

Reflexiones para el tránsito de una Administración Electrónica hacia una Administración Digital en el ordenamiento público peruano

*Ramón Huapaya Tapia^{**}*

RESUMEN: El presente trabajo pretende presentar un estudio sobre el régimen de la Administración Electrónica en el Perú y las consideraciones para su evolución hacia una Administración o Gobierno Digital, en orden a generar una mejor ordenación del régimen jurídico de la actuación administrativa con medios electrónicos en nuestro ordenamiento.

PALABRAS CLAVE: Administración electrónica, nuevas tecnologías, actuación administrativa automatizada, procedimiento electrónico, interoperabilidad

ABSTRACT: The present work intends to present a study on the Electronic Administration regime in Peru and the considerations for its evolution towards a Digital Administration, in order to generate a better regulation of the legal regime of administrative action with electronic means in our legal system.

KEYWORDS: E-administration, New technologies, Automated administrative action, Electronic procedure, Interoperability

SUMARIO: 1. Introducción. 2. ¿Administración electrónica o gobierno digi-

* Profesor de Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

** A mi hermano Orlando Alfredo, con amor.

tal? Administración digital. 3. Síntesis evolutiva del marco normativo de la Administración Electrónica en el Perú. 4. Organización administrativa de la Administración Electrónica en el Perú. 5. Principios de la Administración Electrónica desde el marco normativo peruano y la dogmática. 5.1. principio de legalidad. 5.2. Principio de especialidad. 5.3. Principio de equivalencia funcional. 5.4. Principio de privacidad desde el diseño. 5.5. Principio de igualdad de responsabilidades. 5.6. Principio de usabilidad. 5.7. Principio de cooperación digital. 5.8. Principio “digital desde el diseño”. 5.9. Principio de proporcionalidad. 5.10. Principio de datos abiertos por defecto. 5.11. Principio de nivel de protección adecuado para los datos personales. 5.12. Neutralidad tecnológica. 5.13. Transparencia y participación. 5.14. Simplificación administrativa y *better regulation*. 6. Los servicios públicos electrónicos en la Administración Digital. 7. El derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración para acceder a servicios públicos digitales como clave de la nueva Administración digital. 8. Algunas manifestaciones importantes del ámbito interno o “*ad intra*” de la administración digital. 8.1. Identificación y autenticación digital. Firma electrónica. 8.2. Interoperabilidad y seguridad. 8.3. Actuación administrativa automatizada. 8.3. Registros electrónicos. 8.4. Datos en la nube o “*cloud computing*”. 8.4. Protección de datos y confidencialidad. 9. Algunas manifestaciones importantes del ámbito externo o “*ad extra*” de la Administración digital. 9.1. Servicios públicos digitales. 9.2. Tramitación de procedimientos administrativos por vía electrónica. 9.3. notificaciones electrónicas. 9.4. Contratación pública. 10. Administración digital, inteligencia artificial, algoritmos y *big data*. 11. Conclusiones. 12. Bibliografía

PALESTRA

1. INTRODUCCIÓN

Se afirma que actualmente estamos viviendo en la sociedad de la información y del conocimiento, lo cual se refleja, entre otros aspectos, en el vertiginoso desarrollo de los avances tecnológicos manifestados mediante el incremento exponencial del almacenamiento y procesamiento de información a través de las denominadas TIC's (tecnologías de la información y el conocimiento).

Dicho desarrollo ha impregnado no sólo a los mercados y a la sociedad en su conjunto, sino también al Estado y a la Administración Pública; particularmente, a las relaciones jurídicas que traban y trabarán la Administración Pública y los destinatarios de su actuación: los ciudadanos. Habida cuenta que dichas relaciones jurídicas se encuentran sometidas, por antonomasia, al derecho administrativo, entonces, las TIC también tocarán con su impulso transformador a esta rama del derecho (Barnes, 2000; Mora, 2005).

Este trabajo busca presentar algunos resultados del análisis jurídico del marco normativo que rige a la Administración Electrónica en el ordenamiento peruano, a raíz de los recientes cambios dispuestos en la legislación del procedimiento administrativo general (Decretos Legislativos 1272 y 1452), así como la reciente emisión de la "Ley de Gobierno Digital" (Decreto Legislativo 1412). Para ello, analizaremos tales marcos normativos a la luz de la doctrina y del marco reglamentario existente para desentrañar algunos problemas jurídicos que genera esta regulación normativa que, a la fecha, consideramos insuficiente para tratar con la rica problemática jurídica de la Administración digital en la hora actual del derecho administrativo.

2. ¿ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA O GOBIERNO DIGITAL? ADMINISTRACIÓN DIGITAL

Existe una gran profusión de terminología y conceptos respecto al empleo de las TIC por parte de la Administración Pública. Para algunos, la Admi-

nistración Pública electrónica implica sólo pasar de un modelo de gestión documental basado en el papel a uno caracterizado por el empleo de soportes o medios electrónicos, que “moderniza” la actuación administrativa (Carro Fernández Valmayor, 2011), básicamente a nivel procedimental, y para establecer mecanismos de notificación electrónica (la referencia en Piñar Mañas, 2011, 25-26; entre nosotros, Morón Urbina, 2019, Patrón Bedoya y Díaz García, 2018, 108). Para otros, entre los cuales nos incluimos, implica algo distinto, ciertamente, puesto que hablar de Administración Electrónica supone una transformación en la forma de organización y funcionamiento de la Administración Pública, tanto en su interior (órganos y funcionarios) como en las relaciones jurídicas de servicio que brinda a los destinatarios de su actuación (la ciudadanía). Pero aún es más que eso. Tal como indica Piñar Mañas (2011, 28-29), “La revolución tecnológica y la sociedad de la información no sólo permiten una mejor Administración al dotarla de más y mejores, al tiempo que sofisticados, medios para un más eficaz y eficiente cumplimiento de sus fines y ejercicio de sus competencias. La revolución tecnológica se diferencia en relación con las que previamente se han desarrollado en el hecho de que, frente a éstas, aquélla no sólo aporta innovación tecnológica, sino que es capaz de, por sí misma, generar conocimiento. Surge del conocimiento y se basa en el conocimiento, pero al mismo tiempo genera ella misma conocimiento del que a su vez se nutre para generar nuevas tecnologías que generan nuevo conocimiento”.

Por ende, en la actualidad, los usos que los Gobiernos y las Administraciones Públicas hacen de las TIC y de los medios de la sociedad de la información y del conocimiento son ampliamente extraordinarios y van mucho más allá de usar soportes digitales o electrónicos para la gestión de asuntos internos y la atención de los servicios públicos brindados a los administrados. Hoy en día, los Gobiernos usan tanto la *big data* (billones de datos contenidos en amplios servidores electrónicos que almacenan datos personales biométricos, pero principalmente, conductas, gustos y preferencias de millones de personas)¹, como amplios mecanismos de inteligencia artificial (a través de los cuales “los ordenadores son capaces de realizar acciones que serían consideradas como inteligentes si fuesen desarrolladas por personas”, Cerrillo, 2019), así como sofisticados instrumentos para emplear tanto los datos como los algoritmos² de la inteligencia artificial para diseñar sus políticas públicas y manejar la información al público. Todo ello fuera del procedimiento administrativo, mediante el empleo de lo que se denomina actividad administrativa informal o la emisión

¹ Sobre los problemas jurídicos de la *big data*, pueden verse, con provecho, las reflexiones de Hoffmann-Riem (2018).

² Se entiende por algoritmo “el procedimiento para encontrar la solución a un problema mediante la reducción del mismo a un conjunto de reglas” (Benitez, citado por Cerrillo I Martínez, 2019). Tal como indica Cerrillo I Martínez (2019) “Los algoritmos permiten transformar automáticamente datos en resultados apropiados para lograr un determinado objetivo”

de declaraciones administrativas prescindiendo del uso de las formas clásicas de la norma, el acto o el contrato administrativo (Velasco Caballero, 1998; Maurer, 2011, 417-421). Básicamente, mediante la actividad administrativa informal, la Administración Pública diseña y maneja la información dirigida al público, así como la información que recoge de éste.

Sin ir muy lejos, en lo que se denomina 4ª revolución industrial, el empleo de las técnicas del *big data* y de la inteligencia artificial ya son moneda común en los países avanzados, que están en una guerra agresiva por mejorar y desarrollar sus gobiernos mediante dichas tecnologías. Por ejemplo, el presidente chino Xi Jinping ha señalado que “China necesita incrementar la combinación de Inteligencia Artificial y gobernanza para desarrollar sistemas de Inteligencia Artificial que sirvan para los servicios gubernamentales y la toma de decisiones públicas” (“We need to enhance the combination of AI and social governance and develop AI systems for government services and decision-making”, Zhou Xin y Choi Chi-Yuk, 2018).

En tal sentido, hoy no se puede decir simplemente que la Administración Electrónica, e-Administración o e-Government pueda ser sólo el uso de tecnologías electrónicas de reemplazo a los medios tradicionales de gestión de información por parte de la Administración Pública (Arena: 2004; Araguas Galcerá: 2012a y 2012b). Nosotros, a diferencia de dicha visión tradicional, seguimos a Martínez Gutiérrez (2009a, 183) cuando refiere que, en realidad, estos términos tienen una equivalencia conceptual, en el sentido que refieren a “un nuevo modelo de administrar basado en la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación en el desarrollo de las actividades administrativas con dos dimensiones diferenciadas: de un lado, la dimensión interna, que comprende la aplicación de las TIC en el trabajo administrativo interno y en las relaciones interadministrativas; y, de otro lado, la dimensión externa, referida a la aplicación de las TIC con el objetivo de ofrecer servicios públicos y procedimientos administrativos en sede electrónica a los administrados” (Martínez Gutiérrez; 2009a, 202-203).

Ahora bien, como indica el mismo Martínez Gutiérrez (2009a, 182-185), hay que distinguir el concepto citado de e-Administración o e-Government, con el de e-Governance o Gobernanza Digital. Sobre todo porque este último sería el género, mientras que la especie sería la Administración electrónica. La gobernanza digital hace referencia a mecanismos más amplios de relacionamiento entre los poderes públicos y la ciudadanía, e incluye aspectos tales como la e-democracy o democracia digital, el Open Government o Gobierno abierto y transparente, la identidad electrónica, el voto electrónico³, entre otros aspectos que trascienden a lo netamente administrativo.

³ Regulado en el Perú por las Leyes N° 28851 y 29603, así como por la Resolución Jefatural N° 000022-2016-J/ONPE, de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, que aprueba el “Reglamento del Voto Electrónico”.

En tal sentido, parece claro reservar el concepto de Administración electrónica o e-administración a las actividades efectuadas por la Administración Pública sujetas al derecho administrativo en el marco de la definición dada en los términos de Martínez Gutiérrez, mientras que el e-Governance o Gobernanza digital tiene vinculación con un reenfoque de las actividades del gobierno, como lo serían el voto electrónico, la transparencia en la toma de decisiones públicas, la identidad electrónica o lo que se viene denominando como e-democracy (el desarrollo de mecanismos de voto electrónico, consultas ciudadanas y toma de decisiones mediante mecanismos electrónicos)⁴.

Ahora bien, aún podría distinguirse entre Administración electrónica y un concepto más evolucionado como sería el de Administración digital. Dicha distinción ha sido propuesta por Cerrillo I Martínez en los siguientes términos:

La administración digital se refiere al uso de la tecnología no solo para automatizar los procesos de las Administraciones públicas, sino también para generar valor público. La administración digital va más allá de la administración electrónica. Las nuevas tecnologías móviles, el *cloud computing*, el *big data*, los datos abiertos y la colaboración entre las Administraciones públicas, la ciudadanía, las empresas y la sociedad civil se unen a los mecanismos e instrumentos propios de la administración electrónica para construir unas Administraciones públicas abiertas y eficientes que prestan unos servicios personalizados y accesibles a la ciudadanía y a las empresas. De este modo, la administración digital no sólo persigue incrementar la eficacia administrativa, sino también fortalecer la apertura y la transparencia de las Administraciones públicas y la personalización de los servicios que ofrecen a la ciudadanía y a las empresas a través de la innovación que facilitan las nuevas tecnologías que se van consolidando día a día (Cerrillo I Martínez, 2016, 13).

Resultan de sumo interés las reflexiones del autor citado, en la medida que, a nuestro entender, el mundo moderno avanza de un modelo de Administración electrónica estático hacia uno más dinámico, como lo sería el de la Administración Digital, que supera la visión de la utilización del soporte electrónico por una administración creadora de valor público y conocimiento mediante el empleo de las TIC.

De hecho, en nuestro marco normativo, la ley del Gobierno Digital del año 2018 propone en su artículo 6 la siguiente definición de Gobierno Digital que, precisamente, tiene equivalencia conceptual con la propuesta de Cerrillo I Martínez aquí descrita:

Artículo 6.- Gobierno Digital

6.1. El gobierno digital es el uso estratégico de las tecnologías digitales y datos en la Administración Pública para la creación de valor público. Se sustenta

⁴ Da cuenta del mismo debate Araguás Galcerá (2012b, 123-126).

en un ecosistema compuesto por actores del sector público, ciudadanos y otros interesados, quienes apoyan en la implementación de iniciativas y acciones de diseño, creación de servicios digitales y contenidos, asegurando el pleno respeto de los derechos de los ciudadanos y personas en general en el entorno digital.

6.2. Comprende el conjunto de principios, políticas, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos utilizados por las entidades de la Administración Pública en la gobernanza, gestión e implementación de tecnologías digitales para la digitalización de procesos, datos, contenidos y servicios digitales de valor para los ciudadanos.

Así las cosas, entendemos que el concepto de nuestra novísima ley de Gobierno Digital hace referencia a una “Administración Digital”, en los términos descritos por Cerrillo I Martínez, en el sentido de que se trata del “uso estratégico de las tecnologías digitales y datos en la Administración Pública para la creación de valor público”, mediante el diseño de servicios y contenidos para la ciudadanía mediante el empleo de las TIC en la digitalización de procesos, datos contenidos y servicios digitales de valor para los ciudadanos, lo cual empalma con el diagnóstico de la OCDE para Perú (2016, 248-253). En buena cuenta entonces, tenemos una ley de Administración digital en el Perú, aun cuando el nombre sea erróneo, puesto que cuando se hace referencia a “Gobierno”, cuando en realidad la norma hace referencia a un “ecosistema digital” dirigido expresamente hacia la Administración Pública, como se precisa en sus artículos 1, 2 y 6.

No hay que perder de vista que las implicancias de una “Gobernanza Digital” son más amplias que un “Gobierno o Administración digital”. A nuestro criterio, nuestra LGD se centra únicamente en los aspectos vinculados a la Administración Pública, pero no cubre todos los ámbitos de la actuación estatal en materia digital que, como ya hemos dicho, va más allá en otros aspectos como transparencia informativa, reutilización de datos, democracia participativa, voto electrónico, entre otros aspectos. Por ello, distinguimos entre Gobierno (o Administración digital) que es el objeto de nuestro estudio, pero dejamos en claro que Gobernanza digital es un concepto mayor, que excede los límites de nuestro estudio puntual en esta materia.

3. SÍNTESIS EVOLUTIVA DEL MARCO NORMATIVO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN EL PERÚ

Ahora bien, en nuestro país, la Ley de Gobierno Digital, Decreto Legislativo 1412, supone el hito más reciente de una evolución bastante tímida en lo que es la Administración electrónica. Más allá de estar al día en lo que a marcos normativos se refiere, tal vez el hecho más saltante que acontece en nuestro país es que tenemos una enorme brecha digital entre Lima y las provincias del Perú, y entre las propias entidades de la Administración Pública (donde las

entidades nacionales, al tener mayor presupuesto tienen equipos y personal capacitado muy superior al de las regiones y de los gobiernos locales).

En primer lugar, está el Decreto Legislativo 604 que creó el “Sistema Nacional de Informática” a cargo del INEI – Instituto Nacional de Estadística e Informática, del año 1990, norma sobre la cual volveremos luego. Posteriormente, tal vez una de las primeras normas que reguló el traspase del soporte papel hacia soportes electrónicos (microfilmes y archivos digitales) para las entidades de la Administración Pública fue el Decreto Legislativo 827, del año 1996, el cual extendió los alcances del Decreto Legislativo 681, norma dirigida a regular el uso de tecnologías avanzadas en materia de archivo de documentos e información tanto respecto a la elaborada en forma convencional cuanto la producida por procedimientos informáticos en computadoras.

Posteriormente, la ley 27444 en su texto original del año 2001, estableció algunas pautas muy puntuales en materia de Administración electrónica, tales como en materia de notificaciones, recepción de solicitudes y también el registro de las solicitudes administrativas y del manejo de los expedientes formados para el procedimiento administrativo. Dicho marco normativo fue mejorado en el año 2008, mediante el Decreto Legislativo 1029, que reguló por primera vez en forma detallada la notificación vía electrónica.

No es sino hasta el Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales, Decreto Supremo N° 052-2008-PCM, en que se reguló por vez primera, las bases de una Administración electrónica moderna. En el Capítulo III del Título II de la citada norma, se regularon dichas bases, a partir de la moderna regulación del derecho de los ciudadanos de acceso a los servicios electrónicos brindados por la Administración Pública. Vemos en el texto de dicha norma reglamentaria una fuerte influencia de la Ley 11/2007 de España, denominada “Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos”.

A partir de la última norma citada, la ONGEI - Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (creada dentro de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, mediante el Decreto Supremo 067-2003-PCM), comenzó a desplegar importantes funciones en cuanto al desarrollo de la Administración Pública electrónica en nuestro ordenamiento. La ONGEI empezó a desplegar importantes esfuerzos por aprobar planes y políticas de Administración Electrónica en el país, así como a establecer el marco jurídico de la interoperabilidad y la simplificación administrativa por vía de empleo de medios digitales (planes citados en OCDE, 2016, 248).

También tiene que hacerse mención a que, fuera de la Administración Pública general, hay ejemplos de desarrollo de administración digital, tanto en el ámbito de la Administración Tributaria (SUNAT y ADUANAS), así como en el ámbito de la Contratación Pública, con importantes avances para el relacionamiento de los ciudadanos con las entidades públicas citadas.

Posteriormente, puede hacerse mención a los Decretos Legislativos 1272 y 1452 que han desarrollado varios aspectos de la Administración electrónica para el procedimiento administrativo general, a los que luego haremos mención detallada.

Como resultado de un estudio de la OCDE para el Perú, denominado “Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo” del año 2016⁵, el Perú adoptó la decisión de adoptar un marco jurídico integral para el desarrollo de la Administración digital, motivo por el cual se emitió el Decreto Legislativo 1412, Ley de Gobierno Digital, publicada en el año 2018, y a la fecha, parcialmente vigente, hasta que se publique su Reglamento.

Precisamente, hacemos referencia a esta síntesis evolutiva normativa, para reflejar que hace pocos años que se viene trabajando en una política seria de Gobierno electrónico, haciéndose la salvedad de que si bien es cierto tenemos una ley de “gobierno digital”, la misma no regula todos los aspectos de una “Gobernanza Digital” o e-Governance, sino que únicamente desarrolla los aspectos centrales y fundamentales de una Administración Pública Digital. En función a ello, analizaremos sus contenidos principales en este trabajo.

4. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN EL PERÚ

Inicialmente, el marco organizativo del uso de la informática y los recursos informáticos del Estado estuvo a cargo del Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, conforme a lo dispuesto mediante el Decreto Legislativo 604. Conforme a una línea tradicional en el Perú, la misma que se mantiene hasta hoy⁶, dicho Decreto Legislativo estableció un “Sistema Nacional de Estadística e Informática” a cargo del INEI. Fuera de la función estadística, el

⁵ OCDE (2016, 247-287).

⁶ En el Perú se sigue empleando por inercia una vieja técnica de la ciencia de la administración pública denominada el “sistema administrativo”, definido por el artículo 43 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en los siguientes términos: “Los Sistemas son los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno”. En realidad, se trata de una técnica bastante anacrónica, propulsada por antiguos manuales de administración pública del antiguo Instituto Nacional de Administración Pública - INAP, existente en el Perú entre los años 70 y 80 del siglo pasado. Se trata de una técnica; además, hasta inconstitucional, puesto que establece la “rectoría” y manejo de los Sistemas administrativos dentro del Poder Ejecutivo, que no tiene primacía respecto de los otros poderes del Estado y niveles de gobierno, sino que tiene la facultad de dirigir el gobierno y la Administración del país. En realidad, lo que sucede es que en nuestro país falta una Ley orgánica de la Administración Pública o del sector público, que establezca efectivamente canales de coordinación y articulación de las tareas públicas en los tres niveles de gobierno, superando la lógica de la centralización / descentralización, sino que busque articular y garantizar el trabajo coordinado de las distintas instancias de gobierno, dentro del Poder Ejecutivo y entre los 3 niveles de gobierno. Para un reciente trabajo sobre la coordinación como técnica administrativa y sus mecanismos de implementación véase Covilla, 2019.

literal b) del artículo 3 de dicha norma definió el ámbito de competencia del sistema nacional de informática en los siguientes términos:

“b. Del Sistema Nacional de Informática

La instrumentalización jurídica y de mecanismos técnicos para el ordenamiento de los recursos de cómputo y de la actividad informática del Estado, así como toda la documentación asociada; la operación y explotación de los bancos de datos y archivos magnéticos de información al servicio de la gestión pública. Corresponde a este desarrollo la planeación sistemática de procesos, métodos y técnicas, apoyadas en ciencia y técnica aplicada, que se establecen con el fin de usar, procesar y transportar información”.

Como se puede apreciar (ciertamente, bajo la realidad de 1990), en un inicio, la norma diseñó el Sistema Nacional de Informática bajo la concepción de que el Estado use las TIC con la finalidad de mejorar su almacenamiento y procesamiento de información, en torno a la sustitución de un “gobierno de papel” por un “gobierno a través de soportes informáticos”. Se aprecia aquí la primacía de la dimensión interna a la que aludía Martínez Gutiérrez (2009a, 202-203). En esa línea, el INEI empezó a desarrollar funciones dirigidas a la extensión del uso de los medios electrónicos en el funcionamiento interno de la Administración Pública, así como el correo electrónico, seguridad de la información, páginas web, entre otros. Destaca aquí la emisión del ya citado Decreto Legislativo N° 827, entre otras normas de política dictadas por el INEI.

Posteriormente, la función del manejo del Sistema Nacional de Informática fue confiada a la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, mediante el Decreto Supremo N° 066-2003-PCM⁷, que dispuso la fusión por absorción⁸ de la Subjefatura Nacional de Informática del INEI por parte de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Precisamente, el artículo 2 del referido Decreto Supremo consagra la transferencia de las funciones de dirección de la actividad informática de la Administración Pública desde el INEI hacia la Presidencia del Consejo de Ministros, con el siguiente texto.

“La Presidencia del Consejo de Ministros, a través de su Secretaría de Gestión Pública, se encargará de normar, coordinar, integrar y promover el desarrollo de la actividad informática en la Administración Pública, impulsando y fomentando el uso de las nuevas tecnologías de la información para la modernización y desarrollo del Estado”.

⁷ Publicado el 28 de junio de 2003.

⁸ Realizada bajo los alcances del artículo 13° de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

En función del Decreto Supremo citado, se creó la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI) dentro de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros para que se encargue de dirigir, implementar y supervisar la política nacional de gobierno electrónico e informática. Dicha reforma fue implementada mediante el nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Presidencia del Consejo de Ministros aprobado por el Decreto Supremo N° 067-2003-PCM.

Conforme a dicha norma, se le asignaron las siguientes funciones a la ONGEI (artículo 25 del ROF citado):

- Proponer la Política Nacional de Gobierno Electrónico e Informática del Estado en concordancia con el Plan para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú elaborado por la Comisión Multisectorial para el Desarrollo de la Sociedad de la Información (CODESI).
- Proponer la normatividad y coordinar el desarrollo del gobierno electrónico y de la actividad informática en la Administración Pública, impulsando su modernización.
- Desarrollar acciones orientadas a la consolidación y desarrollo del Sistema Nacional de Informática.
- Elaborar y desarrollar la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico y coordinar y supervisar su ejecución.
- Coordinar con los organismos de la Administración Pública el desarrollo de soluciones informáticas para la optimización de la gestión pública.
- Coordinar y supervisar la integración funcional de los sistemas informáticos del Estado.
- Coordinar y supervisar el desarrollo de los portales de las entidades del sector público, con el fin de establecer la ventanilla única de atención a las empresas y los ciudadanos.
- Dictar los lineamientos de la política de contrataciones del Estado.

En función a la normativa citada, la ONGEI ha venido, desde el año 2003, asumiendo el reto de implementar la política nacional de Gobierno Electrónico desde la Presidencia del Consejo de Ministros. Dicha entidad ha sufrido sucesivos cambios organizacionales (en el año 2005, 2007, y 2017), los cuales han afinado su estructura funcional dentro de dicho Ministerio.

En el año 2007, se le asignó a la ONGEI la condición de órgano especializado dependiente directamente de la Presidencia del Consejo de Ministros, y se le asigna la función de ente rector del Sistema Nacional de Informática, así como de implementar la Política Nacional de Gobierno Electrónico e Informática. Asimismo, se establece que la ONGEI “coordina con la Secretaría de Gestión Pública y brinda asistencia técnica en la implementación de los procesos de innovación tecnológica para la modernización de la Administración Pública”.

Es de notar la tensión que va a existir dentro de la Presidencia del Consejo de Ministros entre la Secretaría de Gestión Pública y la ONGEI, en la

medida que ambos órganos intersecan sus funciones en el destinatario de su actuación (la Administración Pública) y las finalidades comunes que ambos órganos tienen (la modernización de la gestión administrativa). Inicialmente la ONGEI fue adscrita a la Secretaría de Gestión Pública, en el año 2003, pero luego se le dio rango de órgano de línea dependiente del propio titular de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Las funciones que se le asignan a la ONGEI en el año 2007 son:

- Actuar como ente rector del Sistema Nacional de Informática para lo cual emite las directivas o lineamientos que permitan la aplicación de dicho Sistema.
- Proponer la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico, así como coordinar y supervisar su implementación.
- Desarrollar acciones orientadas a la consolidación y desarrollo del Sistema Nacional de informática y supervisar el cumplimiento de la normativa correspondiente.
- Coordinar y supervisar la integración funcional de los sistemas informáticos del Estado y promover el desarrollo de sistemas y aplicaciones de uso común en las entidades de la Administración Pública.
- Coordinar y supervisar el desarrollo de los portales de las entidades de la Administración Pública para facilitar la interrelación de las entidades entre sí y de éstas con el ciudadano, con el fin de establecer la ventanilla única de atención.
- Administrar el Portal del Estado Peruano.
- Proponer los lineamientos de la política de contrataciones electrónicas del Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado – SEACE.
- Brindar asistencia técnica a las entidades de la Administración Pública para la implementación de proyectos tecnológicos en materia de su competencia.
- Formular propuestas para impulsar el proceso de desarrollo e innovación tecnológica para la mejora de la gestión pública y modernización del Estado promoviendo la integración tecnológica.
- Aprobar los estándares tecnológicos para asegurar las medidas de seguridad de la información en las entidades de la Administración Pública.
- Fomentar una instancia de encuentro con representantes de la Administración Pública y del Sector Privado, con el fin de coordinar y potenciar los distintos esfuerzos tendientes a optimizar un mejor aprovechamiento de las nuevas tecnologías aplicadas a la modernización de la gestión pública.
- Emitir opinión técnica respecto de las autógrafas, proyectos de Ley y proyectos normativos que la Alta Dirección someta a su consideración. Dicha opinión versará respecto de las competencias que le han sido asignadas.
- Emitir opinión técnica en materia de su competencia.

Posteriormente, en el año 2017, se configura la organización actual de la administración digital en el país, sustituyéndose a la ONGEI por la Secretaría de Gobierno Digital (SGD), siempre dentro de la estructura de la Presidencia del Consejo de Ministros. Entendemos que dicho cambio de denominación se debe a las recomendaciones de la OCDE para el Perú contenidas en el documento empleado en este trabajo (2016).

Así, el más reciente Reglamento de Organización y Funciones de la PCM (aprobado por el Decreto Supremo N° 022-2017-PCM) establece en su artículo 47 lo siguiente:

“La Secretaría de Gobierno Digital es el órgano de línea, con autoridad técnico normativa a nivel nacional, responsable de formular y proponer políticas nacionales y sectoriales, planes nacionales, normas, lineamientos y estrategias en materia de Informática y de Gobierno Electrónico.

Asimismo, es el órgano rector del Sistema Nacional de Informática y brinda asistencia técnica en la implementación de los procesos de innovación tecnológica para la modernización del Estado en coordinación con la Secretaría de Gestión Pública.

Depende de la Secretaría General y su titular tiene rango de Secretario General”.

La SGD se integra como un órgano de línea dependiente de la Secretaría General de la PCM (órgano que tiene rango de Viceministro dentro de la estructura de dicho Ministerio) y, a su vez, se garantiza que tenga el tercer nivel de mando en la cadena jerárquica al darle el rango de Secretario General al titular de dicha Secretaría.

Conforme al artículo 48 del Reglamento citado, la SGD asume las siguientes funciones:

- Ejercer la rectoría del Sistema Nacional de Informática, mediante la formulación y aprobación de normas, directivas y lineamientos, entre otros, que permitan el cumplimiento de sus objetivos.
- Formular y proponer políticas públicas, estrategias y planes nacionales en las materias de su competencia.
- Aprobar normas, directivas, lineamientos y demás disposiciones en las materias de su competencia; así como supervisar su cumplimiento.
- Desarrollar acciones orientadas a la consolidación y desarrollo del Sistema Nacional de Informática y supervisar el cumplimiento de la normativa correspondiente.
- Coordinar y supervisar la interoperabilidad de los sistemas informáticos del Estado y promover el desarrollo de sistemas y aplicaciones de uso común en las entidades de la administración pública.
- Coordinar y supervisar el desarrollo de los portales web de las entidades de la administración pública en base a estándares y buenas prácticas, para facilitar la interrelación entre sí y de éstas con el ciudadano.

- Supervisar la administración del Portal del Estado Peruano y otros que sean de su competencia.
- Brindar asistencia técnica a las entidades de la administración pública para la implementación de proyectos de tecnologías de la información en las materias de su competencia.
- Formular propuestas para impulsar el proceso de desarrollo e innovación tecnológica para la mejora de la gestión pública y modernización del Estado, promoviendo la integración tecnológica en el marco de su competencia.
- Diseñar, implementar y monitorear los indicadores para medir la digitalización del Estado y el gobierno digital.
- Aprobar las normas y estándares para promover el desarrollo e implementación de la seguridad de la información, infraestructura de datos espaciales, datos abiertos, interoperabilidad, portales del Estado, entre otros, de las entidades públicas del Estado.
- Promover espacios de coordinación con representantes de la administración pública, del sector privado, academia, sociedad civil organizada y ciudadanos con la finalidad de optimizar el uso de las tecnologías digitales aplicadas a la modernización de la gestión del Estado.
- Emitir opinión técnica en el ámbito de su competencia.
- Otras funciones que le asigne la Secretaría General de la PCM y aquellas que le sean dadas por normativa expresa.

Dentro de dicha estructura, se reconoce que la SGD tiene dos órganos de línea dependientes de la misma: a) la Subsecretaría de Tecnologías Digitales, y, b) la Subsecretaría de Transformaciones Digitales.

La evolución de la organización administrativa ha llegado a su más reciente punto con la emisión de la Ley de Gobierno Digital, la misma que consolida y refuerza la estructura actual de la Secretaría de Gobierno Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros, atribuyéndole el rol rector en materia de gobierno digital.

Así, el artículo 8 de la LGD señala que la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gobierno Digital, es el ente rector en materia de gobierno digital que comprende tecnologías digitales, identidad digital, interoperabilidad, servicio digital, datos, seguridad digital y arquitectura digital. Asimismo, la norma prescribe que la SGD dicta las normas y establece los procedimientos en materia de gobierno digital y, es responsable de su operación y correcto funcionamiento.

Por su parte, el artículo 9 de la LGD establece que la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gobierno Digital, en su calidad de ente rector del gobierno digital en el país, tiene las siguientes atribuciones:

- Programar, dirigir, coordinar, supervisar y evaluar la aplicación de la materia de gobierno digital.

- Elaborar y proponer normas reglamentarias y complementarias que regulan la materia de gobierno digital.
- Elaborar lineamientos, procedimientos, metodologías, modelos, directivas u otros estándares de obligatorio cumplimiento para la implementación de las materias de gobierno digital.
- Emitir opinión vinculante sobre el alcance, interpretación e integración de normas que regulan la materia de gobierno digital.
- Emitir opinión previa a fin de validar técnicamente proyectos de tecnologías digitales de carácter transversal en materia de interoperabilidad, seguridad digital, identidad digital, datos, arquitectura digital o aquellos destinados a mejorar la prestación de servicios digitales.
- Brindar apoyo técnico a las entidades públicas en la gestión e implementación de tecnologías digitales.
- Definir los alcances del marco normativo en materia de gobierno digital.
- Supervisar y fiscalizar, cuando corresponda, el cumplimiento del marco normativo en materia de gobierno digital.
- Promover mecanismos que aseguren la identidad digital como pilar fundamental para la inclusión digital y la ciudadanía digital.
- Promover y gestionar la implementación de proyectos de implementación de tecnologías digitales u otros mecanismos destinados a mejorar la prestación de servicios digitales, en coordinación con las entidades públicas, según corresponda.
- Promover la digitalización de los procesos y servicios a partir del uso e implementación de tecnologías digitales.
- Realizar acciones de coordinación y articulación con representantes de la administración pública, ciudadanos u otros interesados con la finalidad de optimizar el uso de tecnologías digitales para el desarrollo del gobierno digital y tecnologías digitales.

Cabe indicar que, a partir de esta estructura, la SGD está buscando desarrollar un Plan de Gobierno Digital, que sustituya la antigua “Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017”, aprobada por el Decreto Supremo N° 081-2013-PCM. Aun cuando la LGD todavía no ha sido reglamentada, lo cierto es que la SGD está realizando desde ya esfuerzos para que todas las entidades (al menos del Poder Ejecutivo) colaboren y sumen conocimiento para la estructuración de un Plan de Gobierno Digital. Para ello, dentro de cada entidad pública se ha creado un “Comité de Gobierno Digital” (D.S. 119-2018-PCM), el cual estará encabezado con un funcionario de alto nivel (denominado “Líder de Gobierno Digital”) y que hará las funciones de suministro de información y enlace con la SGD, para elaborar dicho Plan. A la fecha, el mismo se encuentra en elaboración y no hay un proyecto prepublicado siquiera.

Más allá de ello, creemos que la actual estructura del órgano rector del Gobierno Digital en el Perú dentro de la PCM no responde estrictamente a

las recomendaciones de la OCDE contenidas en el documento de análisis para Perú en la mejora de la gobernanza (2016), puesto que no se le ha dado el rango necesario para liderar un proceso transversal de implementación de una política de gobierno digital a nivel nacional.

En nuestro país, la Presidencia del Consejo de Ministros es un Ministerio que está a cargo de un ministro que tiene la función de dirigir junto al presidente de la República la política general de gobierno, articular el funcionamiento de la Administración Pública y, además, cumplir la función constitucional de manejar las relaciones Ejecutivo-Parlamento. Sin embargo, desde el año 2003 en adelante, se le ha sobrecargado de funciones técnicas y administrativas, en una suerte de “megaministerio” de la Administración Pública, que incluye funciones como la de manejar el sistema de gestión pública del Estado, conflictos sociales, descentralización, demarcación territorial, gobierno electrónico, y además de todo ello, debe lidiar con la coordinación con un sinnúmero de organismos públicos descentralizados funcionalmente que deben coordinar sus actividades con dicho Ministerio.

Es por ello que, dentro de dicho universo de funciones, se pierde la función de rectoría del gobierno digital en nuestro país, la cual queda opacada dentro del amplio marco de actividades asignadas a la PCM. Frente a ello, se podrían plantear dos opciones: a) crear un Ministerio de la Administración Pública o de la Gestión Pública, que tenga una estructura dinámica donde un Viceministerio sea asignado al Gobierno Digital; o b) crear una agencia especializada (como organismo público regulador) que centralice a nivel del Gobierno Nacional la implementación de la política de gobierno digital, como acontece en Colombia. Hasta inclusive podría pensarse en una reforma constitucional para crear un Organismo constitucional encargado del gobierno digital en todo el país.

Más allá de ello, estimamos que los roles actuales de la SGD dentro de la Presidencia del Consejo de Ministros no son suficientes para articular la coordinación nacional de la política de gobierno digital del país. A lo sumo articulará la del Poder Ejecutivo, pero no tiene entidad suficiente para sumar a órganos con autonomía constitucional (Congreso, Poder Judicial, organismos constitucionalmente autónomos), ni para coordinar e impulsar reformas a nivel regional y local. Se desprende así que no cumplimos con las recomendaciones de la OCDE sobre la materia, y, además, que seguimos en un modelo de administración pública de corte centralista y que no busca la transversalidad de actuación como forma de reconducción a la unidad. Faltan mecanismos de coordinación y cooperación entre la Administración Nacional y las regionales y locales que sean mucho más efectivos que los existentes en orden a proyectar un gobierno que actúe en todos sus niveles.

A nuestro entender, la actual estructura administrativa del Gobierno Digital no logra cumplir los objetivos de extender el gobierno digital a todo el Gobierno ni a todos los ciudadanos, y ello refleja que en nuestro país actualmente no existen mecanismos efectivos de mejora y modernización de la organización administrativa dirigidos a la eficacia de su actuación. Urge,

entonces, reformar el marco organizativo mediante una Ley Orgánica de la Administración Pública o del sector público que supere la vieja lógica de los sistemas administrativos y la modernice.

5. PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA DESDE EL MARCO NORMATIVO PERUANO Y LA DOGMÁTICA

La Administración Digital, en cuanto implica como resultado actividad administrativa realizada conforme al Derecho Administrativo, se sirve de los mismos principios generales. Sin embargo, la transformación tecnológica que se deriva de la misma hacen que se adopten principios sectoriales específicos aplicables a la Administración Digital.

Cabe indicar que hemos seleccionado a los principios contenidos en el artículo 5 de la LGD, aun cuando también hemos considerado a los principios contenidos en el artículo 41 del Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales (aprobado por Decreto Supremo N° 052-2008-PCM), así como los principios jurídicos para la Administración Electrónica desarrollados por la dogmática más reciente (Gómez Puente: 2019a, 91-116).

5.1. Principio de legalidad

Es una derivación del principio de legalidad aplicable a la Administración Pública, según el cual, todas las garantías y criterios aplicables a la actuación ordinaria de la Administración Pública serán aplicables también a la Administración digital. Dicho principio se encuentra recogido tanto en la LGD, como en el artículo 41.1 del Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales, norma que exige que la Administración Digital actúe conforme al ordenamiento jurídico y respetando lo establecido por la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Tal como indica Gómez Puente (2019b, 204), “Hallándose la Administración plenamente sometida a la ley y al Derecho, el uso de medios electrónicos no puede justificar ni encubrir el incumplimiento de las leyes”.

5.2. Principio de especialidad

La idea de especialidad es que los contenidos de la LGD constituyen norma especial y específica para sus cometidos, prevaleciendo sobre otras normas generales. Sin embargo, ello no lleva a desconocer el carácter común aplicable de varias normas, como la LPAG, la Ley de Firmas y Certificados Digitales, entre otras normas generales aplicables.

5.3. Principio de equivalencia funcional

Conforme a la LGD, “El ejercicio de la identidad digital para el uso y prestación de servicios digitales confiere y reconoce a las personas las mismas garantías que otorgan los modos tradicionales de relacionarse entre privados

y/o en la relación con las entidades de la Administración Pública”. Gómez Puente (2019b, 205) indica que “Lógicamente, cuando se actúa por medios electrónicos las técnicas de identificación, las formalidades las comprobaciones y las propias circunstancias de la interlocución jurídica (pues la actuación se deslocaliza y puede no ser presencial ni simultánea, por ejemplo) pueden ser distintas de las que rodean una actuación tradicional, pero deben proporcionar al tráfico jurídico administrativo el mismo nivel de garantía de que goce esta”. La idea de la equivalencia funcional implica que las relaciones jurídicas que se traben entre la Administración Digital y los ciudadanos, aun cuando empleen formas jurídicas distintas de relacionamiento, respetan idénticas garantías que otorgan los medios tradicionales que usa la Administración Pública en sus relaciones jurídicas. En la doctrina se conoce este principio también como “integridad y equivalencia” (Gómez Puente, 2019b, 204-205), así como también “integridad de garantías del ciudadano” (Gamero y Fernández, 2016a, 468).

5.4. Principio de privacidad desde el diseño

Conforme a la LGD, dicho principio implica que “En el diseño y configuración de los servicios digitales se adoptan las medidas preventivas de tipo tecnológico, organizacional, humano y procedimental.”. Por su parte, el artículo 41.4 del Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales establece el denominado “Principio de seguridad en la implantación y utilización de medios electrónicos para la prestación de servicios de gobierno electrónico, según el cual se exigirá a las entidades de la Administración Pública el respeto a los estándares de seguridad y requerimientos de acreditación necesarios para poder dotar de respaldo tecnológico y presunción legal suficiente a las operaciones que realicen por medios electrónicos, según lo establecido para tales efectos por la Autoridad Administrativa Competente”.

En realidad, este principio refleja una idea de seguridad en la actuación de la Administración Digital y en su prestación de servicios digitales. Como indica Gómez Puente (2019b, 204), “La actuación jurídica por medios electrónicos no puede tener lugar con un grado de seguridad o certeza inferior al que gozan las actuaciones jurídicas tradicionales. Y para que sea así la actuación electrónica se subordina al cumplimiento de un conjunto de condiciones organizativas, operativas y técnicas que imperan tanto sobre los sistemas, dispositivos y aplicaciones como sobre sus procesos”.

Por ende, las autoridades deben adoptar medidas para garantizar la seguridad digital⁹ de sus actuaciones digitales, mediante el empleo de mecanis-

⁹ El Decreto Supremo N° 050-2018-PCM adopta la siguiente definición de Seguridad Digital: “La Seguridad Digital en el ámbito nacional es el estado de confianza en el entorno digital que resulta de la gestión y aplicación de un conjunto de medidas proactivas y reactivas frente a los riesgos que afectan la seguridad de las personas, la prosperidad económica y social, la seguridad nacional y los objetivos nacionales en dicho entorno”

mos de seguridad como la firma electrónica, certificados digitales, protocolos de seguridad y de protección de datos, así como emplear medios y soportes electrónicos que aseguren la integridad, la autenticidad, la confidencialidad, la calidad, la protección y la conservación de los documentos.

5.5. Principio de igualdad de responsabilidades

Conforme a este principio, “Las entidades de la Administración Pública responden por los actos realizados a través de canales digitales de la misma manera y con iguales responsabilidades que por los realizados a través de medios presenciales”. Por su parte, el Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales establece en su artículo 41.4 el denominado “Principio de responsabilidad y calidad respecto a la veracidad, autenticidad e integridad de la información y servicios ofrecidos por las entidades de la Administración Pública a través de medios electrónicos”.

Ambas normas que regulan tales principios buscan cubrir similares objetivos. De un lado, el mandato de que las autoridades administrativas asumen las mismas responsabilidades (civiles, penales, administrativas) por su actuación digital que por los medios tradicionales. Lo mismo resulta para la responsabilidad patrimonial del Estado-Administración Pública¹⁰. Pero no sólo ello: se responde respecto a la veracidad, autenticidad e integridad de la información y servicios ofrecidos por las entidades de la Administración Pública a través de medios electrónicos. En ese sentido, conforme indica Martínez Gutiérrez (2009a, 457 y ss.), “la calidad (veracidad, integridad y autenticidad de la información y servicios) debe considerarse como un parámetro exigible en la actividad que las Administraciones desarrollan por medios electrónicos, parámetro que de incumplirse puede generar responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal de los servicios públicos electrónicos”. Claro está que, como indica el autor antes citado, la Administración Pública puede responder tanto por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos electrónicos que brinda (Martínez Gutiérrez, 2009a, 460-462).

5.6. Principio de usabilidad

La LGD regula a este principio en los siguientes términos “En el diseño y configuración de los servicios digitales se propenderá a que su uso resulte de fácil manejo para los ciudadanos y personas en general”. En conexión con ello, el artículo 41.7 del Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales establece el “Principio de usabilidad en la prestación de los servicios de certificación, brindando la información y los sistemas de ayuda necesarios, de manera que los usuarios puedan acceder a dichos servicios de manera efectiva, eficiente y satisfactoria”.

¹⁰ En los términos del artículo 250° del TUO de la LPAG.

En doctrina (Gamero y Fernández, 2016a, 471) se propugna el “Principio de accesibilidad a la información y a los servicios por medios electrónicos, para que todas las personas puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones y obtener la información y servicios de manera segura y comprensible en todos los soportes, canales y entornos”, vinculado al principio de accesibilidad o igualdad en el acceso a los servicios digitales. En concreto, lo que se pretende mediante este principio es facilitar a todos, nativos digitales, migrantes digitales o analfabetos digitales, el acceso a los servicios digitales prestados por el Estado, de manera tal que el Estado no sólo cumpla con establecer la infraestructura y los canales de servicio, sino que brinde la instrucción y apoyo necesario para que todas las personas puedan acceder a tales servicios, independientemente de sus conocimientos informáticos. A nuestro entender ello va en línea con la regla prevista en el artículo 15 de la LGD, que regula la “inclusión digital”¹¹.

Es una obligación del Estado entonces, facilitar el acceso a los servicios digitales, mediante capacitaciones, manuales de ayuda, y sobre todo, servicios diseñados de manera intuitiva, aprovechando las ciencias cognitivas y los “nudges” tecnológicos¹², de manera tal que las personas puedan acceder con facilidad, en un entorno seguro, a estos servicios.

Gómez Puente (2019b, 205), define a este principio de forma más amplia, con la cual concordamos, y lo denomina “Igualdad tecnológica” (accesibilidad, proporcionalidad y neutralidad), definiéndolo en los siguientes términos, que hacemos nuestros:

“Si las nuevas tecnologías no llegan por igual a todos sitios, ni todas las personas tienen las mismas oportunidades de acceder a ellas, la prestación digital de los servicios puede ser desigual. Y para garantizar la igualdad tanto en lo que respecta a la oportunidad de hacer uso del servicio público digital, como a la calidad o contenido de la prestación que proporciona, el principio que nos ocupa exige: (i) que el uso de los medios electrónicos no entrañe discriminación alguna, desfavorable o no, respecto de quienes no los usan; (ii) que los servicios se diseñen y soporten con sistemas y soportes y por canales y entornos que sea universal o generalmente accesibles, incluso para colectivos que tengan necesidades específicas; (iii) que las Administraciones utilicen estándares abiertos o de uso generalizado por los ciudadanos para que sea efectiva su libertad de elección entre diversas alternativas tecnológicas y el desarrollo de éstas, con arreglo al progreso de

¹¹ LGD. Artículo 15. Inclusión Digital. “La inclusión digital es el acceso y uso de los servicios digitales por parte de los ciudadanos a través de su identidad digital, promoviendo la ciudadanía digital. Para tal fin las entidades de la Administración Pública adoptan las disposiciones que emite el ente rector para la prestación de dichos servicios”.

¹² Sobre los nudges en el derecho administrativo véanse las recientes reflexiones de MOREU (2018)

la técnica, en igualdad de oportunidades; y, (iv) que los requisitos técnicos o de seguridad exigidos sean adecuados y proporcionados a la naturaleza y circunstancias de la actuación que se trate, para que no se conviertan en obstáculos o restricciones injustificadas al uso del modo electrónico, ni al desarrollo de alternativas tecnológicas”.

5.7. Principio de cooperación digital

La LGD establece que, conforme a este principio, “Prima el intercambio de datos e información, la interoperabilidad de los sistemas y soluciones para la prestación conjunta de servicios digitales”. La cooperación es un principio general de la organización administrativa, que busca que una entidad colabore con otra, ayudándola al mejor ejercicio de sus competencias, de forma voluntaria, lo cual refleja, en buena cuenta, una actuación consentida de una entidad pública sobre las competencias propias de otra. Dicho principio ha sido trasladado al ámbito de la Administración Digital, con varias finalidades específicas para la mejor prestación de los servicios digitales, por medio de las siguientes acciones: “la garantía de la interoperabilidad de los sistemas de información, la transferencia de tecnología, la reutilización de aplicaciones y la integración de la atención al ciudadano” (Gómez Puente: 2019a, 116).

Por su parte, el Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales establece el principio antes aludido en su artículo 41.6, en los términos siguientes “Principio de cooperación, tanto en la utilización de medios electrónicos, como en el acceso a la información obtenida de los ciudadanos por las entidades de la Administración Pública, a fin de lograr el intercambio seguro de datos entre ellas y garantizar la interoperabilidad de los sistemas y soluciones que adopten para lograr, de manera progresiva y en la medida de lo posible, la prestación integrada de servicios a los ciudadanos”. Dicho principio se ve complementado con el establecido en el artículo 41.3 del citado Reglamento, norma que señala lo siguiente: “Principio de presunción, reconocimiento y validez de los documentos electrónicos y medios de identificación y autenticación empleados en los trámites y procedimientos administrativos”.

En buena cuenta, la idea de cooperación digital busca que las entidades de la Administración Pública colaboren entre sí con la finalidad de que puedan brindar los servicios digitales mediante la creación de valor público. Para ello, la colaboración es un puntal esencial para el desarrollo de los servicios públicos digitales, estructurados desde la base de la interoperabilidad, sobre la cual volveremos pronto en nuestro análisis.

5.8. Principio “digital desde el diseño”

Conforme a la LGD, este principio implica que “Los servicios, de manera preferente, progresiva y cuando corresponda, se diseñan y modelan para que sean digitales de principio a fin.”. Detrás de este principio está no sólo

un paradigma de “cero papel”, sino que efectivamente los servicios digitales y procedimientos administrativos sean iniciados, tramitados, evaluados y resueltos por vía electrónica. Aun cuando según la norma exista progresividad (toda vez que no todos los servicios digitales están disponibles para ser efectuados por vía electrónica, y además, no todos los ciudadanos tienen acceso a los servicios digitales o incluso al mismo internet y a plataformas de pago digitales bancarias), la idea es que los servicios digitales sean prestados y los trámites sean resueltos sin necesidad de interacción física con las entidades públicas, sino que todo el trámite para obtener el servicio o la decisión final del procedimiento sea llevado a cabo sin necesidad de actividades presenciales, mediante el uso de plataformas digitales.

Por ejemplo, para permitir la aplicabilidad de este principio, la SGD ha creado el portal www.gob.pe como la Plataforma Digital Única del Estado Peruano (Decreto Supremo 033-2018-PCM), dirigida a canalizar todos los servicios digitales por vía electrónica. En estricto, ya hay varios trámites que se pueden realizar en forma electrónica al 100% como los duplicados de licencia de conducir y de documento nacional de identidad, aun cuando conservan una fase presencial que es el recojo del documento duplicado. Pero de por sí esto es un avance que debe culminar en pocos años con la generalización de los servicios y procedimientos digitales al 100%.

5.9. Principio de proporcionalidad

Conforme a la LGD, mediante este principio, “Los requerimientos de seguridad y autenticación de los servicios digitales prestados por las entidades de la Administración Pública deben ser proporcionales al nivel de riesgo asumido en la prestación del mismo”. En buena cuenta, este principio va relacionado específicamente a la necesidad de que los requerimientos de seguridad aplicables a la administración digital y la prestación de sus servicios sean proporcionales al nivel de riesgo que se asuma en la prestación de tales servicios (Martínez Gutiérrez: 2009a, 261-263). Como es sabido, la proporcionalidad es un principio general del derecho público y consiste en que las intervenciones administrativas tengan una proporción entre los medios a ser empleados y los fines a ser conseguidos. La idea es no restringir injustificadamente el acceso a los servicios digitales por trabas de seguridad (Gómez Puente: 2019b, 205).

5.10. Principio de datos abiertos por defecto

La LGD establece la regulación normativa de este principio en los siguientes términos: “Los datos se encuentran abiertos y disponibles de manera inmediata, sin comprometer el derecho a la protección de los datos personales de los ciudadanos. Ante la duda corresponde a la Autoridad de Transparencia definirlo”. Al respecto, cabe indicar que la idea de Gobierno y Administración digital en la actualidad reposa en principios de gobierno abierto, los cuales trabajan en un entorno donde la idea es que el Estado ponga a disposición de

los ciudadanos todas las bases de datos públicas de contenido accesible sin violar la protección de datos personales.

Resulta interesante que en los “Lineamientos para la elaboración del Plan de Gobierno Digital” (Secretaría de Gobierno Digital: 2018) se haya incluido un principio denominado “Abierto al Ciudadano”, según el cual “La entidad debe asegurar que los datos de carácter público se encuentren disponibles y sean accesibles, comprensibles y relevantes para los ciudadanos o administrados, con la finalidad de responder a sus demandas y necesidades; promoviendo la transparencia y rendición de cuentas de sus acciones y resultados”.

Es por ello que en nuestro país se ha creado un portal digital específico denominado “Portal Nacional de Datos Abiertos” (www.datosabiertos.gob.pe), mediante el Decreto Supremo N° 016-2017-PCM, el cual aprueba la Estrategia Nacional de Datos Abiertos Gubernamentales del Perú 2017-2021 y el Modelo de Datos Abiertos Gubernamentales del Perú.

Precisamente, en dicha Estrategia se establece que los Datos Abiertos Gubernamentales contienen la información producida por las Entidades públicas que se pone a disposición de la ciudadanía desde internet, de forma gratuita, sin limitaciones para ser utilizados, reutilizados y redistribuidos

5.11. Principio de nivel de protección adecuado para los datos personales

Como indica Gómez Puente (2019: 205), “La prestación digital de servicios públicos, por las capacidades de los medios electrónicos empleados (sistemas satelitales de teledetección o georreferencia, video vigilancia, teleasistencia domiciliaria, identificación digital o biométrica, terapias génicas, registros de viajeros, etc.) pueden suponer una intromisión (muchas veces legítima) en la privacidad del individuo como consecuencia del tratamiento de sus datos personales”. Es por ello que existe una preocupación específica porque los servicios digitales masivos por parte de la Administración digital no afecten los datos personales y la privacidad de los ciudadanos (Troncoso Reigada: 2011: 171-288). En buena cuenta, la estructuración de la Administración Digital y su suministro de servicios debe respetar la legislación de los datos personales, y sobre todo los principios de tratamiento adecuado de los datos y del consentimiento. Por ende, como lo propone Troncoso Reigada (2011: 200) en el diseño informático de los servicios digitales es donde debe tenerse el suficiente cuidado de prever la necesidad del tratamiento adecuado y del consentimiento.

La LGD regula dicho principio en los siguientes términos “El tratamiento de los datos personales debe realizarse conforme a lo establecido en la Ley de Protección de Datos Personales y su Reglamento”, con lo cual tanto la SGD como las entidades públicas integrantes del sistema nacional de gobierno electrónico, deben respetar específicamente los criterios de la legislación de protección de datos personales en el tratamiento de los datos personales de los ciudadanos a los que tengan acceso.

5.12. Neutralidad tecnológica

Conforme a este principio, “si la Administración implanta medios EIT en sus relaciones con los ciudadanos, habrá de asegurarse suficientemente la compatibilidad con los equipos informáticos más extendidos entre los usuarios –no imponiendo exigencias elevadas de memoria o velocidad de procesamiento, por ejemplo–, y su disponibilidad de software” (Gamero y Fernández, 2016: 469-470).

En buena cuenta, se trata de dos cuestiones íntimamente vinculadas: (i) “la *independencia en la elección de las alternativas tecnológicas* por los ciudadanos y por las Administraciones, es decir, que en principio debe respetarse la decisión de cada uno a utilizar las aplicaciones y medios que estime convenientes”; y, (ii) “una *prelación vinculante para las Administraciones públicas, que deberán utilizar preferentemente estándares abiertos* –esto es, software libre– y solo de forma complementaria otros estándares, que habrán de ser, además, *de uso generalizado por los ciudadanos*: así, la Administración puede facilitar al ciudadano los programas necesarios para realizar los trámites electrónicos, pero en todo caso, tanto la conexión como dichos programas habrán de ser compatibles con, al menos, las dos aplicaciones informáticas más extendidas entre los usuarios” (Gamero y Fernández, 2016a, 470).

5.13. Transparencia y participación

La transparencia es un principio general de la Administración Pública, así como la participación ciudadana en los asuntos públicos, que tiene el rango de derecho fundamental. Por ende, la Administración Digital está obligada a emplear los medios electrónicos para asegurar transparencia y participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.

Sin embargo, la doctrina discrepa respecto de los alcances del principio precitado en la Administración digital. Así, por un lado, Martínez Gutiérrez (2009a: 423-455) establece que dicho principio debe ser de aplicación a todas las actividades de la Administración digital, mientras que existen otros como Gómez Puente (2019b, 205) que indican que “este principio exige a las Administraciones el uso de los medios electrónicos para dar la máxima difusión, publicidad y transparencia a sus procedimientos (siendo evidentes, por lo demás, las ventajas que ofrecen a esos efectos por su inmediatez, celeridad, economía, masividad, etc.), no así a otra clase de actuaciones administrativas, muchas de ellas puramente internas (...) o integradas en el funcionamiento o provisión de servicios materiales”.

Al respecto, consideramos que dicho principio debe aplicarse a todos los ámbitos de la Administración Digital, como veremos más adelante.

5.14. Simplificación administrativa y *better regulation*

Finalmente, la doctrina entiende que este principio general del derecho administrativo es de recibo en el ámbito de la Administración digital, con la

finalidad de garantizar una efectiva simplificación y adoptar mejores regulaciones bajo una perspectiva de gobierno abierto (Gómez Puente, 2019b, 206). Entendemos que dicha perspectiva es realmente importante para el desarrollo de varias actividades del Gobierno digital, sobre todo para aplicar la reducción de costos y trámites en la simplificación administrativa, y además para mejorar la emisión de normas por parte de la Administración Pública mediante una política electrónica de *better regulation*.

6. LOS SERVICIOS PÚBLICOS ELECTRÓNICOS EN LA ADMINISTRACIÓN DIGITAL

La función principal de la Administración Electrónica en su dimensión “externa” es la prestación de los servicios públicos electrónicos y la tramitación de los procedimientos administrativos electrónicos. Como indica Martínez Gutiérrez (2009a: 223), esta dimensión externa “tiene como principal objetivo desarrollar por medios electrónicos aquellas actividades que tradicionalmente han realizado las Administraciones en su faceta de “atención al público” o “presentación externa”. Por tanto, nos encontramos ante actuaciones administrativas en las que se produce una interacción de la Administración actuante con los “ciberadministrados”.

Conviene tener en cuenta que es preciso no confundir lo que debe entenderse por servicios públicos electrónicos y la tramitación de procedimientos electrónicos. Son figuras distintas y que, aunque se relacionan, no son sinónimos. Seguimos a Martínez Gutiérrez (2009a, 224-225), cuando señala que “éstos no se presentan como actuaciones administrativas equivalentes ni necesariamente conexas, no entendiéndose, por tanto, que detrás del desarrollo de un procedimiento administrativo electrónico se encuentra siempre la prestación de un servicio público electrónico a favor de los administrados. Así pues, aunque para la prestación en sede electrónica de un servicio público sea imprescindible el desarrollo completo previo de un procedimiento administrativo, éste último no tiene por qué realizarse en sede electrónica. Además, también pueden desarrollarse procedimientos administrativos íntegros en sede electrónica que generarán la prestación de servicios públicos no electrónicos, así como también, puede resultar que el desarrollo de un procedimiento administrativo en sede electrónica no signifique la posterior prestación de un servicio público por parte de la Administración”. Por tanto, en este acápite sólo hablaremos de servicios públicos digitales, haciendo la referencia en otro punto de esta investigación a los procedimientos administrativos electrónicos.

Ahora bien, ¿qué debe entenderse por servicio público electrónico o digital? La LGD señala que es servicio digital “aquel provisto de forma total o parcial a través de Internet u otra red equivalente, que se caracteriza por ser automático, no presencial y utilizar de manera intensiva las tecnologías digitales, para la producción y acceso a datos y contenidos que generen valor público para los ciudadanos y personas en general”. Por su parte, la doctrina (Martínez Gutiérrez, 2009a, 227), señala que por servicio público electrónico “se entendería toda la actividad administrativa desarrollada en sede electrónica, incluyendo, dentro de

la propia noción, las etapas de información al público, de transacción o desarrollo de trámites y procedimientos y la de conectividad plena con en cuanto a la posibilidad de compartir plenamente datos entre Administraciones y usuarios”.

Frente a ello, se debe tener en cuenta que la expresión servicio público electrónico o digital es asumida bajo una concepción “amplia” del servicio público, entendido como sinónimo de la entera actividad administrativa. En específico, la Administración realiza su actividad en el ámbito electrónico mediante estos servicios públicos digitales.

Ahora bien, la doctrina sistematiza a los servicios públicos electrónicos en tres grandes grupos: a) los informativos, b) los documentales y, c) los transaccionales (Martínez Gutiérrez, 2009a, 228), reservándose esta categoría de servicios públicos electrónicos a “aquellos cuya prestación no exija presencialidad, y, por tanto, puedan ser realizados vía aplicación de las tecnologías de la información y de la comunicación e Internet”.

La mayor parte de los servicios digitales son informacionales, entendidos como aquellos “servicios que tienen como finalidad esencial poner a disposición del administrado toda la información que éste necesite en un momento determinado y que haya solicitado previamente a la Administración y ésta se la facilite, o bien, que el administrado la haya obtenido de las páginas web de la Administración, páginas que tienen una clara vocación informativa” (Martínez Gutiérrez, 2009a, 229). Ahora bien, Malaret (2007) entiende también que la mayor parte de los servicios públicos digitales son informacionales, y establece una tipología de tales servicios:

- Servicios públicos de generación de confianza en el tráfico electrónico
- Servicios públicos de certificación de firma electrónica
- Servicios públicos de seguridad persuasiva
- Servicios de asignación de nombres de dominio
- Servicios de difusión de información
- Servicios de alfabetización digital

Por otro lado, los servicios documentales “son susceptibles de prestarse en sede electrónica puesto que la prestación del servicio se perfecciona con la entrega de la Administración al administrado de un documento que le permite realizar una actividad o exigir de la Administración una determinada prestación” (Martínez Gutiérrez, 2009a, 230). Se trata de la mayoría de los servicios que pueden ser prestados por canales tradicionales, ya que culminan con la emisión de acto administrativo que genera un documento mediante el cual se cumple con la prestación del propio servicio. Por ejemplo, los trámites de DNI electrónico, renovación de licencia de conducir, gestión de pasaportes, etc. En el Perú, varios de estos servicios ya tienen desarrollo en el portal digital del Estado peruano¹³ (www.gob.pe).

¹³ Creado por el Decreto Supremo N° 033-2018-PCM.

Finalmente, los servicios públicos transaccionales, tratan de una “categoría que se deriva en buena medida de la asunción de un concepto amplio de servicio público, lo que permite incorporar dentro de dicha categoría una serie de actuaciones administrativas de las que no se desprende claramente una actividad prestacional de la Administración a favor de los administrados. Se trata de servicios que implican transacciones electrónicas con la Administración, por lo que en la mayoría de los casos exigirán el desarrollo completo de un previo procedimiento administrativo electrónico” (Martínez Gutiérrez, 2009a: 231). En estos procedimientos se inscriben, por ejemplo, las declaraciones juradas de impuestos presentadas a la Administración, la participación en los procedimientos de contratación electrónica, el pago electrónico de tributos, entre otros procedimientos que concluyen en una transacción electrónica.

Cabe indicar que la prestación de estos servicios digitales es progresiva, conforme lo establece el artículo 18 de la LGD. Sin perjuicio de ello, hay entidades que han demostrado un gran avance en la prestación de estos servicios públicos como la SUNAT, OSCE, RENIEC, MIGRACIONES entre otras entidades públicas. Precisamente, es preciso indicar que el citado artículo 18 de la LGD establece una serie de garantías para la prestación de los servicios digitales, que son las siguientes:

- Reconocer y aceptar el uso de la identidad digital de todas las personas según lo regulado en la LGD.
- Garantizar la disponibilidad, integridad y confidencialidad de la información de los servicios digitales con la aplicación de los controles de seguridad que correspondan en la prestación de dichos servicios conforme a las disposiciones contenidas en la LGD y en la normatividad vigente sobre la materia.
- Capacitar en temas en materia de firmas electrónicas, firmas y certificados digitales, protección de datos personales, interoperabilidad, arquitectura digital, seguridad digital, datos abiertos y gobierno digital.
- Facilitar el acceso a la información requerida por otra entidad de la Administración Pública, sobre los datos de las personas que obren en su poder y se encuentren en soporte electrónico, únicamente para el ejercicio de sus funciones en el ámbito de sus competencias. Queda excluida del intercambio la información que pueda afectar la seguridad nacional o aquella relacionada con la legislación sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública, o la que expresamente sea excluida por Ley.
- Implementar servicios digitales haciendo un análisis de la arquitectura digital y rediseño funcional.
- Considerar la implementación de pagos a través de canales digitales.
- Facilitar a las personas información detallada, concisa y entendible sobre las condiciones de tratamiento de sus datos personales.
- Garantizar la conservación de las comunicaciones y documentos generados a través de canales digitales en las mismas o mejores condiciones que aquellas utilizadas por los medios tradicionales.

- Garantizar que en el diseño y configuración de los servicios digitales se adoptan las medidas técnicas, organizativas y legales para la debida protección de datos personales y la confidencialidad de las comunicaciones.

7. EL DERECHO A RELACIONARSE ELECTRÓNICAMENTE CON LA ADMINISTRACIÓN PARA ACCEDER A SERVICIOS PÚBLICOS DIGITALES COMO CLAVE DE LA NUEVA ADMINISTRACIÓN DIGITAL

En la relación jurídica digital, las Administraciones Públicas prestan servicios y procedimientos por vía de medios electrónicos, mientras que los particulares tienen derecho a acceder a dichos servicios públicos y al trámite de tales procedimientos. De tal manera, la llave de acceso del ciudadano a los servicios y procedimientos digitales es la consagración normativa de un derecho a ello. Al respecto, la doctrina ha resaltado la consagración de este derecho, puesto que el “reconocimiento general del derecho de acceder electrónicamente a las Administraciones Públicas, es, sin duda, el eje vertebrador del nuevo régimen jurídico de la administración electrónica, pues sin él las demás posiciones activas que se reconociesen legalmente al ciudadano quedarían sometidas a una condición cuyo cumplimiento depende completamente de la voluntad de los sujetos públicos” (Hernández Corchete: 2011, 119). Es por ello que una vez que se establece dicho derecho, nace una correlativa obligación de las entidades de la Administración Pública de implementar los servicios y procedimientos digitales para poder permitir el ejercicio de dicho derecho¹⁴.

En nuestro país, dicho derecho ha sido establecido mediante el Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales, en su artículo 40, el cual señala que “el ciudadano tiene derecho al acceso a los servicios públicos a través de medios electrónicos seguros para la realización de transacciones de gobierno electrónico con las entidades de la Administración Pública, como manifestación de su voluntad y en el marco de lo previsto en la Ley del Procedimiento Administrativo General - Ley N° 27444”.

De tal manera, el derecho a tales servicios públicos digitales y a los procedimientos electrónicos son la base del estatus jurídico activo del ciudadano en sus relaciones jurídicas con la Administración Digital.

Ahora bien, sorprende que la reciente LGD no desarrolle en forma amplia dicho derecho, toda vez que debería hacerlo para regular la dimensión externa de la Administración digital. Sin embargo, sólo se centra en el “*back office*” o la dimensión interna de la Administración electrónica, lo cual, a nuestro modo de ver, es un error conceptual.

¹⁴ Como veremos más adelante, dicha obligación se ha establecido en el artículo 42.1 del Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales, y se complementa con las “garantías” para el acceso de los ciudadanos a la Administración Digital previstas en el artículo 43° del citado Reglamento.

En buena cuenta, tenemos un marco normativo donde la posición jurídica de la Administración prestadora de servicios y procedimientos tiene su regulación en la LGD, mientras que el derecho ciudadano de acceso a tales servicios y procedimientos, se encuentra desarrollado únicamente en el Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales, notoriamente inspirado, como ya hemos dicho, en la Ley 11/2007 de España, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios electrónicos.

Se impone entonces, creemos, una revisión normativa de la LGD, en orden a equilibrar la relación jurídica electrónica entre la Administración Pública y los ciudadanos, mediante una regulación por norma con rango legal de los aspectos básicos de las dimensiones interna y externa de la Administración digital. Un auténtico gobierno digital no puede prescindir de reconocer, regular y promover el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos digitales y a los procedimientos electrónicos con normas de rango de ley.

Ahora bien, el derecho de acceso a los servicios y procedimientos digitales se encuentra complementado por el catálogo de “derechos complementarios” para el acceso electrónico, desarrollados en el artículo 42 del Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales, en los siguientes términos:

El derecho ciudadano de acceso a servicios públicos electrónicos seguros tiene como correlato el reconocimiento de los siguientes derechos:

- A relacionarse con las entidades de la Administración Pública por medios electrónicos seguros para el ejercicio de todos los derechos y prerrogativas que incluye, entre otros, los consagrados en el artículo 55 de la Ley del Procedimiento Administrativo General - Ley N° 27444. En tal sentido, constituye obligación de la Administración Pública facilitar el ejercicio de estos derechos ciudadanos, debiendo promover la prestación de servicios por medios electrónicos. Los trámites y procedimientos administrativos ante las entidades de la Administración Pública, la constancia documental de la transmisión a distancia por medios electrónicos entre autoridades administrativas o con sus administrados, o cualquier trámite, procedimiento o proceso por parte de los administrados o ciudadanos ante las Entidades Públicas o entre estas entidades, no excluyendo a las representaciones del Estado Peruano en el exterior, se entenderán efectuadas de manera segura siempre y cuando sean realizados empleando firmas y certificados digitales emitidos por los Prestadores de Servicios de Certificación Digital que se encuentren acreditados y operando dentro de la Infraestructura Oficial de Firma Electrónica. (...)
- A optar por relacionarse con las entidades de la Administración Pública ya sea empleando los centros de acceso ciudadano o a través de canales seguros para la realización de transacciones de gobierno electrónico que éstas deberán poner a su disposición.

- A conocer por medios electrónicos el plazo y los requisitos necesarios para el inicio de cualquier procedimiento o tramitación ante una entidad de la Administración Pública. Teniendo asimismo derecho a conocer por medios electrónicos el estado en el que tales procedimientos o trámites se encuentran y solicitar la emisión de copias y constancias electrónicas. Esto no resulta aplicable para los casos de procedimientos o trámites que pudieran afectar a la intimidad personal, las vinculadas a la seguridad nacional o las que expresamente sean excluidas por Ley.
- A obtener y utilizar firmas y certificados digitales emitidos por Prestadores de Servicios de Certificación Digital acreditados y que se encuentren dentro de la Infraestructura Oficial de Firma Electrónica como medio de identificación en todo tipo de trámite y actuación ante cualquier entidad de la Administración Pública.
- A presentar solicitudes, escritos y comunicaciones todos los días del año durante las veinticuatro (24) horas, para tal efecto las entidades de la Administración Pública deberán contar con un archivo electrónico detallado de recepción de solicitudes.
- A obtener servicios de gobierno electrónico de calidad, en estricta observancia de los lineamientos y requisitos establecidos para tales efectos por el Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales y por la Autoridad Administrativa Competente.

Del texto de tales derechos, podrían extraerse las siguientes reflexiones:

- En primer lugar, está el derecho a relacionarse con la Administración vía medios electrónicos seguros, sea para el acceso a servicios o procedimientos. Nótese que esto es un derecho y no una obligación. No podría ser una obligación¹⁵, en la medida que se trata de un derecho de implantación y ejercicio progresivo (toda vez que los administrados no necesariamente tienen las posibilidades y recursos para acceder a las tecnologías de la información en nuestro país). Por tanto, el derecho a relacionarse debe darse por consentimiento expreso del administrado. Además, cabe tener en cuenta que el relacionamiento del administrado con la Administración por medios electrónicos comprende el catálogo de derechos previstos para los administrados en el artículo 55 de la LPAG¹⁶.

¹⁵ Como se ha hecho en España, con las recientes Leyes de procedimiento y del sector público del año 2015, donde se ha establecido, aun cuando parcialmente, la obligatoriedad de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas (proceso que empezará a partir del año 2020 según recientes reformas), y que ha sido criticado por la doctrina (Martín Delgado: 2017: 164-173; COTINO: HUESO 2017, 476 y ss.; COTINO HUESO: 2018).

¹⁶ Hoy, en el TUO de la LPAG aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, es el artículo 66°, el cual transcribimos a continuación:

- Pero el derecho al acceso no sólo se limita a establecer la relación. También incluye otros derechos, como por ejemplo optar por relacionarse mediante centros de acceso ciudadano (lugares físicos donde se puede acceder a portales electrónicos que permitan recibir servicios digitales o tramitar procedimientos electrónicos), o de “otros medios seguros”, que podrían ser las sedes electrónicas (portal web de cada entidad pública donde se

TUO LPAG: Artículo 66.- Derechos de los administrados.

Son derechos de los administrados con respecto al procedimiento administrativo, los siguientes:

1. La precedencia en la atención del servicio público requerido, guardando riguroso orden de ingreso.
2. Ser tratados con respeto y consideración por el personal de las entidades, en condiciones de igualdad con los demás administrados.
3. Acceder, en cualquier momento, de manera directa y sin limitación alguna a la información contenida en los expedientes de los procedimientos administrativos en que sean partes y a obtener copias de los documentos contenidos en el mismo sufragando el costo que suponga su pedido, salvo las excepciones expresamente previstas por ley.
4. Acceder a la información gratuita que deben brindar las entidades del Estado sobre sus actividades orientadas a la colectividad, incluyendo sus fines, competencias, funciones, organigramas, ubicación de dependencias, horarios de atención, procedimientos y características.
5. A ser informados en los procedimientos de oficio sobre su naturaleza, alcance y, de ser previsible, del plazo estimado de su duración, así como de sus derechos y obligaciones en el curso de tal actuación.
6. Participar responsable y progresivamente en la prestación y control de los servicios públicos, asegurando su eficiencia y oportunidad.
7. Al cumplimiento de los plazos determinados para cada servicio o actuación y exigirlo así a las autoridades.
8. Ser asistidos por las entidades para el cumplimiento de sus obligaciones.
9. Conocer la identidad de las autoridades y personal al servicio de la entidad bajo cuya responsabilidad son tramitados los procedimientos de su interés.
10. A que las actuaciones de las entidades que les afecten sean llevadas a cabo en la forma menos gravosa posible.
11. Al ejercicio responsable del derecho de formular análisis, críticas o a cuestionar las decisiones y actuaciones de las entidades.
12. A no presentar los documentos prohibidos de solicitar las entidades, a emplear los sucedáneos documentales y a no pagar tasas diferentes a las debidas según las reglas de la presente Ley.
13. A que en caso de renovaciones de autorizaciones, licencias, permisos y similares, se entiendan automáticamente prorrogados en tanto hayan sido solicitados durante la vigencia original, y mientras la autoridad instruye el procedimiento de renovación y notifica la decisión definitiva sobre este expediente.
14. A exigir la responsabilidad de las entidades y del personal a su servicio, cuando así corresponda legalmente, y
15. Los demás derechos reconocidos por la Constitución Política del Perú o las leyes.

reciban solicitudes, brinden servicios digitales y tramiten procedimientos electrónicos sin necesidad de que el administrado haga presencia física), o los puntos generales de acceso electrónicos, portales web que integren todos los servicios y trámites (procedimientos electrónicos) de las entidades públicas a nivel nacional¹⁷, de manera tal que el administrado pueda realizar el acceso mediante un solo punto general. En el Perú, el punto general de acceso electrónico es el Portal Digital del Estado Peruano “gob.pe”.

- Es de resaltar también el derecho “A conocer por medios electrónicos el plazo y los requisitos necesarios para el inicio de cualquier procedimiento o tramitación ante una entidad de la Administración Pública. Teniendo asimismo derecho a conocer por medios electrónicos el estado en el que tales procedimientos o trámites se encuentran y solicitar la emisión de copias y constancias electrónicas”, que es una de las médulas más importantes de las relaciones jurídicas electrónicas entre la Administración y los ciudadanos. Relacionarse electrónicamente implica tanto conocer por medios electrónicos plazos y requisitos de los procedimientos (información que debe ser puesta a disposición por las entidades de la Administración Pública), y asimismo, conocer el estado de los procedimientos y solicitar copias y constancias electrónicas¹⁸.
- Por otro lado, el administrado tiene la disponibilidad de los servicios electrónicos y los procedimientos las 24 horas del día, los 365 días del año. Esto es una suerte de aplicación del principio general de continuidad de los servicios públicos, pero para el ámbito de la Administración Digital.
- Asimismo, el administrado tiene derecho a exigir una relación jurídica segura, motivo por el cual se tiene el derecho a la identificación y autenticación para la realización de las transacciones de los servicios y procedimientos digitales.
- De la misma forma, el ciudadano tiene el derecho a unos servicios públicos electrónicos de calidad, vale decir el derecho a servicios prestados con veracidad, integridad y autenticidad de la información (Martínez Gutiérrez: 2009a, 459).

Ahora bien, los derechos enunciados a nivel reglamentario también deben ser complementados con otros derechos imprescindibles, que debieran ser regulados en una futura norma legal de Administración electrónica, como son:

- El derecho a escoger libremente la intermodalidad, o el derecho a escoger por relacionarse por vía presencial o electrónica. Recordar que se trata de un derecho a acceder por medios electrónicos, que depende de la voluntad del administrado. Pese a ello, también se configura una obligación

¹⁷ Nos apoyamos en las reflexiones de Gómez Puente (2019: 229-258) respecto al “lugar de la relación administrativa telemática”. Sobre el tema de la sede electrónica también puede verse Martín Delgado, Isaac (2010: 501-524) y Martínez Gutiérrez (2010: 525-543).

¹⁸ Para el caso español véase MARTINEZ GUTIERREZ (2016: 134-135)

correlativa de no retorno, vale decir que, si se opta por escoger la vía electrónica, no debería haber un retroceso a lo presencial.

- El derecho de consentimiento expreso a relacionarse con la Administración por medios electrónicos.
- El derecho a obtener informaciones y realizar consultas por medios electrónicos, así como relacionarse electrónicamente para formular solicitudes y entablar pretensiones. De la misma forma, se reconoce el derecho a oponerse a las resoluciones y actos administrativos por medios electrónicos¹⁹.
- También se reconoce el derecho a relacionarse electrónicamente para realizar pagos.
- El derecho a la protección de los datos personales aportados por los administrados en las relaciones jurídicas electrónicas que trabe con la Administración. Es preciso tener en cuenta que la Administración Pública también está sujeta al respeto de la Ley de Datos Personales, por lo cual debe realizar el tratamiento de datos personales conforme a las disposiciones de la referida Ley. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que conforme al numeral 1) del artículo 14° de la Ley 29733 – Ley de Protección de Datos Personales, y el artículo 11° de su Reglamento (aprobado por D.S. 003-2013-JUS) no se requiere consentimiento del titular de los datos personales cuando se trate de la interoperabilidad entre las entidades de la Administración Pública²⁰.
- Finalmente, en vía electrónica un tema sumamente importante es el derecho a no aportar datos y documentos que poseen las entidades de la Administración Pública. Dicho derecho es un eje exitoso para los administrados en el marco de la relación con la Administración Pública, a fin de liberarlos de la carga de tener que buscar y remitir tales documentos. En el procedimiento tradicional (TUO de la LPAG), dicho derecho está presente en el artículo 48.1.1., norma que también debería ser de recibo para los procedimientos electrónicos.

Tales derechos enunciados a nivel reglamentario (recuérdese que fueron establecidos en el año 2008), podrían ser complementados con recientes reflexiones de la doctrina española²¹, que propone un catálogo de derechos aplicables a los usuarios de los servicios públicos electrónicos que transcribimos a continuación:

- a) Derecho a una edición y aprobación de los programas y aplicaciones cuyas exigencias sean asequibles para un usuario medio.

¹⁹ Derechos “complementarios” al acceso electrónico previsto en la Ley española 11/2007. Sobre el tema COTINO HUESO (2009: 117-233)

²⁰ Explica la excepción ZEGARRA VALDIVIA (2014, 105-137, específicamente, 130)

²¹ De Vicente Domingo (2019, 268-269), cuyas reflexiones transcribimos *ad literam*.

- b) Derecho a una formación *on line* a través de tutoriales u otros medios adecuados de aquellos programas de empleo obligado.
- c) Derecho a una guía simultánea al uso de la aplicación de fácil consulta sobre el modo concreto de cumplimentar un determinado paso o micro trámite.
- d) Derecho a la disposición de una vía en el propio programa para informar de una incidencia y obtener una respuesta en tiempo razonable, con efectos suspensivos mientras no se reciba y siempre que la incidencia esté fundada.
- e) Derecho a un aplazamiento del trámite cuando se detecten errores del sistema.
- f) Derecho a una información veraz e inmediata sobre si los pasos dados por los interesados han surtido su efecto positivo; y de no ser así, la información de la causa y el medio de resolver de modo favorable la incidencia.
- g) Derecho a la posibilidad subsidiaria, en caso de estado de necesidad, de ejecutar un determinado trámite en papel y por los medios tradicionales de comunicación: presentación en registros administrativos o en oficinas de correos. Al menos como trámite puente que acredite la voluntad participativa del interesado y en tanto se pueda normalizar la relación electrónica.
- h) Derecho a obtener prueba fidedigna de los pasos que se han dado en el procedimiento para poder acreditarlos donde sea menester.
- i) Derecho a la subsanación de cualquier error u omisión material o formal en términos amplios unido al *acompañamiento* informático, esto es, a efectivos sistemas de ayuda o autoayuda para realizar con éxito la sanación.
- j) Derecho a no ser penalizado por un error cuando se han puesto todos los medios razonables para evitarlo.
- k) Derecho a reclamaciones y recursos practicables desde la misma aplicación informática, incluida la posibilidad de adoptar medidas cautelares adoptadas al medio electrónico, facilidad de interposición y rápida respuesta. Y con suspensión del plazo correspondiente. En tal sentido los actos fallidos cuya causa entienda el titular de derechos e intereses legítimos que no les son imputables, deberían poder recurrirse desde la misma aplicación.
- l) Derecho a que la aprobación de los programas y aplicaciones cuenten con un previo test de calidad jurídica por organismos independientes, que asegure la efectividad de los derechos mencionados.
- m) Derecho a la responsabilidad patrimonial por los perjuicios derivados de un funcionamiento anormal del servicio público electrónico.

Es importante reseñar que todo derecho que asista al administrado en los servicios y normas tradicionales, por equivalencia funcional, lo asistirán en materia electrónica.

Finalmente, cabe tener en cuenta que estos derechos generan obligaciones de garantía por parte de las autoridades administrativas, que deben cumplir con dichas obligaciones en orden a permitir y facilitar a los ciudadanos el acceso a los servicios públicos y procedimientos digitales. Con tal fin, el artículo 43 del Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales establece lo siguiente:

Las diferentes entidades y dependencias de la Administración Pública deberán garantizar el acceso a los ciudadanos para la realización de transacciones de gobierno electrónico, debiendo para tales efectos:

- a) Adecuar sus trámites y procedimientos aplicados en sus comunicaciones tanto con los ciudadanos como con las distintas entidades de la Administración Pública, a fin de llevarlos a cabo por medios electrónicos; debiendo asegurar en todo momento la disponibilidad de acceso, la integridad, la autenticidad, el no repudio y la confidencialidad de las transacciones realizadas por estos medios, empleando para tales fines los certificados y firmas digitales emitidos dentro de la Infraestructura Oficial de Firma Electrónica de acuerdo al artículo 4 del Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales, así como canales seguros.
- b) Proveer a su personal competente de certificados digitales y sistemas basados en firma digital reconocidos por la Infraestructura Oficial de Firma Electrónica de acuerdo al artículo 4 del Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales. Asimismo, cada Administración Pública deberá brindar a sus empleados la capacitación en la utilización de las firmas y certificados digitales, y demás medios electrónicos requeridos en las actividades propias de dicha entidad. Además, deberán ser capacitados en los temas de seguridad y privacidad respecto de los documentos de carácter personal que les competen según la función o cargo que ocupen.
- c) Poner a disposición de los interesados, por vía electrónica, la información actualizada acerca de los trámites y procedimientos a su cargo, con especial indicación de aquellos que resulten factibles de ser iniciados por vía electrónica.
- d) Informar a los ciudadanos de las condiciones tecnológicas necesarias para el acceso a servicios públicos electrónicos seguros y, de ser el caso, el modo de obtención de los implementos o dispositivos requeridos para tal efecto.
- e) El equipo informático constituido por los servidores empleados por las instituciones para la prestación y realización de transacciones de gobierno electrónico, deberá brindar las garantías necesarias para una comunicación segura, debiendo obtener los correspondientes certificados de dispositivo seguro emitidos por una Entidad de Certificación debidamente acreditada ante la Autoridad Administrativa Competente.

- f) Las entidades de la Administración Pública deberán admitir la recepción de documentos firmados digitalmente de acuerdo al artículo 4 del Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales, siempre que hayan sido emitidos por Entidades de Certificación y Entidades de Registro o Verificación que se encuentren acreditadas y operen dentro de la Infraestructura Oficial de Firma Electrónica.
- g) Contar con personal capacitado para brindar información a los usuarios sobre el manejo y uso de la tecnología requerida (implementos y dispositivos) para la realización de transacciones de gobierno electrónico. Esta información podrá ser proporcionada por el mencionado personal y deberá necesariamente estar incorporada en el mismo medio o instrumento requerido para la realización del trámite o solicitud correspondiente.
- h) Contar con una red de puntos de acceso a nivel nacional a través de centros de acceso ciudadano que por medio de canales seguros permitan la interacción con otras dependencias de la Administración Pública. Estos centros de acceso ciudadano deberán estar dotados de personal capacitado para brindar la información y facilidades necesarias para que el ciudadano pueda realizar transacciones seguras de gobierno electrónico, debiendo igualmente contar con un servicio integral de atención de reclamos y solicitudes de información respecto al empleo de los mecanismos necesarios para la interacción con el Estado a través de medios electrónicos.
- i) Implementar los procedimientos necesarios para que en los casos de ciudadanos que no cuenten con el conocimiento y la tecnología necesaria para poder realizar transacciones electrónicas, su identificación y autenticación a efectos de poder acceder a los mismos podrá ser realizada por un notario que cuente con Diploma de Idoneidad Técnica inscrito en su correspondiente Colegio profesional. En este caso, el ciudadano deberá identificarse ante el depositario de la fe pública y prestar su consentimiento expreso, dejando constancia de ello para los casos de discrepancia o litigio.
- j) Aplicar los criterios de usabilidad establecidos por la Autoridad Administrativa Competente.

8. ALGUNAS MANIFESTACIONES IMPORTANTES DEL ÁMBITO INTERNO O “AD INTRA” DE LA ADMINISTRACIÓN DIGITAL

Recordemos que nuestra definición de Administración digital tiene que ver con dos dimensiones: la “interna” o la mejora de la gestión interna de las entidades administrativas mediante las TIC (*back office*), y la “externa” que actúa sobre los servicios públicos y procedimientos electrónicos que gestionan las entidades administrativas para los ciudadanos (*front office*).

En tal sentido, estamos dividiendo nuestro análisis entre las manifestaciones más importantes de la dimensión interna de la Administración digital. En realidad, varias de estas manifestaciones sirven también para los componentes externos, pero siguiendo a Martínez Gutiérrez (2009a), es necesario realizar las distinciones del caso, puesto que fundamentalmente estas manifestaciones sirven a la referida dimensión interna, o de mejora y reforma del funcionamiento y eficacia de la Administración, ahora digital.

8.1. Identificación y autenticación digital: firma electrónica

Un primer tema en cuanto a la Administración Digital es la identificación de las partes que buscan relacionarse jurídicamente. Como indica Martínez Gutiérrez (2009a, 565), “En las relaciones que se entablan entre Administraciones y administrados es esencial el conocimiento de la identidad de ambas partes. La firma es el instrumento jurídico que permite acreditar la identidad, y es la manera que se ha utilizado tradicionalmente para otorgar conformidad sobre alguna cuestión o manifestar una determinada voluntad. La herramienta informática que se utiliza para acreditar la identidad en el modelo de e-Administración es la firma electrónica”.

En nuestro ordenamiento jurídico, se tiene la Ley 27269, denominada Ley de Firmas y Certificados Digitales. El artículo 6 de su Reglamento define lo que se denomina como “firma digital”. Esta es definida como “aquella firma electrónica que utiliza una técnica de criptografía asimétrica basada en el uso de un par de claves único asociadas una clave privada y una clave pública relacionadas matemáticamente entre sí, de tal forma que las personas que conocen la clave pública no puedan derivar de ella la clave privada. La firma digital se constituye en el equivalente funcional de la firma manuscrita. El titular de la firma digital es la persona a la que se le atribuye de manera exclusiva un certificado digital que contiene una firma digital, identificándolo objetivamente en relación con el mensaje de datos” (Morón: 2019, 360, quien sigue la definición de firma electrónica contenida en el Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales).

La funcionalidad de la firma electrónica es que permite dar seguridad respecto de la persona del firmante y del contenido del documento firmado, garantizando de esta manera el “no repudio” o, dicho de otro modo, que el emisor del documento no pueda desconocer su emisión o su vinculación respecto al mismo.

Conforme indica Martínez Gutiérrez (2009b, 112), “La firma electrónica es el instrumento fundamental para garantizar la identidad del interesado y del responsable de la actuación administrativa, así como también resulta esencial para autenticar la validez de un documento que haya sido firmado electrónicamente”.

Ahora bien, en nuestro país, recién a partir del año 2008 se contó con un marco específico de aplicación de la firma y certificados digitales para opera-

ciones jurídicas privadas y también públicas. Sin embargo, la implementación progresiva de la firma electrónica para los procedimientos administrativos recién se fortaleció a partir del Decreto Supremo N° 026-2016-PCM, del 29 de abril de 2016. De manera tal que no se ha logrado todavía generalizar el empleo de la firma electrónica en las entidades públicas.

Por otro lado, la LGD ha establecido un marco jurídico más amplio para la seguridad de las transacciones digitales mediante servicios y procedimientos administrativos, para permitir la interacción de las entidades administrativas y los ciudadanos en el marco de las relaciones jurídicas electrónicas de la e-Administración. Conforme a la LGD, ambos sujetos de la relación jurídica electrónica deben acreditar su identidad digital. La LGD establece en su artículo 10 una definición de identidad digital, en los siguientes términos:

Artículo 10.- De la Identidad Digital

10.1 La identidad digital es aquel conjunto de atributos que individualiza y permite identificar a una persona en entornos digitales.

10.2 Los atributos de la identidad digital son otorgados por distintas entidades de la Administración Pública que, en su conjunto, caracterizan al individuo.

La identidad digital se comprueba mediante los procesos de identificación digital y autenticación digital. La identificación digital es definida por el artículo 13 de la LGD como el “procedimiento de reconocimiento de una persona como distinta de otras, en el entorno digital”²², mientras que la autenticación digital es “el procedimiento de verificación de la identidad digital de una persona, mediante el cual se puede afirmar que es quien dice ser”²³.

La doctrina indica una distinción entre identificación y autenticación, en los siguientes términos: “Con el primero de los términos se ha referencia a la comprobación de la identidad del firmante, mientras que el segundo se relaciona con el documento firmado (...) Así, mientras que la identificación estaría relacionada con la vertiente subjetiva de la firma, esto es, la persona del firmante, la autenticación lo estaría con la vertiente objetiva, es decir, el documento objeto de firma. Con la firma electrónica se cumplirían ambas exigencias” (Martín Delgado: 2009d, 319-326).

²² La norma indica además que “Las entidades de la Administración Pública deben establecer los procedimientos para identificar a las personas que accedan a los servicios digitales”.

²³ La norma refiere que “Para el acceso a un servicio digital las entidades de la Administración Pública deben adoptar los mecanismos o procedimientos de autenticación digital, considerando los niveles de seguridad a establecerse en la norma reglamentaria.”

La LGD (artículo 11) indica que se dictará un marco de identidad digital del Estado Peruano, el cual estará constituido por lineamientos, especificaciones, guías, directivas, estándares e infraestructura de tecnologías digitales, que permitirán de manera efectiva la identificación y autenticación de los ciudadanos y personas en general cuando acceden a los servicios digitales.

De otro lado, el modo de acreditar la identidad digital y autenticar a las personas en los entornos digitales es mediante una “credencial de identidad digital”, la cual es definida por el artículo 12 de la LGD como “la representación de una identidad digital que comprende los atributos inherentes a la persona definidos en el marco de identidad digital del Estado Peruano, a fin de facilitar la autenticación digital”. Conforme a la LGD, la credencial de identidad digital por excelencia es el DNI electrónico, el cual es emitido por el RENIEC, que acredita presencial y no presencialmente la identidad de las personas. En estricto, el DNI electrónico permite identificar y autenticar digitalmente a las personas, y, asimismo, conforme al artículo 45 del Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales, permite la firma digital de documentos electrónicos y el ejercicio del voto electrónico presencial.

De acuerdo con Martínez Gutiérrez (2009b: 113), “El carácter del DNIE en Perú como instrumento de identificación presencial y electrónico, y el régimen de validez reforzado de su sistema de firma digital, que puede ser empleado incluso en procesos electorales, vendrá a convertir en el futuro a este instrumento de firma electrónica en el sistema estándar o universal para la identificación de los administrados y la autenticación de sus documentos y actuaciones administrativas en el nuevo modelo de Administración electrónica”. En tal sentido, está marchando la normativa peruana en los términos descritos en la normativa citada de la LGD. Es de esperar que el futuro Reglamento de la LGD desarrolle los alcances de la identificación y autenticación electrónicas para los servicios y procedimientos administrativos mediante el DNI electrónico.

Finalmente, corresponde tener en cuenta que el artículo 17 de la LGD establece que “Los funcionarios y servidores públicos al servicio de las entidades de la Administración Pública pueden hacer uso del Documento Nacional de Identidad Electrónico (DNIE) para el ejercicio de sus funciones en los actos de administración, actos administrativos, procedimientos administrativos y servicios digitales”. Sin embargo, “el DNIE sólo otorga garantía sobre la identificación de la persona natural, mas no en el cargo, rol, atribuciones o facultades que ostenta un funcionario o servidor de una entidad de la Administración Pública”, motivo por el cual cada funcionario o servidor público debe gestionar las autorizaciones de acceso y asignación de roles, atribuciones o facultades para hacer uso del DNIE en los sistemas de información que usen el mismo.

En estricto, hoy en día entendemos que ya se usa el DNIE para acreditar la identidad y el cargo y atributos de los funcionarios públicos en los servicios y trámites digitales prestados por la Administración Pública, así como para identificar digitalmente a los administrados usuarios de los servicios y

trámites. Sin embargo, su alcance todavía es limitado. Subsisten, entonces, las obligaciones de las entidades públicas en orden a: (i) facilitar a su personal (funcionarios y servidores) sistemas de firma electrónica, para que puedan actuar electrónicamente en la prestación de servicios y procedimientos, y, (ii) disponer de personal habilitado para que pueda firmar electrónicamente en representación de los administrados y así realizar la respectiva actuación electrónica, conforme lo disponen los literales b) e i) del artículo 43 del Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales (Martínez Gutiérrez: 2009b: 112).

En suma, el camino para realizar la identificación y autenticación de los funcionarios y ciudadanos intervinientes en los servicios y trámites digitales todavía está en camino a una regulación general. Claro está, existe la legislación de firmas electrónicas y certificados digitales que permite a varias entidades específicas obtener certificados privados de firmas digitales que han permitido avanzar en la implementación de las relaciones jurídicas electrónicas en servicios y procedimientos administrativos, pero aún no se ha desplegado todo el marco normativo que pueda generalizar el sistema de Administración digital a nivel nacional (ni que decir a nivel regional y local), motivo por el cual las cuestiones relativas a la firma electrónica todavía están en desarrollo en nuestro ordenamiento.

8.2. Interoperabilidad y seguridad

Tanto la interoperabilidad como la seguridad son fundamentales en el desarrollo de la dimensión interna de la Administración electrónica. Como indica Martínez Gutiérrez (2009b: 107), “La interoperabilidad y la seguridad de las aplicaciones, plataformas e instrumentos de e-Administración constituyen elementos estructurales del nuevo modelo de Administración electrónica ya que sin el cumplimiento de los mismos sería complicado implantar procedimientos administrativos electrónicos que permitiesen el fluido y seguro intercambio de datos entre los órganos y departamentos de las Administraciones”.

La interoperabilidad “pretende garantizar la interacción, conectividad, interconexión y comunicación entre las aplicaciones, sistemas y plataformas tecnológicas utilizadas para la prestación de servicios de e-Administración”²⁴, en orden a reducir el peso de la carga administrativa sobre los ciudadanos en orden a conseguir y recabar documentos de otras entidades públicas, que sean necesarios para obtener un servicio digital o tramitar un procedimiento administrativo, de manera tal que “Si los soportes informáticos de las diferentes Administraciones implicadas (...) son interoperables, y se cuenta con una red que los interconecte, el ciudadano sólo tendrá que presentar su solicitud y autorizar el procesamiento de los datos, de modo que el sistema, con una serie de operaciones automáticas y sin necesidad de intervención humana, recabará toda la

²⁴ Martínez Gutiérrez (2009b: 108).

información mediante cruces de datos, ahorrando tiempo al ciudadano, evidentemente, pero también a las diferentes Administraciones implicadas, que no deben atender individualmente su petición y tomarse el tiempo de emitir la certificación que se les pide” (Gamero: 2009, 293).

En buena cuenta, la interoperabilidad permite la conexión de equipos, plataformas digitales, las aplicaciones y el software que emplean las distintas entidades de la Administración Pública, a fin de que las entidades compartan entre sí y accedan a la información contenida en los repositorios de cada una de ellas, a fin de agilizar, optimizar y gestionar de manera celeridad y eficaz la atención de sus servicios públicos digitales y la tramitación de sus procedimientos electrónicos. Como tal, la interoperabilidad resulta un imperativo estructural de la Administración electrónica, un puntal de primer orden en cuanto a su funcionamiento.

En forma temprana, la LPAG, en su texto original del año 2001, estableció, dentro del criterio de colaboración entre entidades públicas, la obligación de compartir los datos e información que posean, mediante la interconexión de equipos de procesamiento electrónico de información en los siguientes términos:

Artículo 76.- Colaboración entre entidades

76.1 Las relaciones entre las entidades se rigen por el criterio de colaboración, sin que ello importe renuncia a la competencia propia señalada por ley.

76.2 En atención al criterio de colaboración las entidades deben:

(...)

76.2.2 Proporcionar directamente los datos e información que posean, sea cual fuere su naturaleza jurídica o posición institucional, a través de cualquier medio, sin más limitación que la establecida por la Constitución o la ley, para lo cual se propenderá a la interconexión de equipos de procesamiento electrónico de información, u otros medios similares.

Posteriormente, se aprobaron los Estándares y Especificaciones de Interoperabilidad del Estado Peruano, mediante la Resolución Ministerial N° 381-2008-PCM, en orden a crear el marco y condiciones para ejercer la interoperabilidad. No es sino hasta el año 2011 en que, mediante el Decreto Supremo N° 083-2011-PCM, se creó la Plataforma de Interoperabilidad del Estado Peruano - PIDE, definida como la “infraestructura tecnológica que permite la implementación de servicios públicos por medios electrónicos y el intercambio electrónico de datos, entre entidades del Estado a través de Internet, telefonía móvil y otros medios tecnológicos disponibles”.

Aun cuando la PIDE fue creada para ser usada de forma obligatoria por las entidades del Estado peruano, no es sino hasta el Decreto Legislativo 1246 (publicado en el año 2016) en que se dispuso “que las entidades de la

Administración Pública de manera gratuita, a través de la interoperabilidad, interconecten, pongan a disposición, permitan el acceso o suministren la información o bases de datos actualizadas que administren, recaben, sistematicen, creen o posean respecto de los usuarios o administrados, que las demás entidades requieran necesariamente y de acuerdo a ley, para la tramitación de sus procedimientos administrativos y para sus actos de administración interna.”

Dicho Decreto Legislativo estableció, además, que la siguiente información sea puesta a disposición de manera gratuita y permanente a las entidades del Poder Ejecutivo:

- Identificación y estado civil
- Antecedentes penales
- Antecedentes judiciales
- Antecedentes policiales
- Grados y Títulos
- Vigencia de poderes y designación de representantes legales
- T titularidad o dominio sobre bienes registrados

Posteriormente, dicho listado de información (en virtud a lo dispuesto por el artículo 3.5 del Decreto Legislativo 1246) fue ampliado por los Decretos Supremos N° 051-2017-PCM, 067-2017-PCM, 121-2017-PCM, 118-2018-PCM.

Para efectos de la implementación de dicho suministro de información, se ordenó usar la PIDE. Asimismo, se estableció que las entidades estaban prohibidas de exigir a los administrados la información que puedan obtener por medio de la interoperabilidad.

Como culminación de esta evolución de la interoperabilidad, la LGD establece como uno de sus elementos estructurales la regulación de la misma.

La LGD parte por definir a la interoperabilidad como “la capacidad de interactuar que tienen las organizaciones diversas y dispares para alcanzar objetivos que hayan acordado conjuntamente, recurriendo a la puesta en común de información y conocimientos, a través de los procesos y el intercambio de datos entre sus respectivos sistemas de información” (artículo 26).

La misma se ejecuta dentro de los alcances del “Marco de Interoperabilidad del Estado Peruano”, el cual “está constituido por políticas, lineamientos, especificaciones, estándares e infraestructura de tecnologías digitales, que permiten de manera efectiva la colaboración entre entidades de la Administración Pública para el intercambio de información y conocimiento, para el ejercicio de sus funciones en el ámbito de sus competencias, en la prestación de servicios digitales inter-administrativos de valor para el ciudadano provisto a través de canales digitales”.

Conforme a la LGD (artículo 28) se regulan varios niveles de interoperabilidad dentro del marco del Estado Peruano, y que son definidos de la siguiente manera:

- Interoperabilidad a nivel organizacional: Se ocupa del alineamiento de objetivos, procesos, responsabilidades y relaciones entre las entidades de la Administración Pública para intercambiar datos e información para el ejercicio de sus funciones en el ámbito de sus competencias.
- Interoperabilidad a nivel semántico: Se ocupa del uso de los datos y la información de una entidad garantizando que el formato y significado preciso de dichos datos e información a ser intercambiada pueda ser entendido por cualquier aplicación de otra entidad de la Administración Pública. Dichas entidades deben adoptar los estándares definidos por el ente rector para el intercambio de datos e información.
- Interoperabilidad a nivel técnico: Se ocupa de los aspectos técnicos relacionados con las interfaces, la interconexión, integración, intercambio y presentación de datos e información, así como definir los protocolos de comunicación y seguridad. Es ejecutado por personal de las Oficinas de Informática o las que hagan sus veces de las entidades de la Administración Pública, de acuerdo con los estándares definidos por el ente rector.
- Interoperabilidad a nivel legal: Se ocupa de la adecuada observancia de la legislación y lineamientos técnicos con la finalidad de facilitar el intercambio de datos e información entre las diferentes entidades de la Administración Pública, así como el cumplimiento de los temas concernientes con el tratamiento de la información que se intercambia.

En virtud al reciente marco legal, la Presidencia del Consejo de Ministros ha emitido la Resolución de la Secretaría de Gobierno Digital N° 002-2019-PCM/SEGDI, mediante la cual se aprueban los nuevos “Estándares de Interoperabilidad de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado”, los cuales contienen los principios, modelo, especificaciones técnicas y estándares para el uso e intercambio de información a través de la actual Plataforma de Interoperabilidad del Estado en la Administración Pública en dos (02) ámbitos específicos: 1. Seguridad de la información y 2. Organización de la información.

Precisamente, la *seguridad digital*²⁵ es un elemento trascendental que acompaña a la interoperabilidad. Por ello, se regula como un principio aplicable a la interoperabilidad regulado en los Estándares vigentes aprobados por la SEGDI de la PCM, en los siguientes términos: “Todas las entidades públicas que consuman o pongan a disposición algún servicio de información a través de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado, deben asegurar que en su diseño y desarrollo se hayan implementado las medidas y controles que permitan proteger adecuadamente la seguridad de los datos mediante el uso de protocolos seguros de almacenamiento y comunicación, algoritmos, estándar de codificación y otros aspectos pertinentes, la norma-

²⁵ Regulada en nuestro ordenamiento bajo los alcances del Decreto Supremo N° 050-2018-PCM, el cual aprueba la definición de Seguridad Digital en el ordenamiento nacional.

tividad vigente y las buenas prácticas que existen en materia de desarrollo de software, seguridad de la información y protección de datos personales. El intercambio de datos a través de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado no afecta la integridad, disponibilidad y confidencialidad de los datos o información intercambiada”.

La doctrina refiere por ello que “la articulación legal de la seguridad como las normas reglamentarias que desarrollan la misma deben ser consideradas como valores estructurales del nuevo modelo de administrar, estableciéndose al respecto normas que garanticen unos adecuados niveles de seguridad” (Martínez Gutiérrez: 2016, 79).

Por ello, un adecuado nivel de seguridad en la interoperabilidad²⁶ debe ser preservado en dos ámbitos: (i) la seguridad de la actividad administrativa electrónica debe garantizar la correcta protección de los datos de carácter personal, para lo cual resultará trascendental el establecimiento de un adecuado nivel de seguridad en la infraestructura de red (Intranet) que interconecte las distintas Administraciones Públicas, para que los intercambios de datos, documentos y certificaciones entre ellas puedan realizarse de manera segura lejos de ataques e injerencias externas²⁷; y, (ii) debe ponerse énfasis en el establecimiento de protocolos o estándares de actuación que garanticen un adecuado nivel de seguridad en materia de autenticidad, confidencialidad, integridad, disponibilidad y conservación de las actividades desarrolladas en el marco de los procedimientos administrativos y que deban ser objeto de archivo electrónico. (Apud. Martínez Gutiérrez: 2016, 79-80).

²⁶ El artículo 6 de la Resolución de Secretaría de Gobierno Digital N° 002-2018-PCM/SEGDI, establece que “Todas las entidades públicas que pongan a disposición algún servicio a través de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE), deben asegurar que en su diseño y desarrollo se hayan implementado las medidas y controles que permitan proteger adecuadamente la seguridad de los datos mediante el uso de protocolos seguros de almacenamiento y comunicación, algoritmos estándar de codificación y otros aspectos pertinentes, de acuerdo con la normatividad vigente y las buenas prácticas que existen en materia de desarrollo de software, seguridad de la información y protección de datos personales”

²⁷ Para tales fines, se han aprobado los Estándares de Interoperabilidad 2019 basados en la seguridad de la información. Asimismo, deberá respetarse la Norma Técnica Peruana ISO/IEC 27001:2014 sobre Sistemas de gestión de seguridad de la información. Asimismo, la SEGDI de la PCM ha aprobado la Resolución de Secretaría de Gobierno Digital N° 002-2018-PCM/SEGDI, mediante la cual se establecen los Lineamientos para la suscripción de un Acuerdo de Nivel de Servicio (ANS) entre la PCM y la entidad proveedora de servicios a ser integrados en la PIDE. El ANS debe ser suscrito por el/la Subsecretario(a) de Tecnologías Digitales de la Secretaría de Gobierno Digital (SEGDI) de la Presidencia del Consejo de Ministros y el responsable del área de informática o quien haga sus veces de la entidad proveedora de servicios, en el cual se comprometen a garantizar la calidad, seguridad y disponibilidad de los servicios publicados en la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE)

8.3. Actuación Administrativa Automatizada

Uno de los grandes temas de la Administración digital, y que honestamente, no sabemos si colocar en la sección del *back office* o del *front office*, es el de la actuación administrativa automatizada. Ha sido definida como “toda declaración de voluntad, juicio, conocimiento o deseo realizada por una Administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa mediante el empleo de un sistema de información adecuadamente programado, y adoptada en el caso concreto sin necesidad de intervención de una persona física” (Martín Delgado; 2009a y 2009b).

Ahora bien, dicho concepto es sumamente importante, sobre todo porque hay una discusión en doctrina respecto a que, si dicho concepto motiva o no cambios sobre la teoría del órgano, la competencia y el propio acto administrativo²⁸. A criterio de Martín Delgado, “la actuación administrativa automatizada resulta perfectamente compatible con la teoría del órgano y con el concepto actual de acto administrativo” (2009b: 357).

Lo interesante es verificar que, a criterio de Martín Delgado, siempre va a haber una persona física detrás del órgano que emite el acto o declaración típica, y que establece el programa que finalmente resultará en la decisión emitida mediante la actuación automatizada. Sin embargo, con el avance de las TIC, cada vez más la presencia de la persona física disminuye, y es sustituida por complejos mecanismos de inteligencia artificial. Es interesante comprobar que, además, estos mecanismos son programados vía complejos algoritmos matemáticos, que tienen por objeto reducir la discrecionalidad y emplear potentes mecanismos de tratamiento de información para procesar los datos y adoptar decisiones. En tal sentido, consideramos que la actuación administrativa automatizada cada vez va a tener mayores incidencias en la teoría del derecho administrativo, y en sus aplicaciones prácticas respecto a conceptos clave del mismo como la declaración de voluntad, el acto administrativo, los órganos administrativos y el ejercicio de la discrecionalidad. Sirva como ejemplo el debate actual en la Asociación Alemana de profesores de Derecho del Estado del que da cuenta Jiménez Blanco (2019: 371-375), con respecto a la reciente modificación del parágrafo 35 a) de la Ley del Procedimiento Administrativo de Alemania, que regula ahora precisamente la actuación administrativa automatizada.

8.4. Registros electrónicos

El Registro es el equivalente de las Unidades de Recepción Documental o “Cajas Trámite” de las entidades públicas que se rigen por el modelo de soporte papel de la actividad administrativa. Dichos registros tradicionales tienen su correlato digital en lo que se viene a llamar “Registro electrónico”. La doctrina señala que “El Registro electrónico es una aplicación o software

²⁸ Discusión entre Valero Torrijos (2007) y Martín Delgado (2009b).

que desarrolla desde la sede electrónica una actividad administrativa automatizada, cual es registrar de entrada escritos de solicitud (modelos normalizados normalmente desplegados desde el catálogo de procedimientos) y documentos adjuntos, y emitir automatizadamente un recibo de presentación para que la persona interesada pueda acreditar lo que ha presentado y también la fecha efectiva de presentación de lo registrado. Esta aplicación realmente es propia del back office o dimensión interna, ya que la persona interesada puede incluso no apreciar su existencia, ya que para ella, al saltar el modelo normalizado, cumplimentarlo y adjuntar la documentación complementaria, firmar la solicitud y registrarla, puede no constarle que esta interactuando con un aplicativo de registro electrónico, aunque evidentemente sí será consciente y así se le advertirá de que debe conservar el recibo de presentación de la solicitud para asegurar la efectividad de lo presentado y en su caso exigir aquello que proceda en derecho. El registro electrónico sería la ventana de registro accesible desde la sede electrónica, capaz de conectarse y anotar secuencial y automatizadamente las presentaciones en el libro de registro informatizado (archivo o base de datos de registro)” (Martínez Gutiérrez: 2016, 206).

Ahora bien, en la medida que todavía no existen en nuestro ordenamiento procedimientos electrónicos al 100%, ni tampoco el desarrollo de lo que se llama sede digital o sede electrónica, la legislación no se ha preocupado en desarrollar el concepto de registro electrónico. A lo sumo, se ha implementado un sistema de pago de tasas administrativas por vía electrónica a través de la plataforma www.pagalo.pe, la cual sirve para pagar tasas como si fuera una agencia del Banco de la Nación.

8.5. Datos en la nube o “*cloud computing*”

Las entidades de la Administración Pública tienen que lidiar con toneladas de información y de recursos almacenados en repositorios digitales. Por ello, así como hay medidas de seguridad y conservación documental en soporte papel, también deberían existir medidas de seguridad documental específicas para los documentos y ficheros electrónicos. De hecho, en el Perú existe la Norma Técnica Peruana ISO/IEC 27001:2014 sobre Sistemas de gestión de seguridad de la información. Sin embargo, no se ha prestado atención a un fenómeno reciente que se está produciendo en el ámbito de la Administración electrónica, que es el uso de datos en la nube o “*cloud computing*” por parte de las Administraciones electrónicas.

Conforme a la doctrina, el *cloud computing* en el ámbito de la Administración Pública “...se trata de la posibilidad de acceder a determinados servicios o recursos computacionales prestados por un proveedor determinado, el cual es responsable de mantener el servicio (titular por tanto de la infraestructura, el software y las redes de comunicaciones que permiten su prestación a terceros) desde cualquier lugar en que se encuentre la Administración actuante y que, gracias a la virtualización, consigue mejorar la eficiencia energética en el consumo de recursos e incrementar la disponibilidad de los mismos, faci-

litando al mismo tiempo la migración, las copias de seguridad y las tareas de recuperación de datos, en caso de ser necesarias” (Berning Prieto: 2019, 283).

Sin embargo, el empleo del *cloud computing* no está exento de riesgos, advertidos por la doctrina: “Los riesgos que existen en la implantación de servicios cloud computing en las Administraciones Públicas son evidentes e inherentes al uso de nuevas tecnologías como ésta, y se pueden clasificar en: (i) Riesgos organizativos o de implantación. En primer lugar, las complicaciones aparecerán a la hora de implantar los servicios cloud en la infraestructura de servicios existente en la Administración, toda vez que los sistemas habrán de ser interoperables entre sí. (...) (ii) Riesgos de seguridad. La seguridad en servicios cloud es fundamental, pues al existir multitud de máquinas virtuales que interactúan entre sí y con los equipos físicos, son susceptibles de ser suplantadas por terceros o hackers, quienes podrían acceder a los sistemas de información. Además, los riesgos se incrementan porque las infraestructuras se comparten por todos los usuarios del proveedor de servicios, ya que éstas suelen ser comunes. (iii) Riesgos de privacidad. Como consecuencia de los riesgos existentes anteriormente mencionados, el consiguiente es que se pone en peligro la privacidad de los ciudadanos, dada la naturaleza de los datos almacenados en los servicios *cloud* por las Administraciones Públicas” (Berning Prieto: 2019, 283-284).

En tal sentido, se hace necesario tener en cuenta la problemática y los riesgos del uso del *cloud computing* por parte de la Administración Pública, a fin de mitigarlos y facilitar el empleo eficiente de dicha tecnología para la eficacia de la Administración electrónica.

8.6. Protección de datos y confidencialidad

Finalmente, es de suma importancia tener en cuenta, como ya lo hemos indicado antes, que la actividad de la Administración Digital debe preservar la información y los datos que maneje. Si bien es cierto, la interoperabilidad permite tratar datos personales sin necesidad de consentimiento (conforme al numeral 1) del artículo 14 de la Ley de Protección de Datos Personales y al artículo 11 de su Reglamento) a fin de que las entidades consigan información de otras en uso del deber de colaboración, lo cierto es que eso no inhibe que los funcionarios y servidores de la Administración Pública tengan el deber de garantizar la seguridad, integridad y confiabilidad de los datos personales que manejen. Asimismo, a darles las medidas de seguridad adecuadas.

Asimismo, las autoridades administrativas deben preservar la confidencialidad de los datos personales, pues si bien es cierto pueden usarlos sin consentimiento, ello es sólo para fines de la interoperabilidad. Esto lo decimos debido a que actualmente existe una política nacional de datos abiertos, aprobada por el Decreto Supremo N° 016-2017-PCM, la misma que propugna una apertura de la información existente en todas las bases de datos del Estado, a fin de permitir el acceso a la información pública de la ciudadanía, y, asimis-

mo, permitir que se aproveche dicha información mediante su reutilización²⁹. Sin embargo, dicha apertura no puede extenderse a los datos personales y sensibles, los cuales no pueden ser objeto de apertura, salvo consentimiento expreso de su titular. Recuérdese que la excepción al consentimiento se rige por el principio de legalidad, y el mismo está excluido sólo para la interoperabilidad, pero no para otros usos.

9. ALGUNAS MANIFESTACIONES IMPORTANTES DEL ÁMBITO EXTERNO O “AD EXTRA” DE LA ADMINISTRACIÓN DIGITAL

Tal como hemos indicado, en nuestra definición de Administración digital consideramos también una dimensión externa o de *front office*, que implica el relacionamiento jurídico de las entidades de la Administración Pública con los usuarios de los servicios públicos digitales y los procedimientos electrónicos. Ya hemos indicado que ambos conceptos no son sinónimos y que se diferencian. Vamos a hacer referencia a los aspectos más saltantes de esta dimensión externa.

9.1. Servicios públicos digitales

Ut supra (Sección VI), hemos hecho una revisión de los servicios públicos digitales brindados por la Administración, entendidos como aquellos servicios prestados en exclusividad por la Administración a través de medios digitales, no presenciales, y que comprenden “toda la actividad administrativa desarrollada en sede electrónica, incluyendo dentro de la propia noción, las etapas de información al público, de transacción o desarrollo de trámites y procedimientos y la de conectividad plena con en cuanto a la posibilidad de compartir plenamente datos entre Administraciones y usuarios”³⁰.

Ahora bien, conviene señalar que, siguiendo a Martínez Gutiérrez, hemos clasificado a los servicios públicos digitales en (i) informacionales, (ii) documentales y (iii) transaccionales. Nos remitimos a lo dicho ut supra respecto a dichos servicios.

Interesa destacar el rol importante que está teniendo el desarrollo de los servicios informacionales brindados por medios electrónicos (Cerrillo I Martínez: 2014). Sobre todo, porque la Administración actualmente no sólo comunica información por medios de difusión tradicionales, o por medios de difusión estáticos (como los portales web – sedes electrónicas o por los puntos generales de acceso a los servicios electrónicos, como el portal digital único del Estado peruano), sino porque actualmente la Administración tiene un uso masivo de redes sociales³¹, las cuales contribuyen enormemente y cotidiana-

²⁹ Sobre el tema véase Martín Delgado (2014: 367-406).

³⁰ Martínez Gutiérrez (2009a, 227).

³¹ Sobre el tema, Palomar Olmeda (2013: 537-562), Román Cordero (2017: 27-43).

mente a la masificación de la información, constituyendo además una suerte de “plaza pública” o “arena deliberativa” (Molaschi: 2018), donde se discuten los asuntos públicos mediante la emisión de opiniones, y donde además se recibe información en tiempo real sobre decisiones gubernamentales que interesan a la ciudadanía. Interesa también definir el tipo de actividad administrativa que se emite por los servicios informacionales, la cual a nuestro criterio se inscribe dentro de los alcances de la “actividad administrativa informal” de la Administración Pública, por medio de la cual se emiten declaraciones administrativas fuera de un procedimiento administrativo (Velasco: 1998).

También interesa el desarrollo conjunto que tienen los servicios informacionales con los transaccionales, sobre todo por el creciente empleo de apps (aplicativos móviles) que realiza la Administración Pública, a fin de brindar información en tiempo real, y, asimismo, permitir que los administrados ejecuten transacciones con la Administración. Dicho aspecto viene conectado a una nueva tendencia que es la de las Ciudades inteligentes o *Smart Cities* (sobre ello: Aguado I Cudola, Parisio, Casanovas: 2019; Santiago Iglesias: 2018), las cuales montan la prestación de sus servicios públicos sobre los medios digitales. También merece especial atención dentro de los servicios públicos informacionales, los sistemas de videovigilancia (Arzoz Santisteban: 2010), los cuales brindan seguridad, pero que últimamente están siendo usados con fines de reconocimiento facial y de modelos de prevención del delito que han sido juzgados como reñidos con los derechos fundamentales.

9.2. Tramitación de procedimientos administrativos por vía electrónica

Conforme indica la doctrina, “El concepto de Procedimiento Administrativo Electrónico no difiere de su sentido tradicional. Así, puede definirse el ciberprocedimiento como “el cauce formal de producción de resoluciones administrativas en sede electrónica”. La diferencia con el procedimiento tradicional es la sustitución del soporte con el que se tramita dicho cauce formal, sustituyéndose al papel por el soporte electrónico. Al tratarse de soportes radicalmente distintos desde la perspectiva material (es evidente que el papel y un archivo informático poco tienen que ver entre sí desde el punto de vista de nuestra realidad física), las garantías clásicas del procedimiento administrativo deben adaptarse al nuevo soporte electrónico, asegurándose un nivel equivalente de garantías en el modelo de administrar tradicional y en el electrónico” (Martínez Gutiérrez: 2009b, 101). Sin embargo, “Es obvio que la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación al procedimiento administrativo entendido y regulado conforme al modelo “tradicional” es insuficiente para extraer al máximo las potencialidades del nuevo modelo de e-Administración, de manera que debe asumirse para la regulación del procedimiento administrativo electrónico las particularidades propias del mismo, que darán como resultado una regulación parcialmente distinta derivada del soporte electrónico, si bien, dicha regulación deberá asegurar el cumplimiento de las garantías y

principios clásicos de desarrollo de los procedimientos administrativos". (Martínez Gutiérrez: 2009a, 232-233).

Sin embargo, subsiste la duda respecto a si un procedimiento electrónico lo es cuando una de sus etapas o partes ha sido llevada a cabo mediante medios electrónicos (y otras por los medios tradicionales) o si es que debemos identificar al procedimiento electrónico como aquél que se desarrolla íntegramente en sede electrónica y por medios digitales.

Nuestra LPAG tímidamente introdujo en su texto del año 2001 algunas regulaciones vinculadas al tema electrónico, por ejemplo, en materia de notificaciones, y en materia de archivos documentales. En el 2008, mejoró el régimen de notificaciones electrónicas. Sin embargo, es recién a partir del año 2017, que ha introducido, de forma parcial, y desaprovechando una oportunidad reclamada por la doctrina (Martínez Gutiérrez, 2009b, 103), algunas disposiciones relativas al procedimiento electrónico, el expediente electrónico y las notificaciones administrativas electrónicas.

El ahora artículo 30 del TUO de la LPAG, regula algunas reglas para el procedimiento electrónico, sin alterar las estructuras o las reglas del procedimiento tradicional, toda vez que, como señala un notable exégeta de dicho texto "*¿Qué diferencia el PAE del tradicional? Únicamente el elemento tecnológico que emplea (soportes y técnicas de gestión). No existe ni puede existir diferencia conceptual, ni en plazos, garantías ciudadanas, deberes funcionales, responsabilidades*"³².

Transcribimos el texto citado:

Artículo 30. Procedimiento Administrativo Electrónico

30.1 Sin perjuicio del uso de medios físicos tradicionales, el procedimiento administrativo podrá realizarse total o parcialmente a través de tecnologías y medios electrónicos, debiendo constar en un expediente, escrito electrónico, que contenga los documentos presentados por los administrados, por terceros y por otras entidades, así como aquellos documentos remitidos al administrado.

30.2 El procedimiento administrativo electrónico deberá respetar todos los principios, derechos y garantías del debido procedimiento previstos en la presente Ley, sin que se afecte el derecho de defensa ni la igualdad de las partes, debiendo prever las medidas pertinentes cuando el administrado no tenga acceso a medios electrónicos.

30.3 Los actos administrativos realizados a través del medio electrónico, poseen la misma validez y eficacia jurídica que los actos realizados por medios físicos tradicionales. Las firmas digitales y documentos generados

³² Morón Urbina (2019: 359)

y procesados a través de tecnologías y medios electrónicos, siguiendo los procedimientos definidos por la autoridad administrativa, tendrán la misma validez legal que los documentos manuscritos.

30.4 Mediante Decreto Supremo, refrendado por la Presidencia del Consejo de Ministros, se aprueban lineamientos para establecer las condiciones y uso de las tecnologías y medios electrónicos en los procedimientos administrativos, junto a sus requisitos.

Al parecer, es claro que la LPAG ha tomado la opción de definir al procedimiento electrónico como aquel procedimiento que puede realizarse total o parcialmente por medios electrónicos, que debe constar documentalmente en un expediente electrónico. Se afirma que se deben respetar todas las garantías del debido procedimiento previstas en la ley, salvaguardando el derecho de defensa en todo momento. Se hace referencia, además, a que el resultado del procedimiento (el acto administrativo) realizado por medios electrónicos, tiene la misma validez y eficacia que el acto administrativo producido por medios tradicionales. Finalmente, se deriva a un decreto supremo reglamentario la regulación de lineamientos futuros para los procedimientos administrativos electrónicos.

No se ha atendido a una regulación más amplia del acto administrativo en sede electrónica, sobre todo para diferenciar los supuestos en los que un acto es emitido por una persona física sobre medios electrónicos, y los supuestos donde existe una actuación administrativa automatizada, vale decir, los actos administrativos donde no interviene la voluntad humana, sino que son producidos por mecanismos electrónicos aleatorios, programados electrónicamente (Martínez Gutiérrez: 2009a, 235; Martín Delgado: 2009a, 2009b).

Por último, en relación a este punto de análisis, la reforma de la LPAG ha hecho referencia a una regulación del expediente electrónico, contenida en el artículo 31° del TUO de la LPAG con el siguiente texto:

Artículo 31.- Expediente Electrónico

31.1 El expediente electrónico está constituido por el conjunto de documentos electrónicos generados a partir de la iniciación del procedimiento administrativo o servicio prestado en exclusividad en una determinada entidad de la Administración Pública.

31.2 El expediente electrónico debe tener un número de identificación único e inalterable que permita su identificación unívoca dentro de la entidad que lo origine. Dicho número permite, a su vez, su identificación para efectos de un intercambio de información entre entidades o por partes interesadas, así como para la obtención de copias del mismo en caso corresponda.

31.3 Cada documento electrónico incorporado en el expediente electrónico debe ser numerado correlativamente, de modo que se origine un índice

digital el cual es firmado electrónicamente conforme a ley por el personal responsable de la entidad de la Administración Pública a fin de garantizar la integridad y su recuperación siempre que sea preciso.

Consideramos que las reglas señaladas, que giran en torno a la composición del expediente electrónico en base al concepto de documento electrónico, son adecuadas. Asimismo, porque establece las medidas de seguridad para la identificación del expediente y para garantizar su integridad.

9.3. Notificaciones electrónicas

La notificación electrónica posee la misma esencia que la notificación convencional. “La única variación se produce en el canal de comunicación que emplea la Administración para dar a conocer sus actos o resoluciones administrativas a los interesados. En la notificación electrónica se emplearán los medios electrónicos para proceder a la notificación administrativa del acto o resolución que se trate”. (Martínez Gutiérrez, 2009a, 539; también, Cubero Marcos: 2018, 181-250).

Ahora bien, el texto original de la LPAG previó originalmente la posibilidad de la notificación por correo electrónico, pero como un sucedáneo de la notificación por medios tradicionales, en el orden de prelación establecido originalmente en el artículo 20 de la LPAG.

Posteriormente, en el año 2008, se mejoró la regulación de la notificación por correo electrónico, señalándose que la misma valía cuando era autorizada expresamente por el administrado, pudiendo prevalecer incluso sobre el orden de prelación del artículo 20.1 de la LPAG.

Finalmente, en el año 2017 (y todavía en texto modificado en el año 2018), se reguló de forma integral los aspectos vinculados a la notificación electrónica de la siguiente manera:

20.4. El administrado interesado o afectado por el acto que hubiera consignado en su escrito alguna dirección electrónica que conste en el expediente puede ser notificado a través de ese medio siempre que haya dado su autorización expresa para ello. Para este caso no es de aplicación el orden de prelación dispuesto en el numeral 20.1. (de la LPAG)

La notificación dirigida a la dirección de correo electrónico señalada por el administrado se entiende válidamente efectuada cuando la entidad reciba la respuesta de recepción de la dirección electrónica señalada por el administrado o esta sea generada en forma automática por una plataforma tecnológica o sistema informático que garantice que la notificación ha sido efectuada. La notificación surte efectos el día que conste haber sido recibida, conforme lo previsto en el numeral 2 del artículo 25 (de la LPAG).

En caso de no recibirse respuesta automática de recepción en un plazo máximo de dos (2) días hábiles contados desde el día siguiente de efectuado el

acto de notificación vía correo electrónico, se procede a notificar por cédula conforme al inciso 20.1.1, volviéndose a computar el plazo establecido en el numeral 24.1 del artículo 24.

Para la notificación por correo electrónico, la autoridad administrativa, si lo considera pertinente, puede emplear firmas y certificados digitales conforme a lo estipulado en la ley de la materia.

La entidad que cuente con disponibilidad tecnológica puede asignar al administrado una casilla electrónica gestionada por esta, para la notificación de actos administrativos, así como actuaciones emitidas en el marco de cualquier actividad administrativa, siempre que cuente con el consentimiento expreso del administrado. Mediante decreto supremo del sector, previa opinión favorable de la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, puede aprobar la obligatoriedad de la notificación vía casilla electrónica.

En ese caso, la notificación se entiende válidamente efectuada cuando la entidad la deposite en el buzón electrónico asignado al administrado, surtiendo efectos el día que conste haber sido recibida, conforme a lo previsto en el numeral 2 del artículo 25.

Asimismo, se establece la implementación de la casilla única electrónica para las comunicaciones y notificaciones de las entidades del Estado dirigidas a los administrados. Mediante Decreto Supremo refrendado por la Presidencia del Consejo de Ministros se aprueban los criterios, condiciones, mecanismos y plazos para la implementación gradual en las entidades públicas de la casilla única electrónica.

Si se aprecia el texto de la norma actualmente vigente, se prevé que la notificación electrónica es posible como una alternativa al orden de prelación del artículo 20 del TUO de la LPAG, siempre que sea solicitada por el administrado.

Ahora bien, existen hasta 3 modalidades de notificación electrónica.

- a) Notificación vía correo electrónico con acuse de recibo: se puede notificar a un correo electrónico si es que el mismo cuenta con acuse de recibo automático o respuesta automática de recepción emitida por la dirección electrónica del administrado. Si es que no se recibe la respuesta automática de recepción en 2 días hábiles desde que se notificó, entonces la entidad deberá notificar por cédula, volviéndose a computar el plazo. Para esta notificación se pueden emplear firmas y certificados digitales.
- b) Notificación por casilla electrónica asignada por la autoridad administrativa, siempre que el administrado lo consienta expresamente. Sin embargo, por vía decreto supremo, se puede aprobar la obligatoriedad de la notificación vía electrónica, lo cual es un despropósito, toda vez que se elude el consentimiento del administrado, lo cual no podría darse por vía de reglamento, sino por Ley.

- c) A futuro, existirá la casilla electrónica única para las comunicaciones y notificaciones de las entidades para los administrados. Se emitirá una reglamentación ad hoc para aprobar los criterios, condiciones, mecanismos y plazos para que se implemente gradualmente dicha casilla.

9.4. Contratación pública

Existe una íntima conexión entre el desarrollo de la contratación pública y la innovación (García Jiménez: 2018), sobre todo frente a las infinitas posibilidades que ofrece la tecnología en materia de mejora de los procesos internos y externos de la contratación pública, así como en términos de mejora de la transparencia y lucha contra la corrupción. La doctrina ha producido trabajos interesantes sobre la materia (Martínez Gutiérrez: 2015, el citado de García Jiménez), y nos informa que se vienen generando avances espectaculares en mejoras de eficiencia y eficacia del gasto público en materia contractual.

En nuestro país desde hace unos años existe una plataforma digital exitosa llama Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado – SEACE, regulada actualmente por la Ley de Contrataciones del Estado, Ley 30225 y su norma reglamentaria (Decreto Supremo N° 344-2018-EF).

Cabe indicar que el artículo 49 de la LCE, establece una regla de equivalencia funcional entre la contratación pública electrónica y la tradicional, incluso para las notificaciones, en los términos siguientes:

Artículo 49. Validez y eficacia de los actos

49.1 Las actuaciones y actos realizados por medio del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE), incluidos los efectuados por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) y la Central de Compras Públicas - Perú Compras, en el ejercicio de sus funciones tienen la misma validez y eficacia que las actuaciones y actos realizados por medios manuales, sustituyéndolos para todos los efectos legales. Dichos actos se entienden notificados el mismo día de su publicación.

49.2 Sin perjuicio de la obligación de utilizar el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE) las entidades pueden utilizar medios de notificación tradicionales, así como medios electrónicos de comunicación para el cumplimiento de las distintas actuaciones y actos que se disponen en la presente Ley y su reglamento, considerando los requisitos y parámetros establecidos en las leyes pertinentes. En todos los casos, deben utilizar las tecnologías necesarias que garanticen la identificación de los proveedores y la confidencialidad de las ofertas”.

En la plataforma del SEACE se pueden realizar transacciones electrónicas, y de hecho tramitar procedimientos administrativos por dicha vía. Así lo establece la Octava disposición complementaria final del Reglamento de la LCE.

“Octava. El OSCE puede utilizar plataformas informáticas para la tramitación electrónica de los procedimientos administrativos de su competencia, debiendo para tal efecto observar lo dispuesto en la Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales. Todos los actos emitidos electrónicamente, en tanto sean emitidos de acuerdo a las formalidades establecidas en dicha Ley, tienen pleno efecto jurídico para las partes del procedimiento, Administración Pública y terceros.

El acceso a la información se regula conforme a lo establecido en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y su Reglamento, pudiendo OSCE atender dichos pedidos a través de la remisión de la versión digital de los documentos. A solicitud del interesado, dichos pedidos son atendidos a través de la impresión de la versión digital, autenticada por el funcionario competente.

El OSCE puede implementar mecanismos electrónicos para recibir la documentación de las partes o de terceros y para notificar los actos administrativos emitidos durante sus procedimientos, pudiendo establecer la obligatoriedad del uso de los referidos mecanismos electrónicos, en tanto estos observen los procedimientos y formalidades establecidos en el TUO de la N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

La implementación y disposiciones referidas al uso de las plataformas informáticas o la sustitución de las mismas, son establecidas mediante Directiva.

En la actualidad el OSCE viene trabajando ya varios procedimientos electrónicos, por ejemplo, en las modalidades de adjudicación de Subasta Inversa Electrónica, Acuerdo Marco bajo Catálogo Electrónico y de Comparación de Precios, los cuales se tramitan íntegramente por vía electrónica.

Asimismo, la central de compras públicas del Estado peruano - PERU COMPRAS también trabaja con procedimientos electrónicos de contratación bajo las modalidades antes indicadas.

Asimismo, a partir del 27 de junio de 2019³³ se ha establecido la obligatoriedad de presentar ofertas y subsanaciones en materia de Licitaciones y Concurso Públicos por vía del SEACE, es decir, por vía electrónica. Ello indica que parcialmente los procedimientos tradicionales más importantes de la norma de contrataciones se tramitan por medios electrónicos.

Finalmente, hay varias potencialidades que se pueden incrementar con recursos tecnológicos en el ámbito del OSCE. Por ejemplo, una mejora significativa del RNP mediante la interoperabilidad con otras entidades públicas, para así completar un “Perfil único” de los contratistas que no sólo se enfoque en data previa a los procesos, sino que también arroje data en tiempo real de su comportamiento como contratistas, sus sanciones administrativas, sus vín-

³³ Conforme a un comunicado publicado en la web del OSCE.

culos con impedimentos, entre otras cuestiones. Por ende, todavía hay varios campos por trabajar en materia de contratación pública y gobierno digital, para ejemplo se tiene el sistema Chilecompra, el cual es ya tratado como estudio de caso en países como España (García Jiménez: 2018).

10. ADMINISTRACIÓN DIGITAL, INTELIGENCIA ARTIFICIAL, ALGORITMOS Y BIG DATA

Como hemos indicado ut supra, el campo que se abre con las TIC en los tiempos recientes es inimaginable, sobre todo con la confluencia del espectacular desarrollo tecnológico de la nanotecnología, la capacidad de almacenamiento y procesamiento de la información (la *big data* y su procesamiento), y, sobre todo, la inteligencia artificial que opera mediante mecanismos automatizados. Todo ello con tecnología que cada vez tiene un costo menor. Esta realidad ya ha llegado al derecho administrativo (Cerrillo I Martínez: 2019; Canals I Ametller: 2019; Ponce Sole: 2019; Marongiu: 2018; Quadra y Salcedo: 2018; AAVV: 2019), donde las aplicaciones aparecen desbordantes. Tenemos el tema de la actuación administrativa automatizada mediante mecanismos de inteligencia artificial, el desarrollo de *Smart cities*, técnicas de vigilancia, manejo de datos biométricos, experimentos en materia de salud y *lifesciences*, y, asimismo, el aumento exponencial del riesgo tecnológico. No debe olvidarse también el uso que los gobiernos y administraciones pueden realizar de la *big data*, sobre todo para determinar las preferencias y conductas de las personas, y moldearlas por vía de adopción de políticas públicas personalizadas, lo cual nos lleva a una nueva etapa donde la Administración ya no sólo trabaja con datos personales, sino que trabaja sobre la base de las preferencias y opciones personales de los individuos para ejercer su poder de conformación y dirección social con la ayuda de la *big data* y la inteligencia artificial, sin olvidar también los retos del internet de las cosas, y todo lo que traerá a futuro con cuestiones como las relativas a los vehículos no tripulados y los avances que traerá la red de internet 5G.

En suma, el reto está planteado: la idea es ponerse a estudiar los problemas jurídicos vinculados a estas nuevas realidades en orden a buscar soluciones.

11. CONCLUSIONES

En general, la realidad de la Administración digital revela un fascinante escenario para estudiar la problemática jurídica de la evolución del derecho administrativo. Se trata de un nuevo “sector de referencia” para el estudio de la parte general del derecho administrativo, puesto que, a nuestro criterio, el uso de las TIC en el derecho administrativo sí que produce y producirá transformaciones relevantes en la organización administrativa, el ejercicio de la discrecionalidad, el control, el procedimiento, los actos administrativos, el lugar, tiempo y modo de la actuación administrativa formal e informal, entre otros aspectos.

A nuestro país le falta una Ley expresa que regule la Administración Digital. Es incongruente tener una ley que regule básicamente la dimensión interna de la administración digital y que no preste atención a la dimensión externa, la cual tiene que ver con las relaciones jurídico-administrativas que se traben entre la Administración digital y los ciudadanos. No puede ser que los derechos de los ciudadanos frente a la administración digital (y a sus servicios digitales) estén regulados a nivel reglamentario, y peor aún, en un reglamento de una ley pensada fundamentalmente para el comercio electrónico privado. Tampoco la Ley del Procedimiento Administrativo General ha sabido estar a la altura para regular los aspectos jurídicos de la Administración digital, pese a que ha habido dos delegaciones legislativas sucesivas que le permitían hacerlo. Es por ello que resulta necesario elaborar y discutir una Ley de la Administración Digital que, sobre la base de lo existente, marque la pauta de la evolución normativa del acceso de los ciudadanos a la renovación de las relaciones jurídico-públicas mediante los medios electrónicos.

A la fecha, está pendiente la emisión del proyecto de Reglamento de la LGD. Se ha prepublicado un proyecto en la página web de la Secretaría de Gobierno Digital de la PCM, pero juzgamos que el mismo es insuficiente en cuanto al desarrollo de los contenidos jurídico-administrativos que deben estar contenidos en una reglamentación tan importante sobre esta materia. Tal vez, lo que convendría sería desarrollar en este futuro reglamento, el acceso y la regulación a los servicios públicos electrónicos, de una manera más amplia y detallada que en el Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales. Asimismo, detallar de mejor manera los temas de interoperabilidad, actuación coordinada de las entidades de la Administración Pública y el necesario establecimiento de mecanismos de coordinación. Finalmente, preocuparse ya en el uso de la Inteligencia Artificial y la Big Data en materia de formulación de políticas y decisiones administrativas. En suma, hace falta un reexamen y discusión de los términos del Reglamento de la LGD, convocando no sólo a especialistas en temas electrónicos y de comercio privado, sino fundamentalmente a iuspublicistas, para incorporar los alcances y reflexiones del Derecho Administrativo en lo que atañe a la Administración Pública Digital

12. BIBLIOGRAFÍA

- AAVV (2019). Conclusiones del I Seminario Internacional "Derecho Administrativo e Inteligencia Artificial", celebrado en Toledo el 01 de abril de 2019. Disponible en: <https://blog.uclm.es/ceuropeos/files/2019/04/conclusiones-seminario-daia.vfinal.pdf> (Página web visitada por última vez el 14 de agosto de 2019).
- Almeida Cerredá, M. y Míguez Macho, L., directores (2018): La actualización de la Administración electrónica. 2ª edición actualizada y ampliada. Santiago de Compostela, Andavira editora, 270 pp.
- Aguado I Cudola, V., Parisio, V. y Casanovas I Ibañez, O., directores (2018): El derecho a la ciudad: el reto de las Smart cities. Barcelona, Atelier, 288 páginas.

- Araguás Galcerá, I. (2012a): La regulación de la Administración Electrónica y sus principios rectores. En: Revista catalana de dret public, núm. 45. Barcelona, Generalitat de Catalunya – Escola d'Administració Pública de Catalunya, páginas 215-237.
- ____ (2012b): La Administración electrónica en España: de la Administración en papel a la “e-administración”. En: Revista chilena de derecho y ciencia política. Vol. 3. N° 2. Agosto-diciembre 2012. Temuco, Universidad Católica de Temuco, páginas 109-139.
- Arena, G. (2004): E-government y nuevos modelos de Administración: En: Revista de Administración Pública. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, enero-abril 2004, páginas 413-430.
- Arzoz Santisteban, X. (2010): Videovigilancia, seguridad ciudadana y derechos fundamentales. Cizur Menor, IVAP – Civitas, 356 pp.
- Barnes, J. (2000): Una reflexión introductoria sobre el Derecho Administrativo y la Administración Pública de la Sociedad de la Información y el Conocimiento. En: Administración de Andalucía. Revista andaluza de Administración Pública, 40. Sevilla, Gobierno de Aragón, octubre-noviembre-diciembre 2000. Páginas 25-76
- Bauzá Martorell, F. (2003): Notificaciones en soporte magnético. En: Revista de Administración Pública, 161. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, mayo-agosto 2003, páginas 181-218.
- Berning Prieto, A. (2019): Validez e invalidez de los actos administrativos en soporte electrónico. Prólogo de Eduardo Gamero Casado. Cizur Menor, Aranzadi. 354 pp.
- Canals I Ametller, D. (2019): El proceso normativo ante el avance tecnológico y la transformación digital (inteligencia artificial, redes sociales y datos masivos). En: Revista General de Derecho Administrativo, 50. Madrid, Iustel, 2019. 26 pp. Disponible en: www.iustel.com
- Carro Fernandez Valmayor, J. L. (2011): Una introducción a la idea de modernización administrativa. En: Dereito – Revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela. Número Monográfico 1: Estudios sobre la modernización administrativa. Santiago de Compostela, páginas 5-20.
- Cerrillo I Martinez, A. (2007): Comentario bibliográfico. Las tecnologías de la información y la comunicación en el debate del derecho público contemporáneo. En: Revista catalana de dret public, núm. 35. 15 pp.
- ____ (2008): e-Administración. Barcelona, Editorial UOC.
- ____ (2014): El uso de medios electrónicos en la difusión de información pública. En: Valero Torrijos, J. y M. Fernández Salmerón (Coordinadores): Régimen jurídico de la transparencia en el sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información. Cizur Menor, Aranzadi. Páginas 323-366.
- ____ coordinador (2016): A las puertas de la Administración digital: Una guía detallada para la aplicación de las leyes 39/2015 y 40/2015. Madrid, INAP, 315 pp.
- ____ (2019): El impacto de la inteligencia artificial en el derecho administrativo ¿nuevos conceptos para nuevas realidades técnicas? En: Revista General de Derecho Administrativo, 50. Madrid, Iustel, 38 pp. Disponible en www.iustel.com

- Cierco Seira, César (2011): La Administración electrónica al servicio de la simplificación administrativa: Luces y sombras. En: Revista Aragonesa de Administración Pública, 38. Zaragoza, Gobierno de Aragón, págs. 155-219.
- Cotino Hueso, Lorenzo (2009): Derechos del ciudadano. En: Gamero Casado, E. y J. Valero Torrijos (Coordinadores). La Ley de Administración Electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. Cizur Menor, Aranzadi, páginas 117-233.
- ____ (2017): El derecho y el deber de relacionarse por medios electrónicos (art. 14 LPAC). Asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados (art. 12 LPAC). En: Gamero Casado, E. (Director): Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público. 2 tomos. Valencia, Tirant lo Blanch, páginas 475-531.
- ____ (2018): La obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración y sus escasas garantías. En: IDP - Revista de Internet, Derecho y Política. N° 26. Febrero, 2018. Barcelona, Universitat Oberta de Catalunya, páginas 3-14. Disponible en: www.uoc.edu/idp
- Covilla, J. C. (2019): Coordinación y autonomía en la Administración Pública. Prólogo de Tomás Font i Llovet. Cizur Menor, Aranzadi, 306 pp.
- Cubero Marcos, J. I. (2017a): Las notificaciones administrativas. Oñati, IVAP. 316 páginas.
- ____ (2017b): ¿Son válidas las notificaciones practicadas mediante correo electrónico? En: Revista de Administración Pública, 204. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, páginas 133-163.
- De Vicente Domingo, R. (2019): El procedimiento administrativo electrónico y su afectación a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos. En: Del Guayo Castiella, I. y A. Fernández Carballal (Coordinadores): Los desafíos del derecho público en el siglo XXI. Libro conmemorativo del XXV aniversario del acceso a la Cátedra del profesor Jaime Rodríguez-Arana Muñoz. Madrid, INAP. Páginas 253-272.
- Fernandez Rodriguez, Tomás-Ramón (2015): Una llamada de atención sobre la regulación de las notificaciones electrónicas en la novísima Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En: Revista de Administración Pública, 198. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, septiembre-diciembre 2015, páginas 361-367.
- Gamero Casado, Eduardo (2009): Interoperabilidad y Administración electrónica: Conéctense, por favor. En: Revista de Administración Pública, 179. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, mayo-agosto 2009, páginas 291-332.
- ____ (2010): Comunicaciones y notificaciones electrónicas. En: Cuadernos de Derecho Local. N° 22. Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, páginas 96-124.
- Gamero Casado, E. y Fernández Ramos, S. (2016a): Manual básico de Derecho Administrativo. 13ª edición. Madrid, Tecnos, 943 pp.
- Gamero Casado, E. (2016b): Panorámica de la Administración electrónica en la nueva legislación administrativa básica. En: Civitas. Revista española de derecho ad-

- ministrativo, número 175, sección Tribuna, enero-marzo 2016. Madrid, Thomson Reuters - Civitas, 6 páginas. (Se cita por acceso a versión digital de la revista)
- _____, director (2017): Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público. 2 tomos. Valencia, Tirant lo Blanch, 2932 pp.
- García Jiménez, A. (2018): Las conexiones entre contratación administrativa e innovación. Madrid, Tecnos - Instituto García Oviedo, 348 páginas.
- Gomez Puente, Marcos (2019a): La Administración Electrónica. El procedimiento administrativo digital. Aranzadi, Cizur Menor. 401 pp.
- _____, (2019b): El funcionamiento electrónico de la Administración. En: Menendez, P. y A. Ezquerro (Directores). Lecciones de Derecho Administrativo. Primera edición. Cizur Menor, Civitas, 204-241.
- Hernandez Corchete, Juan Antonio (2011): El derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos y los derechos complementarios que delimitan su alcance. En: Piñar Mañas, J. L. (Director): Administración Electrónica y Ciudadanos. Madrid, Civitas. Páginas 117-169.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (2018): Big Data. Desafíos también para el Derecho. Edición y prólogo de Antonio López Pina. Traducción de Eduardo Knorr Argote. Cizur Menor, Civitas, 187 pp.
- Jimenez-Blanco Carrillo De Albornoz (2019): Crónica del Congreso de 2018 de la Asociación de Profesores Alemanes de Derecho del Estado (Bonn, 4 y 5 de octubre). En: Revista de Administración Pública, 208. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, enero-abril 2019, páginas 357-378.
- Malaret, Elisenda (2007): Los servicios públicos informacionales: La emergencia de nuevos servicios públicos en la sociedad de la información y del conocimiento. En: Revista catalana de dret public, núm. 35. Barcelona, Generalitat de Catalunya - Escola d'Administració Pública de Catalunya, 21 páginas.
- Marongiu, Daniele (2018): Inteligencia artificial y administración pública. En: García Novoa, C. y D. Santiago Iglesias (directores): 4ª Revolución Industrial: impacto de la automatización y la inteligencia artificial en la sociedad y la economía digital. Cizur Menor, Aranzadi. Páginas 385-411.
- Martín Delgado, Isaac (2009a): La Administración Electrónica como problema actual para la investigación y la docencia en el derecho administrativo. En: Revista Aragonesa de Administración Pública, N° Extra 11, 2009 (Ejemplar dedicado a: Agua, territorio, cambio climático y Derecho Administrativo), Zaragoza, págs. 355-375.
- _____, (2009b): Naturaleza, concepto y régimen jurídico de la actuación administrativa automatizada. En: Revista de Administración Pública, 180. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, septiembre-diciembre 2009. Páginas 353-386.
- _____, (2009c): La gestión electrónica del procedimiento administrativo. En: Cuadernos de derecho local, Número 21, 2009. Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, págs. 84-101.
- _____, (2009d): Identificación y autenticación de los ciudadanos. En: Gamero Casado, E. y J. Valero Torrijos (Coordinadores). La Ley de Administración Electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. Cizur Menor, Aranzadi.

- ____ (2010): Concepto y régimen jurídico de la sede (administrativa) electrónica. En: Cotino Hueso, L. y J. Valero Torrijos (Directores): *Administración Electrónica. La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos y los retos jurídicos del e-gobierno en España*. Valencia, Tirant lo Blanch. Páginas 501-524
- ____ (2014): Transparencia, reutilización y datos abiertos. Algunas reflexiones generales sobre el acceso libre a la información pública. En: Valero Torrijos, J. y M. Fernández Salmerón (Coordinadores): *Régimen jurídico de la transparencia en el sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*. Cizur Menor, Aranzadi. Páginas 367-406.
- ____ (2016): Algunos aspectos problemáticos de la nueva regulación del uso de los medios electrónicos por las Administraciones Públicas. En: *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*. Madrid, Comunidad de Madrid, 47 pp. Disponible por acceso electrónico en: <http://www.madrid.org/revistajuridica/index.php/articulos-doctrinales?start=12> (Página web visitada por última vez el 31.07.2019).
- ____ (2017): Una panorámica general del impacto de la nueva ley de procedimiento administrativo común en las relaciones de los ciudadanos con la Administración Pública. En: Martín Delgado, I. (Director): *La reforma de la Administración electrónica: una oportunidad para la innovación desde el Derecho*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. Páginas 159-195.
- Martínez Gutierrez, R. (2009a): *Administración Pública electrónica*. Prólogo de Juan José Díez Sánchez. Madrid, Civitas, 631 pp.
- ____ (2009b): El procedimiento administrativo electrónico en los ordenamientos peruano y español. En: *Revista de Derecho Administrativo*, 9. Lima, Circulo de Derecho Administrativo, páginas 95-113.
- ____ (2010a): El desarrollo reglamentario de la sede electrónica: Contenido mínimo de las sedes electrónicas. En: Cotino Hueso, L. y J. Valero Torrijos (Directores): *Administración Electrónica. La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos y los retos jurídicos del e-gobierno en España*. Valencia, Tirant lo Blanch. Páginas 501-524
- ____ (2010b): Régimen jurídico del intercambio electrónico de datos, documentos y certificaciones entre administraciones. En: *Revista de Administración Pública*, 183. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, septiembre-diciembre 2010, páginas 359-391.
- ____ (2015): *La contratación pública electrónica. Análisis y propuesta de transposición de las Directivas comunitarias de 2014*. Valencia, Tirant lo Blanch, 291 páginas.
- ____ (2016): *El régimen jurídico del nuevo procedimiento administrativo común*. Prólogo de Juan José Díez Sánchez. Cizur Menor, Aranzadi, 365 pp.
- Molaschi, Viviana (2018): *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*. Napoli, Editoriale Scientifica, 318 pp.
- Mora Ruiz, Manuela (2005): *Sociedad de la Información y Derecho Administrativo: Crónica legislativa*. En: *Derecho y conocimiento*, 3. Huelva, Facultad de Derecho - Universidad de Huelva, 19 pp.

- Moreu, E. (2018): Integración de nudges en las políticas ambientales. En: Monografías de la Revista Andaluza de Administración Pública, XIX. (Ejemplar dedicado a: Mecanismos económicos y de mercado para la protección ambiental). Zaragoza, Gobierno de Aragón - Consejería de Administración Pública, pp. 451-485.
- Morón Urbina, J. C. (2019): Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. 14ª edición. Tomo I. Lima, Gaceta Jurídica. 782 pp.
- OCDE (2016): Perú. Gobernanza integrada para un Gobierno inclusivo. Serie Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. París, OCDE, 349 pp. Acceso por internet en el siguiente vínculo: http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2016/PueblosAndinosEcologia/files/9._estudios_de_la_ocde_sobre_gobernanza_p%C3%BAblica._per%C3%BA._gobernanza_integrada_para_un_crecimiento_inclusivo.pdf Página web visitada por última vez el 11 de agosto de 2019.
- Palomar Olmeda, A. (2013): Las redes sociales en el ámbito de actuación de las administraciones públicas. En: Rallo Lombarte, A. y R. Martínez Martínez (Editores): Derecho y Redes Sociales. 2ª edición. Cizur Menor, Civitas, Páginas 537-562.
- Patrón Bedoya, P. y M. Díaz García (2018): Procedimiento administrativo electrónico. En: Lumen. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Femenina Sagrado Corazón. N° 14-I. Lima, Unifé. Páginas 105-117.
- Piñar Mañas, J. L. (2011): Revolución tecnológica y Derecho Administrativo. En: PIÑAR MAÑAS, José Luis (Director): Administración Electrónica y Ciudadanos. Madrid, Civitas. Páginas 25-52.
- Ponce Sole, J.: Inteligencia artificial, Derecho administrativo y reserva de humanidad: algoritmos y procedimiento administrativo debido tecnológico. En: Administración al día. Sección Estudios y Comentarios. Página web de actualidad del INAP de España. Disponible por acceso electrónico en: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1509505> (Página web visitada por última vez el 14 de agosto de 2019).
- Quadra Y Salcedo Fernández Del Castillo, T. y J. L. Piñar Mañas, directores (2018): Sociedad Digital y Derecho. Madrid, BOE. 991 pp.
- Rivero Ortega, R. y A. Fernandez Nieto (2016): La Administración sin papel: registro, expediente, archivo electrónico, ¿estamos preparados? En: Revista Vasca de Administración Pública, 105. Bizkaia, IVAP, mayo-agosto 2016, páginas 453-471.
- Román Cordero, C. (2017): #Twitter y @Administración. En: Revista de Derecho Administrativo Económico. N° 25 (julio-diciembre 2017). Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, páginas 27-43.
- Santiago Iglesias, D. (2018): "Smart cities": aproximación a un fenómeno en auge. En: García Novoa, C. y D. Santiago Iglesias (directores): 4ª Revolución Industrial: impacto de la automatización y la inteligencia artificial en la sociedad y la economía digital. Cizur Menor, Aranzadi. Páginas 413-433.
- Secretaría de Gobierno Digital - Perú (2018): Lineamientos para la elaboración del Plan de Gobierno Digital. Disponible en: www.gobiernodigital.gob.pe Página web visitada por última vez el 12 de agosto de 2019.

- Troncoso Reigada, A. (2011): La Administración Electrónica y la Protección de Datos Personales. En: Piñar Mañas, J. L. (Director): Administración Electrónica y Ciudadanos. Madrid, Civitas. Páginas 171-288.
- Valero Torrijos, J. (2007): El régimen jurídico de la e-Administración. El uso de medios informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo común. Segunda edición. Granada, Comares. XXIII + 240 pp.
- ____ (2013): Derecho, Innovación y Administración Electrónica. Sevilla, Global Law Press - Editorial Derecho Global, 417 pp.
- ____ (2019): Las garantías jurídicas de la inteligencia artificial en la actividad administrativa desde la perspectiva de la buena administración. En: Revista Catalana de dret public. Barcelona, Generalitat de Catalunya - Escola d'Administración Pública de Catalunya, número 58, páginas 82-96.
- Velasco Caballero, F. (1998): La información administrativa al público. Madrid, Montecorvo.
- Xin, Z. y C. Chi-Yuk (2018): Develop and control: Xi Jinping urges China to use artificial intelligence in race for tech future. En: South China Morning Post, Sección China Economy, noticia publicada el 31 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/2171102/develop-and-control-xi-jinping-urges-china-use-artificial> Web visitada por última vez el 10 de agosto de 2019.
- Zegarra Valdivia, D. (2014): La actividad de supervisión y fiscalización del Indecopi en el marco de la normativa de protección de datos personales. En: Praeceptum. Año 1. N° 1. Lima, INDECOPI, páginas 105-137.

PALESTRA