

INTERNATIONAL JOURNAL OF DIGITAL LAW – IJDL

v. 6 · e603 · 2025 – DOI: 10.47975/ijdl.v6.1292

IJDL

International Journal of
DIGITAL LAW



La innovación de la Administración con las nuevas tecnologías

Innovation in public administration through new technologies

Alfonso Buteler*

Universidad Nacional de Córdoba (Córdoba, Argentina)
alfonso@buteler.com.ar
<https://orcid.org/0000-0003-0516-631X>

Recibido/Received: 17.05.2025 / May 17th, 2025

Aprovado/Approved: 24.06.2025 / June 24th, 2025

Resumen: El artículo examina la influencia de las nuevas tecnologías en los procesos de innovación administrativa dentro del ámbito público, desde la óptica del nuevo institucionalismo. Se argumenta que la incorporación de tecnologías no solo transforma prácticas y rutinas organizacionales, sino que también interactúa con estructuras institucionales, normas y valores preexistentes. A través de una revisión conceptual y teórica, se muestra cómo las innovaciones tecnológicas pueden tanto reforzar como desafiar las instituciones establecidas, dependiendo del grado de flexibilidad del entorno institucional y de la capacidad adaptativa de las organizaciones. Asimismo, se destaca el papel de los actores, el aprendizaje organizacional y los marcos normativos en la configuración del cambio institucional impulsado por la tecnología en Argentina.

Palabras clave: Nuevas tecnologías; innovación administrativa en Argentina; digitalización de la administración pública; administración pública inteligente; sector público.

Abstract: The article examines the influence of new technologies on administrative innovation processes within the public sector, from the perspective of new institutionalism. It argues that the incorporation of technologies not only transforms organizational practices and routines, but also interacts with pre-existing institutional structures, norms, and values. Through a conceptual and theoretical review, it

Como citar este artículo/*How to cite this article:* BUTELER, Alfonso. La innovación de la Administración con las nuevas tecnologías. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, v6, e603, 2025. DOI: 10.47975/ijdl.v6.1292.

* Posdoctor em Derecho en la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) (Córdoba, Argentina). Doctor en Derecho y Ciências Sociais (UNC). Docente de Derecho Administrativo (Facultad de Derecho de la UNC). Premio Cuadro de Honor a los mejores promedios, Magíster Derecho Administrativo por la Universidad Austral (Rosario, Argentina). Integrante del Comité Directivo de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Director de la Sala de Derecho Administrativo del Colegio de Abogados de Córdoba. Abogado. *E-mail:* alfonso@buteler.com.ar.

shows how technological innovations can both reinforce and challenge established institutions, depending on the flexibility of the institutional environment and the adaptive capacity of organizations. The article also highlights the role of actors, organizational learning, and regulatory frameworks in shaping institutional change driven by technology in Argentina.

Keywords: New technologies. Administrative innovation in Argentina. Digitalization of public administration. Smart public administration. Public sector.

Sumario: Introducción – **1** Las TICs – **2** El acceso a las redes – **3** Las nuevas tecnologías y la libertad de expresión – **4** Las TICs y el acceso a la información pública – **5** La incorporación de las nuevas tecnologías y la administración pública – **6** Las nuevas tecnologías en la administración pública federal – **7** El futuro de la innovación administrativa: inteligencia artificial – Referencias

Introducción

La era de la información y la aparición de nuevas tecnologías (TICs) han producido, sobre todo en el Siglo XXI, diferentes cambios tanto en el ámbito social, económico y cultural. Esa circunstancia, como no puede ser de otra manera, ha impactado en la forma en que la administración pública se desenvuelve, lleva adelante sus procedimientos para la emisión de su voluntad, presta servicios y se relaciona con los ciudadanos.

Ello se manifiesta, concretamente, a través de diversos fenómenos. Por un lado, podemos mencionar al proceso de digitalización de la administración pública y, segundo, a la administración inteligente como modo de automatizar la actividad administrativa. Ese proceso, además, requiere la implementación de TICs y del aseguramiento del acceso a las redes.

En virtud de ello, el presente trabajo tiene por objeto analizar el impacto de las nuevas tecnologías o Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos en su vínculo con la administración pública.

Como demostraremos, desde nuestra perspectiva, el desarrollo de tales herramientas constituye una vía para potenciar el desarrollo de los derechos humanos, habida cuenta que el vínculo entre los ciudadanos y su relación con la administración pública –en sus diversas facetas–, depende de un vínculo digital.

A partir de ello, analizaremos brevemente la cuestión relativa a las Tics, su regulación y las particularidades que presenta en nuestro país. Luego, dado que ese vínculo entre los ciudadanos y el Estado requiere de la existencia de una red abordaremos la cuestión relativa a internet.

Posteriormente, analizaremos, brevemente, el impacto que la implementación de las nuevas tecnologías genera en materia de libertad de expresión, acceso a la información pública, transparencia y buena administración. Finalmente, analizaremos el asunto vinculado a la innovación estatal en nuestro país.

1 Las TICs

1.1 Aspectos generales

Como dijimos anteriormente, las tecnologías de la información y la comunicación han tenido un notable crecimiento a nivel global. Afortunadamente, nuestro país, no se ha mantenido ajeno a dicha circunstancia habiendo procedido a la regulación de ese sector mediante el dictado de la Ley 27.078¹ denominada como Argentina Digital.

Ese cuerpo normativo deja en claro que las TICs son consideradas en nuestro país como una actividad de interés público.²

Está conformada por diversos sectores entre los que cabe destacar: a) la generación de contenidos; b) El transporte y c) La distribución.

La referida regulación caracteriza a esa actividad como servicio público esencial y estratégico en competencia al uso y acceso a las redes de telecomunicaciones, para y entre licenciatarios de Servicios de TIC.³

1.2 Las TICs como servicio universal

En nuestro país la aludida actividad es considerada un servicio universal de carácter federal. En tal sentido, se dice que “El Estado nacional garantiza el Servicio Universal, entendido como el conjunto de Servicios de TIC que deben prestarse a todos los usuarios, asegurando su acceso en condiciones de calidad, asequibilidad y a precios justos y razonables, con independencia de su localización geográfica”.⁴

Luego, se agrega que “El Servicio Universal es un concepto dinámico cuya finalidad es posibilitar el acceso de todos los habitantes de nuestro país, independientemente de su domicilio, ingreso o capacidades, a los Servicios de TIC prestados en condiciones de calidad y a un precio justo y razonable”.⁵

Es importante destacar que desde el punto de vista conceptual el servicio universal debe ser entendido como la imposición de obligaciones mínimas a las entidades privadas o públicas que llevan adelante la actividad de interés general; prestaciones básicas de calidad que deben ser extendidas a todos los usuarios aun en condiciones antieconómicas y a precios asequibles.⁶

¹ ARGENTINA. Ley n° 27.078, de 16 de diciembre de 2014. Argentina Digital: Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, 19 dic. 2014.

² Art. 1.

³ Art. 15.

⁴ Art. 18.

⁵ Art. 19.

⁶ MODERNE, Franck. *La idea de servicio público en el derecho europeo: nuevas perspectivas*. En: AA.VV, Servicio público y policía, Universitas, Buenos Aires, n. 1, 2006, p. 22.

Esa modalidad ha sido implementada en la Unión Europea y, aparece como el correlato de la influencia de la liberación de ciertas actividades de la economía en el ámbito comunitario. A partir de ello, el concepto de servicio universal obliga a los prestadores privados a garantizar ciertos presupuestos mínimos al conjunto de los usuarios. Así, ha ocurrido con ciertos servicios de telecomunicaciones a los que se les exige cubrir todas las zonas geográficas y ser accesibles a todos los ciudadanos a precios razonables, de determinados servicios postales básicos o de rutas de transporte aéreo o marítimo.⁷

Se trata, en definitiva, de una noción económica que se concretiza por vía tarifaria –en la mayoría de los casos– a través de un subsidio cruzado, habida cuenta que involucra actividades que normalmente serían prestadas en condiciones deficitarias, lo que es superado a través de los aportes de los usuarios de mayor capacidad contributiva. Así, éstos subsidian la expansión del servicio, el acceso a la red de los usuarios que no pueden hacer frente a la tarifa, o la posibilidad de hacerse de las TICS. También, puede tener lugar a través de la creación de fondos compensatorios o de otorgamiento de beneficios o reservas de derechos a las empresas que tengan a su cargo obligaciones de prestar el servicio.⁸

Es importante tener presente que en nuestro país, la noción de servicio universal ya había calado hondo en el sistema postal⁹ y en el sector de las telecomunicaciones.

En tal sentido, en este último campo, el art. 6º del Anexo III del Decreto 764/00¹⁰ dispuso que el Servicio Universal “es un conjunto de servicios de telecomunicaciones que habrán de prestarse con una calidad determinada y precios accesibles, con independencia de su localización geográfica. Se promueve que la población tenga acceso a los servicios esenciales de telecomunicaciones, pese a las desigualdades regionales, sociales, económicas y las referidas a impedimentos físicos. El SU es un concepto dinámico, por lo que se debe revisar periódicamente su contenido, analizando los servicios que engloba y las condiciones de prestación, en virtud de la demanda de los servicios, la evolución tecnológica y las necesidades insatisfechas. Inicialmente se satisfarán las carencias de telefonía básica y, en segunda instancia, de acceso a Internet”.

Al igual que ocurre en materia de servicios públicos, la universalidad a quien se pretende extender la prestación básica o el acceso a la actividad también depende de la apreciación política y económica de un sector en un momento determinado. De

⁷ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho Administrativo*. 3. ed. Madrid: Tecnos, 2007, p. 746.

⁸ Para ampliar puede verse: BUTELER, Alfonso. *Derecho administrativo argentino*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2016. t. II.

⁹ ARGENTINA. Decreto nº 265, de 24 de marzo de 1997. Empresa Nacional de Correos y Telégrafos: su privatización por concesión. *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, 25 mar. 1997.

¹⁰ ARGENTINA. Decreto nº 764, de 3 de septiembre de 2000. Telecomunicaciones: desregulación de servicios. *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, 5 sep. 2000.

este modo, “la universalidad opera como una directiva a la autoridad administrativa consistente en procurar la extensión del servicio al mayor número posible de habitantes independientemente de la rentabilidad que le cliente concreto signifique para el prestador”.¹¹

En virtud de ello y dado que, como veremos luego, las TICs dependen para su desarrollo del acceso e interconexión que producen las redes (internet, por ejemplo) es lógico que sea catalogado como un servicio universal.

1.3 El acceso a las TICs como derecho de cuarta generación

Sin perjuicio que la clasificación de los derechos en primera, segunda y tercera generación no es algo tan nítido y lineal podemos sostener la existencia de una cuarta especie de derechos.

A partir de ello, pasando por alto ciertas discusiones –de suma relevancia, por cierto– sobre qué derechos comprende cada categoría, es posible establecer una identificación directa entre los diversos modelos de Estado (Liberal, Social, Constitucional, etc.) y esas categorías para centrarnos en esta nueva perspectiva.

Preliminarmente debemos apuntar que mientras las tres primeras generaciones de derechos están vinculadas a las transformaciones políticas del Estado y su impacto social y económico, la cuarta categoría nace como consecuencia de la evolución científica y técnica, y del fenómeno de la globalización.

Entre los derechos de cuarta generación debemos mencionar a aquellos derivados de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, y el acceso a las redes.

Así, adquiere relevancia el derecho de acceso a las TICs y a internet en condiciones de igualdad y los consiguientes problemas de discriminación negativa y positiva, el alcance del derecho a la autodeterminación informativa, la adaptación de la herramienta del *habeas data*, se potencia la violación de la intimidad en las redes, entre muchos otros.

Se trata, indudablemente, de derechos que tienen una fuerte base instrumental para garantizar otros derechos, aunque no se puede negar el fuerte impacto que provoca sobre la sustancia de muchos derechos de sumo valor tales como la libertad de expresión, el acceso a la información, la buena administración, etc.

Este fenómeno que describimos se manifiesta –en su mayor intensidad– en la creación de redes (Internet, por ejemplo) que permiten el tráfico ágil de datos, la circulación veloz de la información (pública y privada) y su almacenamiento. En esto

¹¹ HUICI, Héctor María. Servicios públicos de telecomunicaciones: reflexiones acerca de cómo asegurar su universalidad en un mercado competitivo. *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública – RAP*, nº 243, Buenos Aires, p. 102.

las TICS tienen un rol fundamental como sustrato material que permite la conexión y, por ende, la realización de los derechos fundamentales.

Además, es un ámbito donde se advierte un alto grado de participación de la ciudadanía y la existencia de ciertas reglas democráticas que, muchas veces, son producto de la autorregulación del propio sector.

De este modo, el acceso a las TICs y a internet se presenta como una gran herramienta que plantea nuevos interrogantes y desafíos para el Estado actual y que permite diseñar estrategias y campos que habiliten cauces lograr mayor cercanía con el ciudadano y de participación de este en los asuntos públicos.

Aunque, también hay que señalar que el Estado debe garantizar el acceso a las redes a toda la población de modo tal que la tecnología no se erija en una barrera que aumente la exclusión social.¹² En esto último las políticas de fomento adquieren suma relevancia para evitar el fenómeno de la brecha digital.¹³

1.4 Las TICs como regulación federal

Es importante remarcar, asimismo, que conforme al régimen jurídico aplicable a la especie (Ley 27.078) nos encontramos frente a una actividad de jurisdicción federal, tal como lo establece el art. 4.

2 El acceso a las redes

2.1 Introducción

Como anticipamos, la realización del servicio de TICs depende para su efectividad y desarrollo del acceso a las redes. Dicho de otro modo, la existencia de los dispositivos tecnológicos –en sus diversas especies y potencialidades– sin la existencia de las redes carece de relevancia.

Haciendo un parangón con otras herramientas que han permitido el desarrollo de las comunidades, las nuevas tecnologías son los vehículos mientras que las redes pueden asimilarse a las carreteras. Aquí aparece la íntima vinculación entre ambos institutos en virtud del componente tecnológico de la internet.

¹² GAMERO CASADO, Eduardo; FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. *Manual Básico de Derecho Administrativo*, 4. ed. Madrid: Tecnos, 2007, p. 423.

¹³ PAREJO ALFONSO, Luciano; VAQUER CABALLERÍA, Marcos. *Contribuciones del Derecho comparado a la comprensión y mejora del procedimiento administrativo*. In: PAREJO ALFONSO, Luciano; VAQUER CABALLERÍA, Marcos (Dir.). *Estudios sobre el procedimiento administrativo. I. Derecho comparado*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, p. 20.

2.2 ¿Qué es internet?

Resulta común referirse a internet sin precisar su noción. Se trata de una infraestructura global de comunicaciones cableadas o inalámbricas que se conecta a través de diferentes clases de tecnologías de la comunicación.

En definitiva, es una red mundial en donde circula la información entre los diversos dispositivos que de esta manera aparecen interconectados entre sí¹⁴. Esta no debe confundirse con la Web que no es más que un método de acceso a la información de la red a través del protocolo HTTP.

Entre las características de internet cabe mencionar las siguientes: a) Es un entorno digital masivo; b) Es una estructura descentralizada; c) Está basada en la conmutación de paquetes; d) Constituye una plataforma abierta;¹⁵ e) Ausencia de un soberano¹⁶ y f) Seguridad insuficiente.¹⁷

2.3 El acceso a internet

Como vimos el acceso a internet constituye uno de los derechos denominados como de cuarta generación y, como tal, tiene un sustrato instrumental dado que constituye un conducto para hacer efectivos otros derechos, tales como la libertad de expresión y el acceso a la información.

Aunque, también, hay que señalar que la administración pública debe garantizar el acceso a las redes a toda la población de modo tal que la tecnología no se erija en una barrera que aumente la exclusión social,¹⁸ mediante la segmentación vertical de la población. Por ello, un gran desafío de los estados consiste en reducir la brecha digital. De este modo, debe evitarse que el acceso a las nuevas tecnologías se convierta en una nueva manera de exclusión social.

El Decreto 554/97¹⁹ declaró de interés nacional el acceso de los habitantes de la República Argentina a Internet. En tal sentido, dicho plexo normativo dispone “el acceso de los habitantes de la República Argentina a la red mundial INTERNET, en condiciones sociales y geográficas equitativas. con tarifas razonables y con parámetros de calidad acordes a las modernas aplicaciones de la multimedia”.²⁰

¹⁴ BARRIO ANDRÉS, Moisés. *Derecho público e Internet: la actividad administrativa de regulación de la Red*. 1. ed. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2017, p. 23.

¹⁵ Así lo considera el el Decreto 554/97.

¹⁶ Ello debido a que constituye un sector autoregulado.

¹⁷ BARRIO ANDRÉS, Moisés. *Derecho público e Internet... Op. cit.*, p. 27 y ss.

¹⁸ GAMERO CASADO, Eduardo; FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. *Manual Básico de Derecho Administrativo...* *Op. cit.*, p. 423.

¹⁹ ARGENTINA. Decreto n° 554, de 18 de junio de 1997. Declárase de Interés Nacional el acceso de los habitantes de la República Argentina a la red mundial internet. *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, 23 jun. 1997.

²⁰ Art. 1.

2.4 La internet como servicio universal

El acceso a internet también es considerado un servicio universal razón por la cual resultan de aplicaciones las consideraciones vertidas en el presente trabajo respecto de las TICs.

En el sistema jurídico nacional ello queda claramente expuesto en el Decreto 554/97 cuando dispone que se trata de un servicio universal.²¹

2.5 La internet y la innovación administrativa

El proceso de implementación de la innovación a través del uso de las nuevas tecnologías en el ámbito de la administración pública requiere necesariamente contar con una red que permita la interconectividad a la relación entre el Estado y el ciudadano y que permita tráfico ágil de datos, la circulación de la información y su almacenamiento.

En ese contexto, el acceso a internet se presenta como una gran herramienta que plantea nuevos interrogantes y desafíos para el Estado y la posibilidad su lograr mayor cercanía con el ciudadano.

2.6 Las redes como jurisdicción y competencia federal

Es importante resaltar que las comunicaciones efectuadas a través de la red constituyen una comunicación electrónica o dato informático de acceso restringido, cuyo acceso sólo es posible a través de un medio que por sus características propias se encuentra en los servicios de telecomunicaciones que son de interés de la Nación (arts. 2º y 3º, Ley de Telecomunicaciones²²), lo que le imprime carácter federal.

Así lo ha entendido la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa “F.R.C. s/ denuncia – infracción Art. 153 C.P.”. En la misma línea, se pronunció recientemente la sentencia dictada en “TGW” dictada con fecha 19/9/2017.

Asimismo, corresponde la competencia federal cuando los datos que se pretenden conocer constan en una base de datos de internet.

Así lo ha entendido la Corte Suprema al señalar que ello es así por cuanto, los datos que se pretenden conocer constan en una base de datos de internet (red internacional), a la que se puede tener acceso desde cualquier lugar del país, como del mundo.²³

²¹ Art. 2.

²² ARGENTINA. Ley nº 19.798, de 22 de agosto de 1972. Ley Nacional de Telecomunicaciones. *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, 23 ago. 1972.

²³ CSJN, 03/05/2005, “Svatzky”, C. 1355. XL. COM.

Además de lo señalado con anterioridad, corresponde generalmente la competencia federal en razón de la materia en virtud de que los datos e información involucrada se encuentran asentados en redes interjurisdiccionales nacionales e internacionales.

En tal sentido, el art. 36 de la ley 25.326²⁴ establece que corresponde la competencia federal: “b) cuando los archivos de datos se encuentren interconectados en redes interjurisdicciones, nacionales o internacionales”.

Además, el art. 44 dispone que “La jurisdicción federal registrará respecto de los registros, archivos, bases o bancos de datos interconectados en redes de alcance interjurisdiccional, nacional o internacional”.

Tal circunstancia es un claro correlato del carácter federal del comercio interprovincial conforme la prescripción constitucional del art. 75 inc. 13 de la CN.

Así lo ha entendido la jurisprudencia al señalar que corresponde la competencia federal a tenor de lo dispuesto en los “arts. 36 inc. b) y 44 tercer párrafo de la Ley 25.326.”²⁵ En igual forma han resuelto numerosos tribunales.²⁶

Incluso, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha estimado de aplicación al caso lo estipulado por el inciso b del art. 36 de la ley 25326 en cuanto dispone que será competente la justicia federal en aquellos casos en que los archivos de datos se encuentren interconectados en redes interjurisdiccionales, nacionales o internacionales.²⁷

3 Las nuevas tecnologías y la libertad de expresión

Además, es importante tener presente que existe una íntima conexión entre el acceso a las nuevas tecnologías y el derecho a la libertad de expresión.

Es que el acceso a las redes permite a los ciudadanos un amplio intercambio de información y de datos mundiales sin censura previa. Ello dado que se trata de un medio moderno y global por el cual la sociedad en su conjunto puede expresarse de modo libre, como asimismo recabar información.

²⁴ ARGENTINA. Ley n° 25.326, de 4 de octubre de 2000. Protección de los datos personales. *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, 2 nov. 2000.

²⁵ ARGENTINA. Ley n° 25.326, de 4 de octubre de 2000. Protección de los datos personales. *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, 2 nov. 2000.

²⁶ CNacC. Sala I, 21/08/01 “R.L.L. c/Organización Veraz S.A.”; 13/6/01 “Agüero c/ Organización Veraz S.A. s/ Habeas Data”; CNAC, Sala A, 19/2/04 “Svatzky c/Datos Virtuales S.A.”, La Ley 1/9/04; Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Resistencia, Sala II, 12/04/2010, “Mariasch, Héctor Jose C/ Hsbc Bank Argentina S.A. y/o Nosis Laboratorios De Investigaciones Y Desarrollo S.a. y/o Quien Resulte Responsable S/ Acción de Habeas Data”, (La Ley online, AR/JUR/11375/2010).

²⁷ CSJN, 03/05/2005, “Svatzky”, C. 1355. XL. COM; Fallos, 3391:989, “Zeverin” 2008.

Como vimos, en la sociedad de la información las TICs y el acceso a las redes constituyen la vía que permite asegurar el ejercicio de la libertad de pensamiento y expresión.

Así como una carretera constituye el sustento material del ejercicio de la libertad de circulación o de tránsito el acceso a las TICs y a las redes internet se erige en el cauce sustancial para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión.

Esto que afirmamos, incluso ha sido reconocido por la propia legislación federal. Pues la Ley 26.032²⁸ dice expresamente que “La búsqueda, recepción y difusión de información e ideas de toda índole, a través del servicio de Internet, se considera comprendido dentro de la garantía constitucional que ampara la libertad de expresión”.²⁹

Además, el Decreto 1279/97³⁰ expresa que el servicio de internet, se considera comprendido dentro de la garantía constitucional que ampara la libertad de expresión, correspondiéndole en tal sentido las mismas consideraciones que a los demás medios de comunicación social.³¹

4 Las TICs y el acceso a la información pública

4.1 El acceso a la información como un desprendimiento de la libertad de expresión

Debe tenerse presente que el acceso a la información por parte de los ciudadanos constituye un derivado de la libertad de expresión.

Los instrumentos internacionales que detentan jerarquía constitucional por intermedio del art. 75 inciso 22 de la Ley Fundamental siguen este lineamiento.

La Declaración Universal de Derechos Humanos en el art. 19 dispone que “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

²⁸ ARGENTINA. Ley nº 26.032, de 18 de mayo de 2005. Establécese que la búsqueda, recepción y difusión de información e ideas por medio del servicio de Internet se considera comprendida dentro de la garantía constitucional que ampara la libertad de expresión. *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, 16 jun. 2005.

²⁹ Art. 1.

³⁰ Decreto nº 1.279, de 25 de noviembre de 1997. Declárase comprendido en la garantía constitucional que ampara la libertad de expresión al servicio de internet. *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, 1 dic. 1997.

³¹ Art. 1º.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala que “Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección” (Art. 19, inc. 2).

A su vez, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre indica que “Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio” (Artículo IV).

Por último, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el art. 13 establece que “1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.

También la Opinión Consultiva 5/85³² sigue el mismo sendero interpretativo. Esta intervención de la CIDH tuvo su génesis en un pedido realizado por el gobierno de Costa Rica a raíz de una normativa por la cual se pretendía imponer la colegiación obligatoria de periodistas, a los fines que se determine si la misma respetaba el contenido de los arts. 13 y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Antes de avanzar en su contenido, es muy importante tener en cuenta que en este instrumento la CIDH estableció las bases conceptuales del derecho a la libertad de pensamiento y opinión y dejó en claro la íntima relación entre este derecho y el acceso a la información; criterio que luego continuó moldeando a través de las numerosas sentencias dictadas en la materia.

En tal sentido, se señaló que el art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos cuando consagra la libertad de pensamiento y expresión “*comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole*”. Por tal motivo, sostuvo que la Convención ampara tanto el derecho y la libertad de expresar su pensamiento sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Pues, “cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos a ‘recibir’ informaciones e

³² En adelante OC 5/85.

ideas, de donde resulta que el derecho protegido por el artículo 13 tiene un alcance y un carácter especiales”.

La referida vinculación, incluso, ha sido admitida expresamente por la Corte Suprema de Justicia de la Nación al señalar que la libertad de prensa confiere al derecho de dar y recibir información una especial relevancia que se hace aún más evidente para con la difusión de asuntos atinentes a la cosa pública.³³ Pues para la Corte federal “la expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción a las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente”.³⁴

En virtud de lo expuesto, resulta evidente que el acceso del ciudadano a las TICs y a internet constituye una herramienta fundamental para llevar adelante las políticas públicas de transparencia mediante el acceso a la información pública.

4.2 La transparencia activa o la información pública positiva

4.2.1 Introducción

Amén del desarrollo que ha tenido el derecho de acceso a la información pública en los diversos sistemas, debe destacarse que en la actualidad ya no basta con que el Estado permita el acceso de los interesados a la información pública o con que se establezcan herramientas procesales para los casos en que la misma es retaceada, total o parcialmente.

Pues, un nuevo concepto se viene abriendo camino desde hace unos años: la información pública positiva. El mismo implica que va a ser a propia administración pública quien por su propia iniciativa o por imposición legal quien deba poner en conocimiento de la ciudadanía a través de su publicación cierta información “mínima” que se considere útil en un sistema democrático y transparente,³⁵ la cual debe ir aumentando gradualmente.

En primer lugar, debe tenerse presente que cuando nos referimos a información pública positiva o a transparencia activa hacemos alusión a la obligación estatal de poner en conocimiento de la ciudadanía –por *motu proprio* o por imperio legal– la información pública.

Cabe destacar, que este novedoso enfoque del derecho de acceso a la información pública, que ya está siendo utilizado en el derecho comparado, acrecienta el papel de esta herramienta como cauce de participación ciudadana en los asuntos

³³ Fallos, 316:1623, “Pérez Arriaga, Antonio c/ Arte Gráfica Editorial Argentina S.A.” (1993).

³⁴ Fallos: 330:3908, “Editorial Río Negro SA c. Neuquén, Provincia del” (2007).

³⁵ GUICHOT, Emilio. El nuevo Derecho europeo de acceso a la información pública. *Revista de Administración Pública*, n. 160, p. 283–315, ene./abr. 2003, p. 286.

públicos y como mecanismo para lograr la transparencia gubernamental y afianzar el mandato constitucional de la publicidad de los actos de gobierno.

Esta modalidad de transparencia activa se encuentra íntimamente vinculada a la cuestión que venimos tratando habida cuenta que son las nuevas tecnologías las que permiten poner en conocimiento de la ciudadanía la información estatal.

4.2.2 Aspectos generales

En estos casos que estamos tratando, la publicidad de la información estatal ya no depende de la inquietud del interesado que va a solicitarla, sino que es producto de un mandato normativo o de la propia decisión estatal.

Así, las administraciones públicas que procuran alcanzar mayores niveles de transparencia y reducir las prácticas corruptas adoptan conductas proactivas destinadas a poner en conocimiento de los habitantes la actividad estatal. Son los propios órganos legisferantes quienes consagran normativamente esa obligación y cuál es la información que debe darse a conocer, así como su periodicidad. Es muy importante, en ambos supuestos, que la información nueva se publicite con cierta frecuencia y que se actualice la ya existente.

Esas normas que regulan la obligación estatal de poner en conocimiento de la ciudadanía cierta información acude a la noción de “obligación mínima” cuyo contenido será establecido por cada organismo estatal o supranacional, según corresponda. A los fines de su determinación, debe acudir a otra noción que es la de “relevancia” que aparece, de ese modo, como el factor determinante del deber del Estado de hacer pública la información.

Como podrá advertirse, se trata de un concepto jurídico indeterminado³⁶ que deja sujeto a la valoración de la administración pública la determinación de enunciado,³⁷ con el consiguiente control judicial.³⁸

De esta manera, se recomienda que la autoridad administrativa por su propia iniciativa y cuando lo considere apropiado, adopte las medidas necesarias para poner en conocimiento de la ciudadanía la información que sea “de interés” o

³⁶ Consisten en definiciones genéricas efectuados por el ordenamiento administrativo que para aplicarse a un caso concreto requieren ser interpretadas por el Poder Judicial dado que muchas veces se refieren a realidades extrajurídicas no precisadas en norma alguna (Cfr. SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho Administrativo... Op. cit.*, p. 92).

³⁷ COMADIRA, Julio Rodolfo. *La actividad discrecional de la Administración Pública: justa medida del control judicial*. El Derecho, n. 186-600, 2000.

³⁸ En esos casos, la labor del juez estará destinada a comprobar si la valoración efectuada por el poder administrador se corresponde con lo establecido por la norma y advertir –de ese modo– si la administración se ha equivocado o no en la aplicación del concepto al caso concreto.

“relevante” para promover la transparencia y eficacia de la administración³⁹ y que se asegure que la misma sea accesible y comprensible.⁴⁰

Queda claro, entonces, que esta nueva modalidad de acceder a la información permite, además, reducir la conflictividad que presenta el pedido de la información por la parte interesada.

La información pública positiva se asienta en dos pilares básicos. Por un lado, en la capacitación a los empleados estatales para el manejo de la información y sus diversos mecanismos de acceso y en la consiguiente responsabilidad de los funcionarios públicos que tienen a cargo difundir la información. Por el otro, en la creación de oficinas estatales que hagan un seguimiento de la labor de las autoridades públicas y un control de la calidad, completitud y veracidad de la información que se da a conocer.

4.2.3 Medios

Es importante tener en cuenta que este concepto de información pública positiva o de transparencia activa exige no solo la divulgación de la información sino también de los medios para acceder a ella. A tales efectos, adquiere relevancia a esos efectos el uso e implementación por parte de las administraciones públicas de las nuevas tecnologías a los fines de facilitar el acceso y el ejercicio de este derecho constitucional.

Como vimos, el Estado deberá ir colocando gradualmente la información pública en registros y se permitirá su acceso a través de la Internet o la difundirá a través de medios electrónicos. De este modo, la tecnología aparece como un instrumento para acercar la administración al ciudadano y para permitir el crecimiento de la transparencia. También, puede utilizarse el Boletín Oficial o los medios de comunicación pública.

4.2.4 El derecho supranacional

La cuestión que venimos analizando, incluso, ha sido regulada en el plano internacional por la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción, la cual ha sido ratificada por nuestro país, lo que hace aplicables sus preceptos habida cuenta su carácter operativo, salvo en materia penal.⁴¹

³⁹ GUICHOT, Emilio. *El nuevo Derecho europeo de acceso a la información pública...* Op. cit., p. 288.

⁴⁰ VALLEFÍN, Carlos A. *El acceso a la información pública: una introducción*. Buenos Aires: Ad-Hoc, 2009, p. 29.

⁴¹ GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho administrativo*. T. I. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, [s.d.], p. XVI, 19.

Dicho instrumento prevé que “Habida cuenta de la necesidad de combatir la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones, cuando proceda. Esas medidas podrán incluir, entre otras cosas: a) La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público; b) La simplificación de los procedimientos administrativos, cuando proceda, a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones; y c) La publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública”.⁴²

Por otra parte, dispone que “Cada Estado Parte adoptará medidas adecuadas, dentro de los medios de que disponga y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa. Esa participación debería reforzarse con medidas como las siguientes: a) Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones; b) Garantizar el acceso eficaz del público a la información; c) Realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios; d) Respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción”.⁴³

4.2.5 El derecho comparado

Cabe destacar, que esta modalidad de transparencia activa, ha tenido interesantes resultados en el derecho comunitario europeo⁴⁴ y en el ámbito del derecho comparado.⁴⁵

⁴² Art. 10.

⁴³ Art. 13.

⁴⁴ Vgr. En el ámbito de la Unión Europea la Recomendación del Comité de Ministros del 21 de febrero de 2002 sobre acceso a la información oficial.

⁴⁵ Vgr. Canadá (Acces to Information act) (Cfr. BASTERRA, Marcela I. *El derecho fundamental de acceso a la información pública*. Buenos Aires: Lexis Nexis, 2006, p. 215).

En tal sentido, la Ley 18.381 de Uruguay señala que “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; f) Toda información estadística de interés general, de acuerdo a los fines de cada organismo y g) Mecanismos de participación ciudadana, en especial domicilio y unidad a la que deben dirigirse las solicitudes para obtener información”.⁴⁶

Por su parte, en Panamá la Ley de Transparencia en la Gestión Pública y *Habeas Data* (Ley 6/2002) establece que “En atención al principio de publicidad, las instituciones del Estado están obligadas a tener disponible en forma impresa, en sus respectivos sitios en Internet y a publicar periódicamente, información actualizada respecto de los temas, documentos y políticas que a continuación se detallan: 1. El reglamento interno actualizado de la institución. 2. Las políticas generales de la institución, que formen parte de su plan estratégico. 3. Los manuales de procedimientos internos de la institución. 4. La descripción de la estructura organizativa de la institución. 5. La ubicación de documentos por categorías, registros y archivos de la institución, y el funcionario responsable de éstos. 6. La descripción de los formularios y reglas de procedimiento para obtener información de la institución y dónde pueden ser obtenidos. Las instituciones públicas que tienen páginas electrónicas, además de los boletines, estarán obligadas a publicar a través de Internet la información que obliga la presente Ley. La Contraloría General de la República deberá publicar un informe sobre la ejecución presupuestaria, a más tardar dentro de los treinta días posteriores a dicha ejecución. El Ministerio de Economía y Finanzas deberá publicar un informe sobre la ejecución presupuestaria, a más tardar dentro de los treinta días posteriores a tal ejecución”.⁴⁷

La Constitución de México, asimismo, luego de consagrar el derecho de acceso a la información y proteger su ejercicio, señala en el punto V que “Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la

⁴⁶ Art. 5.

⁴⁷ Art. 9.

información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos”.⁴⁸

4.2.6 Objeto

Sin perjuicio de lo que se prevea en la regulación específica y de lo que se derive de los tratados internacionales, entre la información que debe ponerse en conocimiento de los ciudadanos se destaca la siguiente:

- a) La organización y distribución de competencias de cada repartición pública, su estructura jerárquica, su domicilio y demás datos que permitan su individualización;
- b) La reglamentación interna de cada entidad;
- c) La descripción de los formularios, del procedimiento de acceso a la información y las herramientas que pueden utilizarse en caso denegatoria total o parcial;
- d) Clase de archivos que posee cada organismo, de modo de facilitar el acceso;
- e) Los mecanismos y procedimientos de adopción de decisiones públicas;
- f) Los datos personales que permitan identificar a los funcionarios que integran cada repartición;
- g) Las competencias de cada autoridad;
- h) Régimen de funcionamiento;
- i) Asignación presupuestaria;
- j) Concesiones de obras y servicios, habilitaciones concedidas, permisos otorgados;
- k) Régimen de contrataciones públicas;
- l) Régimen disciplinario.

En este orden de ideas, la Ley Modelo Interamericana sobre acceso a la información establece que “(1) Toda autoridad pública deberá adoptar y diseminar de manera amplia, incluyendo la publicación a través de su página de Internet, un esquema de publicación aprobado por la Comisión de Información dentro de [seis] meses de: a) la entrada en vigor de la presente Ley; o b) del establecimiento de la autoridad pública en cuestión. (2) El Esquema de Publicación deberá establecer: a) las clases de documentos que la autoridad publicará de manera proactiva; y b) la forma en la cual publicará dichos documentos. (3) Al adoptar un Esquema de Publicación, una autoridad pública deberá tomar en consideración el interés público: a) de permitir el acceso a la información que está en su posesión; y b) de divulgar información de manera proactiva a los efectos de minimizar la necesidad de que los

⁴⁸ Art. 6.

individuos presenten solicitudes de información. (4) Toda autoridad pública deberá publicar información de conformidad con su esquema de publicación”.⁴⁹

Asimismo, indica que “(1) Las clases de información clave sujetas a diseminación de manera proactiva por una autoridad pública son las siguientes: a) la descripción de su estructura orgánica, de sus funciones y deberes, de la ubicación de sus departamentos y organismos, de sus horas de atención al público y de los nombres de sus funcionarios; b) las calificaciones y salarios de los altos funcionarios; c) todo mecanismo interno y externo de supervisión, de reportes y de monitoreo de la autoridad pública, incluyendo sus planes estratégicos, códigos de gobernabilidad empresarial y principales indicadores de desempeño, incluidos los informes de auditoría; d) su presupuesto y planes de gasto público del año fiscal en curso y de años anteriores, y los informes anuales sobre la manera en que se ejecuta el presupuesto; e) sus procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones, contratos otorgados y datos para la ejecución y seguimiento del desempeño de contratos; f) las escalas salariales, incluyendo todos los componentes y subcomponentes del salario total, correspondientes a todas las categorías de funcionarios y consultores que trabajan en la autoridad pública (actualizando la información en cada oportunidad que se realicen reclasificaciones de puestos); g) detalles pertinentes sobre todo servicio que brinde directamente al público, incluyendo normas, cartas y protocolos de atención al cliente; h) todo mecanismo de presentación directa de solicitudes o denuncias a disposición del público en relación con acciones u omisiones de esa autoridad pública, junto con un resumen de toda solicitud, denuncia u otra acción directa de personas y la respuesta de ese órgano; i) una descripción de las facultades y deberes de sus funcionarios principales, y los procedimientos que se siguen para tomar decisiones; j) todas las leyes, reglamentos, resoluciones, políticas, lineamientos o manuales, u otros documentos que contengan interpretaciones, prácticas o precedentes sobre el desempeño del órgano en el cumplimiento de sus funciones que afectan al público en general; k) todo mecanismo o procedimiento por medio del cual el público pueda presentar peticiones, o de alguna otra manera incidir en la formulación de la política o el ejercicio de las facultades de esa autoridad pública; l) una guía sencilla que contenga información adecuada sobre sus sistemas de mantenimiento de documentos, los tipos y formas de información que obran en su poder, las categorías de información que publica y los procedimientos que deben seguirse para formular una solicitud de información y una apelación interna; m) un Registro de Solicitudes y divulgaciones, de conformidad con el Artículo 18, que contenga una lista de las solicitudes recibidas y los documentos divulgados de conformidad con la presente

⁴⁹ Art. 9.

Ley, los que deberán estar automáticamente disponibles, así como un Registro de Activos de Información, de conformidad con el Artículo 17; n) una lista completa de los subsidios otorgados por la autoridad pública; o) aquella información que sea solicitada con frecuencia; y p) cualquier información adicional que la autoridad pública considere oportuno publicar. (2) Los esquemas de publicación adoptados por las autoridades públicas deberán cubrir todas las clases de información clave establecidas en el Artículo 12 (1) dentro de un plazo de [siete] años contados a partir de la adopción del primer esquema de publicación de esa autoridad pública, de conformidad con el Artículo 9 (1). (3) La autoridad pública deberá crear y archivar en forma anual una imagen digital de su página Web que contenga toda la información requerida por el esquema de publicación”.⁵⁰

4.2.7 La transparencia activa en el régimen legal argentino

Afortunadamente, la reciente ley 27.275 ha receptado de manera expresa la figura de la transparencia activa o de la información pública de carácter positivo, colocando a la administración federal en una posición proactiva respecto de la información pública.⁵¹

De este modo, todos los sujetos legitimados pasivos mencionados en la ley⁵² quedan obligados a facilitar la búsqueda y el acceso a la información pública a través de su página oficial de la red informática, de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y procurando remover toda barrera que obstaculice o dificulte su reutilización por parte de terceros.

Quedan exceptuados de dicha regla los concesionarios, permisionarios y licenciarios de servicios públicos o concesionarios permisionarios de uso del dominio público, en la medida en que cumplan servicios públicos y en todo aquello que corresponda al ejercicio de la función administrativa delegada; y contratistas, prestadores y prestatarios bajo cualquier otra forma o modalidad contractual y los concesionarios, explotadores, administradores y operadores de juegos de azar, destreza y apuesta, debidamente autorizados por autoridad competente.

Los sujetos obligados deben publicar en forma completa, actualizada, por medios digitales y en formatos abiertos: a) Un índice de la información pública que estuviese en su poder con el objeto de orientar a las personas en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, indicando, además, dónde y cómo deberá realizarse la solicitud; b) Su estructura orgánica y funciones; c) La nómina de autoridades y personal de la planta permanente y transitoria u otra modalidad de

⁵⁰ Art. 12.

⁵¹ Art. 32.

⁵² Art. 7.

contratación, incluyendo consultores, pasantes y personal contratado en el marco de proyectos financiados por organismos multilaterales, detallando sus respectivas funciones y posición en el escalafón; d) Las escalas salariales, incluyendo todos los componentes y subcomponentes del salario total, correspondientes a todas las categorías de empleados, funcionarios, consultores, pasantes y contratados; e) El presupuesto asignado a cada área, programa o función, las modificaciones durante cada ejercicio anual y el estado de ejecución actualizado en forma trimestral hasta el último nivel de desagregación en que se procese; f) Las transferencias de fondos provenientes o dirigidos a personas humanas o jurídicas, públicas o privadas y sus beneficiarios; g) El listado de las contrataciones públicas, licitaciones, concursos, obras públicas y adquisiciones de bienes y servicios, especificando objetivos, características, montos y proveedores, así como los socios y accionistas principales, de las sociedades o empresas proveedoras; h) Todo acto o resolución, de carácter general o particular, especialmente las normas que establecieran beneficios para el público en general o para un sector, las actas en las que constara la deliberación de un cuerpo colegiado, la versión taquigráfica y los dictámenes jurídicos y técnicos producidos antes de la decisión y que hubiesen servido de sustento o antecedente; i) Los informes de auditorías o evaluaciones, internas o externas, realizadas previamente, durante o posteriormente, referidas al propio organismo, sus programas, proyectos y actividades; j) Los permisos, concesiones y autorizaciones otorgados y sus titulares; k) Los servicios que brinda el organismo directamente al público, incluyendo normas, cartas y protocolos de atención al cliente; l) Todo mecanismo o procedimiento por medio del cual el público pueda presentar peticiones, acceder a la información o de alguna manera participar o incidir en la formulación de la política o el ejercicio de las facultades del sujeto obligado; m) Información sobre la autoridad competente para recibir las solicitudes de información pública y los procedimientos dispuestos por la ley para interponer los reclamos ante la denegatoria; n) Un índice de trámites y procedimientos que se realicen ante el organismo, así como los requisitos y criterios de asignación para acceder a las prestaciones; o) Mecanismos de presentación directa de solicitudes o denuncias a disposición del público en relación a acciones u omisiones del sujeto obligado; p) Una guía que contenga información sobre sus sistemas de mantenimiento de documentos, los tipos y formas de información que obran en su poder y las categorías de información que publica; q) Las acordadas, resoluciones y sentencias que estén obligados a publicar de acuerdo con lo establecido en la ley 26.856; r) La información que responda a los requerimientos de información pública realizados con mayor frecuencia; s) Las declaraciones juradas de aquellos sujetos obligados a presentarlas en sus ámbitos de acción; t) Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante para el ejercicio del derecho de acceso

a la información pública. El acceso a todas las secciones del Boletín Oficial será libre y gratuito a través de Internet.

Por último, cabe destacar, que de la obligación de la transparencia activa quedan exceptuados aquellos supuestos que encuentren en las limitaciones previstas para el derecho de acceso estipuladas en el art. 8 y, en especial, la referida a datos personales.⁵³

5 La incorporación de las nuevas tecnologías y la administración pública

5.1 Introducción

La administración pública no ha sido ajena al avance de las nuevas tecnologías en la sociedad actual. Sin embargo, no han sido unánimes las consideraciones de los operadores jurídicos acerca de las consecuencias que puede traer su implementación como tampoco sobre las reglas que la gobiernan.

5.2 Ventajas y desventajas de las nuevas tecnologías

Como todo fenómeno social, el proceso de incorporación de las nuevas tecnologías a la actividad administrativa, sobre todo, mediante la digitalización administrativa posee aspectos favorables y desfavorables.

Entre las ventajas de la administración pública digital podemos mencionar las siguientes:

- a) Facilita enormemente las gestiones de los ciudadanos;
- b) Agiliza la tramitación de los expedientes administrativos aumentando la eficacia y la eficiencia estatal;
- c) implica un ahorro de costos;
- d) suprime las barreras territoriales;
- e) Promueve la transparencia;
- f) Facilita el acceso a la información pública;
- g) Reduce la discrecionalidad de la administración pública;
- h) Facilita el acceso al expediente administrativo por las partes, entre otras.

Como posibles riesgos podemos destacar los siguientes: a) Puede producir la despersonalización del administrado y b) Es una herramienta potencialidad para la violación de la intimidad y de los datos personales.

⁵³ Art. 34.

Evidentemente, que existen campos donde el uso de las nuevas tecnologías resulta más propicio, tales como la seguridad social; la administración tributaria, la contratación administrativa, etc., y otros sectores en donde su implementación debe ser más cautelosa (fomento, inteligencia, seguridad, etc.)

5.3 Principios

Es importante destacar que cualquier modalidad de innovación administrativa que pretenda llevarse adelante debe considerar los principios que se mencionan a continuación:

5.3.1 Igualdad

Como vimos, el uso de las tecnologías no puede traer aparejado un trato discriminatorio. La utilización de medios electrónicos no debe implicar la existencia de restricciones o discriminaciones para los ciudadanos que se relacionen con la administración por medios no electrónicos, tanto respecto al acceso a la prestación de servicios públicos como respecto a cualquier actuación o procedimiento administrativo. Además, para lograr un trato equitativo, el Estado debe llevar adelante medidas positivas dirigidas a incentivar la utilización de los medios electrónicos⁵⁴ y de ayuda pública para permitir el acceso a la tecnología.

5.3.2 De neutralidad tecnológica

El Estado debe utilizar un software que sea compatible con los que usan los ciudadanos. Así, se debe garantizar la independencia en la elección de las alternativas tecnológicas por los ciudadanos y por la administración pública, así como la libertad de desarrollar e implantar los avances tecnológicos en un ámbito de libre mercado.

En tal sentido, el art. 1º de la ley 27.078⁵⁵ establece el principio de la neutralidad de las redes.⁵⁶

5.3.3 De accesibilidad a la información y a la gestión administrativa por medios electrónicos

El Estado debe garantizar que los sistemas de soporte de la información son seguros, comprensibles y de accesibilidad universal.

⁵⁴ Vid. art. 4 Ley 11/2007 de España.

⁵⁵ Art. 1.

⁵⁶ Art. 1.

Tales principios han sido contemplados en el sistema jurídico al imponer la accesibilidad y asequibilidad de las tecnologías de la información y las comunicaciones para el pueblo.⁵⁷

6 Las nuevas tecnologías en la administración pública federal

6.1 El proceso de innovación

Afortunadamente, en el plano federal se viene siguiendo esta tendencia mediante un proceso de paulatina digitalización del funcionamiento de la administración pública nacional.

Así a través del Decreto 561/2016⁵⁸ se aprobó la implementación del Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) como sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes del Sector Público Nacional, actuando como plataforma para la implementación de gestión de expedientes electrónicos.

Asimismo, mediante el Decreto n° 87/2017,⁵⁹ se creó la Plataforma Digital del Sector Público Nacional para facilitar la interacción entre las personas y el Estado, con el objetivo de unificar la estrategia de servicios y trámites en línea, brindando así la posibilidad de realizar trámites a través de las distintas herramientas y servicios insertos en la plataforma, así como consultar dichos servicios, solicitar turnos y acceder a información mediante diversos canales.

El Decreto n° 480,⁶⁰ por su parte, estableció que los actos y documentos que el Poder Ejecutivo Nacional y la Jefatura de Gabinetes de Ministros envían al Congreso Nacional en ejercicio de sus competencias, deben ser suscriptos mediante el módulo Generador Electrónico de Documentos Oficiales (GEDO) del sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE).

El Decreto n° 891/2017,⁶¹ por su parte, establece que el gobierno nacional debe fomentar la interoperabilidad entre las administraciones públicas provinciales, y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, generando de esta manera un intercambio y colaboración mutua, a fin de implementar todas las herramientas tecnológicas

⁵⁷ Art. 2, Ley 27.078/2014.

⁵⁸ ARGENTINA. Decreto n° 561, de 6 de abril de 2016. Apruébase implementación de Sistema de Gestión Documental Electrónica. *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, 7 abr. 2016.

⁵⁹ ARGENTINA. Decreto n° 87, de 2 de febrero de 2017. Creación de la Plataforma Digital Del Sector Publico Nacional. *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, 3 feb. 2017.

⁶⁰ ARGENTINA. Decreto n° 480, de 4 de julio de 2017. Incorporación de mensajes y proyectos de ley. *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, 5 jul. 2017.

⁶¹ ARGENTINA. Decreto n° 891, de 1 de noviembre de 2017. Apruébanse las Buenas Prácticas en Materia de Simplificación. *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, 2 nov. 2017.

existentes, permitiendo de este modo acercar a los ciudadanos herramientas eficaces para su interacción con la Administración.

A su vez, por el Decreto 27/2018⁶² se realizaron ciertas modificaciones a la Ley 25.506⁶³ que regula el sistema e implementación de firma digital.

En tal sentido, se dispone que cuando un documento electrónico sea firmado por un certificado de aplicación, se presumirá, salvo prueba en contrario, que el documento firmado proviene de la persona titular del certificado”.⁶⁴

Asimismo, se estipula que los documentos oficiales electrónicos firmados digitalmente, expedientes electrónicos, comunicaciones oficiales, notificaciones electrónicas y domicilio especial constituido electrónico de la plataforma de trámites a distancia y de los sistemas de gestión documental electrónica que utilizan el sector público nacional, las provincias, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, municipios, Poderes Judiciales, entes públicos no estatales, sociedades del Estado, entes tripartitos, entes binacionales, Banco Central de la República Argentina, en procedimientos administrativos y procesos judiciales, tienen para el sector público nacional idéntica eficacia y valor probatorio que sus equivalentes en soporte papel o cualquier otro soporte que se utilice a la fecha de entrada en vigencia de la presente medida, debido a su interoperabilidad que produce su reconocimiento automático en los sistemas de gestión documental electrónica, por lo que no se requerirá su legalización.⁶⁵

6.2 La innovación del procedimiento administrativo

En el mismo orden de ideas, se inscriben las modificaciones que ha sufrido el régimen federal de procedimientos administrativos que daremos cuenta seguidamente.

6.2.1 Prueba documental

En el marco del procedimiento administrativo, las partes pueden acompañar la documentación que le da base a su derecho o interés o indicar el lugar en donde se encuentra.⁶⁶

Asimismo, se dispone que “a. Los documentos que se acompañen a los escritos y aquellos cuya agregación se solicite a título de prueba podrán presentarse

⁶² ARGENTINA. Decreto nº 27, de 10 de enero de 2018. Desburocratización y simplificación. Modificación de las leyes. *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, 11 ene. 2018.

⁶³ ARGENTINA. Ley nº 14 de diciembre de 2001. Firma Digital. *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, 11 dic. 2001.

⁶⁴ Art. 10.

⁶⁵ Art. 128.

⁶⁶ Art. 58 del RNPA.

en su original, en testimonios expedidos por autoridad competente o en copia que certificará la autoridad administrativa previo cotejo con el original, el que se devolverá al interesado. Podrá solicitarse la reserva de cualquier documento, libro o comprobante que se presente, en cuyo caso se procederá a su guarda bajo constancia. b. A través de la plataforma electrónica de “TRÁMITES A DISTANCIA” (TAD) los particulares podrán presentar sus escritos y acompañar documentos previa digitalización de acuerdo a la normativa vigente. Asimismo, podrán realizar presentaciones a agregar en los trámites que sean parte y estén en estado de tramitación”.⁶⁷

Recientemente, la modificación al RNPA ha dispuesto que “En aquellos casos que para la sustanciación de un procedimiento administrativo sea necesaria la presentación de alguna información, dato, documento o certificado que deba ser emitido por otra entidad o jurisdicción del Sector Público Nacional, la entidad responsable del procedimiento lo solicitará directamente por comunicación oficial al organismo responsable de su producción y certificación. La solicitud del dato, información, documentación o certificado deberá expresar el motivo, el procedimiento en el cual se enmarca, y la norma que justifica su presentación”.⁶⁸

Además, ha agregado que “La Administración no exigirá a los interesados la entrega de documentos originales, salvo que, con carácter excepcional, la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario”.⁶⁹

También, ha dispuesto un sistema de declaraciones juradas. Se considera como tal “el documento suscrito por un interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio. Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente Declaración Jurada. La Administración podrá requerir en cualquier momento que se aporte la documentación que acredite el cumplimiento de los mencionados requisitos y el interesado deberá aportarla. b) el documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración sus datos identificatorios o cualquier otro dato o documentación relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho”.⁷⁰

⁶⁷ Art. 27.

⁶⁸ Art. 107.

⁶⁹ Art. 108.

⁷⁰ Art. 109.

6.2.2 La notificación electrónica

En el marco del procedimiento administrativo pueden notificarse las decisiones de la autoridad pública por medios electrónicos.

Los sistemas de notificación electrónica pueden verificarse de dos maneras. La primera, mediante el ingreso a la sede electrónica por parte del administrado. Bajo este sistema, el acceso al portal por parte del interesado implica la notificación. En segundo lugar, la notificación se produce mediante el envío de un correo electrónico.

La reciente modificación al RNPA ha incorporado el expediente digital y la plataforma electrónica de Trámites a Distancia (TAD) en donde deben autenticarse los interesados y constituir un domicilio electrónico en el cual “serán válidas las comunicaciones y notificaciones”.⁷¹

Además, se adopta el sistema de sede electrónica. Por ello “La cuenta de usuario de la Plataforma Electrónica de “TRÁMITES A DISTANCIA” (TAD) es la sede electrónica del particular, en donde serán notificadas en forma electrónica las actuaciones administrativas.

En lo que se refiere a las notificaciones se establece que la misma puede hacerse “Por medio de la plataforma electrónica de trámites a distancia (TAD), que se realizarán en la cuenta de usuario que es la sede electrónica en la cual el particular ha constituido su domicilio especial electrónico. La notificación oficial se dará como perfeccionada cuando el contenido de la misma esté disponible en la cuenta de usuario de destino. A dichos efectos, se considerará al usuario notificado el primer día hábil siguiente al de la fecha de ingreso de la notificación a su cuenta, momento en el que comienzan a correr los plazos”.⁷²

6.2.3 La vista del expediente electrónico

En el supuesto en que estemos en presencia de un expediente administrativo electrónico o digital existen recaudos propios que deben tenerse en cuenta a la hora de tomar vista de las actuaciones.

No puede pasarse por alto que la digitalización del expediente administrativo facilita el ejercicio del derecho a la vista al permitir el acceso a través del uso de la tecnología. De este modo, no es necesario que la vista se desarrolle de modo presencial pudiendo realizarse de manera remota. Esto promueve el federalismo dado que se pasa de la limitación que provoca la ubicación física del expediente a la posibilidad de acceder al mismo desde cualquier lugar del país.

⁷¹ Art. 19.

⁷² Art. 41.

Recientemente el RNPA al disponer la digitalización del expediente administrativo ha venido a regular de manera detallada el modo en que se concreta la vista de las actuaciones en formato electrónico.

A tales efectos, la normativa dispone que el pedido de vista puede realizarse de dos maneras y con efectos jurídicos diferenciados.

En primer lugar, la solicitud de vista se concreta sin pedido de suspensión de los plazos del procedimiento administrativo. Esa variante de consulta por medio electrónicos se realiza en la plataforma TAD y es automático. De esta manera, el usuario o su apoderado están facultados para acceder al contenido de los expedientes que haya iniciado a través de dicha plataforma. En tal supuesto, el “usuario podrá consultar la última fecha de modificación, el estado del expediente y su ubicación actual; también tendrá acceso a los documentos que se hayan vinculado. Si el trámite está en curso, mediante el documento Constancia de Toma de Vista, queda registro de la consulta dentro del expediente electrónico, sin suspensión de plazo”.⁷³

En el segundo caso, se realiza mediante la paralización de los términos que estuvieren corriendo. En este supuesto, en cambio, si es necesario el pedido de vista se efectúe de manera escrita.

En la vista electrónica también pueden requerirse copias en soporte papel de los documentos electrónicos.

7 El futuro de la innovación administrativa: inteligencia artificial

Un marcado grado de avance del proceso de innovación administrativa debe estar dado por la paulatina incorporación del uso de la inteligencia artificial a la vida cotidiana del Estado.

La administración pública puede utilizar la inteligencia artificial para comunicarse con los ciudadanos mediante asistente digital de voz.

También se puede utilizar para automatizar el funcionamiento de la administración o la toma de decisiones.⁷⁴

Lamentablemente, todavía la cuestión está en un estado incipiente en la República Argentina.

⁷³ Art. 38.

⁷⁴ CORVALÁN, Juan Gustavo. Administración Pública Digital e Inteligente: transformaciones en la era de la inteligencia artificial. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 26–66, 2017.

Referencias

- ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Svatzky, C. 1355. XL. COM. Sentencia de 3 de mayo de 2005.
- ARGENTINA. Decreto nº 265, de 24 de marzo de 1997. Empresa Nacional de Correos y Telegrafos: su privatización por concesión. *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, 25 mar. 1997.
- ARGENTINA. Decreto nº 27, de 10 de enero de 2018. Desburocratización y simplificación. Modificación de las leyes. *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, 11 ene. 2018.
- ARGENTINA. Decreto nº 480, de 4 de julio de 2017. Incorporación de mensajes y proyectos de ley. *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, 5 jul. 2017.
- ARGENTINA. Decreto nº 554, de 18 de junio de 1997. Declárase de Interés Nacional el acceso de los habitantes de la República Argentina a la red mundial internet. *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, 23 jun. 1997.
- ARGENTINA. Decreto nº 561, de 6 de abril de 2016. Apruébase implementación de Sistema de Gestión Documental Electrónica. *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, 7 abr. 2016.
- ARGENTINA. Decreto nº 764, de 3 de septiembre de 2000. Telecomunicaciones: desregulación de servicios. *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, 5 sep. 2000.
- ARGENTINA. Decreto nº 87, de 3 de febrero de 2017. Creación de la Plataforma Digital Del Sector Público Nacional. *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, 3 feb. 2017.
- ARGENTINA. Decreto nº 891, de 1 de noviembre de 2017. Apruébanse las Buenas Prácticas en Materia de Simplificación. *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, 2 nov. 2017.
- ARGENTINA. Ley nº 14 de diciembre de 2001. Firma Digital. *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, 11 dic. 2001.
- ARGENTINA. Ley nº 19.798, de 22 de agosto de 1972. Ley Nacional de Telecomunicaciones. *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, 23 de agosto de 1972.
- ARGENTINA. Ley nº 25.326, de 4 de octubre de 2000. Protección de los datos personales. *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, 2 nov. 2000.
- ARGENTINA. Ley nº 26.032, de 18 de mayo de 2005. Establécese que la búsqueda, recepción y difusión de información e ideas por medio del servicio de Internet se considera comprendida dentro de la garantía constitucional que ampara la libertad de expresión. *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, 16 jun. 2005.
- ARGENTINA. Ley nº 27.078, de 18 de diciembre de 2014. Argentina Digital: Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, 19 dic. 2014.
- ARGENTINA. Decreto nº 1.279, de 25 de noviembre de 1997. Declárase comprendido en la garantía constitucional que ampara la libertad de expresión al servicio de internet. *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, 1 dic. 1997.
- BARRIO ANDRÉS, Moisés. *Derecho público e Internet: la actividad administrativa de regulación de la Red*. 1. ed. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2017.
- BASTERRA, Marcela I. *El derecho fundamental de acceso a la información pública*. Buenos Aires: Lexis Nexis, 2006.
- COMADIRA, Julio Rodolfo. *La actividad discrecional de la Administración Pública: justa medida del control judicial*. *El Derecho*, n. 186-600, 2000.
- CORVALÁN, Juan Gustavo. Administración Pública Digital e Inteligente: transformaciones en la era de la inteligencia artificial. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 26-66, 2017.

CORVALÁN, Juan Gustavo. Administración Pública Digital e Inteligente: transformaciones en la era de la inteligencia artificial. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 26–66, 2017.

ESPAÑA. Ley nº 11, de 22 de junio de 2007. Acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. Publicado en: 23 jun. 2007.

GAMERO CASADO, Eduardo; FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. *Manual Básico de Derecho Administrativo*, 4. ed. Madrid: Tecnos, 2007.

GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho administrativo*. T. I. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, [s.d.].

GUICHOT, Emilio. El nuevo Derecho europeo de acceso a la información pública. *Revista de Administración Pública*, n. 160, p. 283–315, ene./abr. 2003.

HUICI, Héctor María. Servicios públicos de telecomunicaciones: reflexiones acerca de cómo asegurar su universalidad en un mercado competitivo. *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública – RAP*, nº 243, Buenos Aires, 1998.

MODERNE, Franck. *La idea de servicio público en el derecho europeo: nuevas perspectivas*. En: AA.VV, Servicio público y policía, Universitas, Buenos Aires, n. 1, 2006.

PAREJO ALFONSO, Luciano; VAQUER CABALLERÍA, Marcos. *Contribuciones del Derecho comparado a la comprensión y mejora del procedimiento administrativo*. In: PAREJO ALFONSO, Luciano; VAQUER CABALLERÍA, Marcos (Dir.). *Estudios sobre el procedimiento administrativo. I. Derecho comparado*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho Administrativo*. 3. ed. Madrid: Tecnos, 2007.

VALLEFÍN, Carlos A. *El acceso a la información pública: una introducción*. Buenos Aires: Ad-Hoc, 2009.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

BUTELER, Alfonso. La innovación de la Administración con las nuevas tecnologías. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, v6, e603, 2025. DOI: 10.47975/ijdl.v6.1292.

Informações adicionais

Additional information

Editores responsáveis	
Editor-Chefe	Emerson Gabardo
Editor-Adjunto	Nicholas Andrey Monteiro Watzko

