialmente prometedores en muchos aspectos, si bien en la actualidad se plantean esencialmente en cuestiones relacionadas con la integridad, la buena administración y la supervisión de la actuación administrativa. Estas herramientas permiten a los operadores públicos optimizar sus actuaciones en relación con la investigación de posibles irregularidades<sup>544</sup>.

---

<sup>544</sup> **MIRANZO DÍAZ, J. (2020)**. Inteligencia Artificial y Contratación Pública. Administración Electrónica, Transparencia Y Contratación Pública. Madrid: Iustel, 2020. Ob. Cit. pp.105-142.

## VIII. BUENA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA AMBIENTAL: NUEVA CIUDADANÍA AMBIENTAL

**SUMARIO:** 1.- ENCUADRE CONCEPTUAL Y TÉCNICO. 2.- PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA AMBIENTAL COMO PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ESPECIALES DE TERCERA GENERACIÓN. 3.- PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA AMBIENTAL: CRITERIOS PARA UN CONCEPTO. 4.- PRINCIPALES CARACTERES DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA AMBIENTAL. 5.- MARCO INSTITUCIONAL Y NORMATIVO EN URUGUAY DE LOS PROCEDIMIENTOS AMBIENTALES: COMPETENCIAS, INICIACIÓN, SUSTANCIACIÓN Y FINALIZACIÓN. 6.- DERECHO ADMINISTRATIVO Y DESARROLLO SOSTENIBLE. 7.- INFRAESTRUCTURA DE DATOS PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL. 8.- DESAFÍOS REGULATORIOS Y DE CONTROL: CIUDADANÍA AMBIENTAL.

*“La respuesta a la crisis del COVID-19 requiere de un nuevo pacto social por un régimen de bienestar más inclusivo...”<sup>545</sup>*

### 1.- ENCUADRE CONCEPTUAL Y TÉCNICO.

Jaime Rodríguez-Arana sostiene que el derecho a la **“buena administración”**, consagrado en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Título V, sobre “Ciudadanía”; artículo 41, sobre el “Derecho a una buena Administración”— en tanto verdadero “derecho” de los ciudadanos y obligación de las administraciones públicas que ha calado en la legislación y en la jurisprudencia como expresión aglutinante de su buen funcionamiento se ha positivado en una serie de principios específicos, mandatos y directrices para las administraciones públicas, entre ellos, **los derechos de los ciudadanos en los procedimientos administrativos ambientales y el derecho a la participación en las decisiones y asuntos públicos**<sup>546</sup>.

De ahí la importancia del estudio del **procedimiento administrativo ambiental** en su nueva dimensión, *que presupone nuevas dimensiones de los derechos de los ciudadanos a lo largo del procedimiento, y el derecho a una participación efectiva en las distintas etapas del procedimiento antes y después de la toma de decisiones por parte de la Administración.*

<sup>545</sup> **BARCENA, A. (2020):** Link <https://www.cepal.org/es/comunicados/la-respuesta-la-tesis-covid-19-requiere-un-nuevo-pacto-social-un-regimen-bienestar-mas>

<sup>546</sup> **RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2010).** El derecho fundamental a la buena administración en la Constitución española y en la Unión Europea: ...pp. 117-149.

## 2) PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA AMBIENTAL COMO PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ESPECIALES DE TERCERA GENERACIÓN.

Augusto Durán Martínez (2014) distingue varios tipos de procedimiento administrativo o efectuar diversas clasificaciones de los mismos. Del punto de vista del soporte físico empleado, el procedimiento administrativo puede ser tradicional, es decir, en papel, tanto se asiente en expediente (artículo 34 y ss. del decreto N° 500/991, de 27 de setiembre de 1991) o en formulario (artículo 39 y ss. del decreto N° 500/991, de 27 de setiembre de 1991), o electrónico<sup>547</sup>.

El artículo 1° del decreto N° 500/991, de 27 de setiembre de 1991, distingue los procedimientos comunes y los especiales. Procedimiento administrativo común es el que no ha sido objeto de una regulación particular en razón de su naturaleza ni en razón de la especialidad de las reparticiones en que se aplica. Procedimiento especial, llamado también técnico en el artículo 1 del citado decreto N° 500/991, es aquel que ha sido objeto de una regulación particular en razón de su naturaleza, o en razón de la especialidad de la repartición en que se aplica (artículo 232 del decreto N° 500/991)<sup>548</sup>.

Particularmente interesante resulta la clasificación de procedimientos administrativos de primera, segunda y tercera generación, propuesta por Barnes citado por Durán Martínez<sup>549</sup>.

La tercera generación de procedimientos aparece en tercer término en tiempos de lo que se ha llamado *gobernanza*<sup>550</sup>.

Por *gobernanza* se entiende “un nuevo estilo de gobierno, en el que la Administración goza de un particular protagonismo en la realización y ejecución de las políticas públicas, pues se desenvuelve en ámbitos y sectores en los que su actuación no consiste en aquella originaria actividad de ejecución o meramente ‘aplicadora’ de la ley. Se alude, en efecto, a un modo de gobierno y regulación alternativo o complementario del tradicional en el que predomina la colaboración inter-administrativa y público-privada, dentro y fuera de las fronteras nacionales. En ese sentido, el término ‘gobernanza’ se presenta como opuesto al modo clásico de ‘gobierno’, caracterizado por la dirección política de arriba hacia abajo, esto es, por un proceso y una estructura jerárquicos, y el recurso a la decisión unilateral y a las técnicas coercitivas, se trata de una Administración que no es autárquica, ni autosuficiente.” La Administración no lo sabe todo ni lo puede todo y, en consecuencia, necesita de las demás Administraciones y del sector privado para la realización de determinadas políticas públicas. La gobernanza exige una Administración que dialogue<sup>551</sup>.

<sup>547</sup> DURÁN MARTÍNEZ, A. (2014). Procedimiento Administrativo: ...pp. 5-28.

<sup>548</sup> DURÁN MARTÍNEZ, A. (2014). Procedimiento Administrativo: ...pp. 5-28.

<sup>549</sup> DURÁN MARTÍNEZ, A. (2014). Procedimiento Administrativo: ...pp. 5-28.

<sup>550</sup> DURÁN MARTÍNEZ, A. (2014). Procedimiento Administrativo: ...pp. 5-28.

<sup>551</sup> DURÁN MARTÍNEZ, A. (2014). Procedimiento Administrativo: ...pp. 5-28.

Jaime Rodríguez- Arana (2012) destaca que “la participación de los ciudadanos en el espacio público está, poco a poco, abriendo nuevos horizontes que permiten, desde la terminación convencional de los procedimientos administrativos, pasando por la presencia ciudadana en la definición de las políticas públicas, llegar a una nueva forma de entender los poderes públicos, que ahora ya no son estrictamente comprensibles desde la unilateralidad, sino desde una pluralidad que permite la incardinación de la realidad social en el ejercicio de las potestades públicas”<sup>552</sup>.

Y agrega que “la buena administración de instituciones públicas parte del derecho ciudadano a que sus asuntos comunes y colectivos estén ordenados de forma y manera que reine un ambiente de bienestar general e integral para el pueblo en su conjunto. Las instituciones públicas, desde esta perspectiva, han de estar conducidas y manejadas por una serie de criterios mínimos, llamados de buen gobierno o buena administración, a los que sumarán las diferentes perspectivas de las opciones políticas vencedoras en los diferentes comicios. La buena administración de instituciones públicas es un derecho ciudadano, de naturaleza fundamental”<sup>553</sup>.

Mientras que en los procedimientos de primera y segunda generación estamos ante un modelo de Administración jerárquica y piramidal, en los de tercera generación, a juicio de Augusto Durán Martínez (2014), estamos ante una Administración cooperativa y en red<sup>554</sup>.

Las distintas generaciones de procedimiento administrativo no se sustituyen unas a otras, sino que coexisten en el tiempo. La aparición de los procedimientos de la tercera generación no ha hecho desaparecer a los de la primera y la segunda, como la aparición de los de segunda no hizo desaparecer a los de la primera. Incluso, se puede decir que la aparición de los procedimientos de la tercera generación ha influido en los otros, democratizando la función administrativa en la medida en que se tiende a afianzar la *gobernanza*<sup>555</sup>.

La *gobernanza* impacta en los procedimientos de todas las generaciones, lo que hace que los de las dos primeras vean sensiblemente diluido su carácter autoritario.

Los procedimientos de primera, segunda y tercera generación tienen principios comunes al ser todos ellos procedimientos administrativos. Pero también tienen principios diferentes o especificaciones diferentes de principios comunes en virtud de la diversa finalidad perseguida por cada tipo de procedimiento.

---

<sup>552</sup> **RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime.** Sobre el derecho fundamental a la buena administración y la posición jurídica del ciudadano. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, año 12, n. 47, jan. /mar. 2012; p. 13-50.

<sup>553</sup> **RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime.** Sobre el derecho fundamental a la buena administración: ...pp. 13-50.

<sup>554</sup> **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2014).** Procedimiento Administrativo: ...pp. 5-28.

<sup>555</sup> **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2014).** Procedimiento Administrativo: ...pp. 5-28.

El decreto N° 500/991, así como sus antecesores los decretos N° 575/966 y N° 640/973, regulan procedimientos de la primera generación. En efecto, salvo algún artículo que refiere expresamente a los reglamentos, su lectura revela que estos textos están pensados en función del acto administrativo subjetivo<sup>556</sup>.

Eso no significa que no exista en nuestro país procedimientos administrativos de tercera generación<sup>557</sup>.

Esto lleva a un procedimiento administrativo distinto, a menudo multidimensional, como lo llama Reyna citado por Durán Martínez.

La *gobernanza* es un presupuesto de los procedimientos de tercera generación.

Según Barnes las notas más salientes de estos procedimientos son las siguientes:

- a) No se trata necesariamente de un proceso lineal, secuencial y sucesivo, conducente a una decisión. De entrada puede tratarse de procedimientos completos, pero también de procedimientos compuestos o escalonados en los que intervienen diversas administraciones nacionales y supranacionales o de componentes aislados.
- b) Mientras que los procedimientos de primera generación se limitan a aplicar la ley, por los de la tercera generación se trata de hallar una solución no escrita, de establecer una nueva regla, estándar o criterio y hacerlo, además, entre todos, sin que tenga el producto final un carácter definitivo.
- c) En ese proceso participan no solo las administraciones territoriales y organismos reguladores investidos de autoridad sino también otros actores, como entidades y empresas del sector público, el sector privado en régimen de autorregulación, el sector privado prestador de servicios de interés general, organizaciones no gubernamentales, contratistas de la Administración y el público en general.
- d) Pueden comprender procesos decisorios pero también no decisorios así como la elaboración de instrumentos de *soft law*.

Lo que ocurre es que no existe una normativa general al respecto, sino legislaciones sectoriales que prevén procedimientos que contemplan algunos aspectos de los de tercera generación<sup>558</sup>.

Augusto Durán Martínez (2014) sostiene que pueden considerarse procedimientos de tercera generación los previstos para el otorgamiento de una Autorización Ambiental Previa (A.A.P.) en la medida que, a los efectos de

---

<sup>556</sup> DURÁN MARTÍNEZ, A. (2014). Procedimiento Administrativo: ...pp. 5-28.

<sup>557</sup> DURÁN MARTÍNEZ, A. (2014). Procedimiento Administrativo: ...pp. 5-28.

<sup>558</sup> DURÁN MARTÍNEZ, A. (2014). Procedimiento Administrativo: ...pp. 5-28.



posibilitar una amplia participación, prevén un período de manifiesto y una audiencia pública (artículos 13 y 14 de la ley N° 16.466, de 19 de enero de 1994, artículo 7 de la ley N° 17.283, de 28 de noviembre de 2000, artículos 15 y 16 del decreto N° 345/005, de 21 de setiembre de 2005)<sup>559</sup>.

Lo mismo puede decirse de los previstos para la aprobación de Programas de Actuación Integrada (P.A.I.) en el marco de la ley N° 18.308, de 18 de junio de 2008, conocida como Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (art. 21). Incluso esta última, por utilizar la terminología de REYNA, es un precedente multidimensional ya que moviliza competencias nacionales y departamentales. En estos procedimientos en que está en juego el desarrollo sostenible no es concebible una Administración de tipo imperativo, sino que es preciso una que dialogue, características de la *gobernanza*<sup>560</sup>.

Por cierto, que estos procedimientos requieren una especial cultura de parte de la Administración y de quienes participen en las audiencias públicas. En efecto, es claro Augusto Durán Martínez (2014) al afirmar que la Administración debe aprender a escuchar y los participantes en las audiencias deben actuar con responsabilidad y razonabilidad. Además, no hay que perder de vista que el mecanismo de participación en las audiencias públicas no puede subvertir el sistema representativo previsto en el artículo 82 de la Constitución<sup>561</sup>.

Y como bien enseña Jaime Rodríguez-Arana (2012), el derecho fundamental a la buena Administración pública trae consigo, con todas sus consecuencias, la centralidad de la persona en el régimen jurídico de la Administración pública<sup>562</sup>.

### **3) PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA AMBIENTAL: CRITERIOS PARA UN CONCEPTO.**

Marcelo J. Cousillas (2014) plantea que a la hora de definir los “*procedimientos administrativos en materia de medio ambiente*”, se cae en la cuenta de que no es sencillo definir a qué refieren esos procedimientos y con qué alcance<sup>563</sup>.

En la búsqueda de un concepto, Cousillas (2014) advierte que la doctrina no suele definirlos genéricamente, limitándose a referirse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental o al procedimiento sancionatorio derivado de la infracción a las normas de protección ambiental<sup>564</sup>.

---

<sup>559</sup> DURÁN MARTÍNEZ, A. (2014). Procedimiento Administrativo: ...pp. 5-28.

<sup>560</sup> DURÁN MARTÍNEZ, A. (2014). Procedimiento Administrativo: ...pp. 5-28.

<sup>561</sup> DURÁN MARTÍNEZ, A. (2014). Procedimiento Administrativo: ...pp. 5-28.

<sup>562</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. Sobre el derecho fundamental a la buena administración: ...pp. 13-50.

<sup>563</sup> COUSILLAS, M. J. (2014). Procedimiento administrativo en materia ambiental. *Estudios de Derecho Administrativo*, (10), 365-381.

<sup>564</sup> COUSILLAS, M. J. (2014). Procedimiento Administrativo... pp. 365-381.

Algunos criterios para la identificación de los procedimientos ambientales pueden parecer interesantes por su sencillez, pero inmediatamente se puede advertir que no contemplan casos relevantes o mantienen la incertidumbre que buscamos despejar<sup>565</sup>.

Así, un primer criterio podría ser **orgánico**, es decir, serían procedimientos ambientales aquellos que se cumplen ante la Administración ambiental, ante la autoridad u órganos con competencias ambientales<sup>566</sup>.

Un segundo criterio podría ser **formal o normativo**. Se considerarían procedimientos ambientales, los que así hubieran sido establecidos por la norma correspondiente, de rango constitucional, legal o administrativo<sup>567</sup>.

Ciertamente es discutible si alguna de las normas ambientales referidas a procedimientos, los tipifican como tales, por lo que su imprecisión no elimina las dudas que buscábamos resolver<sup>568</sup>.

En tercer lugar, podría recurrir a un criterio **material**, referido a la materia del procedimiento administrativo en cuestión, el cual sería considerado ambiental, si su materia lo fuera, es decir, si tuviera por objeto el ambiente o algún valor o bien ambiental. Este criterio, casi temático, podría ser el más obvio, pero tiene el inconveniente propio de su objeto: la imprecisión y dificultad a la hora de definir el ambiente, se trasladaría sin solución a los procedimientos que estamos tratando de delimitar<sup>569</sup>.

Desde su punto de vista, Cousillas (2014) opta por un cuarto criterio, de tipo **teleológico**. *Son procedimientos ambientales aquellos que tienen un fin ambiental, aquellos cuya finalidad es la protección del ambiente. Ese es el fin primero del Derecho Ambiental, un Derecho protector. Aquella es la razón de ser del propio concepto de ambiente o medio ambiente, el producto de una relación de lo natural con lo social, que merece protección*<sup>570</sup>.

#### **4) PRINCIPALES CARACTERES DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA AMBIENTAL**

---

<sup>565</sup> COUSILLAS, M. J. (2014). Procedimiento Administrativo... pp. 365-381.

<sup>566</sup> COUSILLAS, M. J. (2014). Procedimiento Administrativo... pp. 365-381.

<sup>567</sup> COUSILLAS, M. J. (2014). Procedimiento Administrativo... pp. 365-381.

<sup>568</sup> COUSILLAS, M. J. (2014). Procedimiento Administrativo... pp. 365-381.

<sup>569</sup> COUSILLAS, M. J. (2014). Procedimiento Administrativo... pp. 365-381.

<sup>570</sup> COUSILLAS, M. J. (2014). Procedimiento Administrativo... pp. 365-381.

Los procedimientos ambientales en general, pero especialmente los procedimientos ambientales propiamente dichos, de acuerdo a Cousillas (2014), reúnen caracteres comunes y especiales<sup>571</sup>.

#### **4.1. Son procedimientos modernos y especiales**

Si bien mencionamos algunos procedimientos ambientales de larga data, que todavía se encuentran vigentes y aplicables, es claro que los procedimientos ambientales de mayor interés son relativamente recientes y pertenecen a las más modernas normas de protección ambiental<sup>572</sup>.

Así, las formas de publicidad y difusión, al igual que las instancias de participación, son ejemplos comunes de esas etapas emergentes de las normas particulares que regulan cada uno de los procedimientos ambientales. Como procedimientos especiales, los procedimientos ambientales están regidos también, en forma complementaria o subsidiaria, por las normas del procedimiento administrativo común, es decir, el Decreto 500/991, de 27 de setiembre de 1991 y sus modificativos<sup>573</sup>.

#### **4.2. Son procedimientos basados en el interés general**

Los procedimientos ambientales, especialmente los más modernos y específicos de esta rama del Derecho, versan sobre una materia de interés general. En efecto, recordemos que el inciso primero del artículo 47 de la Constitución de la República declara que *“la protección del medio ambiente es de interés general”*<sup>574</sup>.

Un ejemplo interesante se presenta en el procedimiento de designación de un área natural protegida y su incorporación al SNAP, ya referido. Originalmente, la Ley N° 17.234, en su artículo 5° sólo preveía la posibilidad de incorporar como tales, padrones *“pertenecientes al patrimonio del Estado”*, o de propiedad de particulares *“que a tales efectos prestaren su consentimiento”*; por lo que, en caso contrario, sólo quedaba el camino de la expropiación<sup>575</sup>.

#### **4.3. Son procedimientos preventivos**

Cousillas (2014) sostiene que es conocido el énfasis que pone el Derecho Ambiental en la prevención, buscando la actuación de la norma y de la Administración, antes que se produzca la afectación del ambiente. Es éste el

---

<sup>571</sup> COUSILLAS, M. J. (2014). Procedimiento Administrativo... pp. 365-381.

<sup>572</sup> COUSILLAS, M. J. (2014). Procedimiento Administrativo... pp. 365-381.

<sup>573</sup> COUSILLAS, M. J. (2014). Procedimiento Administrativo... pp. 365-381.

<sup>574</sup> COUSILLAS, M. J. (2014). Procedimiento Administrativo... pp. 365-381.

<sup>575</sup> COUSILLAS, M. J. (2014). Procedimiento Administrativo... pp. 365-381.

fundamento básico de esa rama del Derecho, reconocido en forma unánime por la doctrina<sup>576</sup>.

#### **4.4. Son procedimientos con contenidos técnicos muy relevantes**

Es usual encontrar afirmaciones sobre el contenido técnico de las normas y de los procedimientos ambientales, haciéndolos complejos y diferenciados, como si por esa razón no fueran o dejaran de ser procedimientos administrativos. Algunos ejemplos significativos de esos “insumos” o “contenidos” técnicos de los procedimientos ambientales, los encontramos tanto en el procedimiento de EIA, como en el de designación de las áreas naturales protegidas o en el de aprobación de la EAE<sup>577</sup>.

En efecto, el Estudio de Impacto Ambiental es el documento o informe que recoge el análisis técnico ambiental del proyecto que se pretende ejecutar, realizado según metodologías técnicas y buenas prácticas, como uno de los elementos para la adopción de la decisión de autorización ambiental<sup>578</sup>.

#### **4.5. Son procedimientos públicos con énfasis informativo**

No caben dudas de que en los procedimientos administrativos la publicidad es de principio y la reserva excepcional (artículos 77, 78 y 80 del Decreto 500/991), siendo incluso el acceso a las informaciones en poder de la Administración, un derecho especialmente protegido por la ley (Ley N° 18.381, de 17 de octubre de 2008).

El adecuado manejo de la información ambiental es un elemento esencial de los procedimientos ambientales, como surge de otro de los principios rectores del Derecho Ambiental. En el ámbito nacional, el literal F del artículo 6° de la Ley General de Protección Ambiente, establece que *“La gestión ambiental debe basarse en un adecuado manejo de la información ambiental, con la finalidad de asegurar su disponibilidad y accesibilidad por parte de cualquier interesado”*<sup>579</sup>.

#### **4.6. Son procedimientos participativos**

En los procedimientos ambientales, y muy relacionada con la información, aparece la participación del público. Dado el carácter colectivo del ambiente y la caracterización de interés general de su protección, no ha de resultar curioso que en un procedimiento casi exclusivamente de gestión de la Administración, como los relacionados con las áreas naturales protegidas, o en un procedimiento de autorización de la actividad de la cual un interesado es titular, igualmente pueda intervenir cualquier interesado, sin ninguna otra consideración<sup>580</sup>.

---

<sup>576</sup> COUSILLAS, M. J. (2014). Procedimiento Administrativo... pp. 365-381.

<sup>577</sup> COUSILLAS, M. J. (2014). Procedimiento Administrativo... pp. 365-381.

<sup>578</sup> COUSILLAS, M. J. (2014). Procedimiento Administrativo... pp. 365-381.

<sup>579</sup> COUSILLAS, M. J. (2014). Procedimiento Administrativo... pp. 365-381.

<sup>580</sup> COUSILLAS, M. J. (2014). Procedimiento Administrativo... pp. 365-381.

Así, el mismo Principio 10, antes mencionado, establece que *“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener (...) la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones<sup>581</sup>”*.

## **5) MARCO INSTITUCIONAL Y NORMATIVO EN URUGUAY DE LOS PROCEDIMIENTOS AMBIENTALES: COMPETENCIAS, INICIACIÓN, SUSTANCIACIÓN Y FINALIZACIÓN.**

Más allá de los aspectos teóricos, si analizamos señala Cousillas (2014), el Derecho positivo uruguayo, podemos identificar una serie de procedimientos administrativos que tienen por objeto materias que hoy consideramos ambientales (como la fauna o la flora) o tienen por finalidad la protección del ambiente, considerado como bien jurídico único y diferenciable<sup>582</sup>.

Con base en ese análisis, COUSILLAS agrupa los procedimientos en tres tipos o grupos: los procedimientos que podríamos llamar “tradicionales”, los procedimientos propiamente ambientales y los procedimientos sancionatorios ambientales<sup>583</sup>.

En cada uno de los cuales analizaremos la competencia, los sujetos, y las etapas de los procedimientos (iniciación, sustanciación y finalización).

### **5.1. Procedimientos ambientales tradicionales**

Los procedimientos ambientales tradicionales son procedimientos relativos a permisos o concesiones de uso u ocupación de bienes o recursos naturales o ambientales. Son procedimientos que otorgan el derecho de utilizar en forma excluyente o de consumir un componente o elemento del ambiente, en general pero no exclusivamente, sobre bienes de dominio público<sup>584</sup>.

### **5.2. Procedimientos propiamente ambientales**

Los procedimientos ambientales propiamente dichos, son aquellos procedimientos de autorización o de designación, que, con características propias y especiales, tienen por finalidad la protección de ambiente, considerándolo un bien jurídico único y diferenciado, de interés general. El caso paradigmático de este tipo de procedimientos es el de **Evaluación de Impacto Ambiental**, establecido en nuestra legislación por la Ley N° 16.466, de 19 de

---

<sup>581</sup> COUSILLAS, M. J. (2014). Procedimiento Administrativo... pp. 365-381.

<sup>582</sup> COUSILLAS, M. J. (2014). Procedimiento Administrativo... pp. 365-381.

<sup>583</sup> COUSILLAS, M. J. (2014). Procedimiento Administrativo... pp. 365-381.

<sup>584</sup> COUSILLAS, M. J. (2014). Procedimiento Administrativo... pp. 365-381.

enero de 1994, actualmente reglamentado por el Decreto 349/005, de 21 de setiembre de 2005<sup>585</sup>.

### **5.3. Procedimientos sancionatorios ambientales**

Si bien el fin esencial del Derecho Ambiental es la protección del ambiente a través de la prevención, esta rama del Derecho no abdica, no podría abdicar, de los procedimientos sancionatorios derivados de la infracción de las normas que tienen esa finalidad<sup>586</sup>.

## **6) DERECHO ADMINISTRATIVO Y DESARROLLO SOSTENIBLE.**

Según el Objetivo del Desarrollo Sustentable N° 16 de Naciones Unidas, se prevé la adopción de políticas públicas para todos los gobiernos directamente relacionadas con el derecho administrativo a escala global<sup>587</sup>.

En efecto según el Informe del Secretario General realizado en el año 2017 denominado “*Progresos en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*” se contemplan problemas propios del derecho administrativo, entre ellos<sup>588</sup>:

*1. Los reglamentos y procedimientos opacos, engorrosos e ineficientes alimentan las oportunidades para que funcionarios corruptos exijan sobornos o pagos extraoficiales.*

En 2015, más del 18% de las empresas de todo el mundo informaron haber recibido al menos una solicitud de pago de soborno. Este porcentaje de empresas en países de ingresos bajos y medios ascendía al 25%, en comparación con el 4% en países de ingresos altos.

*2. A fin de proporcionar una base firme para el desarrollo, los presupuestos gubernamentales deben ser integrales, transparentes y realistas.*

Si bien el gasto en casi 2 de cada 3 países no superó el 10% del presupuesto nacional original, en más de 1 de cada 7 países se desvió en al menos un 15%. Sin embargo, la fiabilidad presupuestaria ha mejorado con el tiempo, pues alrededor de 8 de cada 10 países de Asia Meridional y Asia Oriental y el Pacífico mostraron mejoras.

---

<sup>585</sup> COUSILLAS, M. J. (2014). Procedimiento Administrativo... pp.365-381.

<sup>586</sup> COUSILLAS, M. J. (2014). Procedimiento Administrativo... pp. 365-381.

<sup>587</sup> Disponible en la web oficial de WHETU: <https://whetu.org/metas-para-sociedades-mas-justas-pacificas-e-inclusivas/>; fecha de consulta: 5/3/2021.

<sup>588</sup> Disponible en la web oficial de WHETU: <https://whetu.org/metas-para-sociedades-mas-justas-pacificas-e-inclusivas/>; fecha de consulta: 5/3/2021.

*3. La legislación que exige la libertad de información ha aumentado constantemente, pero sigue siendo preocupante la lentitud o ineficacia de la aplicación de esas leyes.*

Más de 110 países han aprobado leyes y políticas sobre la libertad de información. Sin embargo, las evaluaciones de expertos indican que 47 de esos países no cuentan con disposiciones jurídicas claras para las excepciones a ese derecho, mientras que otros 47 países carecen de disposiciones suficientes para la educación pública.

Para ello se fijaron una serie de metas en el ODS 16 que tienen un vínculo directo con el derecho administrativo<sup>589</sup>, como son:

- a) Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos;
- b) Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas;
- c) Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas;
- d) Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades; y,
- e) Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

## **7) INFRAESTRUCTURA DE DATOS PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL.**

La Ley 19.147 de 18 de octubre de 2013 creó el Observatorio Ambiental Nacional (OAN) con el cometido de centralizar y actualizar la información nacional del estado del ambiente con la finalidad de elaborar los indicadores e índices nacionales.

El artículo 33 de la Ley 19.355 de 19 de diciembre de 2015 reglamentada por el Decreto del Poder Ejecutivo 172/016 de 20 de junio de 2016 creó la Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático con el cometido de articular y coordinar con las instituciones y organizaciones públicas y privadas, la ejecución de las políticas públicas relativas a la materia de medio ambiente, agua y cambio climático;

Conforme a lo dispuesto por el artículo 157 de la Ley N° 18.719, de 27 de diciembre de 2010, las entidades públicas, estatales o no, deben adoptar las medidas necesarias e incorporar en sus respectivos ámbitos de actividad las

---

<sup>589</sup> Disponible en la web oficial de WHETU: <https://whetu.org/metas-para-sociedades-mas-justas-pacificas-e-inclusivas/>; fecha de consulta: 5/3/2021.

tecnologías requeridas para promover el intercambio de información pública o privada autorizada por su titular, disponible en medios electrónicos.

El Decreto N° 192/017, de 11/07/2017, dispuso la creación de una Comisión interinstitucional con el objetivo de facilitar la implementación y seguimiento de la infraestructura nacional de datos para la gestión ambiental (INDAGEA).

La creación de la Comisión tiene como objetivo optimizar la recolección, análisis e intercambio de la información existente para la gestión ambiental nacional, y que estará integrada por los organismos con competencia en la materia y aquellos especializados en aspectos técnicos vinculados a la temática.

De acuerdo al artículo 1° del Decreto N° 192/017, la Comisión *estará integrada por un representante de la Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático que la coordinará, un representante del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, un representante del Ministerio de Industria, Energía y Minería, un representante del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, un representante del Ministerio de Defensa Nacional, un representante del Ministerio de Salud Pública, un representante de la Administración Nacional de Telecomunicaciones, un representante del Instituto Nacional de Meteorología, un representante de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento, y un representante de la Infraestructura de Datos Espaciales.*

La Comisión tendrá a su cargo, de acuerdo al artículo 2°, *facilitar los instrumentos para la implementación y seguimiento de la Infraestructura Nacional de Datos para la Gestión Ambiental (INDAGeA), con el objetivo optimizar la recolección, análisis e intercambio de la información existente de las instituciones estatales en temas relacionados al ambiente.*

En este sentido, se proyectarán e implementarán los mecanismos, acciones transversales y la infraestructura tecnológica necesaria, generando las condiciones para que las diversas instituciones cumplan con sus cometidos de forma integrada y complementaria.

A su vez, deberá definir los objetivos específicos y el plan de acción correspondiente, priorizando las acciones vinculadas al Río Santa Lucía e informará sobre sus actividades al Gabinete Nacional Ambiental.

El artículo 3° establece los principios que guiarán la actuación de la Comisión.

La Comisión deberá actuar de acuerdo a los siguientes principios generales:

- A. Cooperación e integralidad.
- B. Finalidad.
- C. Confianza y seguridad.
- D. Previo consentimiento informado de los titulares de datos personales.
- E. Eficiencia y eficacia.



Dichos principios generales servirán también de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las disposiciones pertinentes.

Asimismo el artículo 4º prevé la formación de un Consejo Asesor integrado por técnicos vinculados a la temática, con el fin de contar con el asesoramiento y participación de todos los actores, así como lograr un adecuado nivel de coordinación interinstitucional; el mismo será designado a instancias de la Comisión.

Asimismo, se podrán conformar grupos específicos de trabajo.

## **8) DESAFÍOS REGULATORIOS Y DE CONTROL: CIUDADANÍA AMBIENTAL.**

El desarrollo sostenible ha emergido como el principio rector para el desarrollo mundial a largo plazo.

En Uruguay se ha elaborado un Plan Nacional Ambiental que trata de recoger los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la temática que estamos abordado, con especial énfasis en las notas principales de los procedimientos administrativos de tercera generación, entre ellos, los ambientales.

El Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y el Sistema Nacional Ambiental (SNA) elaboraron una propuesta de base de un Plan pensada como puntapié inicial para su consideración con diferentes instituciones y sectores del Estado y la sociedad civil<sup>590</sup>.

La discusión, el diálogo y la apropiación de estas acciones, por parte de los distintos sectores de la sociedad, será clave para que el Plan no quede en el papel<sup>591</sup>.

El desarrollo sostenible satisface las necesidades de la generación presente, de una nueva ciudadanía ambiental, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades.

La transición hacia el desarrollo sostenible es una oportunidad para que los gobiernos apunten a un desarrollo más inclusivo, ambientalmente sostenible y económicamente exitoso.

El Derecho Administrativo de Hoy deberá evitar y contrarrestar los reglamentos y procedimientos opacos, engorrosos e ineficientes, fuente de corrupción y despilfarros de dineros públicos.

A fin de proporcionar una base firme para el desarrollo, los presupuestos gubernamentales deben ser integrales, transparentes y realistas: Transparencia y Ética Pública.

---

<sup>590</sup>Disponible en la web oficial del MINISTERIO DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL: <http://www.mvotma.gub.uy/planambiental-bases-objetivos-y-desafios.>; fecha de consulta: 5/3/2021.

<sup>591</sup> Disponible en la web oficial del MINISTERIO DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL: <http://www.mvotma.gub.uy/planambiental-bases-objetivos-y-desafios.>; fecha de consulta: 5/3/2021.

En línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), se impone la necesidad de un nuevo Derecho Administrativo, de un Derecho Administrativo que contemple los llamados procedimientos administrativos de tercera generación, entre ellos los ambientales, donde primen reglamentos y procedimientos ágiles, eficaces y eficientes, donde primen procedimientos transparentes, y donde prime la participación ciudadana y la libertad de información, siempre con el centro en la dignidad de la persona humana.

El camino hacia el desarrollo sostenible tiene un protagonista excluyente: el compromiso ciudadano.

## IX. ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA INTELIGENTE: EL FACTOR CLAVE PARA LA “SMART CITY”.

**SUMARIO:** 1.- ENCUADRE CONCEPTUAL Y TÉCNICO. 2.- LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y LA SMART CITY. 3.- GOBIERNO INTELIGENTE, ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: “SMART GOVERNANCE”: EL CASO URUGUAYO. 4.- SMART CITIES, URBANISMO Y NUEVAS TECNOLOGÍAS. 5.- SERVICIOS QUE PRESTAN LAS CIUDADES INTELIGENTES. 6.- LA CENTRALIDAD DE LA PERSONA HUMANA EN LAS CIUDADES INTELIGENTES. 7.- DERECHO ADMINISTRATIVO Y CIUDADES INTELIGENTES: RETOS Y DESAFÍOS.

*“...No es la metrópolis la inteligente en sí, sino primero sus habitantes, sus representantes electos, su administración, sus empresas...”<sup>592</sup>*

### 1.- ENCUADRE CONCEPTUAL Y TÉCNICO.

La Administración Electrónica constituye un aspecto fundamental para el correcto desarrollo de la Ciudad Inteligente o “Smart City”. Razón por la cual, resulta ineludible, dedicar un capítulo de nuestra Tesis, al abordaje de los aspectos más destacables de la construcción y desarrollo de la “Smart City” y su correspondencia ineludible con la Administración Electrónica, y con la buena administración electrónica.

Así, al margen de los diferentes criterios en los que se basen su diseño y funcionamiento, la ciudad debe construirse en función de las preocupaciones de los habitantes en muy distintas áreas, siempre desde un enfoque participativo y sostenible<sup>593</sup>.

Una de ellas, factor clave para la Smart City, gira en torno a la Administración Electrónica con el fin de mejorar la gestión municipal en este escenario de eficiencia. La administración electrónica se encuentra en el núcleo de las ciudades inteligentes del presente y del futuro, al tiempo que ha experimentado un importante desarrollo en solo unos años<sup>594</sup>.

---

<sup>592</sup> **DAMON, J. (2013).** – «“Smart Cities. Efficace, innovante, participative: comment rendre la ville plus intelligente?”», Disponible en: <https://www.institut-entreprise.fr/archives/smart-cities-efficace-innovante-participative-comment-rendre-la-ville-plus-intelligente>; fecha de consulta: 1/06/2021.

<sup>593</sup> **LUQUE, C. (2017).** – «Administración Electrónica, el factor clave para la smart city», Disponible en: <https://www.ogooov.com/es/blog/administracion-electronica-smart-city-2/>; fecha de consulta: 1/06/2021.

<sup>594</sup> **LUQUE, C. (2017).** – «Administración Electrónica, el factor clave para la smart city», Ob.cit.

Por un lado, las características de una ciudad inteligente abarcan, muy diferentes áreas, como la salud, la economía, la energía, los desechos urbanos o, por ejemplo, la movilidad, todas ellas apoyadas por las nuevas tecnologías como base de la innovación. Sin embargo, en última instancia éstas son en realidad una herramienta para satisfacer los requerimientos de la acción pública. No es un camino sencillo, como es fácil imaginar<sup>595</sup>.

Grandes retos y no menores oportunidades que la Smart City busca superar adaptándose a las nuevas realidades a las que los ciudadanos se enfrentan cada día teniendo en cuenta la creciente urbanización, unido al problema demográfico de la superpoblación<sup>596</sup>.

Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), constituyen el sustento fáctico y teórico para el desarrollo, la implementación y la promoción de las llamadas ciudades inteligentes, en un marco de desarrollo sostenible, ante los desafíos que día a día, nos plantea la urbanización a nivel global.

La mejora de la calidad de vida en las ciudades inteligentes, se transforma en su razón de ser, ligada intimamente al uso masivo de aplicaciones y gestión de datos, que en tiempo real, ofrecen y brindan a los ciudadanos y a los gobiernos locales, mejores soluciones y desarrollos con impactos directos en la vida cotidiana.

## **2.- LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y LA SMART CITY.**

La administración inteligente de la Smart City, por lo tanto, va mucho más allá que la ventaja que implica agilizar los trámites burocráticos: permite reducir costes, cuidar el medio ambiente, aumentar los servicios y, por supuesto, hacer la vida del ciudadano más fácil (Luque, 2017).

En la práctica, una gestión eficaz mediante una administración electrónica inteligente es esencial para el éxito de la explotación de los recursos de la municipalidad en sus diferentes áreas de acción (Luque, 2017).

Asistimos y somos protagonistas en un nuevo “ecosistema” de las ciudades inteligentes, donde su denominador común y distintivo es la hiperconexión en tiempo real e instantánea, gracias al uso de teléfonos y celulares inteligentes, dentro de una amplia gama de dispositivos móviles – que presentan nuevas versiones y actualizaciones todos los años-; ecosistema en el que confluyen Administraciones, ciudadanos y tecnología.

Tomando como referencia el informe «Mapping Smart Cities in the EU», publicado por el Parlamento Europeo, la ciudad inteligente engloba iniciativas que responden a características relacionadas con aspectos clave, como son la Gobernanza Inteligente o Smart Governance, que reúne la administración

---

<sup>595</sup> **LUQUE, C. (2017).** – «Administración Electrónica, el factor clave para la smart city», Ob.cit.

<sup>596</sup> **LUQUE, C. (2017).** – «Administración Electrónica, el factor clave para la smart city», Ob.cit.

electrónica y la participación ciudadana, y otras más, como la Intelligent Economy, Smart People, Smart Mobility, Smart Environment y Smart Life (Luque, 2017).

De hecho, si las Smart Cities están concebidas por y para los ciudadanos, su rol se revela como fundamental de cara a un concepto de ciudad inteligente que implica a sus habitantes en su administración. «No es la metrópolis la inteligente en sí, sino primero sus habitantes, sus representantes electos, su administración, sus empresas», sostiene Julien Damon, coautor del estudio del Instituto de la Empresa francés, “Smart Cities. Efficace, innovante, participative: comment rendre la ville plus intelligente?” (Luque, 2017).

De acuerdo con una investigación comunitaria, más del 90 por ciento de las ciudades europeas de más de medio millón de habitantes y el 43 por ciento de las ciudades de entre 100 y 200.000 habitantes son Smart Cities (Luque, 2017).

Dentro de este objetivo general, la administración electrónica conecta tanto con el desarrollo óptimo de proyectos inteligentes en la ciudad como con el objetivo genérico de hacer posible un modelo de ciudad unitario, que conforme un ecosistema inteligente. En este sentido, una ciudad inteligente «no es una revolución institucional sino un conjunto de modalidades de gestión más eficaz en entornos complejos», apunta Damon en el Institut de l'entreprise (Luque, 2017).

Gestión pública más eficaz y eficiente, administración electrónica en tiempo real, prestación de servicios públicos a través de dispositivos móviles, son claras dimensiones de una buena administración electrónica a nivel de la gobernanza local.

### **3.- GOBIERNO INTELIGENTE, ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: “SMART GOVERNANCE”: EL CASO URUGUAYO.-**

De nuevo volvemos al concepto de Smart Governance, un gobierno local inteligente basado en los pilares fundamentales de la administración electrónica y la participación ciudadana<sup>597</sup>.

Teniendo en cuenta, por último, que del mismo modo que existe una gran versatilidad en cuanto al concepto práctico de Smart City para cada ciudad, también el modelo de gestión que persigue el gobierno inteligente está en constante evolución. No podía ser de otro modo, considerando que la Smart City acaba de llegar y lo ha hecho para quedarse. La ciudad inteligente del futuro muy probablemente seguirá esta dinámica de la transformación como signo de identidad<sup>598</sup>.

---

<sup>597</sup> LUQUE, C. (2017). – «Administración Electrónica, el factor clave para la smart city», Ob.cit.

<sup>598</sup> LUQUE, C. (2017). – «Administración Electrónica, el factor clave para la smart city», Ob.cit.

Lejos de plantear un panorama ajeno al ciudadano, más propio de la ciencia ficción, contará con el ancla del gobierno inteligente, haciendo de la participación ciudadana y la administración electrónica un tándem ganador para satisfacer las necesidades de las presentes generaciones sin comprometer a las de mañana (Luque, 2017).

En este punto, consideramos importante referirnos, a las políticas implementadas por la Intendencia de Montevideo, capital de la República Oriental del Uruguay, de modo de ilustrar con un ejemplo práctico, la paulatina incorporación de prácticas inteligentes en la capital uruguaya.

Las ciudades inteligentes son el resultado de la necesidad de reorientar la vida hacia la sostenibilidad. Las ciudades que como Montevideo optan por este camino, desarrollan infraestructura, diálogo, innovación y tecnología para mejorar la calidad de vida, generar inclusión, brindar servicios más eficientes, reducir emisiones y generar transformaciones culturales. Si bien la tecnología es una parte fundamental para lograrlo, el concepto es mucho más amplio y la construcción de una ciudad cada vez más humana debe estar en el centro<sup>599</sup>.

Una ciudad inteligente y sostenible es aquella que coloca a las personas en el centro del desarrollo e incorpora tecnologías de la información y comunicación en la gestión urbana para mejorar la calidad de vida y alcanzar mejores condiciones de sustentabilidad a nivel ambiental. A su vez, usa estos elementos como herramienta para estimular la formación de un gobierno eficiente que brinde mejores servicios e incluya procesos de planificación colaborativa y participativa.

A nivel regional, y según el índice *IESE Cities in Motion del Centro de Globalización y Estrategia del IESE Business School*, Montevideo fue seleccionada como la tercera ciudad más inteligente de Latinoamérica tras Santiago de Chile y Buenos Aires<sup>600</sup>.

Además, fue reconocida con el premio PMO del año 2018 a la Oficina de Gestión de Proyectos del Departamento de Desarrollo Sostenible e Inteligente por parte del PMI; como finalista 2019 del Smart City Expo World Congress (Barcelona), y con un reconocimiento especial por su estrategia de control sanitario y su respuesta rápida, temprana y coordinada con el gobierno nacional en el Smart City Expo LATAM Congress en octubre de 2020.

Con la “**App Montevideo**”, la Intendencia busca centralizar en un espacio las aplicaciones de servicios digitales en las que va avanzando. La aplicación está disponible para Android e iOS y permite recibir notificaciones y novedades de servicios. Hoy centraliza nueve aplicaciones: Cómo ir; Dónde ir; Reclamos STM;

---

<sup>599</sup> **INTENDENCIA DE MONTEVIDEO (2020)**– «Desarrollo Sostenible e inteligente», Disponible en: <https://montevideo.gub.uy/desarrollo-sostenible-e-inteligente>; fecha de consulta: 15/06/2021.

<sup>600</sup> Consulta en: <https://citiesinmotion.iese.edu/indicecim/map/#>; ; fecha de consulta: 15/06/2021.

Sistema único de respuesta; Montevideo Decide; Playas; Red de baños públicos; Control ciudadano; Portal de trámites<sup>601</sup>.

La articulación y el intercambio bidireccional en los distintos canales de comunicación Intendencia-Ciudadanía se traduce en una mejora de los servicios al consultar, escuchar y responder, promoviendo la participación y el codiseño de políticas públicas. La plataforma de Cercanía Digital es una herramienta que centraliza información de las principales áreas de gestión y servicios departamentales para dar rápida respuesta a la ciudadanía. El objetivo de la iniciativa es potenciar –mediante la tecnología– el intercambio de opiniones y aportes, así como atender a las necesidades inmediatas que plantea la población, para generar un proceso participativo y colaborativo en la gestión departamental<sup>602</sup>.

La plataforma recibe, centraliza y transversaliza información vinculada al transporte y sus usuarias/os, la limpieza, el flujo vehicular en la ciudad, el control medioambiental de los espacios públicos y la interacción con la ciudadanía, entre otros<sup>603</sup>.

El sistema funciona por alertas e identifica las denuncias recibidas a través de distintos soportes, así como las que aparecen en las redes sociales: Medioambiente; Mapa de flota de limpieza, contenedores y cámaras en basurales recuperados; Sensores de niveles de calidad del aire; Calidad de playas, índice UV y habilitaciones para baño durante la temporada estival; Pluviómetro y sensores de nivel de agua de la bahía; Movilidad urbana; Mapa de ómnibus del transporte público por compañía; Cumplimiento de horarios de todas las líneas; Información del Centro de Gestión de Movilidad; Circulación de los vehículos de la Intendencia; Interacción ciudadana; Monitoreo de comentarios que alerten problemas de gestión; y Reclamos abiertos y cerrados<sup>604</sup>

#### 4.- SMART CITIES, URBANISMO Y NUEVAS TECNOLOGÍAS.

La definición de *smart cities* ha de buscarse en las normas internacionales y europeas de referencia, en particular documentos de la Comisión y el Parlamento Europeo, en textos como el *Mapping Smart Cities in the EU*, elaborado en 2014, o el informe de 2012 *Smart Cities and Communities-European Innovation Partnership*. En tales estudios se enfatizan los rasgos económicos,

---

<sup>601</sup> **INTENDENCIA DE MONTEVIDEO (2020)**– «Desarrollo Sostenible e inteligente», Disponible en: <https://montevideo.gub.uy/desarrollo-sostenible-e-inteligente>; fecha de consulta: 15/06/2021.

<sup>602</sup> **INTENDENCIA DE MONTEVIDEO (2020)**– «Desarrollo Sostenible e inteligente», Disponible en: <https://montevideo.gub.uy/desarrollo-sostenible-e-inteligente>; fecha de consulta: 15/06/2021.

<sup>603</sup> **INTENDENCIA DE MONTEVIDEO (2020)**– «Desarrollo Sostenible e inteligente», Disponible en: <https://montevideo.gub.uy/desarrollo-sostenible-e-inteligente>; fecha de consulta: 15/06/2021.

<sup>604</sup> **INTENDENCIA DE MONTEVIDEO (2020)**– «Desarrollo Sostenible e inteligente», Disponible en: <https://montevideo.gub.uy/desarrollo-sostenible-e-inteligente>; fecha de consulta: 15/06/2021.

educacionales, ambientales, de gobernanza y movilidad de las ciudades inteligentes, orientadas a la calidad de vida de sus habitantes<sup>605</sup>.

A pesar de contar con todos estos documentos, no termina de estar perfectamente claro el concepto<sup>8</sup>, por amalgama de ideas: las *smart cities* son tanto las ciudades inteligentes como las ciudades digitales, donde se emplean las TIC de modo intensivo; también son las ciudades sostenibles, con enfoques ambientales decididos; o aquellas cuyas buenas prácticas producen resultados repro-ducibles en la gestión de los transportes o de otros servicios públicos, al reducir consumos y evitar pérdidas (Rivero Ortega, Merino Estrada (2016).

El Plan Nacional de Ciudades inteligentes, que forma parte de la agenda digital española, en su versión 2 (junio de 2015) nos ofrece algunas respuestas a las cuestiones principales, si bien marcadas por la misma indefinición relativa de los documentos europeos, y de nuevo incorporando iniciativas diversificadas en ámbitos tan heterogéneos como la gobernanza y el medio ambiente. Finalmente, el concepto que se ofrece remite a una norma de AENOR: "Ciudad inteligente (*smart city*) es la visión holística de una ciudad que aplica las TIC para la mejora de la calidad de vida y la accesibilidad de sus habitantes, y asegura un desarrollo sostenible, económico, social y ambiental en mejora permanente. Una ciudad inteligente permite a los ciudadanos interactuar con ella de forma multidisciplinar y se adapta en tiempo real a sus necesidades, de forma eficiente en calidad y costes, ofreciendo datos abiertos, soluciones y servicios orientados a los ciudadanos como personas, para resolver los efectos del crecimiento de las ciudades, en ámbitos públicos y privados, a través de la integración innovadora de infraestructuras con sistemas de gestión inteligente" (Rivero Ortega, Merino Estrada (2016).

A través de diferentes iniciativas, Montevideo busca posicionarse como plataforma de experimentación. Para eso promueve el uso de tecnologías disruptivas a través de las cuales pueda ganar en productos, servicios y conocimiento.

Estos son algunos de los proyectos enmarcados en este objetivo: **Montevideo plataforma de experimentación:** A través de este programa la Intendencia busca mejorar la calidad de vida de la ciudadanía mediante el uso de la tecnología, integrando iniciativas tecnológicas basadas en dispositivos inteligentes e impulsar iniciativas que promuevan la colaboración y la cocreación con distintos actores; **Escuela de Mejora Continua (EMC):** Este programa implicó la elaboración una plataforma digital de conocimiento ubicuo que permita avanzar en forma sistemática, participativa y colaborativa, en las áreas de liderazgo, planificación, procesos y desarrollo de las personas con seguimiento

---

<sup>605</sup> RIVERO ORTEGA, R; MERINO ESTRADA, V. (2016). – «Innovación, Smart cities y Administración electrónica aplicada al urbanismo», en "El Derecho de la Ciudad y el Territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés". Disponible en: <https://vlex.es/vid/innovacion-smart-cities-administracion-668772145>; fecha de consulta: 1/06/2021.



de los resultados en tiempo real; **“Creación de Montevideo Lab”**: Montevideo Lab es un espacio dedicado a facilitar el intercambio, la interacción y la innovación entre ciudadanía y gobierno. Es un ámbito de producción, experimentación y difusión de proyectos innovadores desde el cual se generan puntos de encuentro con abordajes colaborativos y experimentales para alcanzar nuevas y mejores soluciones a los desafíos que plantea la ciudad; **Desafío Tiempo Estimado de Arribo (TEA)**: Este desafío pretendió diseñar el algoritmo que calcule los Tiempos Estimados de Arribo (TEA) de ómnibus del transporte público en tiempo casi real (NRT), mediante la implementación de componentes de la plataforma IoT Fiware. La herramienta ya se está usando para mejorar el transporte de Montevideo; **“Desafío ANII”**: Con el interés de incrementar el uso del transporte público de Montevideo, la IM propuso el desafío de diseñar soluciones que permitan remplazar el sistema actual de cobro de boletos por uno que brinde otras facilidades, con el fin de mejorar la experiencia en el uso del servicio público, tener datos del desplazamiento de las personas que utilizan el servicio y controlar en tiempo real el funcionamiento del sistema en su totalidad; **“Desafío Montevideo de la Innovación Social”**: Este espacio se creó para contar con soluciones innovadoras en el ámbito de la economía social, mediante un programa que propone espacios de trabajo para encontrar desde el uso de la tecnología soluciones comunitarias a problemas que aquejen a un barrio, una zona o un espacio cultural de la ciudad; **“Mapeo de iniciáticas ciudadanas”**: Desde el Montevideo Lab se buscó crear una plataforma abierta, colaborativa y orientada a promover, difundir, analizar y apoyar iniciativas y procesos críticos con ánimo propositivo de la ciudadanía, con especial incidencia en las transferencias al territorio, la ciudad y el espacio público. Para ello, se relevaron las iniciativas ciudadanas, sociales, empresariales o de gobierno que suponen formas alternativas y contemporáneas de practicar y transitar la ciudad, priorizando las de “practicar la ciudad”, en las que los criterios de sostenibilidad, corresponsabilidad, ética, participación, trabajo en red, economía social y solidaria, co-creación e innovación social<sup>606</sup>.

## 5.- SERVICIOS QUE PRESTAN LAS CIUDADES INTELIGENTES.

En las ciudades inteligentes se prestan multitud servicios<sup>607</sup>.

A continuación, a modo de ejemplo, Agustí Cerrillo i Martínez (2020) expone algunos de ellos.

En primer lugar, es habitual que las ciudades inteligentes presten servicios relacionados con la movilidad y el transporte. En particular, algunos ayuntamientos utilizan el Internet de las cosas para realizar el seguimiento

---

<sup>606</sup> **INTENDENCIA DE MONTEVIDEO (2020)**– «Desarrollo Sostenible e inteligente», Disponible en: <https://montevideo.gub.uy/desarrollo-sostenible-e-inteligente>; fecha de consulta: 15/06/2021.

<sup>607</sup> **CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2020)** – «Los servicios de la ciudad inteligente» en La ciudad del siglo XXI: Transformaciones y retos. Actas del XV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA). Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7726591>; fecha de consulta: 1/06/2021.

automatizado de los usuarios del transporte público o para la gestión del tráfico monitorizando los vehículos que circulan por la ciudad. Otros utilizan sensores en la vía pública o cámaras para conocer en tiempo real la situación del tráfico o identificar los problemas de congestión. También se utilizan estas tecnologías para localizar plazas disponibles para aparcar en la calle, para decidir la frecuencia del transporte público o las rutas de las flotas de reparto de productos o para establecer las tarifas variables del transporte público o los sistemas de peaje para acceder a determinadas zonas del municipio. Otros municipios utilizan semáforos inteligentes que permiten diseñar patrones o adaptar la frecuencia a las circunstancias cambiantes a lo largo de la jornada. Asimismo, algunos municipios ofrecen aplicaciones para móviles con las que las personas pueden gestionar los servicios de alquiler o uso de bicicletas. A partir de los datos generados por estos dispositivos y sensores, el ayuntamiento puede ir tomando decisiones en tiempo real respecto a la prestación del servicio de transporte o la regulación del tráfico para mejorar la movilidad en el municipio pero también pueden inferir datos útiles en relación a otras políticas, como por ejemplo, en relación al medio ambiente urbano. Todo ello puede redundar en una menor congestión, menos accidentes de tráfico o menos contaminación<sup>608</sup>.

En segundo lugar, los servicios de las ciudades inteligentes también se concretan en materia de seguridad ciudadana. El uso de la inteligencia artificial en las ciudades inteligentes tiene un impacto en el diseño de las políticas de predicción y prevención de delitos, en la respuesta a los delitos cometidos y en la resolución de los delitos. A través de sensores se puede tener conocimiento en tiempo real de la comisión de delitos y se pueden realizar mapas de criminalidad con los que predecir las zonas de mayor conflictividad. Asimismo, las cámaras y otros dispositivos electrónicos permiten el seguimiento inteligente de determinados factores de riesgo así como la identificación de sospechosos a través del reconocimiento facial o del reconocimiento de las matrículas de los vehículos. Por último, las ciudades inteligentes también utilizan algoritmos para detectar riesgos de incendios o para determinar las fincas que deben ser objeto de inspección<sup>609</sup>.

En tercer lugar, los servicios también se prestan en materia de turismo. Las ciudades inteligentes analizan los datos que genera la actividad turística para conocer el perfil de los visitantes y adaptar las políticas turísticas de los municipios a sus preferencias o intereses. Estos datos pueden ser también conocidos a través de la información que los visitantes comparten en las redes sociales o que generan a través de sus dispositivos móviles mientras están en la ciudad.

En cuarto lugar, un servicio habitual de las ciudades inteligentes es el alumbrado público. Diversas ciudades inteligentes ya disponen de farolas equipadas con sensores que permiten ajustar la intensidad de la luz a la circulación de personas o al ruido que haya en una calle. Las farolas también pueden tener sensores que pueden informar de la calidad del aire o facilitar acceso inalámbrico a Internet.<sup>58</sup>

---

<sup>608</sup> CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2020) – «Los servicios de la ciudad inteligente»; Ob. Cit.

<sup>609</sup> CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2020) – «Los servicios de la ciudad inteligente»; Ob. Cit.

Nuevamente, estos datos son analizados por los servicios del ayuntamiento para adaptar el flujo lumínico a las circunstancias de cada momento o reparar averías o incidencias. Todo ello puede suponer un ahorro importante para el municipio.

En quinto lugar, las ciudades inteligentes prestan numerosos servicios relacionados con la sostenibilidad. Así, la tecnología es utilizada en los municipios para mejorar la eficiencia en la gestión del agua, la medición de diversos parámetros relacionados con la calidad del agua y el control y reparación de fugas. La tecnología también se utiliza en el riego de parques y jardines mejorando de este modo el consumo de agua. Igualmente, en la gestión de residuos a través, por ejemplo, de la instalación de sensores en los contenedores que generan datos que permiten diseñar las rutas de los camiones de basura, conocer el nivel de reciclaje domiciliario, identificar los contenedores que se deben reparar o cobrar las tasas de recogida en función de los residuos generados. Finalmente, también se puede utilizar la tecnología en la gestión más eficiente de los edificios e infraestructuras del municipio<sup>610</sup>.

En último lugar, otros servicios propios de las ciudades inteligentes están directamente dirigidos a las personas a través de la personalización de la atención ciudadana y la prestación proactiva de servicios o las plataformas participación. Posteriormente nos referiremos a ellos con mayor atención<sup>611</sup>.

Por todo ello, al hablar de los servicios de la ciudad inteligente no podemos ceñirnos a la noción de servicio público e incluso a la de servicio de interés general para tener que incluir cualquier actividad relacionada con el giro o tráfico de la Administración pública que sea competencia de los municipios y que cumpla con los elementos que expondremos en la siguiente sección<sup>612</sup>.

## **6.- LA CENTRALIDAD DE LA PERSONA HUMANA EN LAS CIUDADES INTELIGENTES.-**

Cuando hablamos de una ciudad inteligente es habitual pensar en la tecnología y en los datos. Pero, como hemos visto, la ciudad inteligente es algo más. Son las personas que viven en ella y que disfrutan de sus servicios pero también aquellas que participan en su diseño o gestión o qué deciden qué datos se utilizan y para qué<sup>613</sup>.

En última instancia, es la tecnología al servicio de la calidad de vida de las personas. En efecto, las personas son el centro de la ciudad inteligente. A medida que se está desarrollando el modelo de la ciudad inteligente se va reforzando la posición de las personas hasta el punto de que hoy en día, autoras

---

<sup>610</sup> CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2020) – «Los servicios de la ciudad inteligente»; Ob. Cit.

<sup>611</sup> CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2020) – «Los servicios de la ciudad inteligente»; Ob. Cit.

<sup>612</sup> CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2020) – «Los servicios de la ciudad inteligente»; Ob. Cit.

<sup>613</sup> CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2020) – «Los servicios de la ciudad inteligente»; Ob. Cit.

como B. S. Noveck (2015) hablan de los *smart citizens*, los ciudadanos y ciudadanas inteligentes (Agustí Cerrillo i Martínez -2020-).

La centralidad de la persona en la prestación de los servicios en la ciudad inteligente se concreta en su posición respecto a la administración municipal. Pero también en el reconocimiento que la Administración pública haga de sus capacidades, su capital humano y social o de los recursos que puede aportar en el proceso de diseño, creación, desarrollo o gestión de los servicios de las ciudades inteligentes. Además, la centralidad de la persona en los servicios de la ciudad inteligente se concreta en la garantía de la accesibilidad a los servicios de la ciudad inteligente. También en que las personas cuenten con la capacitación digital adecuada para poder disfrutar adecuadamente de los servicios de la ciudad inteligente (Agustí Cerrillo i Martínez -2020-).

Las personas pueden encontrarse en distintas posiciones ante los servicios de la ciudad inteligente.

En primer lugar, las personas son destinatarias de los servicios de la ciudad inteligente como usuarias o consumidoras. Desde esta perspectiva, la ciudad inteligente singulariza o particulariza la prestación de los servicios, lo que a su vez supone reconocer su posición para tomar elecciones individuales que pueden influir en el servicio recibido. La ciudad inteligente también puede personalizar el servicio según el perfil de cada persona. De este modo, la persona es el centro del proceso de diseño del servicio<sup>614</sup>.

En segundo lugar, las personas también son proveedoras de datos. En la ciudad inteligente, las personas generan a cada instante multitud de datos que, como veremos posteriormente, pueden ser utilizados por las administraciones públicas para mejorar la calidad de los servicios, para personalizarlos o para orientar la conducta de las personas. Estos datos también pueden ser reutilizados para ofrecer servicios en la ciudad inteligente por parte de terceros. Desde esta perspectiva, las personas adoptan una posición esencial en el desarrollo de la ciudad inteligente puesto que sus datos son necesarios para la prestación de los servicios<sup>615</sup>.

La ciudad inteligente transforma a las personas en percepción ciudadana que puede enriquecer o mejorar los servicios. No obstante, como advierte L. Sartori (2015), esta posición también puede acabar convirtiendo a la persona en un producto, el dato, no en un actor al que se le atribuya un papel activo en la construcción de la ciudad inteligente a través de procesos participativos inclusivos y democráticos<sup>616</sup>.

---

<sup>614</sup> CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2020) – «Los servicios de la ciudad inteligente»; Ob. Cit.

<sup>615</sup> CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2020) – «Los servicios de la ciudad inteligente»; Ob. Cit.

<sup>616</sup> CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2020) – «Los servicios de la ciudad inteligente»; Ob. Cit.

## 7.- DERECHO ADMINISTRATIVO Y CIUDADES INTELIGENTES: RETOS Y DESAFÍOS.-

¿Cuál es el rol del derecho y de la administración en la reconfiguración de las ciudades a escala mundial, en especial desde una noción como la de ciudad inteligente?<sup>617</sup>

A partir de este interrogante, en “**DERECHO ADMINISTRATIVO Y CIUDADES INTELIGENTES**. La reconfiguración de las libertades públicas y la refundación de la igualdad” bajo la coordinación editorial de Grenfieth de Jesús Sierra Cadena, prestigiosos autores se proponen reflexionar sobre los nuevos conceptos y dispositivos tanto jurídicos como tecnológicos que repercuten en el derecho administrativo y en la administración pública.

En particular, los ligados a las nuevas tecnologías, como la big data y la inteligencia artificial, y cómo ellos afectan la participación política del ciudadano en el gobierno abierto, la movilidad, la integración social de grupos excluidos por género o discapacidad, las ciudades ecosostenibles y las dinámicas de la administración local y la propia definición de ciudad.

Las preguntas acá planteadas representan los primeros riesgos jurídicos identificados que puede conllevar la implementación de “ciudad inteligente”.

Y allí es donde el derecho administrativo debe comenzar a mutar en sus conceptos para prevenir jurídica y técnicamente la construcción de grupos sociales desiguales desde la falsa idea de la neutralidad tecnológica y la eficiencia económica o energética.

Como se ha destacado las ciudades inteligentes se basan, en gran parte, en la recolección de información, en la calidad y precisión de dicha información y en su gestión. Uno de los pilares de las ciudades inteligentes es la producción de información: su desarrollo pasa por obtener cada vez datos más precisos con los que mejorar el rendimiento de las instituciones y desarrollar actuaciones más ajustadas a las necesidades de los ciudadanos. En definitiva, las ciudades inteligentes se consideran vectores clave y campos de experimentación que permitan posteriormente mejorar la gobernanza regional y estatal<sup>618</sup>.

---

<sup>617</sup> **SIERRA CADENA, G. (2021)** – «Derecho Administrativo y ciudades inteligentes. La reconfiguración de las libertades públicas y la refundación de la igualdad». Disponible en: <https://editorial.urosario.edu.co/gpd-derecho-administrativo-y-ciudades-inteligentes.html>; Fecha de consulta: 1/6/2021.

<sup>618</sup> **VELASCO RICO, C. (2019)** – «La ciudad inteligente: entre la transparencia y el control»; en Revista General de Derecho Administrativo, N°50; Iustel, 2019; Disponible en: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1509545>; Fecha de consulta: 1/6/2021.

## X. BUENA ADMINISTRACIÓN EN LA ACTIVIDAD FINANCIERA DE LA ADMINISTRACIÓN: SERVICIOS FINANCIEROS PRESTADOS A TRAVÉS DE PLATAFORMAS ELECTRÓNICAS

**SUMARIO:** 1.- INCLUSIÓN FINANCIERA EN URUGUAY: FUNDAMENTO, REGULACIÓN, PRINCIPIOS. 2.- PLATAFORMAS DIGITALES: ¿NUEVAS ALIADAS DE LAS SUCURSALES BANCARIAS? 3.- OMNICANALIDAD Y TECNOLOGÍA: ACCESO A NUEVOS PRODUCTOS Y SERVICIOS. 4.- RELEVANCIA DEL DISEÑO: INTERACCIÓN DEL USUARIO CON EL MEDIO DE PAGO DIGITAL: IMPORTANCIA DE LAS COSAS SIMPLES. 5.- LA CIBERSEGURIDAD EN EL SIGLO XXI Y LA AUTENTICACIÓN A CLIENTES Y USUARIOS. 6.- REGULACIÓN DE LAS PLATAFORMAS TECNOLÓGICAS EN LA E-BANCA EN URUGUAY.

*“...los derechos de los ciudadanos como “consumidores financieros” ante una nueva dimensión de la actividad financiera de la Administración.”<sup>619</sup>*

### 1.- ENCUADRE CONCEPTUAL Y TÉCNICO.

Jaime Rodríguez-Arana subraya que el derecho a la **“buena administración”**, consagrado en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Título V, sobre “Ciudadanía”; artículo 41, sobre el “Derecho a una buena Administración”— en tanto verdadero “derecho” de los ciudadanos y obligación de las administraciones públicas que ha calado en la legislación y en la jurisprudencia como expresión aglutinante de su buen funcionamiento se ha positivado en una serie de principios específicos, mandatos y directrices para las administraciones públicas<sup>620</sup>, entre ellos, **los derechos de los ciudadanos como “consumidores financieros” ante una nueva dimensión de la actividad financiera de la Administración.**

### 2.- INCLUSIÓN FINANCIERA EN URUGUAY: FUNDAMENTO, REGULACIÓN, PRINCIPIOS.

Con fecha 29 de abril de 2014 se promulgó la Ley N° 19.210 *“Inclusión Financiera”*, reglamentada por el Decreto N° 263/015 de 28/09/2015.

La legislación promueve la universalización del acceso y uso de los servicios financieros por parte de toda la población y una transformación profunda del sistema de pagos, en el marco del conjunto de iniciativas de inclusión financiera desarrolladas por el gobierno<sup>621</sup>.

<sup>619</sup> **Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2020)** - Título V, sobre “Ciudadanía”; artículo 41, sobre el “Derecho a una buena Administración”.

<sup>620</sup> **RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2010)**. El derecho fundamental a la buena administración en la Constitución española y en la Unión Europea: ...pp. 117-149.

<sup>621</sup> Decreto N° 263/015 de 28/09/2015; Resultando: “I”.

El Título III de la Ley N° 19.210 establece la generalización del pago de remuneraciones, pasividades, beneficios sociales y otras prestaciones, honorarios profesionales y otros servicios personales prestados fuera de la relación de dependencia a través de cuentas en instituciones de intermediación financiera o instrumentos de dinero electrónico y prevé que el Poder Ejecutivo determine un cronograma para su implementación, definiendo asimismo el régimen de inembargabilidad a aplicar<sup>622</sup>.

El Título IV dispone las características básicas mínimas que deberán tener las cuentas y los instrumentos de dinero electrónico utilizados para los pagos referidos en el resultando anterior, al tiempo que garantiza el acceso a cuentas con dichas características a las empresas de reducida dimensión económica<sup>623</sup>.

El Título V de la mencionada ley modifica el régimen de retenciones dispuesto por la Ley N° 17.829, de 18 de setiembre de 2004, y crea el Crédito de Nómina.

Los artículos 75 y 76 de la referida norma regulan las situaciones en las que se realiza la venta conjunta de productos y servicios financieros y no financieros.

El artículo 79 faculta al Poder Ejecutivo a regular los precios y las condiciones de las transferencias domésticas de fondos entre instituciones de intermediación financiera.

La inclusión financiera se está convirtiendo en una prioridad para las autoridades, los organismos reguladores y las instituciones de desarrollo en todo el mundo<sup>624</sup>.

En tal sentido se considera que la inclusión financiera es un elemento que propicia siete (7) de los diecisiete (17) Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Es precisamente en este contexto y en este marco que debemos analizar y conceptualizar el fenómeno de *la prestación de servicios financieros tecnológicos a través de plataformas tecnológicas* en nuestro país y en el mundo.

Asistimos a la crisis del paradigma de la concepción tradicional del concepto de actividad financiera clásico, que en los hechos ha sido sustituido con la fuerza de un verdadero “tsunami” por las llamadas “*tecnofinanzas digitales*” y “*plataformas tecnológicas*” que han impactado en forma irreversible en el mundo de las finanzas y en relación banca-cliente.

---

<sup>622</sup> Decreto N° 263/015 de 28/09/2015; Resultando: “II”.

<sup>623</sup> Decreto N° 263/015 de 28/09/2015; Resultando: “III”.

<sup>624</sup> Disponible en la web oficial del BANCO MUNDIAL (BM): <https://www.bancomundial.org/es/topic/financialeconomicinclusion/overview>; fecha de consulta: 5/3/2021.

Las tecnofinanzas digitales, y en particular la propagación de los teléfonos móviles en el mundo, han facilitado que las poblaciones difíciles de alcanzar y las pequeñas empresas tengan acceso a servicios financieros a costos más bajos y con menores niveles de riesgo: la emisión de cédulas de identificación digitales hace más fácil que en el pasado abrir una cuenta; los pagos en efectivo digitales han ayudado a promover las cuentas para transacciones entre la población; los servicios financieros móviles dan un acceso conveniente, incluso a las personas que viven en zonas alejadas, La mayor disponibilidad de datos relativos a los clientes permite a los proveedores diseñar productos financieros digitales que se adaptan mejor a las necesidades de las personas no bancarizadas<sup>625</sup>.

### 3.- PLATAFORMAS DIGITALES: ¿NUEVAS ALIADAS DE LAS SUCURSALES BANCARIAS?

La irrupción de las llamadas **fintech** (servicios financieros a través de plataformas tecnológicas) ya preocupa, de alguna manera, a la banca tradicional.

De acuerdo con la firma PwC, cada vez más ejecutivos bancarios considera que al menos una parte de su negocio está en riesgo por la llegada de estos nuevos jugadores<sup>626</sup>.

Fintech es el nombre que se ha dado a las empresas que ofrecen servicios financieros a través de la tecnología de información, sin estar directamente relacionadas con entidades financieras<sup>627</sup>.

Fintech se origina de la combinación de las palabras *financial* y *technology*<sup>628</sup>.

*“El cajero es hoy en día lo que el operador del telégrafo fue en el pasado. Ellos tienen un 90 por ciento de probabilidad de ser reemplazados en los próximos diez años”.*

Esta categórica afirmación, con tono profético, es de Brett KING, un economista australiano y conferencista mundial que fue nombrado en el 2012 como ‘*el banquero más innovador del año*’ por la revista *American Banker*.

---

<sup>625</sup> Disponible en la web oficial del BANCO MUNDIAL (BM): <https://www.bancomundial.org/es/topic/financialeconomicinclusion/overview>; fecha de consulta: 5/3/2021.

<sup>626</sup> **JUÁREZ, Edgar (2016).** – «Es importante que banca y fintech cooperen: Pwc» en “El Economista”. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2016/08/01/importante-que-banca-fintech-cooperen-pwc>; fecha de consulta: 5/3/2021.

<sup>627</sup> **EY (2016).** – «Los retos que traen las nuevas tecnologías en el sector financiero»: Disponible en: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/retos\\_del\\_sector\\_financiero\\_clab/\\$FILE/EY-retos-nuevas-tecnologias-en-el-sector-financiero-clab.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/retos_del_sector_financiero_clab/$FILE/EY-retos-nuevas-tecnologias-en-el-sector-financiero-clab.pdf); fecha de consulta: 5/3/2021.

<sup>628</sup> **EY (2016).** – «Los retos que traen las nuevas tecnologías en el sector financiero»: Disponible en: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/retos\\_del\\_sector\\_financiero\\_clab/\\$FILE/EY-retos-nuevas-tecnologias-en-el-sector-financiero-clab.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/retos_del_sector_financiero_clab/$FILE/EY-retos-nuevas-tecnologias-en-el-sector-financiero-clab.pdf); fecha de consulta: 5/3/2021.



Aunque apocalíptico, KING se anticipa a un futuro nada lejano que ya asoma la punta de la nariz: las personas prefieren cualquier otro medio de acceso a su banco que ir de forma presencial hasta un punto físico a hacer fila o usar un cajero electrónico.

No en vano, varias de las más grandes investigadoras de mercados globales apuestan por el crecimiento exponencial de la banca móvil. Por ejemplo, Juniper Research estima que en el mundo el número de usuarios de banca móvil será superior a los 1.750 millones al finalizar el 2019, comparados con los 800 millones del 2015. Lo mismo sucede con la firma de seguridad Easy Solutions, la cual revela que hoy el 52 por ciento de los latinoamericanos utiliza internet para realizar transacciones bancarias desde un dispositivo móvil, por encima del 44 por ciento que lo hacía en el 2013.

Estas cifras evidencian el reto latente de las entidades financieras en Uruguay, que están en un camino de adaptación a las nuevas tecnologías y deben cimentar sus ofertas de servicios y valor para un público que se balancea entre la vieja escuela, que cree solo en el sello del cajero y desconfía de la seguridad de internet y canales digitales, y el nuevo usuario, que vive con un smartphone en la mano y concibe su relación con el mundo exterior a través de aplicaciones móviles.

El encanto de la banca móvil se resume en tener una sucursal financiera a la mano, sin importar el dispositivo, bien sea un computador, celular o tableta.

Asimismo en una vorágine que no se detiene el mercado financiero nacional también ha ingresado en el mundo de las aplicaciones “App”.

Estas permiten consultar saldos, obtener extractos y certificados y realizar transacciones como pagos, transferencias, avances de tarjetas de crédito y otras operaciones habituales en una oficina física<sup>629</sup>.

*“Sabemos que una de las mayores incomodidades que afrontan los usuarios de servicios financieros móviles es el uso excesivo de claves para acceder a sus aplicaciones; por ello desarrollamos la solución de Touch ID, que capitaliza los beneficios excepcionales de la tecnología biométrica para acceder a la aplicación utilizando la huella digital”,* comentaron los voceros.

Esto último es la respuesta a la segunda advertencia de Brett KING, el economista que predice el retiro forzoso de los cajeros humanos. La banca no se enfrenta a una evolución, sino a una disrupción absoluta con lo hecho y ofrecido hasta ahora. En efecto, será una banca móvil, pero más importante aún, deberá ser personalizada, inmediata, omnicanal e inteligente<sup>630</sup>.

---

<sup>629</sup> Sitio web: <http://www.eltiempo.com/carrusel/la-innovacion-de-los-bancos-en-las-plataformas-digitales-43647>

<sup>630</sup> Sitio web: <http://www.eltiempo.com/carrusel/la-innovacion-de-los-bancos-en-las-plataformas-digitales-43647>

La ausencia de regulación sobre las fintech, motiva la reflexión sobre la efectividad de los esquemas de seguridad que emplean en el ofrecimiento de transacciones financieras a sus clientes. No olvidemos que al operar en internet, las fintech enfrentan los mismos riesgos que afectan a las entidades financieras y en consecuencia, el atractivo de sus servicios debe estar acompañado de la confianza que proporcione de sus esquemas de seguridad de información<sup>631</sup>.

Cada día es más habitual oír hablar de la fintech en general o de empresas y aplicaciones como PayPal o Fintonic, las cuales cada vez ocupan un espacio mayor dentro del mundo financiero. En este artículo vamos a explicar qué son y cuál puede ser su utilidad para una más eficaz gestión de las finanzas propias<sup>632</sup>.

#### **4.- OMNICALIDAD Y TECNOLOGÍA: ACCESO A NUEVOS PRODUCTOS Y SERVICIOS.**

##### **1.- Omnicanalidad: estrategia orientada a la experiencia del cliente.**

Hoy en día un cliente de una entidad financiera tiene acceso a su dinero a través de la atención en sus oficinas, a través del internet, y a través de los servicios móviles en los Smartphones<sup>633</sup>.

Esta facilidad le permite ahorrar tiempo, realizar operaciones desde cualquier lugar interconectado y a cualquier hora de cualquier día; todo ello propicia una mayor comunicación entre el banco y sus clientes<sup>634</sup>.

La omnicanalidad es más que la multicanalidad; es la posibilidad de tener una mayor y mejor comunicación con el cliente; además, lleva a que éste sea el centro. Este cambio requiere que los recursos del banco estén coordinados para la atención a través de cualquiera de los canales, generando un cambio en la experiencia del cliente; es en sí mismo un cambio en la cultura de la organización para la atención del cliente desde cualquiera de los puntos de contacto con él como si fuera un solo canal<sup>635</sup>.

---

<sup>631</sup> **EY (2016).** – «Los retos que traen las nuevas tecnologías en el sector financiero»: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/retos\\_del\\_sector\\_financiero\\_clab/\\$FILE/EY-retos-nuevas-tecnologias-en-el-sector-financiero-clab.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/retos_del_sector_financiero_clab/$FILE/EY-retos-nuevas-tecnologias-en-el-sector-financiero-clab.pdf), fecha de consulta: 5/3/2021.

<sup>632</sup> Consulta en: <http://consultingpro.laboralkutxa.com/articulos/las-fintech-que-son-y-en-que-nos-pueden-ayudar/>

<sup>633</sup> **EY (2016).** – «Los retos que traen las nuevas tecnologías en el sector financiero»: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/retos\\_del\\_sector\\_financiero\\_clab/\\$FILE/EY-retos-nuevas-tecnologias-en-el-sector-financiero-clab.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/retos_del_sector_financiero_clab/$FILE/EY-retos-nuevas-tecnologias-en-el-sector-financiero-clab.pdf), fecha de consulta: 5/3/2021.

<sup>634</sup> **EY (2016).** – «Los retos que traen las nuevas tecnologías en el sector financiero»: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/retos\\_del\\_sector\\_financiero\\_clab/\\$FILE/EY-retos-nuevas-tecnologias-en-el-sector-financiero-clab.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/retos_del_sector_financiero_clab/$FILE/EY-retos-nuevas-tecnologias-en-el-sector-financiero-clab.pdf), fecha de consulta: 5/3/2021.

<sup>635</sup> **EY (2016).** – «Los retos que traen las nuevas tecnologías en el sector financiero»: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/retos\\_del\\_sector\\_financiero\\_clab/\\$FILE/EY-retos-nuevas-tecnologias-en-el-sector-financiero-clab.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/retos_del_sector_financiero_clab/$FILE/EY-retos-nuevas-tecnologias-en-el-sector-financiero-clab.pdf), fecha de consulta: 5/3/2021.

El nacimiento de la omnicanalidad en las instituciones financieras a nivel mundial se asocia al año 2012. Desde entonces se viene logrando mayor aceptación en los clientes, especialmente los pertenecientes a la generación del milenio, conocidos como millennials<sup>636</sup>.

La omnicanalidad es la capacidad de crear experiencias únicas para los clientes a través de distintas plataformas relacionadas, manteniendo el prestigio de la compañía y asegurando la calidad a lo largo de todas las interacciones con el cliente. La omnicanalidad representa una de las mayores oportunidades de crecimiento para cualquier sector.<sup>637</sup>

Se espera que los clientes de las entidades financieras vayan reemplazando paulatinamente el uso de los canales tradicionales (sucursales de la entidad) por el uso de los canales digitales, lo cual posibilitaría que se ofrezcan servicios más especializados en las sucursales y, con ello, renovar el concepto del canal tradicional. Las personas que hacen un uso mayor de los canales virtuales, son también los que tienen una mayor facilidad para el uso de dispositivos tecnológicos<sup>638</sup>.

## **2.- La importancia de la confianza y necesidad de control.**

El avance de la tecnología ha venido acompañado de nuevos esquemas de seguridad de información para proteger el pago por medios electrónicos; sin embargo, la sofisticación de las técnicas de engaño empleadas por los delincuentes informáticos también se han venido desarrollando, forzando a mantener siempre vigente las herramientas y protocolos de seguridad de información. En la actualidad, el mayor riesgo no está en los sistemas de información de los pagos electrónicos, en realidad está en la falta de prudencia y cautela de los usuarios porque aún no conocen lo suficientemente bien este entorno para no ser víctimas de engaños y estafas<sup>639</sup>.

El pago por internet tiene dos actores: la tecnología de información, que es el medio para hacer el pago electrónico; y la persona, que es quien tiene los fondos y que utiliza este medio para hacer el pago. En general, lo relacionado con la tecnología de información supone el uso efectivo de los componentes tecnológicos que conforman el entorno a través del cual se realiza la transacción, el cual incluye equipos y programas para crear un entorno seguro. Este entorno

---

<sup>636</sup> **EY (2016).** – «Los retos que traen las nuevas tecnologías en el sector financiero»: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/retos\\_del\\_sector\\_financiero\\_clab/\\$FILE/EY-retos-nuevas-tecnologias-en-el-sector-financiero-clab.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/retos_del_sector_financiero_clab/$FILE/EY-retos-nuevas-tecnologias-en-el-sector-financiero-clab.pdf), fecha de consulta: 5/3/2021.

<sup>637</sup> **EY (2016).** – «Los retos que traen las nuevas tecnologías en el sector financiero»: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/retos\\_del\\_sector\\_financiero\\_clab/\\$FILE/EY-retos-nuevas-tecnologias-en-el-sector-financiero-clab.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/retos_del_sector_financiero_clab/$FILE/EY-retos-nuevas-tecnologias-en-el-sector-financiero-clab.pdf), fecha de consulta: 5/3/2021.

<sup>638</sup> **EY (2016).** – «Los retos que traen las nuevas tecnologías en el sector financiero»: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/retos\\_del\\_sector\\_financiero\\_clab/\\$FILE/EY-retos-nuevas-tecnologias-en-el-sector-financiero-clab.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/retos_del_sector_financiero_clab/$FILE/EY-retos-nuevas-tecnologias-en-el-sector-financiero-clab.pdf), fecha de consulta: 5/3/2021.

<sup>639</sup> **EY (2016).** – «Los retos que traen las nuevas tecnologías en el sector financiero»: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/retos\\_del\\_sector\\_financiero\\_clab/\\$FILE/EY-retos-nuevas-tecnologias-en-el-sector-financiero-clab.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/retos_del_sector_financiero_clab/$FILE/EY-retos-nuevas-tecnologias-en-el-sector-financiero-clab.pdf), fecha de consulta: 5/3/2021.

tiene sus propias reglas y procedimientos para navegar en él sin problemas. Por otro lado, están las personas que son clientes de la entidad financiera y que tienen acceso a realizar transacciones con su dinero en este ambiente tecnológico<sup>640</sup>.

La seguridad de información en los medios de pago puede estar categorizada en tres áreas: 1) La seguridad de los sistemas de información, que incluye la infraestructura técnica y componentes de control y monitoreo de la seguridad; 2) La seguridad de la transacción, que incluye el proceso de pago seguro según la especificación de reglas y características funcionales y técnicas de la transacción; y 3) El marco legal para la operación del pago electrónico en las entidades financieras y comerciales<sup>641</sup>.

Entre los mecanismos de seguridad empleados está el control de acceso basado en la identificación y autenticación de la persona, lo cual implica que no solamente posea el usuario y la contraseña de acceso, sino que tenga un elemento adicional único que puede ser un token numérico o un elemento biométrico, como por ejemplo la huella digital. La prevención de la captura o modificación no autorizada es parte de la confidencialidad y la integridad de los datos respectivamente, lo cual considera esquemas de encriptación de información<sup>642</sup>.

## **5.- RELEVANCIA DEL DISEÑO: INTERACCIÓN DEL USUARIO CON EL MEDIO DE PAGO DIGITAL: IMPORTANCIA DE LAS COSAS SIMPLES<sup>643</sup>.**

En un medio de pago digital, no llegar a completar la transacción con facilidad y confianza puede motivar que el cliente decida utilizar otros medios disponibles y dejar éste de lado, o buscar otro mejor en el mercado.

La facilidad y confianza del usuario con el medio de pago digital se genera principalmente en el diseño de la interacción. Los componentes más importantes que habilitan este ambiente son los siguientes: el acceso a la aplicación de pago digital, el diseño del flujo de navegación en la aplicación digital, el diseño de las ayudas de consulta disponibles durante la navegación, la visualización de gráficos y textos que faciliten la navegación del usuario, y los productos promocionados en las campañas en curso.

---

<sup>640</sup> **EY (2016).** – «Los retos que traen las nuevas tecnologías en el sector financiero»: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/retos\\_del\\_sector\\_financiero\\_clab/\\$FILE/EY-retos-nuevas-tecnologias-en-el-sector-financiero-clab.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/retos_del_sector_financiero_clab/$FILE/EY-retos-nuevas-tecnologias-en-el-sector-financiero-clab.pdf), fecha de consulta: 5/3/2021.

<sup>641</sup> **EY (2016).** – «Los retos que traen las nuevas tecnologías en el sector financiero»: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/retos\\_del\\_sector\\_financiero\\_clab/\\$FILE/EY-retos-nuevas-tecnologias-en-el-sector-financiero-clab.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/retos_del_sector_financiero_clab/$FILE/EY-retos-nuevas-tecnologias-en-el-sector-financiero-clab.pdf), fecha de consulta: 5/3/2021.

<sup>642</sup> **EY (2016).** – «Los retos que traen las nuevas tecnologías en el sector financiero»: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/retos\\_del\\_sector\\_financiero\\_clab/\\$FILE/EY-retos-nuevas-tecnologias-en-el-sector-financiero-clab.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/retos_del_sector_financiero_clab/$FILE/EY-retos-nuevas-tecnologias-en-el-sector-financiero-clab.pdf), fecha de consulta: 5/3/2021.

<sup>643</sup> **EY (2016).** – «Los retos que traen las nuevas tecnologías en el sector financiero»: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/retos\\_del\\_sector\\_financiero\\_clab/\\$FILE/EY-retos-nuevas-tecnologias-en-el-sector-financiero-clab.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/retos_del_sector_financiero_clab/$FILE/EY-retos-nuevas-tecnologias-en-el-sector-financiero-clab.pdf), fecha de consulta: 5/3/2021.

En un estudio realizado por Google, se plantean los principios de la experiencia de los usuarios con aplicaciones móviles y los criterios que deben regir el diseño de las mismas.

Los principios son los siguientes<sup>644</sup>:

## **1. Adopción**

a. Pantalla de bienvenida, sugerencias e incorporación de clientes.

Es un espacio breve para generar el interés del usuario, incluye ayudas en línea.

b. Pantalla principal y navegación.

La navegación debe ser simple, clara y lógica, con foco en las acciones más importantes con sus respectivos contenidos.

c. Registro, inicio de sesión y permisos.

Información para acceso seguro.

## **2. Uso**

a. Búsqueda.

Búsqueda rápida y sencilla que permita satisfacer la necesidad.

b. Producto y servicio.

La pantalla del producto es clave para la decisión de compra; debe permitir una transacción rápida, guardar los datos y comentar el producto y la experiencia.

c. Actividad en distintos dispositivos offline.

Acceso transparente al ambiente personal del usuario desde cualquier dispositivo para cualquier transacción.

## **3. Transacciones**

a. Ofrecer la máxima comodidad.

Encontrar lo que se necesita, pasar a la caja para pagar y confirmar la transacción de manera fácil, es la conveniencia y comodidad esperada por el usuario.

## **4. Recurrencia**

---

<sup>644</sup> **EY (2016).** – «Los retos que traen las nuevas tecnologías en el sector financiero»: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/retos\\_del\\_sector\\_financiero\\_clab/\\$FILE/EY-retos-nuevas-tecnologias-en-el-sector-financiero-clab.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/retos_del_sector_financiero_clab/$FILE/EY-retos-nuevas-tecnologias-en-el-sector-financiero-clab.pdf); fecha de consulta: 5/3/2021.

a. Estado de cuenta.

Administración de datos personales y reporte de actividades de compra en el tiempo.

b. Descuentos y promociones. Opciones de descuento y puntos que motiven la fidelidad a través de beneficios apreciados.

c. Contenido y diseño.

Mejora continua de la navegación en la página y nuevas funciones.

d. Extensiones.

Contenidos complementarios de la aplicación principal para proporcionar información complementaria sobre productos.

e. Notificaciones.

Mensajes que avisan a los usuarios de eventos y nuevos productos. Son personalizados de acuerdo al perfil y preferencias del usuario.

## **6.- LA CIBERSEGURIDAD EN EL SIGLO XXI Y LA AUTENTICACIÓN A CLIENTES Y USUARIOS.**

### **1.- Autenticación y el reto de la prevención del fraude.**

La autenticación de usuarios en los sistemas está empleando mecanismos diversos basados en preguntas clave, uso de token, códigos en mensajes sms en teléfonos móviles, elementos biométricos y otros que tienen como objetivo prevenir el acceso no autorizado y la prevención del fraude<sup>645</sup>.

Los delitos informáticos no son obra de piratas o de hackers aislados. Hoy en día existen organizaciones criminales cuyo propósito es la apropiación ilícita de información o dinero, afectando a usuarios individuales y empresas<sup>646</sup>.

La suplantación de identidad de páginas web y la ingeniería social son las principales armas empleadas en estos delitos<sup>647</sup>.

---

<sup>645</sup> **EY (2016).** – «Los retos que traen las nuevas tecnologías en el sector financiero»: Disponible en: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/retos\\_del\\_sector\\_financiero\\_clab/\\$FILE/EY-retos-nuevas-tecnologias-en-el-sector-financiero-clab.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/retos_del_sector_financiero_clab/$FILE/EY-retos-nuevas-tecnologias-en-el-sector-financiero-clab.pdf); fecha de consulta: 5/3/2021.

<sup>646</sup> **EY (2016).** – «Los retos que traen las nuevas tecnologías en el sector financiero»: Disponible en: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/retos\\_del\\_sector\\_financiero\\_clab/\\$FILE/EY-retos-nuevas-tecnologias-en-el-sector-financiero-clab.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/retos_del_sector_financiero_clab/$FILE/EY-retos-nuevas-tecnologias-en-el-sector-financiero-clab.pdf); fecha de consulta: 5/3/2021.

<sup>647</sup> **EY (2016).** – «Los retos que traen las nuevas tecnologías en el sector financiero»: Disponible en: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/retos\\_del\\_sector\\_financiero\\_clab/\\$FILE/EY-retos-nuevas-tecnologias-en-el-sector-financiero-clab.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/retos_del_sector_financiero_clab/$FILE/EY-retos-nuevas-tecnologias-en-el-sector-financiero-clab.pdf); fecha de consulta: 5/3/2021.

La autenticación es la confirmación de la identidad de una persona registrada como titular de una cuenta. Esta verificación se realiza antes de que la persona pueda ejecutar una transacción por cualquiera de los canales disponibles en una entidad financiera. La autenticación resuelve la pregunta, ¿es la persona que se está presentando efectivamente el titular de la cuenta con la cual quiera hacer una transacción?

Hay tres maneras de autenticar una persona<sup>648</sup>.

La primera es mediante algo que la persona tiene y sirve para identificarlo de manera única, por ejemplo un token.

La segunda es mediante algo que solo el titular sabe, por ejemplo, una palabra clave conocida solo por esta persona.

Finalmente, mediante algo que está relacionado con una característica física, por ejemplo la huella dactilar.

Algunas personas son clientes de más de una entidad financiera, las cuales tienen aplicaciones independientes entre sí, lo que obliga al usuario a recordar diferentes identificadores y contraseñas para diferentes sistemas, y autenticarse en cada uno de ellos cada vez que desea usarlos. Además, debe mantener su información personal actualizada en todos ellos. Esta situación no sólo es incómoda para los usuarios, sino que lleva a que estos realicen prácticas que comprometen la seguridad de sus sistemas, como son<sup>649</sup>:

- a. Uso de contraseñas poco seguras (fecha de nacimiento, nombres de familiares)
- b. Anotación de las contraseñas en papel o documentos de texto
- c. Reutilización de contraseñas en diferentes sistemas.

## 2.- ¿Autenticación: autorización?

Es necesario hacer una distinción entre la autenticación y la autorización.

La autenticación de una persona en un sistema consiste en certificar que el usuario es quien dice ser; por otro lado la autorización consiste en dar acceso al usuario a una serie de funciones del sistema una vez que ya ha ingresado. Es decir, luego de ingresar con el usuario, contraseña y código token a la página de internet de una institución financiera, el usuario por sus características de cliente tiene definidos accesos a funciones como consulta de saldo o últimos

---

<sup>648</sup> EY (2016). – «Los retos que traen las nuevas tecnologías en el sector financiero»: Disponible en: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/retos\\_del\\_sector\\_financiero\\_clab/\\$FILE/EY-retos-nuevas-tecnologias-en-el-sector-financiero-clab.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/retos_del_sector_financiero_clab/$FILE/EY-retos-nuevas-tecnologias-en-el-sector-financiero-clab.pdf); fecha de consulta: 5/3/2021.

<sup>649</sup> EY (2016). – «Los retos que traen las nuevas tecnologías en el sector financiero»: Disponible en: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/retos\\_del\\_sector\\_financiero\\_clab/\\$FILE/EY-retos-nuevas-tecnologias-en-el-sector-financiero-clab.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/retos_del_sector_financiero_clab/$FILE/EY-retos-nuevas-tecnologias-en-el-sector-financiero-clab.pdf); fecha de consulta: 5/3/2021.

movimientos, pero no tiene autorizado la transferencia de fondos a otras cuentas o pagos de servicios, para ello debe ingresar otra nueva clave de autorización<sup>650</sup>.

Autenticación y autorización son dos conceptos esenciales de la nueva dimensión de la actividad financiera que se encuentran plasmados en los nuevos contratos que se firman entre Banca y Clie

### **3.- Un nuevo blanco para los ciberataques.**

Un nuevo objetivo para los delincuentes informáticos son los Smartphones a los que están apuntando toda la batería de recursos sofisticados que poseen. Estos dispositivos presentan algunas vulnerabilidades técnicas que se acompañan con la negligencia o inocencia de los usuarios al manejar su teléfono<sup>651</sup>.

Cada vez hay más probabilidades de que se concreten problemas de seguridad debido a que los Smartphones poseen una creciente capacidad y potencia que casi los convierten en pequeñas computadoras personales<sup>652</sup>.

## **7.- REGULACIÓN DE LAS PLATAFORMAS TECNOLÓGICAS EN LA E-BANCA EN URUGUAY<sup>653</sup>.**

Uruguay, como la mayoría de los países de la región, carece aún de una regulación específica de rango legal o reglamentario que contemple este nuevo fenómeno de la prestación de servicios financieros a través de plataformas tecnológicas.

La regulación de las plataformas tecnológicas y de los servicios financieros en la llamada “E-Banca” impone la consideración de una serie de cláusulas que surgen de los distintos contratos, que tanto la Banca Pública como la Banca Privada ponen a consideración y firma de sus clientes, como condición excluyente, para hacer uso de tales servicios.

---

<sup>650</sup> EY (2016). – «Los retos que traen las nuevas tecnologías en el sector financiero»: Disponible en: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/retos\\_del\\_sector\\_financiero\\_clab/\\$FILE/EY-retos-nuevas-tecnologias-en-el-sector-financiero-clab.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/retos_del_sector_financiero_clab/$FILE/EY-retos-nuevas-tecnologias-en-el-sector-financiero-clab.pdf); fecha de consulta: 5/3/2021.

<sup>651</sup> EY (2016). – «Los retos que traen las nuevas tecnologías en el sector financiero»: Disponible en: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/retos\\_del\\_sector\\_financiero\\_clab/\\$FILE/EY-retos-nuevas-tecnologias-en-el-sector-financiero-clab.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/retos_del_sector_financiero_clab/$FILE/EY-retos-nuevas-tecnologias-en-el-sector-financiero-clab.pdf); fecha de consulta: 5/3/2021.

<sup>652</sup> EY (2016). – «Los retos que traen las nuevas tecnologías en el sector financiero»: Disponible en: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/retos\\_del\\_sector\\_financiero\\_clab/\\$FILE/EY-retos-nuevas-tecnologias-en-el-sector-financiero-clab.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/retos_del_sector_financiero_clab/$FILE/EY-retos-nuevas-tecnologias-en-el-sector-financiero-clab.pdf); fecha de consulta: 5/3/2021.

<sup>653</sup> *A los efectos de abordar el presente Capítulo haremos referencia a cláusulas que surgen del estudio de los contratos que el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) pone a consideración y firma de sus clientes de plataformas tecnológicas y E-Banca.*



Como se podrá apreciar son contratos tipo, de pura adhesión, que la banca ofrece a sus clientes que no pueden hacerles ningún tipo de comentarios ni modificaciones, con lo cual, o aceptan las reglas para acceder a tales servicios o no podrán hacer uso de los mismos.

Esta dificultad inicial se acrecienta aún más en el entendido de que la mayoría de los clientes que firman tales contratos no los leen o apenas se limitan a hacer una lectura muy parcializada o ínfima de sus condiciones, sin valorar quizás, el alcance y la importancia de su firma en tales contratos por el volumen de transacciones bancarias y operaciones a las que podrán acceder en un minuto y con tan solo un “clic”.

A la falta de regulaciones legales y reglamentarias reseñada, se suma entonces la escasa concientización del usuario de estos servicios sobre el valor de su conformidad y/o adhesión a todas las cláusulas que vamos a analizar, y de los eventuales problemas o inconvenientes que pueden acontecer ante un mal o no autorizado uso de los servicios sin ningún tipo de responsabilidad – por lo menos así surge de los contratos- para el Banco.

En tal sentido haremos referencia, a simple título enunciativo, a cláusulas tales como el objeto, los medios de identificación, las obligaciones del usuario, la responsabilidad del usuario; la pérdida u olvido de la clave; las responsabilidades del Banco; las pruebas de las operaciones y el relevamiento del secreto bancario.

#### **1.- Objeto<sup>654</sup>.**

*A través de estas plataformas, los clientes pueden realizar a distancia una serie de operaciones bancarias, detallándose las transacciones habilitadas que varían según el perfil contratado.*

*A modo de ejemplo podemos hacer referencias a las siguientes transacciones:*

- *Información sobre cuentas y productos.*
- *Consultas de saldos y movimientos.*
- *Transferencias entre cuentas propias.*
- *Transferencias a cuentas de terceros pre-contratadas.*
- *Transferencias a cuentas de terceros libre.*
- *Giros a dependencias.*
- *Pagos de tarjetas de crédito propias.*
- *Pagos de tarjetas de créditos de terceros.*
- *Pagos de servicios.*
- *Bloqueo de tarjeta de débito.*
- *Exceptuar cuentas o productos adheridos.*
- *Solicitud de chequeras.*
- *Modificación de datos personales.*
- *Desbloqueo de clave personal.*
- *Modificación de preguntas de seguridad.*
- *Información General Financiera.*

---

<sup>654</sup> Cláusula extraída a modo ilustrativo del modelo de contrato BROU para acceder a tales servicios.

- *Ingreso de suscripciones de Obligaciones Negociables.*

*A tales efectos, el cliente deberá utilizar su número de identificación personal (“Clave”) asociado a su medio de identificación personal (“Usuario”).*

*Los canales para realizar las operaciones a distancia habilitados a la fecha son: Banca por Internet, Banca por teléfono, Banca por celular; pudiendo incorporarse en el futuro otros canales, los que podrán – siempre que el Banco lo estime conveniente- ser utilizados por el Usuario mediante los medios de identificación que se detallaran a continuación.*

Debemos poner el acento en las cuentas respecto de las cuales se podrá operar por acceso remoto o a distancia, y el tipo de operaciones que podrán realizarse a su respecto.

Hay que detenerse por un instante en el volumen y alcance de las transacciones que el cliente puede realizar una vez que ha ingresado a la plataforma tecnológica que van desde el simple acceso a la información de sus cuentas hasta la realización de transferencias y consulta sobre sus datos personales y claves, entre otros.

## **2.- Medios de identificación<sup>655</sup>.**

*La Banca proporcionará al cliente el medio de identificación personal (número de Usuario) y habilita al usuario a generar su clave de acceso al sistema, quien la genera, declarando que la misma es de su único y exclusivo conocimiento.*

*Ambas partes declaran que dichos medios (Número de Usuario y Clave) son equivalentes a la firma del Usuario ante el Banco.*

*Dichos medios serán los únicos habilitados para ser utilizados en los distintos canales operativos para solicitar y ejecutar servicios bancarios por acceso remoto o a distancia.*

Este punto referido a los medios de identificación es quizás uno de los de mayor trascendencia porque evidencia, a nuestro entender, la crisis del paradigma de la actividad financiera y la nueva concepción de las relaciones Banca- usuario.

La equivalencia del Número de Usuario y de la Clave a la firma del Usuario ante el Banco significa ni más ni menos que el adiós definitivo a la firma en su concepción clásica y tradicional.

Lo cual quiere decir que una vez ingresado el usuario con su número y clave, para la plataforma tecnológica y para el Banco, siempre será el cliente el que ingresa, que a su vez se lo tendrá como único responsable del uso de las distintas prestaciones del sistema y de todas las operaciones que pudieren realizarse, sin ninguna responsabilidad para el propio Banco.

---

<sup>655</sup> Cláusula extraída a modo ilustrativo del modelo de contrato BROU para acceder a tales servicios.

### **3.- Obligaciones del usuario<sup>656</sup>.**

*Son obligaciones del Usuario:*

- a) *Utilizar los instrumentos de acuerdo con las condiciones del contrato.*
- b) *Solicitar al emisor, o a quien sea designado por éste, toda la información que estime necesaria acerca del uso del mismo al acceder por primera vez al servicio o ante cualquier duda que se le presente posteriormente.*
- c) *Modificar y actualizar el código de identificación personal (“Clave”; “Password”; “Pin”) u otra forma de autenticación asignada por el emisor, siguiendo las recomendaciones otorgadas por éste.*
- d) *No divulgar el código de identificación personal u otro código, ni escribirlo en el instrumento electrónico o en un papel que se guarde con él. Además, deberá tomar las medidas adecuadas para garantizar su seguridad.*
- e) *Guardar el instrumento electrónico en un lugar seguro y verificar periódicamente su existencia.*
- f) *Destruir los instrumentos electrónicos vencidos o devolverlos al emisor.*
- g) *No digitar el código de identificación personal en presencia de otras personas, aun cuando pretendan ayudarlo, ni facilitar el instrumento electrónico a terceros, ya que el mismo es de uso personal.*
- h) *Informar al Emisor, inmediatamente al detectarlo, sobre:*
  - *el robo o extravío del instrumento electrónico,*
  - *aquellas operaciones que no se hayan efectuado correctamente,*
  - *el registro en su cuenta de operaciones no efectuadas,*
  - *fallos o anomalías detectadas en el uso del servicio (retención de tarjetas, diferencias entre el dinero dispensado o depositado y lo registrado en el comprobante, no emisión de comprobantes, etc.).*
- i) *No utilizar los dispositivos del sistema cuando se encuentren mensajes o situaciones de operación anormales.*
- j) *No responder a intentos de comunicación por medios y formas no acordados con el emisor.*

El menú de obligaciones del usuario es extenso y refieren básicamente a no infringir ninguna de las condiciones de uso de los contratos de e-banca.

### **4.- Responsabilidad del usuario<sup>657</sup>.**

*El Usuario acepta y declara expresamente su total responsabilidad por todas y cada una de las operaciones y/o solicitudes de prestaciones, que se realicen con los medios de identificación personal recibidos en el acto.*

*Es responsable el Usuario de utilizar el servicio en forma personal, no pudiendo ceder ni transferir a terceros los derechos emergentes de este contrato, asumiendo la más absoluta y exclusiva responsabilidad por toda operación que*

---

<sup>656</sup> Cláusula extraída a modo ilustrativo del modelo de contrato BROU para acceder a tales servicios.

<sup>657</sup> Cláusula extraída a modo ilustrativo del modelo de contrato BROU para acceder a tales servicios.

*podiera realizar cualquier persona no habilitada por el Banco con los datos y las claves de identificación personal que le fueron entregados.*

*Serán de cargo del Usuario todo riesgo, daño o perjuicio que se le ocasionen al Banco por el mal cumplimiento de las Instrucciones recibidas.*

La cláusula de “responsabilidad del usuario” exonera en forma completa y sin excepciones al banco por cualquiera de las operaciones y/o solicitudes de prestaciones que se realicen a nombre del usuario en caso de que éste no lo fuera.

De acuerdo a esta cláusula el Banco no admite la posibilidad de que un tercero no usuario ingrese con el número de usuario y clave y efectúe distintos tipos de operaciones y/prestaciones; lo cual se agrava al disponer que “*serán de cargo del Usuario todo riesgo, daño o perjuicio que se le ocasionen al Banco por el mal cumplimiento de las Instrucciones recibidas*”.

Con lo cual, resulta más que llamativo y exorbitante que el usuario sea responsable único y exclusivo de todas las operaciones y/prestaciones que soliciten en el sistema; que el Banco ni siquiera admita la posibilidad de que las mismas sean efectuadas por un tercero no autorizado; y lo que es más gravoso aún, en caso de que esto aconteciere, los riesgos, daños o perjuicios que se generasen serán de cargo del usuario.

#### **5.- Pérdida u olvido de la clave<sup>658</sup>.**

*El Usuario acepta que en caso de olvido de su clave de identificación personal, el Banco no le suministrará duplicado de la clave. En tales casos atendiendo a las justificaciones que formule el usuario y luego de requerir las comprobaciones y efectuar los controles que estime necesarios, podrá el Banco rehabilitar el servicio mediante la generación de nuevas claves de identificación personal.*

#### **6.- Pérdida, robo o mal uso de los medios identificatorios<sup>659</sup>.**

*El Banco deslinda toda responsabilidad emergente de la pérdida, robo o mal uso de los medios identificatorios: Número de Usuario, Clave, Llave digital.*

*En tales casos, el Usuario se obliga a realizar de inmediato la denuncia al Banco ya sea por escrito o en forma telefónica, el que le asignará un número de denuncia que la identifica, sin perjuicio de la denuncia policial o judicial correspondiente.*

---

<sup>658</sup> Cláusula extraída a modo ilustrativo del modelo de contrato BROU para acceder a tales servicios.

<sup>659</sup> Cláusula extraída a modo ilustrativo del modelo de contrato BROU para acceder a tales servicios.

*El Usuario será responsable de las operaciones que eventualmente se realicen con sus medios de identificación, hasta la recepción de la denuncia por el Banco.*

En línea con lo que venimos analizando, en caso de pérdida, robo o mal uso de los medios identificatorios, la denuncia de tales extremos ante el Banco es clave en sede de responsabilidad, en la medida que la responsabilidad será eventualmente del Banco sólo a partir de la recepción de la denuncia.

#### **7.- Responsabilidades del Banco<sup>660</sup>.**

*El Banco brindará posibilidades de acceso directo a sus servicios bancarios, sin asumir responsabilidad alguna en el caso que el USUARIO no pueda realizar operaciones contratadas por fuerza mayor, por falta de dinero en las cuentas, por supresión del servicio, por falta de energía eléctrica, por falla del equipo o por cualquier otra causa no imputable al Banco.*

*El usuario exime al Banco de toda responsabilidad por los daños o perjuicios generados por eventuales suspensiones de los servicios, aún cuando se hubiesen realizado los débitos en las cuentas correspondientes.*

#### **8.- Medidas de seguridad para el Usuario<sup>661</sup>.**

*El Usuario acepta que el Banco, con la finalidad de protegerlo de accesos indebidos, resuelva bloquear total o parcialmente su acceso a los servicios, durante el tiempo que lo estime necesario, sin necesidad de notificación previa de ninguna naturaleza.*

*Asimismo el Banco determinará el modo de rehabilitación del servicio.*

#### **9.- Fondos Propios<sup>662</sup>.**

*El Usuario se compromete a mantener en todo momento fondos suficientes para cubrir los pagos o transferencias que solicite. En caso de carecer de fondos en sus cuentas el Banco no tendrá obligación alguna de cubrir los pagos o procesar las transferencias.*

*Si el USUARIO hiciere una transacción que se atendiera aún sin los fondos suficientes en las cuentas del mismo, aquél se obliga a devolver los fondos de inmediato, pudiendo el BANCO, en caso contrario, debitar el importe correspondiente de cualquier otra cuenta que el USUARIO mantuviera en el BANCO o compensarlo con cualquier crédito que mantuviere con él.*

---

<sup>660</sup> Cláusula extraída a modo ilustrativo del modelo de contrato BROU para acceder a tales servicios.

<sup>661</sup> Cláusula extraída a modo ilustrativo del modelo de contrato BROU para acceder a tales servicios.

<sup>662</sup> Cláusula extraída a modo ilustrativo del modelo de contrato BROU para acceder a tales servicios.

## 10.- Pruebas de las operaciones<sup>663</sup>.

*El Usuario reconoce como prueba fehaciente de las operaciones que realice a distancia a través del sistema previsto en este Contrato, los registros informáticos que las documenten que obren en poder del BANCO, así como los comprobantes que expidan el Banco, que contengan datos de su/s cuenta/s actuales y futuras y transacciones efectuadas.*

## 11.- Relevamiento de secreto bancario<sup>664</sup>.

*El Usuario releva al Banco del secreto profesional bancario para cada caso en que se solicite o brinde información mediante el uso de los medios identificatorios previstos en presente, exonerándolo de toda responsabilidad al respecto, reconociendo que la información recibida a través del sistema no será considerada violatoria del secreto profesional bancario por cuanto declara ser él mismo quien habrá de solicitar y recibir la información de su o sus cuentas a través del servicio.*

De acuerdo a lo dispuesto en esta cláusula, el usuario releva en forma expresa al Banco del secreto profesional bancario para cada caso en que se solicite o brinde información mediante el uso de los medios identificatorios, a los cuales ya hemos hecho referencia: número de usuario y clave.

Asimismo el usuario exonera al Banco de toda responsabilidad al respecto, reconociendo que la información recibida a través del sistema no será considerada violatoria del secreto profesional bancario por cuanto **“declara ser él mismo”** quien habrá de solicitar y recibir la información de su o sus cuentas a través del servicio.

El giro empleado **“declara ser él mismo”** resume por sí sólo el nuevo concepto de consentimiento a todos estos efectos, fundamento de todas las prestaciones y operaciones financieras prestadas a través de plataformas tecnológicas.

Esto es, una vez que el usuario firma el contrato de e-Banca con el banco prestador, a los efectos de éste último será siempre él el que ingrese a la plataforma, consulte saldos de cuentas, haga transferencias, vacíe una cuenta, modifique datos personales, cambie las contraseñas entre otras operaciones.

Con acierto señala Leonardo Costa (2010) que el secreto bancario tuvo larga evolución en nuestro derecho, y es mucho lo que se ha discutido y se discute sobre la conveniencia de la consagración de un secreto bancario más flexible, sobre su vinculación con el derecho a la intimidad, así como sobre sus reformas,

---

<sup>663</sup> Cláusula extraída a modo ilustrativo del modelo de contrato BROU para acceder a tales servicios.

<sup>664</sup> Cláusula extraída a modo ilustrativo del modelo de contrato BROU para acceder a tales servicios.

en el marco de una política de adecuación de la normativa interna a las exigencias del mundo globalizado<sup>665</sup>.

Este deber de secreto se constituye en la obligación que tienen las entidades de intermediación financiera, de no divulgar los datos de sus clientes. Desde el punto de vista del cliente, por otra parte, implica la garantía del derecho a la intimidad sobre su información confidencial. En nuestro país, el secreto bancario tuvo siempre una protección fundamentada en la confianza que los particulares depositan en el sistema financiero, lo que permitió, entre otras cosas, el normal y correcto desarrollo del mismo<sup>666</sup>.

El secreto bancario se erige como la forma de protección que el legislador dio a la intimidad del cliente financiero, particularmente caracterizado como una herramienta que permitió dar estabilidad al sistema financiero. Fue con el secreto bancario, entre otras cosas, que nuestro sistema adquirió firmeza y desarrollo, como una plaza financiera de confianza, aspecto fundamental para el desenvolvimiento del mercado bancario, sobre el que se asienta el ahorro público<sup>667</sup>.

Asistimos en consecuencia a una nueva dimensión del concepto y del alcance tradicional del secreto bancario, de vasta regulación en nuestro derecho positivo: el secreto bancario en el marco de las operaciones y/o prestaciones efectuadas a través de plataformas tecnológicas en el universo de la *e-banca*.

Hoy en día nuestra legislación sobre secreto bancario (Decreto-Ley N° 15.322 - 1982- y modificativas) deberá aggiornarse a los efectos de dar cabida a este fenómeno de los servicios financieros prestados a través de plataformas tecnológicas de modo de proteger y dar garantías a este nuevo "cliente financiero".

---

<sup>665</sup> **COSTA FRANCO, L. (2010)**. – «Nuevas normas sobre secreto bancario en Uruguay»; Cita Online: UY/DOC/548/2010; La Ley On Line.

<sup>666</sup> **COSTA FRANCO, L. (2010)**. – « Nuevas normas (...)», *loc. cit...*

<sup>667</sup> **COSTA FRANCO, L. (2010)**. – « Nuevas normas (...)», *loc. cit...*

## XI.- CONCLUSIONES.

1. El Derecho Administrativo no se enfrenta a una evolución, sino a una disrupción histórica con lo hecho y ofrecido hasta ahora. La emergencia en tiempos de pandemia ha mostrado la necesidad de fortalecer los fundamentos clásicos y constitutivos del Estado de Derecho: controles independientes, transparencia, separación de poderes, ejercicio y respeto irrestricto de los Derechos Humanos fundamentales, con un impostergable y necesario fortalecimiento de la Administración Pública Electrónica, y de sus principios elementales, como el derecho a **la buena e-Administración, en una necesaria correspondencia con la inteligencia artificial**, llamada a tener un crecimiento exponencial en los próximos años.
2. Una conexión imprescindible se plantea en la actualidad entre **la buena administración y la inteligencia artificial**, en un enfoque multidisciplinario donde se analicen y se discutan los principales retos jurídicos, éticos e institucionales para su aplicación, -sí, de la aplicación de la inteligencia artificial- en la Administración Pública, en un debate y discusión que trasciende y sobrepasa las fronteras jurídicas, e impone una abordaje desde distintas disciplinas, en la medida de que, actualmente, y en los próximos años, especialmente luego de la pandemia de la Covid-19, su aplicación e implementación en las sociedades modernas y en las Administraciones Públicas digitalizadas, será, sin dudas, el común denominador, con grandes riesgos y desafíos.
3. La incorporación por la Administración Pública de las nuevas tecnologías (*Información, Comunicaciones e Inteligencia Artificial*) en **el ecosistema digital de internet y de las redes sociales** ha provocado un verdadero “*tsunami*” en los institutos clásicos y constitutivos del Derecho Administrativo, en sus cimientos, impactando en los paradigmas tradicionales de la relación clásica entre Administración – Personas: un antes y un después, que ha cambiado para siempre y en forma abrupta, sin retorno, **y aquí finca el gran desafío para el nuevo Derecho Administrativo de hoy y de los años venideros.**
4. **El Derecho** nunca puede estar ajeno a lo que ocurre en la sociedad, **es su más fiel reflejo**, en cada rincón de la historia, en cada momento que la sociedad ha atravesado, y con ello, las normas, las regulaciones y todos los institutos clásicos, que en el pasado, *se pensaban, se estudiaban, se procesaban, se creaban y se proyectaban para regular las situaciones jurídicas durante años, por no decir siglos.* Hoy, la realidad actual exige otro tipo de regulaciones, y mucho más allá de esto, soluciones prácticas y eficaces a los problemas de los ciudadanos en tiempo real, y es en éste punto en particular, **donde la buena administración electrónica cobra su real valor y dimensión, porque las exigencias de una nueva**



**ciudadanía hacia la Administración Pública son y serán cada vez más desafiantes.**

5. Una nueva ciudadanía más participativa, más hiperconectada e hiperinformada a través de las tecnologías, las comunicaciones, la inteligencia artificial, internet y las redes sociales, impone nuevos desafíos y nuevas exigencias no sólo al Derecho Administrativo de siempre, sino a todo el Derecho. Esta sociedad hiperconectada e hiperinformada y mucho más participativa, con **ciudadanos “digitales”**, exige a la Administración Pública **nuevas soluciones en tiempos y en condiciones inesperadas e insospechadas, hasta hace muy poco tiempo.**
6. En este contexto complejo y lleno de incertidumbres, a lo largo de la investigación, hemos demostrado que estamos convencidos de que **la buena administración, principio general, en su dimensión electrónica, se ha convertido en el nexo conductor, esencial, imprescindible, indispensable, entre los institutos clásicos y tradicionales del Derecho Administrativo, y las nuevas dimensiones que hemos estudiado**, pero sin prescindir jamás de las bases clásicas de nuestra disciplina. En tal sentido, **la tradicional servicialidad administrativa centrada en la persona humana debe mantenerse más vigente y fuerte que nunca**, y hay que reforzarla, en el entendido de que constituye el verdadero sustento del nuevo Derecho Administrativo y de las nuevas formas de interrelación entre la Administración y las personas. En este punto no se puede ceder ni retroceder ni un sólo casillero, y más ante los avances cada vez más cercanos e impactantes de la inteligencia artificial.
7. La **conceptualización clásica de la buena administración**, adquiere también, al influjo de las tecnologías de la Información, de las Comunicaciones, de la inteligencia artificial, del internet y de las redes sociales, **una nueva dimensión, ajustada y funcional a las nuevas necesidades de la Administración Pública, de una nueva Administración Pública, más transparente, más participativa y más cercana a una nueva ciudadanía digital, con nuevas preocupaciones y exigencias.** No podemos analizar este nuevo Derecho Administrativo sin enfocarnos en su núcleo más duro, consecuencia directa, de la nueva conceptualización del concepto de Buena Administración, o más precisamente, en el concepto de **la buena e-Administración.**
8. Esta nueva realidad, esta “**nueva normalidad**”, nos impone, en forma necesaria, prestar especial atención al **cuidado, a la gestión y a la manipulación adecuada de los datos personales, -datos personales críticos y sensibles-** en una sociedad “**hiperdigitalizada**” que van a impregnar estos nuevos procedimientos administrativos electrónicos, en un proceso de digitalización vertiginoso que contará con una multiplicidad de claves, contraseñas, permisos y firmas electrónicas que deberán estar

sometidos a rigurosos protocolos de control y de seguridad de la información, en la medida de que la privacidad es otro de los derechos frontalmente amenazados por los avances en **Inteligencia Artificial (IA)**.

9. La Inteligencia Artificial será protagonista excluyente de la nueva vida en sociedad y debe reflejarse en políticas públicas modernas y pragmáticas que, en forma necesaria, la incorporen en las agendas de los gobiernos y los foros internacionales, sin olvidarnos jamás, que para que el cambio tecnológico sea asumido y no sufrido por la Administración y también por la Sociedad - como ya lo hemos señalado- no sólo se requiere una adecuación del Derecho a la nueva realidad emergente, sino además ***una fuerte e inexorable capacitación e inducción a los funcionarios públicos, en un contexto en el cual, las nuevas dimensiones de la Administración Pública inteligente, inmediata y multicanal*** llegaron para quedarse y suponen un enorme desafío para los operadores del derecho y de los servicios públicos en su conjunto.
  
10. Un giro empleado por Juli Ponce Solé (2019) no puede pasar desapercibido para nadie: “...estableciendo una reserva para humanos en el ejercicio de potestades discrecionales...” en el contexto de un marco regulador de la actividad automatizada; giro o aseveración que significa, sin dudas, una alerta sobre los usos de la inteligencia artificial y sobre los riesgos de la automatización; y una futura y posible prescindencia de los humanos, de las personas, de la cual aún no tenemos real dimensión y abordaje; o quizás lo evitamos ver y visualizar como algo más que posible y cercano; o queremos convencernos como sociedad, de que aún estamos muy lejos de esa realidad.
  
11. La transparencia, en tanto nota típica e irrenunciable de un Estado de Derecho, juega un papel clave en la democratización y el acceso de los ciudadanos a información relevante en poder de la Administración Pública, en el marco de la llamada rendición de cuentas ciudadana. Un Estado es o no es transparente, y esto forma parte de la forma en como se posiciona tanto frente a sus ciudadanos como frente a la comunidad internacional. El acceso a la información pública, y la transparencia tanto activa como pasiva, han adquirido con el correr de los años, nuevas dimensiones al influjo de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, con el impacto de las redes sociales. Hoy en día, cualquier organismo público relevante a nivel global, para dar cumplimiento a sus obligaciones de transparencia y para satisfacer las necesidades de la ciudadanía digital y de una sociedad “hiperconectada” e “hiperinformada”, posee no sólo un portal web oficial – primera y otrora nota de la transparencia activa- sino además cuenta con distintos perfiles y canales en más de una red social oficial: Twitter, Facebook, Instagram, LinkedIn, entre otras. La publicación de información pública en portales web oficiales no alcanza hoy para satisfacer las necesidades actuales de una ciudadanía digital, que seguramente accederá a tal información, a

través de redes sociales, lo cual es sumamente positivo, ya que más canales oficiales de comunicación son sinónimo de más y mejor transparencia, y de interacción entre los ciudadanos y la Administración.

12. Este crecimiento exponencial de canales de comunicación para una gestión transparente pasó de portales web oficiales sin interacción e intercambio con los ciudadanos a una multiplicidad de redes sociales con interacciones permanentes con los ciudadanos que, a su vez, se transforman en **verdaderos activos digitales** al compartir la información oficial en sus distintas redes sociales. En plena pandemia de la covid-19, las redes sociales oficiales de las autoridades sanitarias (Por ejemplo perfiles de la red social Twitter de Ministerios de Salud Pública) han tenido un rol protagónico para difundir todo tipo de información sanitaria relevante al instante, en tiempo real y de manera confiable, y asimismo, como pilares del combate de la desinformación en salud.
  
13. El concepto de “Desarrollo Sostenible” ha emergido con fuerza como el principio rector para el desarrollo mundial a largo plazo. En línea con los **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**, se impone la necesidad de un nuevo Derecho Administrativo, de un Derecho Administrativo que contemple los llamados procedimientos administrativos de tercera generación, entre ellos los ambientales – entre otros- donde primen reglamentos y procedimientos ágiles, eficaces y eficientes, donde primen procedimientos transparentes, y donde prime la participación ciudadana y la libertad de información, siempre con el centro en la dignidad de la persona humana. El camino hacia el desarrollo sostenible tiene un protagonista excluyente: el compromiso ciudadano, **en un cambio de paradigma al cual se enfrenta la sociedad hoy en día, desde la presencialidad – que hasta ahora - era el común denominador del relacionamiento entre Administración y Ciudadanos, hacia la virtualidad como nueva nota distintiva en el relacionamiento entre Administración y Ciudadanos, Administración Electrónica, en la cual, en muy poco tiempo, todos o la gran mayoría de los trámites y gestiones, así como todos sus pronunciamientos y resoluciones, serán electrónicos.**
  
14. **De ahí la importancia de contar con la infraestructura pública necesaria que acompañe esta nueva Administración Electrónica**, en su relacionamiento con la ciudadanía digital, de modo de que ninguna persona quede excluida de la “nueva normalidad”, minimizando con políticas públicas eficientes toda posible brecha digital. En este cambio de paradigma que vivimos en todas las esferas de nuestra vida, del cual la Administración Pública y el Derecho Administrativo no son ajenos, **el concepto de buena administración electrónica es, y tiene que ser, y estamos convencidos que así será, el nexo entre las institutos clásicos y tradicionales del Derecho Administrativo – soporte y base imprescindible- y las nuevas dimensiones y características de cada**

**uno de ellos, ya avanzado el año 2021.** Ejemplo de los tiempos que corren hoy en día, donde ha comenzado la dispensación de la vacuna contra la COVID-19, que exige que dentro de la Administración Pública, las autoridades sanitarias cuenten con plataformas y canales adecuados de comunicación, e infraestructura electrónica adecuada, para la agenda electrónica de quienes se van a vacunar, su seguimiento, el control epidemiológico, regulaciones en Telemedicina, y la implementación del pasaporte sanitario, en cooperación e intercambio de información con la comunidad internacional, materia en la cual - lamentablemente- en distintos países, hemos asistido a fines de febrero de 2021, a prácticas deleznable, quedando, una vez más de manifiesto, que la opacidad en la vacunación favorece la corrupción global.

15. Todos los derechos derivados de la Buena Administración en su concepción tradicional, y la Buena Administración misma, tienen en forma necesaria su correspondencia con la **Buena Administración Electrónica**, y ahí finca el gran desafío de las nuevas regulaciones de contemplar este cambio de paradigma en tanto uno de los derechos y principios fundamentales del Derecho Administrativo de hoy, **de un Derecho Administrativo “Electrónico”**. La Administración de hoy, y la Administración que viene, con los avances de la Inteligencia Artificial (IA) debe avanzar en forma necesaria y progresiva en el uso y en la aplicación de las tecnologías en su núcleo más duro de procedimientos, reglamentos y infraestructura pública interna, **para comenzar a introducir y potenciar en forma paulatina, pero constante y sin pausa, los grandes beneficios de las tecnologías de la información, de las comunicaciones, y las redes sociales en el ser y quehacer de la Administración, preparando el terreno para la inteligencia artificial y su universalización en la gestión pública como un enorme y nuevo gran desafío, con transparencia y ética pública.**

## XII.- BIBLIOGRAFÍA.

### A.- FUENTES DOCUMENTALES.

1. **AGUILERA IZAGUIRRE, G; DOMÍNGUEZ ARTEAGA, R (2013).** De la figura del Defensor del Usuario de la Administración Electrónica. *Justitia; Enero – Diciembre 2013.*
2. **ASKIM, J.; CHRISTENSEN, T.; LAEGREID, P. (2007).** – «Performance management and accountability of welfare state agencies. The cases of Norwegian hospital, welfare and immigration administration », Disponible en: <https://ecpr.eu/filestore/paperproposal/506d8262-c33b-44ed-8b00-7b3edf2e250f.pdf>, fecha de consulta: 05/03/2021.
3. **BACELLAR FILHO, R. F. (2011).** A distinção entre processo e procedimento administrativo: consequências quanto ao regime jurídico e às garantias do processo disciplinar. En: *Estudios jurídicos en Homenaje al Profesor Juan Pablo Cajarville Peluffo.* (pp.251-284). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
4. **BRITO, M. R. (2012).** La dignidad humana como fundamento de nuestro derecho administrativo. En: *Pasado y presente del derecho administrativo uruguayo: en homenaje al Profesor Enrique Sayagués Laso en el centenario de su nacimiento.* (pp.155-184). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria. Presentado en Semana Académica (Montevideo: 7-10 nov.2011).
5. **BRITO, M. R. (2011).** Singularización de los principios generales en el Derecho Administrativo. En: *Seguridad jurídica y derecho administrativo.* (pp.7-14). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria. Presentado en Jornadas en Homenaje a los 40 años de Fundación de Cultura Universitaria (Montevideo: nov.2008).
6. **BRITO, M. R. (2009).** Caracteres de los principios generales de Derecho en el Derecho Administrativo Uruguayo. En: *Los principios en el derecho administrativo uruguayo.* (pp.13-29). Montevideo: Amalio M. Fernández. Presentado en 7o Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo (Valladolid: 17-18 set.2008).
7. **BRITO, M. R. (2008).** Implicaciones de la igualdad y la dignidad humana. En: *Estudios jurídicos en homenaje al Profesor Daniel Hugo Martins.* (pp.169-177). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
8. **BRITO, M. R. (2004).** *Derecho Administrativo: su permanencia, contemporaneidad, prospectiva.* Montevideo: Universidad de Montevideo.
9. **BRITO, M. R. (1977).** Régimen disciplinario: Principios fundamentales del procedimiento, infracción y sanción disciplinarios. En: *Procedimiento administrativo: régimen disciplinario de la función pública.* (pp.117-153). Montevideo: Acali.

10. **CASSAGNE, J. C. (2017).** La dimensión social de la actividad administrativa y sus principios rectores. *Estudios de Derecho Administrativo*, (15), 5-25.
11. **CASSAGNE, J. C. (2013).** Sobre la evolución de la contratación pública. *Estudios de Derecho Administrativo*, (8), 749-765. Presentado en 4o Seminario Internacional de Derecho Administrativo (Montevideo: 20-21 jun. 2013).
12. **CASSAGNE, J. C. (2013).** Neoconstitucionalismo y acto Administrativo. *Estudios de Derecho Administrativo*, (7), 19-56.
13. **CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2020)** – «Los servicios de la ciudad inteligente» en La ciudad del siglo XXI: Transformaciones y retos. Actas del XV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA). Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7726591>; fecha de consulta: 1/06/2021.
14. **CERRILLO, A. (2019).** El impacto de la inteligencia artificial en el derecho administrativo ¿nuevos conceptos para nuevas realidades técnicas?. **Revista General de Derecho Administrativo. Nº 50/2019.** Disponible en la web: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1509574>; fecha de consulta: 17/05/2021.
15. **CRESPO VITORIQUE, I. (2020).** La inteligencia Artificial y el tratamiento de datos personales. Disponible en: <https://www.ga-p.com/publicaciones/la-inteligencia-artificial-y-el-tratamiento-de-datos-personales/>. Fecha de consulta: 25/5/2021.
16. **CORREA FREITAS, R. y VÁZQUEZ, M. C. (2011).** *Manual de Derecho de la función pública.* (2a.ed). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
17. **CORREA FREITAS, R. (1998).** Principios del procedimiento administrativo electrónico: Decreto del Poder Ejecutivo N°65/998 de 10/03/98. En: *Ponencias.* (pp.755-768). Montevideo: IMPO. Presentado en 6§ Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática (Montevideo: 4-8 mayo 1998).
18. **CORTÉS, O. (2020).** – «La Administración tras el Coronabreak. Políticas para ¿un nuevo paradigma administrativo?», GAPP. Nueva época. Número 24 (noviembre 2020).
19. **CORTÉS, O. (2020).** Algoritmos y algunos retos jurídico-institucionales para su aplicación en la Administración Pública. **Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas. Nº18/2020; pág. 54-63.** Disponible en la web: [https://www.ivap.euskadi.eus/contenidos/informacion/18\\_revvgp/eu\\_def/Cortes\\_54\\_63.pdf](https://www.ivap.euskadi.eus/contenidos/informacion/18_revvgp/eu_def/Cortes_54_63.pdf); fecha de consulta: 17/05/2021.
20. **COSTA FRANCO, L. (2010).** – «Nuevas normas sobre secreto bancario en Uruguay»; Cita Online: UY/DOC/548/2010; La Ley On Line.

- 21. COUSILLAS, M. J. (2014).** Procedimiento administrativo en materia ambiental. *Estudios de Derecho Administrativo*, (10), 365-381.
- 22. COVIELLO, P. J. J. (2014).** Potestad disciplinaria de la administración. En: *Funcionarios públicos: especial énfasis en la ley no. 19.121, 20/8/2013. Estatuto de la administración central*. (pp.271-285). Montevideo: Universidad Católica del Uruguay. Facultad de Derecho. Presentado en 3a Jornada Internacional de Derecho Administrativo (Montevideo: 6 jun.2014).
- 23. CHRISTENSEN, T. (2009).** – «Transcending new public management – The increasing complexity of balancing control and autonomy», Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/241711014\\_Transcending\\_New\\_Public\\_Management\\_-\\_the\\_Increasing\\_Complexity\\_of\\_Balancing\\_Control\\_and\\_Autonomy](https://www.researchgate.net/publication/241711014_Transcending_New_Public_Management_-_the_Increasing_Complexity_of_Balancing_Control_and_Autonomy); fecha de consulta: 05/03/2021.
- 24. DAMON, J. (2013).** – «“Smart Cities. Efficace, innovante, participative: comment rendre la ville plus intelligente?”», Disponible en: <https://www.institut-entreprise.fr/archives/smart-cities-efficace-innovante-participative-comment-rendre-la-ville-plus-intelligente>; fecha de consulta: 1/06/2021.
- 25. DELPIAZZO, C. E. (2019).** Ciclo vital de las ofertas en los procedimientos de contratación administrativa electrónica. *Revista de Derecho y Nuevas Tecnologías*, 1, 189-204.
- 26. DELPIAZZO, C. E. (2019).** *Contratación administrativa*. (ed.aum. y puesta al día). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- 27. DELPIAZZO, C. E. (2018).** *TOCAF: Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera*. (13a.ed.act. y ampl). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- 28. DELPIAZZO, C. E. (2018).** El procedimiento disciplinario como garantía del comportamiento ético. En: *Procedimiento administrativo disciplinario*. (pp.11-24). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- 29. DELPIAZZO, C. E. (2018).** Dimensiones del principio de transparencia. En: *Fuentes del derecho administrativo: mirada actual desde la teoría y la práctica*. (pp.99-117). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria. Presentado en 9a Semana Académica (Montevideo: 12-14 dic. 2017).
- 30. DELPIAZZO, C. E. (2018).** Licitación electrónica. En: *Manual de Derecho Informático e Informática Jurídica II*. (pp.229-251). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- 31. DELPIAZZO, C. E. y ROTONDO, F. (2018).** Informática y derechos humanos. En: *Manual de Derecho Informático e Informática Jurídica II*. (pp.11-72). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

32. **DELPIAZZO, C. E. y ECHEVARRÍA PETIT, J. L. (2017).** *Cuaderno 2 de contratación pública*. Montevideo: Universidad de Montevideo. Facultad de Derecho. Presentado en 10a Jornadas de Derecho Administrativo Iberoamericano (La Coruña: 3-7 abr.2017).
33. **DELPIAZZO, C. E. (2017).** *Ética y administración pública*. Montevideo: La Ley Uruguay.
34. **DELPIAZZO, C. E. (2017).** Información y control en el sistema financiero. *Estudios de Derecho Administrativo*, (16), 93-121.
35. **DELPIAZZO, C. E. (2016).** Rol del Derecho frente a las nuevas aplicaciones informáticas. *Tribuna del Abogado*, (198), 9-11.
36. **DELPIAZZO, C. E. (2016).** Tratamiento de la información pública y personal a la luz de las nuevas tecnologías. *Revista Uruguaya de Protección de Datos Personales*, 1, 14-21.
37. **DELPIAZZO, C. E. (2015).** ¿Contratación administrativa, estatal o pública? En: *Comentarios al TOCAF: sobre la Contratación Pública*. (pp.13-35). Montevideo: Universidad de Montevideo.
38. **DELPIAZZO, C. E. (2015).** *Comentarios al TOCAF: sobre la Contratación Pública*. Montevideo: Universidad de Montevideo. T.2
39. **DELPIAZZO, C. E. (2014).** Procedimientos administrativos y nuevas tecnologías: A propósito de su nuevo marco normativo. *Estudios de Derecho Administrativo*, (10), 49-72.
40. **DELPIAZZO, C. E. (2013).** Nuevamente sobre la automatización de la actividad administrativa. En: *Nuevas tecnologías y justicia 2.0: Estudios en Homenaje al Prof. Dr. D. Valentín Carrascosa López*. (pp.247-277). Mérida: Parlamento de Extremadura.
41. **DELPIAZZO, C. (2013).** Los tres tránsitos de la Contratación Pública. *Revista de Derecho Público*, (44), Año 22, Noviembre 2013, 59-78.
42. **DELPIAZZO, C. E. (2013).** A propósito del tercer TOCAF. En: *Tratado jurisprudencial y doctrinario: actos y contratos de la administración*. (pp.1139-1149). Montevideo: La Ley Uruguay.
43. **DELPIAZZO, Carlos E. (2013) Coordinador.** UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA (URUGUAY). FACULTAD DE DERECHO. INSTITUTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. *Renovación de la contratación pública*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2013. Semana Académica, Montevideo, 8-11 oct.2012.



44. **DELPIAZZO, Carlos E. (2012).** *Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera*, TOCAF, Conforme al Decreto N° 150/012 de 11 de mayo de 2012; FCU, Novena Edición, actualizada a junio de 2012.
45. **DELPIAZZO, Carlos E. (2012).** *A propósito del tercer TOCAF*, La Justicia Uruguaya- Revista Jurídica; Tomo 146, Julio/Agosto 2012; pág. D-3 y sigtes.
46. **DELPIAZZO, C. E. (2012).** Lo viejo y lo nuevo de la actuación administrativa a través del procedimiento administrativo electrónico. *Derecho Informático*, 13, 141-163. Presentado en 13a Jornadas Académicas del Instituto de Derecho Informático (Montevideo: 23-24 jul.2012).
47. **DELPIAZZO, C. E. (2011).** *Nuevos aspectos de las relaciones administrativas: En homenaje al Profesor Emérito Dr. José Aníbal Cagnoni*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria. Presentado en Semana Académica (Montevideo: 4-7 oct.2010)
48. **DELPIAZZO, C. E. (2010).** Noción y regulación del procedimiento y del acto administrativo electrónico. *Estudios de Derecho Administrativo*, (1), 79-108).
49. **DELPIAZZO, C. E. (2008).** *Estudios jurídicos en homenaje al Prof. Mariano R. Brito*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
50. **DELPIAZZO, C. E. (2005).** Transparencia en la contratación administrativa. En: *Liber amicorum discipulorumque José Aníbal Cagnoni*. (pp.129-141). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
51. **DELPIAZZO C. E. (2003).** De la publicidad a la transparencia en la gestión administrativa. *Revista de Derecho Universidad de Montevideo*, 113-124.
52. **DELPIAZZO C. E. (2002).** *Normas y principios de la Contratación Administrativa*; FCU, Montevideo 2002.
53. **DELPIAZZO, C. E. (1998).** Automatización de la actividad administrativa en el marco de la reforma del Estado. *Anuario de Derecho Administrativo*, 6, 17-28.
54. **DELPIAZZO, C. E. (1998).** Marco Legal de la Automatización de la Actividad Administrativa: El 'expediente electrónico' en Uruguay. *Informática y Derecho: Revista Iberoamericana de Derecho Informático*, (19-22), 699-720. Presentado en Jornadas Marco Legal y Deontológico de la Informática (Mérida: 16-20 set. 1997).
55. **DRIGAS, A; KOUKIANAKIS, L (2004).** – «E-government Application for Supporting a Network of Distributed Public Administration Units», Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/255991671\\_E-government\\_Application\\_for\\_Supporting\\_a\\_Network\\_of\\_Distributed\\_Public\\_Administration\\_Units](https://www.researchgate.net/publication/255991671_E-government_Application_for_Supporting_a_Network_of_Distributed_Public_Administration_Units), fecha de consulta: 28/03/2021.

56. **DUNLEAVY, P. (2020).** – «**British Public Administration and Management (BPAM)**»; Disponible en: <https://www.researchgate.net/project/British-Public-Administration-and-Management-BPAM>, fecha de consulta: 29/03/2021.
57. **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2019).** Responsabilidad patrimonial del Estado por omisión. *Estudios de Derecho Administrativo*, (19), 43-67.
58. **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2018).** Noción de acto administrativo. *Estudios de Derecho Administrativo*, (18), 5-29. pp. 49-72.
59. **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2018).** Principios rectores de la contratación administrativa. Incidencia en la ejecución de los contratos administrativos. *Estudios de Derecho Administrativo*, (17), 5-39.
60. **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2018).** Los ediles departamentales y el acceso a la información pública. *Estudios de Derecho Administrativo*, (17), 1107-1128.
61. **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2018).** Principios rectores de la contratación administrativa. Incidencia en la ejecución de los contratos administrativos. *Estudios de Derecho Administrativo*, (17), 5-39.
62. **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2017).** Dimensión social de la actividad administrativa. *Estudios de Derecho Administrativo*, (15), 79-108.
63. **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2014).** Principios del derecho administrativo disciplinario: Especial referencia a la ley 19.121. En: *Funcionarios públicos: especial énfasis en la ley no. 19.121, 20/8/2013. Estatuto de la administración central*. (pp.245-270). Montevideo: Universidad Católica del Uruguay. Facultad de Derecho. Presentado en 3a Jornada Internacional de Derecho Administrativo (Montevideo: 6 jun.2014).
64. **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2014).** *Funcionarios públicos: especial énfasis en la ley no. 19.121, 20/8/2013. Estatuto de la administración central*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay. Facultad de Derecho. Presentado en 3a Jornada Internacional de Derecho Administrativo (Montevideo: 6 jun.2014).
65. **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2014).** El contrato administrativo en Uruguay. *Estudios Jurídicos*, (12), 117-191.
66. **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2014).** Formalismo o antiformalismo en el contencioso administrativo. *Revista de Derecho: Publicación Arbitrada de la Universidad Católica del Uruguay*, [Recurso en línea], 9(10), 59-91.
67. **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2014).** El procedimiento administrativo desde el bloque de constitucionalidad. *Estudios de Derecho Administrativo*, (10), 253-279.
68. **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2014).** El procedimiento administrativo en Uruguay. *Estudios de Derecho Administrativo*, (9), 33-70.

69. **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2014).** Principios del derecho administrativo disciplinario: Especial referencia a la ley 19.121. En: *Funcionarios públicos: especial énfasis en la ley no. 19.121, 20/8/2013. Estatuto de la administración central.* (pp.245-270). Montevideo: Universidad Católica del Uruguay. Facultad de Derecho. Presentado en 3a Jornada Internacional de Derecho Administrativo (Montevideo: 6 jun.2014).
70. **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2014).** Procedimiento administrativo: concepto, regulación y tipos. En: *El procedimiento administrativo y la función pública en la actualidad.* (pp.11-32). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria. Presentado en Semana Académica (Montevideo: 23-26 set. 2013).
71. **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2013).** Acceso a la información pública y protección de datos personales: Novedades de la ley 18.719, de 27 de diciembre de 2010. *Estudios Jurídicos*, (11), 71-95.
72. **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2013).** Licitación pública. *Estudios de Derecho Administrativo*, (8), 161-193.
73. **DURÁN MARTÍNEZ, A. y SCHIAVI, P. (2013).** Texto Ordenado de la Contabilidad y Administración Financiera del Estado (TOCAF). *Estudios de Derecho Administrativo*, (8), 825-915.
74. **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2013).** Principios de la contratación administrativa. *Estudios de Derecho Administrativo*, (8), 49-85.
75. **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2013).** Reflexiones sobre la definición de Derecho Administrativo. *Estudios de Derecho Administrativo*, (7), 121-144.
76. **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2013).** Motivación del acto administrativo y buena administración. En: *Ética. Estado de Derecho. Buena Administración.* (pp.133-148). Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.
77. **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2013).** *Improbidad del funcionario público.* "El Derecho. Diario de Doctrina y Jurisprudencia"; Universidad Católica Argentina Santa María de los Buenos Aires. Buenos Aires, miércoles 9 de octubre de 2013, N° 13.339, año LI, p.2 y ss.
78. **DURÁN MARTÍNEZ, A. y SCHIAVI, P. (2013).** Texto Ordenado de la Contabilidad y Administración Financiera del Estado (TOCAF). *Estudios de Derecho Administrativo*, (8), 825-915.
79. **DURAN MARTINEZ, A. (Director) - SCHIAVI, P (Coordinador).** *Estudios de Derecho Administrativo, Contratación Administrativa*, 2013, - N° 8; La Ley Uruguay; Buenos Aires, 2013.
80. **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2013).** "Principios de la contratación administrativa". *Estudios de Derecho Administrativo*, (8), 49-85.
81. **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2013).** Licitación pública. *Estudios de Derecho Administrativo*, (8), 161-193.

82. **DURÁN MARTÍNEZ, A (2013)**. Motivación del acto administrativo y buena administración. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, Curitiba*, v. 13, n. 13, p. 18-32, janeiro/junho de 2013.
83. **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2012)**. *Derecho a la protección de datos personales y al acceso a la información pública hábeas data: Leyes no. 18.331, de 11 de agosto de 2008 y no. 18.381, de 17 de octubre de 2008. (2a.ed.act.ampl)*. Montevideo: Amalio M. Fernández. **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2012)**. Elementos del acto administrativo. *Revista de Derecho Público (Montevideo)*, 21(41), 29-40.
84. **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2012)**. *Derecho a la protección de datos personales y al acceso a la información pública hábeas data: Leyes no. 18.331, de 11 de agosto de 2008 y no. 18.381, de 17 de octubre de 2008. (2a.ed.act.ampl)*. Montevideo: Amalio M. Fernández.
85. **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2011)**. Tendencias actuales del procedimiento administrativo en el Uruguay. *Revista de Derecho Público*, 20(40), 27-40.
86. **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2010)**. El secreto de las actuaciones sumariales no alcanza al sumariado. *Estudios de Derecho Administrativo*, (2), 743-757.
87. **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2009)**. Los principios generales de Derecho en el Derecho Administrativo: aplicación por el legislador, el administrador y el juez. En: *Los principios en el derecho administrativo uruguayo*. (pp.91-118). Montevideo: Amalio M. Fernández. Presentado en 7o Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo (Valladolid: 17-18 set.2008).
88. **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2008)**. Corrupción: mecanismos sociales y jurídicos para su control. En: *Estudios de derecho público*. (pp.89-105). Montevideo: Mastergraf. Presentado en 7o. Congreso de Derecho Público del Mercosur (Santa Fe: 30 nov. 2005).
89. **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2003)**. Motivación del Acto Administrativo: vicio de procedimiento por ausencia de vista: efectos de la gracia en el ámbito disciplinario. Cese de funcionario interino, ilegitimidad del artículo 226 del Decreto 500/991. En: *Casos de Derecho Administrativo*. (pp.163-192). Montevideo: s.n.
90. **DURÁN MARTÍNEZ, A. (2000)**. Corrupción y derechos humanos: aspectos de Derecho Administrativo: Convención Interamericana contra la corrupción. En: *Estudios en memoria de Eduardo Jiménez de Aréchaga*. (pp.139-154). Montevideo: Amalio M. Fernández.
91. **DURÁN MARTÍNEZ, A. (1999)**. El régimen disciplinario en la Administración Central. En: *Estudios de Derecho Administrativo: parte general*. (pp.11-34). Montevideo: el autor.
92. **DURÁN MARTÍNEZ, A. (1996)**. Principios del procedimiento disciplinario. En: *Procedimiento administrativo: decreto 500/991, de 27 de setiembre de 1991*.

- (2a.ed.corr.aum, pp.75-88). Montevideo: Universidad Católica del Uruguay. Presentado en Seminario [sobre] procedimiento administrativo (Montevideo: 26-29 nov.1991).
- 93. EY (2016).** – «Los retos que traen las nuevas tecnologías en el sector financiero»: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/retos\\_del\\_sector\\_financiero\\_clab/\\$FILE/EY-retos-nuevas-tecnologias-en-el-sector-financiero-clab.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/retos_del_sector_financiero_clab/$FILE/EY-retos-nuevas-tecnologias-en-el-sector-financiero-clab.pdf)
- 94. FERNÁNDEZ, M. Ignacia.** – “*Ciudadanía y participación a nivel local: el caso de la ciudad de Barcelona*”, Universidad de Barcelona, 2003; <http://www.fesweb.org>.
- 95. FRUGONE SCHIAVONE, H. (1977).** *Introducción al estudio de la organización administrativa. Bases para una teoría del órgano* en Revista Uruguaya de Estudios Administrativos, Acali Editorial, Montevideo, 1977, vol.2, p.6.
- 96. FUNDACIÓN TELEFÓNICA:** “sdiE-18: Sociedad Digital en España 2018”, 2019.
- 97. GARCÍA MEXÍA, P. (2019).** – «La inteligencia artificial. Una mirada desde el Derecho», Conferencia dictada en el Colegio Notarial de Madrid, Salón Académico, 12 de diciembre de 2019.
- 98. GARCÍA SEGADOR, Víctor.** – “*La participación ciudadana como elemento de modernización del Gobierno Local. Modelo de Participación ciudadana de la Ciudad de Madrid*”, <http://www.madrid.es/UnidadWeb/Contenidos/Colecciones/GobiernoAdministracion/EstudiosGobYAdon/Ficheros/ParticipacionCiudadana.pdf>.
- 99. HOLZ, Eva (Director); RIPPE, Siegbert (Director); BERCHESI, Bruno (Colaborador); CERRUTTI RODRIGUEZ, Mariana (Colaborador); GUARIGLIA, Germán (Colaborador); SCHIAVI, Pablo (Colaborador) - 2012- Código de Comercio de la República Oriental del Uruguay. Legislación complementaria.** Montevideo: La Ley Uruguay, 2012. Tomos 1 y 2.
- 100. JAVIER, J. (2016).** *Régimen disciplinario de la policía nacional: análisis exegético de la Ley Orgánica Policial 19.315, artículos 76 a 90 y del Decreto Reglamentario 1/016.* Montevideo: Amalio M. Fernández.
- 101. JUÁREZ, Edgar (2016).** – «Es importante que banca y fintech cooperen: Pwc» en “El Economista”: <http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2016/08/01/importante-que-banca-fintech-cooperen-pwc>.
- 102. KRAMPUZAS, I. (2019).** – «**Publics Contracts**», Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/342196768\\_PUBLIC\\_CONTRACTS](https://www.researchgate.net/publication/342196768_PUBLIC_CONTRACTS); fecha de consulta: 29/03/2021.
- 103. LEAL, R. G. (2014).** Controle da administração pública no Brasil: mecanismos de efetivação da transparência na gestão pública. En: *Ética pública y patologías corruptivas*. (pp.413-431). Montevideo: Universidad de Montevideo.

Facultad de Derecho. Presentado en 2 Seminario Internacional sobre Ética Pública y Corrupción (Montevideo: 7- 8 ago.2014).

104. **LEVY, R (2010).** – «New Public Management: End of an Era?», Disponible en: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0952076709357152>, fecha de consulta: 05/03/2021.
105. **LORENZO, S. (2014).** **Potestad disciplinaria.** En: *El procedimiento administrativo y la función pública en la actualidad.* (pp.481-492). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria. Presentado en Semana Académica (Montevideo: 23-26 set. 2013).
106. **LUQUE, C. (2017).** – «Administración Electrónica, el factor clave para la smart city», Disponible en: <https://www.ogooov.com/es/blog/administracion-electronica-smart-city-2/>; fecha de consulta: 1/06/2021.
107. **MARKER, B. (2008).** – «**Communication of geoscience information in public administration: UK experience**», Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/240675654\\_Communication\\_of\\_geoscience\\_information\\_in\\_public\\_administration\\_UK\\_experiences](https://www.researchgate.net/publication/240675654_Communication_of_geoscience_information_in_public_administration_UK_experiences), fecha de consulta: 29/03/2021.
108. **MARRA, M (2011).** – « The Italian Electronic Public Administration Market Place: Small Firm Participation and Satisfaction», Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/292183301\\_The\\_Italian\\_Electronic\\_Public\\_Administration\\_Market\\_Place\\_Small\\_Firm\\_Participation\\_and\\_Satisfaction](https://www.researchgate.net/publication/292183301_The_Italian_Electronic_Public_Administration_Market_Place_Small_Firm_Participation_and_Satisfaction) ; fecha de consulta: 05/03/2021.
109. **MARTINS, D.H (2011).** *Valoración de nuestro sistema de compras estatal*, en DELPIAZZO, Carlos (Coord.), Nuevos aspectos de las relaciones administrativas. Montevideo, 2011.
110. **MARTINS, D. H. (2010).** La potestad sancionatoria de la administración. *Estudios de Derecho Administrativo*, (2), 49-61.
111. **MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA:** “Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Administración Local. Informe “IRIA 2018”, 2018.
112. **MIRANZO DÍAZ, J. (2020).** Inteligencia Artificial y Contratación Pública. Administración Electrónica, Transparencia Y Contratación Pública. Madrid: Iustel, 2020. pp.105-142. Disponible en la web: [https://www.researchgate.net/publication/342865868\\_Inteligencia\\_Artificial\\_y\\_Contratacion\\_Publica](https://www.researchgate.net/publication/342865868_Inteligencia_Artificial_y_Contratacion_Publica) Fecha de consulta: 22/05/2021.
113. **METZGER, G. (2015).** – «Administrative Law, Public Administration, and the Administrative Conference of the United States», Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/289545343\\_Administrative\\_Law\\_Public\\_Administration\\_and\\_the\\_Administrative\\_Conference\\_of\\_the\\_United\\_States](https://www.researchgate.net/publication/289545343_Administrative_Law_Public_Administration_and_the_Administrative_Conference_of_the_United_States); fecha de consulta: 29/03/2021.

114. **METZGER, G. (2013).** – «**Administrative Constitutionalism**», Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/256064750\\_Administrative\\_Constitutionalism](https://www.researchgate.net/publication/256064750_Administrative_Constitutionalism); Fecha de consulta: 29/3/2021.
115. **MORENO LINDE, M. (2015).** *Metodología de la elaboración de trabajos de investigación jurídica desde un enfoque práctico: el valor de la experiencia profesional*; REJIE: Revista Jurídica de Investigación e Innovación Educativa, ISSN-e 1989-8754, N°. 11, 2015, págs. 85-96.
116. **NACIONES UNIDAS.** “Encuesta sobre e-Gobierno 2018. Impulsar e-Gobierno para apoyar la transformación hacia sociedades sostenibles y resilientes”. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2018.
117. **PAL, K (2009).** – « *The library within the framework of electronic public administration*,» , Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/298955811\\_The\\_library\\_within\\_the\\_framework\\_of\\_electronic\\_public\\_administration](https://www.researchgate.net/publication/298955811_The_library_within_the_framework_of_electronic_public_administration) fecha de consulta: 05/03/2021.
118. **PIÑEROS, Gonzalo (2016).** – «Plataformas digitales. Nuevas aliadas de las Sucursales Bancarias. Conozca innovadores servicios y los retos del sector» en Diario “El Tiempo”: <http://www.eltiempo.com/carrusel/la-innovacion-de-los-bancos-en-las-plataformas-digitales-43647>.
119. **PLAN DE GOBIERNO DIGITAL URUGUAY 2020, PRESIDENCIA, AGESIC.** Disponible en: <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/noticias/uruguay-lidera-region-raking-global-del-government-ai-readiness-index>. Fecha de consulta: 18/5/2021.
120. **PONCE SOLÉ, J. (2019).** «Inteligencia artificial, Derecho administrativo y reserva de humanidad: algoritmos y procedimiento administrativo debido tecnológico», Disponible en: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1509505>; fecha de consulta: 22/05/2021.
121. **RAADSHELDERS, J. (2011).** – « *The Study of Public Administration in the United States*»; Disponible en [https://www.researchgate.net/publication/229779734\\_The\\_Study\\_of\\_Public\\_Administration\\_in\\_the\\_United\\_States](https://www.researchgate.net/publication/229779734_The_Study_of_Public_Administration_in_the_United_States), fecha de consulta: 29/03/2021.
122. **REAL, R. (1958).** “Especialidad de las personas jurídicas” en Estudios Jurídicos en memoria de Juan José AMÉZAGA, Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Montevideo, 1958, pp. 314 y ss.
123. **RISSE FERRAND, M.J. (2011).** Los principios generales de la contratación administrativa en Uruguay: con especial referencia al principio de igualdad y principio del respeto del pliego. En: *Estudios jurídicos en Homenaje al Profesor Juan Pablo Cajarville Peluffo*. (pp.373-389). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

- 124. RIVERO ORTEGA, R; MERINO ESTRADA, V. (2016).** – «Innovación, Smart cities y Administración electrónica aplicada al urbanismo», en “El Derecho de la Ciudad y el Territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés”. Disponible en: <https://vlex.es/vid/innovacion-smart-cities-administracion-668772145>; fecha de consulta: 1/06/2021.
- 125. RIVERO ORTEGA, R. (2012).** *La necesaria innovación en las instituciones administrativas: organización, procedimiento, función pública, contratos administrativos y regulación.* Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- 126. RIVERO ORTEGA, R. (1999).** La renovación de las instituciones jurídico-administrativas: prospectivas del derecho administrativo español. *Revista Universitas*, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, nº 96, junio de 1999, p. 371.
- 127. RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2016).** Los principios del derecho global de la contratación pública. *Revista de Derecho : Publicación Arbitrada de la Universidad Católica del Uruguay*, [Recurso en línea], 12(13), 189-217.
- 128. RODRÍGUEZ ARANA, J. (2016).** El principio de subsidiariedad (Derecho Público y Doctrina Social de la Iglesia). En: *El derecho administrativo al servicio de la casa común: actas de las V Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo. A propósito de la Carta Encíclica Laudato Si'.* (pp.365-410). Montevideo: Universidad Católica del Uruguay. Presentado en 5a Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo (Montevideo: 31 mayo 2016)
- 129. RODRÍGUEZ-ARANA, J., RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, L. y RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO, M. del C. (2015).** *Curso de Derecho Administrativo Iberoamericano.* Granada: Comares.
- 130. RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2015).** Introducción: Derecho administrativo y administración pública en Iberoamérica. En: *Curso de Derecho Administrativo Iberoamericano.* (pp.1-24). Granada: Comares.
- 131. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (2015).** Dimensiones del Estado Social y derechos fundamentales sociales. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 2, n. 2, p. 31-62 , maio/ago. 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v2i2.44510>.
- 132. RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2014).** La dimensión ética de la función pública. En: *Funcionarios públicos: especial énfasis en la ley no. 19.121, 20/8/2013. Estatuto de la administración central.* (pp.11-49). Montevideo: Universidad Católica del Uruguay. Facultad de Derecho. Presentado en 3a Jornada Internacional de Derecho Administrativo (Montevideo: 6 jun.2014).
- 133. RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2013).** La reflexión en la enseñanza del Derecho: especial referencia a los principios generales en el Derecho Administrativo. En: *Ética. Estado de Derecho. Buena Administración.* (pp.163-182). Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.



134. **RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (2013).** La Buena Administración como principio y como derecho fundamental en Europa. *Revista de Derecho y Ciencias Sociales* Bogotá, D.C. (Colombia), Núm.6, Año 2013, enero-diciembre, pp.23-56.
135. **RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2013).** La participación en el estado social y democrático de derecho. En: *Ética. Estado de Derecho. Buena Administración.* (pp.67-89). Montevideo: Universidad Católica del Uruguay. Presentado en 2a Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo (Montevideo: jun. 2011).
136. **RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2011).** La sociedad del conocimiento y la administración pública. *Revista de Derecho Universidad de Montevideo*, [Recurso en línea], 10(19), 85-91.
137. **RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2010).** El derecho fundamental a la buena administración en la Constitución española y en la Unión Europea. A&C – *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 10, n. 40, p. 117-149, abr./jun. 2010.
138. **RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2005).** La vuelta al derecho administrativo (a vueltas con lo privado y lo público). *Revista de Derecho Universidad de Montevideo*, 4(7), 89-102.
139. **ROTONDO, F. (2018).** Órgano competente como presupuesto del acto administrativo. *Estudios de Derecho Administrativo*, (18), 43-70.
140. **ROTONDO, F. (2018).** Derecho al olvido. En: *Reflexiones sobre el Estado de Derecho como reto permanente.* (pp.93-111). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
141. **ROTONDO, F. (2018).** Potestad disciplinaria de la administración aspectos relativos al procedimiento. En: *Procedimiento administrativo disciplinario.* (pp.143-163). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
142. **ROTONDO, F. (2015).** Habeas data en Uruguay. *Estudios de Derecho Administrativo*, (12), 551-574.
143. **ROTONDO, F. (2015).** Derechos fundamentales y derecho administrativo. *Revista de Derecho Público*, 24(47), 87-102.
144. **ROTONDO TORNARÍA, F. (2012).** Procedimiento administrativo electrónico, comunicaciones y notificaciones electrónicas. *Derecho Informático*, 13, 164-176. Presentado en 13a Jornadas Académicas del Instituto de Derecho Informático (Montevideo: 23-24 jul.2012).
145. **ROTONDO, F. (2012).** Acceso a la información pública y protección de datos personales: aspectos conceptuales y prácticos. *Revista de Derecho Público (Montevideo)*, 21(42), 79-92.
146. **RUOCCO, G. (2010).** Principios de legalidad, tipicidad y de prescripción en materia de actividad sancionatoria de la administración. *Estudios de Derecho*

*Administrativo*, (2), 121-165.

147. **SAETTONI MONTERO, M. (2014)**. Procedimiento disciplinario. *Estudios de Derecho Administrativo*, (10), 159-196
148. **SÁNCHEZ ACEVEDO, M. (2016)**. Derecho a la buena administración electrónica. Universitat de Valencia. Link: <http://roderic.uv.es/handle/10550/50882>.
149. **SARDARYAN, H. T. (2021)**. « Models of public administration», en *International Perspectives on Public Administration*; Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/349518377\\_Models\\_of\\_public\\_administration](https://www.researchgate.net/publication/349518377_Models_of_public_administration); fecha de consulta: 25/03/2021.
150. **SCHIAVI, P. (2019)**. Estudios de información pública y datos personales: doctrina y jurisprudencia destacada. Recopilación de trabajos de los cursos de postgrado 2016-2018. Montevideo: Universidad de Montevideo. Facultad de Derecho. T. 3.
151. **SCHIAVI, P. (2019)**. Reputación on line: ¿La identidad digital es tan importante como la real?. *Revista iberoamericana de Derecho Informático*, (Segunda Época), N° 6/2019; p. 153-164.
152. **SCHIAVI, P. (2018)**. Destitución de funcionarios públicos en caso de violación de deber de reserva: a propósito de la nueva redacción del artículo 69 del Decreto 500/991 de 27 de setiembre de 1991. En: *Procedimiento administrativo disciplinario*. (pp.273-288). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
153. **SCHIAVI, P. (2018)**. El Derecho al olvido en tiempos de "Google": primeras aproximaciones a su regulación en Uruguay. *Estudios de Derecho Administrativo*, (17), 237-255.
154. **SCHIAVI, P. (2018)**. Acto administrativo electrónico y nuevas tecnologías ¿Evolución o disrupción? *Estudios de Derecho Administrativo*, (18), 265-293.
155. **SCHIAVI, P. (2017)**. El Derecho al olvido y a la protección de datos personales en Uruguay. *Revista de Derecho Universidad de Montevideo*, 16(31), 55-74.
156. **SCHIAVI, P. (2017)**. Los servicios financieros a través de plataformas tecnológicas. *Estudios de Derecho Administrativo*, (16), 523-549.
157. **SCHIAVI, P. (2016)**. Panamapapers ¿Dónde deben pararse el Estado, la Justicia, los medios de comunicación y la sociedad ante la mayor filtración de documentos confidenciales de la historia? En: *Estudios de información pública y datos personales: recopilación de trabajos de investigación de los cursos de postgrado 2014-2015*. (pp.161-169). Montevideo: Universidad de Montevideo. Facultad de Derecho.
158. **SCHIAVI, P. (2016)**. Estudios de información pública y datos personales:

recopilación de trabajos de investigación de los cursos de postgrado 2014-2015. Montevideo: Universidad de Montevideo. Facultad de Derecho. T.2.

159. **SCHIAVI, P. (2016).** Régimen jurídico de la acción de acceso a la información pública en el Uruguay. En: Estudios de información pública y datos personales: recopilación de trabajos de investigación de los cursos de postgrado 2014-2015. (pp.21-61). Montevideo: Universidad de Montevideo. Facultad de Derecho.
160. **SCHIAVI, P. (2016).** Límites al acceso a la información pública en la Administración Nacional de Telecomunicaciones (Antel). En: Estudios de información pública y datos personales: recopilación de trabajos de investigación de los cursos de postgrado 2014-2015. (pp.347-363). Montevideo: Universidad de Montevideo. Facultad de Derecho.
161. **SCHIAVI, P. (2014).** Estudios de información pública y datos personales: recopilación de trabajos de investigación de los cursos de postgrado 2012-2013. Montevideo: Universidad de Montevideo. Facultad de Derecho. [T.1].
162. **SCHIAVI, P. (2014).** Procedimiento administrativo especial: Ruta de acceso a la información pública. *Estudios de Derecho Administrativo*, (10), 399-424.
163. **SCHIAVI, P. (2014).** Límites al acceso a la información pública en la minería de gran porte. *Estudios de Derecho Administrativo*, (9), 381-395.
164. **SCHIAVI, P. (2014).** Reflexiones a cinco años de la ley de acceso a la información pública en Uruguay. En: Estudios de información pública y datos personales: recopilación de trabajos de investigación de los cursos de postgrado 2012-2013. (pp.19-40). Montevideo: Universidad de Montevideo. Facultad de Derecho. Presentado en 6to. Encuentro Nacional de Gobierno Electrónico (Montevideo: 4-5 dic. 2013).
165. **SCHIAVI, P. (2013).** La Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE): Desafíos de una nueva gestión en las compras y contrataciones del Estado. *Estudios de Derecho Administrativo*, (8), 113-159.
166. **SCHIAVI, P. (2012).** Decreto No. 17/012 de 26 de enero de 2012. *Estudios de Derecho Administrativo*, (6), 541-597.
167. **SCHIAVI, P. (2012).** *El Control del Acceso a la Información Pública y de la Protección de Datos Personales en el Uruguay*, Universidad de Montevideo – Facultad de Derecho, Montevideo 2012.
168. **SCHIAVI, P. (2012) -Anotada por -.** *Ley No. 18.786 de 19 de julio de 2011 (Régimen de Contratos de Participación Público Privada)*. *Estudios de Derecho Administrativo, Contratos de Participación Público Privada PPP*, 2012, - N° 6, La Ley Uruguay; págs. 491-538.
169. **SCHIAVI, P. (2012) -Anotada por -** *Decreto No. 17/012 de 26 de enero de 2012 (Marco Regulatorio aplicable al Régimen de Contratos de Participación*

- Público-Privada*). Estudios de Derecho Administrativo, Contratos de Participación Público Privada PPP, 2012, - N° 6, La Ley Uruguay; págs. 539-597.
170. **SCHIAVI, P. (2012).** *Marco legal y organizativo de la Participación Público-Privada: Desafíos de una nueva institucionalidad*. Estudios de Derecho Administrativo, Contratos de Participación Público Privada PPP, 2012, - N° 6, La Ley Uruguay; págs. 83-125.
171. **SCHIAVI, P. (2012).** Ley No. 18.786 de 19 de julio de 2011. Estudios de Derecho Administrativo, (6), 491-538
172. **SCHIAVI, P. (2012).** Marco legal y organizativo de la Participación Público-Privada: Desafíos de una nueva institucionalidad. Estudios de Derecho Administrativo, (6), 83-125.
173. **SCHIAVI, P. (2012).** La participación público-privada en el desarrollo de infraestructuras y servicios relacionados en el Uruguay: Primeras reflexiones sobre la Ley No. 18.786. *Revista de Derecho y Tribunales*, (18), 119-147. Presentado en 4a. Jornadas de Derecho Administrativo Iberoamericano (La Coruña: 30 mayo-3 jun. 2011).
174. **SCHIAVI P. (2011).** El acceso a la información pública en el Uruguay. Estudios de Derecho Administrativo, (3), 391- 434.
175. **SCHIAVI, P. (2013).** La Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE): Desafíos de una nueva gestión en las compras y contrataciones del Estado. *Estudios de Derecho Administrativo*, (8), 113-159.
176. **SCHILLEMANS T. (2012).** – «The Public Accountability Review. A Meta-Analysis of Public Accountability Research in Six Academic Disciplines. Working Paper, Utrecht University School of Governance», Disponible en: <https://ecpr.eu/filestore/paperproposal/506d8262-c33b-44ed-8b00-7b3edf2e250f.pdf> ; Fecha de consulta: 17/3/2021.
177. **SIERRA CADENA, G. (2021)** – «Derecho Administrativo y ciudades inteligentes. La reconfiguración de las libertades públicas y la refundación de la igualdad». Disponible en: <https://editorial.urosario.edu.co/gpd-derecho-administrativo-y-ciudades-inteligentes.html>; Fecha de consulta: 1/6/2021.
178. **SOLANO GADEA, M. (2018).** *Diccionario de términos y conceptos de la Administración electrónica*. Gobierno de España. Ministerio de Hacienda y Función Pública, 3a edición, 2018.
179. **SPACEK, D; SPALEK, M. (2021).** – « Communication and Electronic Public Administration: Some Issues in the Context of the Czech System of Public Administration », Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/265232791\\_Communication\\_and\\_Electronic\\_Public\\_Administration\\_Some\\_Issues\\_in\\_the\\_Context\\_of\\_the\\_Czech\\_System\\_of\\_Public\\_Administration](https://www.researchgate.net/publication/265232791_Communication_and_Electronic_Public_Administration_Some_Issues_in_the_Context_of_the_Czech_System_of_Public_Administration) fecha de consulta: 05/03/2021.

180. **STILLMAN, R.J. (2020).** – « What Is Public Administration?» en “Dwight Waldo - Administrative Theorist for our Times”; Disponible en: <https://www.taylorfrancis.com/books/dwight-waldo-richard-stillman/e/10.4324/9780429423154>
181. **STILLMAN, R.J. (2012).** – « *Public Administration: Concepts & Cases,*», Disponible en: <https://jeremylewis.org/Syll/PA/306StillmanStudOuts.htm>, fecha de consulta: 05/03/2021.
182. **TENORIO CUETO, G. (2021).** *El derecho a una vida libre de algoritmos.* Revista IUS; Vol. 15; Número 48; Disponible en: <https://revistaius.com/index.php/ius/article/view/708> ;Fecha de consulta: 27/6/2021.
183. **TENORIO CUETO, G. (2020).** La inteligencia artificial es el reto para la protección de datos personales. Disponible en: <https://www.eloccidental.com.mx/local/la-inteligencia-artificial-es-el-reto-para-la-proteccion-de-datos-personales-itei-guillermo-tenorio-cueto-4854923.html>;Fecha de consulta: 10/6/2021.
184. **TENORIO CUETO, G. (2017).** El Derecho de acceso a la información en Iberoamérica y su concreción como garantía constitucional. El caso mexicano. *Gestión y análisis de políticas públicas*, (17), 79-99. Disponible en: <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/10401/11035>; Fecha de consulta: 10/6/2021.
185. **VALERO TORRIJOS, J. (2019).** Las garantías jurídicas de la inteligencia artificial en la actividad administrativa desde la perspectiva de la buena administración. *Revista Catalana de Dret Públic*, (58), 82-96. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i58.2019.3307>.
186. **VÁZQUEZ, C. (2019).** Desafíos regulatorios ante la digitalización. En: *Estudios sobre los desafíos jurídicos ante la digitalización.* (pp.57-81). Montevideo: Universidad de Montevideo. Facultad de Derecho. Presentado en Legaltech: desafíos jurídicos ante la digitalización (Montevideo: oct.2018)
187. **VAZQUEZ, C.; SCHIAVI, P. (2015).** *Procedimientos administrativos.* Tomo II *Decreto 150/012 de 11 de mayo de 2012. Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera –TOCAF- Actualizado hasta el 1° de julio de 2015.* (Comentado y Anotado) La Ley Uruguay, 2015.
188. **VÁZQUEZ, C. (2014).** *Deberes de los funcionarios públicos en el estatuto del funcionario de la administración central* en RDT Enero - Marzo 2014.
189. **VÁZQUEZ, C. y SCHIAVI, P. (2013).** *Procedimientos administrativos: Decreto 500/991 de 27 de setiembre de 1991.* Montevideo: La Ley Uruguay. T.1
190. **VÁZQUEZ, C. (2011).** El régimen jurídico del acceso a la información pública y la protección de los datos personales. *Revista de Derecho y Tribunales*, (15), 59-109.

191. **VÁZQUEZ, C. (2011).** Contratación de Obra Pública. AMF, Montevideo, 2011.
192. **VÁZQUEZ, C. (2011).** El régimen de Participación Público-Privada (PPP), Montevideo, 2011.
193. **VELASCO RICO, C. (2019)** – «La ciudad inteligente: entre la transparencia y el control»; en Revista General de Derecho Administrativo, Nº50; Iustel, 2019; Disponible en: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1509545>; Fecha de consulta: 1/6/2021.
194. **YANG, K. (2012).** – « Further Understanding Accountability in Public Organizations: Actionable Knowledge and the Structure–Agency Duality», Disponible en: <http://mpoe.rmbs.ruc.edu.cn/docs/2019-12/c73c44fa65af4b1e84e135f6d55ef619.pdf> ; Fecha de consulta: 17/3/2021.

## **B.- FUENTES JURISPRUDENCIALES Y PARLAMENTARIAS**

### **1. PODER JUDICIAL, Uruguay.**

Base de Jurisprudencia.

Sitio. Web: <http://bjn.poderjudicial.gub.uy/BJNPUBLICA/busquedaSimple.seam>

### **2. TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Uruguay.**

Base de Jurisprudencia.

Sitio Web: <http://www.tca.gub.uy/fallos.php>

### **3. JURISPRUDENCIA DESTACADA, Derecho Comparado.**

## **C.- FUENTES TELEMÁTICAS.**

### **1. AGENCIA REGULADORA DE COMPRAS ESTATALES.**

Página Web: <https://www.gub.uy/agencia-compras-contrataciones-estado/>

### **2. AGENCIA DE GOBIERNO ELECTRÓNICO Y SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN Y DEL CONOCIMIENTO (AGESIC).**

Página Web: <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/>

**3. AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS.**

Página Web: <https://www.aepd.es/es>

**4. BANCO MUNDIAL (BM).**

Página Web: <https://www.bancomundial.org/es/home>

**5. CENTRO DE INFORMACIÓN OFICIAL (IMPO).**

Página Web: <https://www.impo.com.uy/>

**6. DICCIONARIO DEL ESPAÑOL JURÍDICO (DEJ), REAL ACADEMIA ESPAÑOLA.**

Página Web: <https://www.rae.es>

**7. JUNTA DE TRANSPARENCIA Y ÉTICA PÚBLICA.**

Página Web: <https://www.gub.uy/junta-transparencia-etica-publica/>

**8. PODER EJECUTIVO, Uruguay.**

Página Web: <https://www.presidencia.gub.uy>

**9. PODER LEGISLATIVO, Uruguay.**

Página Web: <https://parlamento.gub.uy>

**10. PODER JUDICIAL, Uruguay.**

Página Web: <http://www.poderjudicial.gub.uy>

**11. TRIBUNAL DE CUENTAS, Uruguay.**

Página Web: <https://www.tcr.gub.uy>

**12. TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Uruguay.**

Página Web: <http://www.tca.gub.uy>

**13. UNIÓN EUROPEA. DATOS PERSONALES.**

Página Web: [https://europa.eu/youreurope/business/dealing-with-customers/data-protection/data-protection-gdpr/index\\_es.htm](https://europa.eu/youreurope/business/dealing-with-customers/data-protection/data-protection-gdpr/index_es.htm)

**14. UNIDAD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.**

Página Web: <https://www.gub.uy/unidad-acceso-informacion-publica/>

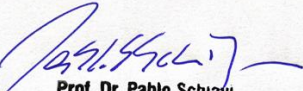
**15. UNIDAD REGULADORA Y DE CONTROL DE DATOS PERSONALES.**

Página Web: <https://www.gub.uy/unidad-reguladora-control-datos-personales/>

**16. UNIDAD DE CERTIFICACIÓN ELECTRÓNICA.**

Página Web: <https://www.gub.uy/unidad-certificacion-electronica/>

**En Montevideo (Uruguay), a 15 de julio de 2021.**



**Prof. Dr. Pablo Schiavi**  
**Abogado**  
**Mat. 12012**