

FORMAS JURÍDICAS ADMINISTRATIVAS

A. Gobierno Electrónico

La representación del GE ha sido acogida de manera progresiva bajo la consigna de ejecutar procesos administrativos más eficientes, buscando optimizar la calidad de los servicios y al mismo tiempo, la calidad de vida de los pobladores. Por medio del GE se procura instituir un proceso comunicativo entre sus principales actores sociales (ciudadanía e instituciones), procurando derribar las estructuras jerárquicas establecidas, y por consiguiente, ampliar el grado de confianza del ciudadano antes estos procesos.

Si bien es cierto, las TIC en los procesos de administración pública en sus orígenes tomaron el papel protagónico de respaldo para solventar únicamente los asuntos administrativos institucionales, y aunque se encontraba limitada al uso de ordenadores y otros dispositivos, se construyó sin saber un nuevo proceso denominado informatización.

Para el año 1999, surge el término Gobierno Electrónico, otorgado así por el entonces vicepresidente de los Estados Unidos, Al Gore, quien bajo la consigna de fomentar el uso de la tecnología e internet, como herramientas de alto rendimiento que podrían ser utilizados para afrontar diversas situaciones de problemas sociales, que en ese entonces atravesaba el país.

De acuerdo con la referencia, el GE se define como el manejo de las TIC por parte de las administraciones públicas del estado por medio del perfeccionamiento de su gestión interna, de la oferta de sus servicios e información veraz, y de los medios de interacción e intercambio con la ciudadanía así como con el resto de sus organizaciones similares, e inclusive con la empresa privada. Aunque el GE evidencia dos espacios plenamente delimitados, específicamente la dimensión interior que se asocia con la gestión interna de las instituciones, y la dimensión externa en la que se destacan tres aristas (prestación de servicios, oferta de información y participación democrática), el GE se distingue por medio de la superficie exterior, la cual permite entablar conexiones de mayor cercanía con los ciudadanos, así como también potenciar la prestación de los servicios ofertados con los mismos.

De manera general, el GE aunque involucra el uso o la implementación de las TIC en la administración pública y a pesar de que se pueda confirmar dicha premisa, no se ve reflejada su eficacia para las instituciones del estado. En la época actual donde la información compartida y comunicada es de naturaleza casi instantánea en todo el mundo, y debido a su alta implementación dentro del sector privado, es comprensible que la ciudadanía contraste los desempeños de ambos polos, y por consiguiente, se generen expectativas y percepciones inevitables sobre los servicios de los cuales son parte.

De acuerdo con el Índice de Desarrollo del GE expuesto por las Naciones Unidas en el 2018, al mostrar los indicadores asociados con el uso de servicios en línea, participación ciudadana e infraestructura tecnológica, evidencia a Uruguay como la nación con el mejor desempeño en materia de GE, dejando atrás a países como Chile, Argentina, Brasil, Costa Rica, México, Perú y Ecuador.

Por otro lado, el ranking de GE proporcionado por la Organización de las Naciones Unidas mediante su reporte 2020, evidencia que Ecuador ascendió 10 puestos en comparación con el reporte del año 2018, ocupando el puesto 74 de 193 países y registrando un índice de 0,7015, ubicando a la nación por encima del promedio mundial (0,5988) y de la media de la región (0,6341). El índice especificado ubica a Ecuador dentro del grupo de alto nivel conjuntamente con naciones como Colombia, Perú, Barbados, Bahamas y México, quienes buscan acercarse al índice de muy alto nivel donde se encuentran estados como Dinamarca, Estonia, Corea del Sur del lado oriental, y Estados Unidos, Uruguay y Canadá de este lado del mundo.

Dentro del caso ecuatoriano, el evidente ascenso en comparación con el reporte del año 2018, radica en la implementación de los servicios en línea ofertados por el portal www.gob.ec, el cual alberga el 63% de los trámites en línea del gobierno central, así como con la consumación de servicios asociados a firma electrónica, portales del estado, interoperabilidad, Apps móviles, portales del estado, etc.

En la actualidad, en el Ecuador existen 24 provincias desagregadas en 221 municipios, que asumen la denominación de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), donde dentro del ranking de GE 2020, el GAD Municipal de Guayaquil, perteneciente a la provincia de Guayas, se encuentra dentro de los 100 municipios con mejor índice de servicio en línea local (índice LOSI) ocupando el puesto 35, superando a municipios de estados latinoamericanos como Santo Domingo (República Dominicana); Lima (Perú); Santiago (Chile); La Paz (Bolivia); La Habana (Cuba) y Guatemala (Guatemala).

Para 13 países, específicamente en los casos de Albania, Argentina, Brasil, Colombia, Croacia, Kazajstán, México, Omán, Perú, Serbia, Tailandia, Turquía y donde se incluye a Ecuador, quienes forman parte del nivel alto de GE, la ONU observa que, dichas naciones poseen un capital humano muy desarrollado, pero el estado de su infraestructura puede estar impidiendo un mayor progreso en el desarrollo de su GE.

B. Marco Normativo ecuatoriano

En el Ecuador, el Decreto Ejecutivo N° 149 suscrito por la presidencia de la república y publicado en el Registro Oficial No. 146 con fecha 18 de diciembre de 2013, determinó la implementación del GE en la administración pública, siendo dicha fecha el inicio oficial del GE en el país. Del mismo modo, por medio del Acuerdo Ministerial No 1063 de 20 de febrero de 2015 publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 312 del 28 de abril de 2015, se consignó la primera versión del Plan Nacional de Gobierno Electrónico, el cual planteó la instauración de un conglomerado de sistemas tecnológicos en toda la administración.

Tomando en consideración la cronología de la normativa del GE, el Acuerdo Ministerial No.1762 de fecha 30 de septiembre de 2016, mediante la expedición del Suplemento del Registro Oficial No.873 del 31 de octubre de 2016, se emitió la primera actualización del Plan Nacional de Gobierno Electrónico, donde se mostraba una estructura de servicios gubernamentales que organizaban la construcción de los servicios electrónicos en las instituciones. Así mismo, mediante Decreto Ejecutivo No. 5, publicado en Registro Oficial, Suplemento 16, de 16 de junio de 2017, se decide transferir al MINTEL las facultades que le correspondían hasta ese entonces a la Secretaría Nacional de la Administración Pública con respecto a la gestión de la política y directrices formuladas para la gestión de la implementación del GE, así como del desarrollo y coordinación de planes, programas o proyectos acerca del GE que sean ineludibles para su implementación.

De manera consecuente, para potenciar el GE en la nación, el 22 de septiembre de 2017 por medio de la Resolución No. CNP-003-2017 emitida por parte del Consejo Nacional de Planificación, procurando provocar la participación ciudadana, el estado ecuatoriano instauró el Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2018-2021, el cual fue desarrollado por MINTEL, donde se propone un marco de colaboración incluyente, cercano a la ciudadanía y que tiene como consigna principal el incremento de la participación e interacción entre el estado y sus ciudadanos. El pueblo ecuatoriano por medio del plan descrito puede involucrarse de manera activa en las decisiones que toma el gobierno de turno, buscando acrecentar y optimizar el acceso a los servicios e información pública, donde se prioriza el enlace con grupos de atención prioritaria como es el caso de mujeres embarazadas, niños, adultos mayores, personas con discapacidad, gente privada de la libertad y en situación de riesgo, con especial énfasis en sectores asociados al trabajo, ambiente, educación, salud, turismo, producción, riesgos y seguridad.

Dentro de la normativa ecuatoriana, la Constitución de la República del Ecuador, dentro de sus artículos 95, 225 y 238, especifica que los ciudadanos participarán en la planificación, gestión y control de los asuntos públicos de las instituciones del Estado. Por otro lado, la misma norma suprema, en su capítulo segundo, sección III, artículos del 16 al 20, evidencian que todos los ciudadanos, independientemente de su accionar individual o colectivo, tienen derecho a una comunicación libre intercultural, incluyente, diversa y participativa, en todos los ámbitos de la interacción social, por cualquier medio y forma, en su propia lengua y con sus propios símbolos, así como también el acceso universal a las TIC, y sobre todo, acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las entidades privadas que manejen fondos del estado.

En cuanto a los instrumentos con los cuales se alinea el Plan Nacional de GE, se encuentran la Ley de Comercio Electrónico, firma electrónica y mensajes de datos con data de 17 de abril del 2002 la cual norma, regula, controla y garantiza la confianza, seguridad y validez de documentos electrónicos, mensajes de datos, firma electrónica, contratación electrónica y telemática, derechos de los consumidores de servicios electrónicos e instrumentos públicos.

Tomando en consideración el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) en su sección cuarta, sobre Gobierno y Democracia Digital, Arts. 361, 362, y 363, se manifiesta la prestación de servicios de los gobiernos autónomos descentralizados, donde los mismos emprenderán procesos progresivos de aplicación de los sistemas de gobierno y democracia digital, aprovechando las tecnologías y como base de información a la ciudadanía, consultas, trámites, gestión de servicios, telemedicina, teleeducación, actividades sociales, actividades culturales, etc.

Por otro lado, dentro del mismo contexto, la Ley Orgánica de Transparencia a la Información Pública (LOTAIP) en Art.1, garantiza el acceso a la información pública, estableciéndolo como un derecho que tienen las personas, y sobre todo que lo garantiza el estado. LOTAIP tiene como consigna especial, garantizar y normar el ejercicio del derecho fundamental de los ciudadanos a la información conforme a las garantías consagradas en la Constitución de la República, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención Interamericana sobre Derechos Humanos y demás instrumentos internacionales vigentes, de los cuales Ecuador es signatario.

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana, propicia, fomenta y garantiza el ejercicio de los derechos de participación ciudadana en el funcionamiento del Estado en sus diferentes niveles de gobierno. Así mismo, la Ley del Sistema de Registros Públicos, inscrita en el Suplemento 162 con fecha 31 de marzo de 2010, genera y regula el Sistema de Registro de Datos Públicos y su acceso, tanto para entidades públicas o privadas que administren dichas bases o registros. La consigna de la ley radica en garantizar la seguridad jurídica, organizar, regular, sistematizar e interconectar la información, así como promover la eficacia y eficiencia de su manejo, su publicidad, transparencia, acceso e implementación de nuevas tecnologías en todo su espectro.

Otras leyes nacionales que respaldan al GE de manera general, aunque no menos importantes se asocian a la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación, CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO.

Gobierno electrónico.

Las actividades a cargo de las administraciones pueden ser ejecutadas mediante el uso de nuevas tecnologías y medios electrónicos, en la medida en que se respeten los principios señalados en este Código, se precautelen la inalterabilidad e integridad de las actuaciones y se garanticen los derechos de las personas. (Artículo 90 COA)

Sede electrónica.

Es la dirección electrónica única disponible para las personas a través de redes de telecomunicación. Su titularidad y gestión corresponde a la administración pública, así como la responsabilidad con respecto a la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a los que se pueda acceder, corresponde a la máxima autoridad administrativa, en el ejercicio de sus competencias.

La publicación en la sede electrónica de información, servicios y transacciones respetará los principios de accesibilidad y usabilidad de acuerdo con las normas previstas al respecto, estándares abiertos y, en su caso, aquellos otros que sean de uso generalizado por los ciudadanos. Dispondrán de sistemas que permitan el establecimiento de comunicaciones seguras. (Artículo 91 COA)

Información electrónica.

Las administraciones públicas proporcionarán, a través de medios electrónicos, la siguiente información:

1. Los procedimientos y trámites necesarios para acceder a las actividades de servicio y para su ejercicio.
2. Los medios y condiciones de acceso a los registros y bases de datos públicos relativos a prestadores de servicios. (Artículo 92 COA)

Servicios electrónicos. Las administraciones habilitarán canales o medios para la prestación de servicios electrónicos. Garantizarán su acceso, con independencia de sus circunstancias personales, medios o conocimiento. Los servicios electrónicos contarán, al menos, con los siguientes medios:

1. Oficinas de atención presencial.
2. Puntos de acceso electrónico.
3. Servicios de atención telefónica. (Artículo 93 COA)

Firma electrónica y certificados digitales.

La actividad de la administración será emitida mediante certificados digitales de firma electrónica. Las personas podrán utilizar certificados de firma electrónica en sus relaciones con las administraciones públicas. (Artículo 94 COA)

C. Principio de calidad

El Código Orgánico Administrativo (COA) aprobado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 31, con fecha 7 de julio de 2017 como norma rectora de la administración pública, es la encargada de regular el ejercicio de la función administrativa en los organismos que conforman el sector público en el Ecuador. Dentro de sus principios generales, en el capítulo I, se encuentran 22 principios básicos que sostienen a esta normativa, y se identifica de manera específica en el Art. 5, el principio de calidad.

El principio especificado tiene una naturaleza única, e indica específicamente que, las administraciones públicas deben satisfacer de manera oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de las personas, con criterios de objetividad y eficiencia, en el uso de los recursos públicos.

Cuando se toma en cuenta el término recursos públicos, se toma en consideración la calidad, este principio no solo es que emana en respuesta de requisitos normativos, sino que se efectiviza con la satisfacción de los usuarios. Cuando se infiere respecto de la calidad en el servicio público, se

refiere a la progresividad de la administración pública en aras de la mejora continua, con el fin de que se optimicen las condiciones en la que se otorga un servicio a la ciudadanía.

Los servicios públicos de calidad son el nexo que existe para la construcción de una sociedad de carácter sostenible, equitativa y democrática. Los ciudadanos son los llamados a exigir una administración conforme sus necesidades, bajo parámetros de eficiencia, eficacia y transparencia, en función de estos principios esenciales, se puede llegar a la simplificación de los trámites y en el contexto de la problemática del presente artículo a la plena efectivización del GE.

Para implementar un sistema de calidad es pertinente la participación de todo el aparato institucional, incidiendo directamente en el alcance, implicaciones, procesos y estrategias para posicionar el servicio que se pretende brindar, generando una atención constante y continua en todas las administraciones. El reto que se ha podido determinar en la actualidad es el que se mejore la calidad de la administración pública por medio del GE, por lo tanto, ya no se debe centrar únicamente en los objetivos estratégicos, la gestión y control de procesos internos, sino que el nivel de incidencia debe ser conforme la de demanda ciudadana, que en el contexto de la pandemia se ha evidenciado que la cuestión del GE trasciende más como una necesidad que como un lujo.

Es importante que se reconozca como los usuarios verifican y aprecian el servicio público, así como sus recomendaciones para cumplir parámetros de satisfacción y eficacia. Lo que espera la ciudadanía es la legitimidad en la labor administrativa lo que se da por medio de las competencias y facultades de quienes se encuentran en el servicio público, así como la capacidad de respuesta, la puntualidad, el fácil acceso, la rapidez en los trámites, la información veraz que se determine en un lenguaje de fácil comprensión, credibilidad y seguridad que dé garantías en cuanto al compromiso y confidencialidad, factores imprescindibles en la calidad de servicio.

Las buenas prácticas dentro del contexto de la administración pública que se ejerce bajo parámetros de calidad, hace que los tiempos se reduzcan, de esta manera los usuarios no deben estar en constante espera, mejorando una relación costo/rendimiento, además, se incrementa también la productividad en razón de la responsabilidad, cumpliendo de esta forma la administración pública un papel esencial en el dinamismo económico y social, puesto que a mayor eficiencia y eficacia, menos tendrá que invertir el Estado en su funcionamiento.

ARCHIVO PÚBLICO

El archivo público en el Ecuador es una institución jurídica fundamental para la gestión, preservación y acceso a la información y documentación producida por el Estado. A continuación, se presenta una explicación jurídica al respecto:

1. Marco normativo del archivo público

En el Ecuador, la gestión de los archivos públicos está regulada por diversas normas que garantizan la organización, conservación y acceso a los documentos. Entre ellas destacan:

- **Constitución de la República del Ecuador (2008):** En su artículo 91, garantiza el derecho de acceso a la información pública y establece que todos los ciudadanos tienen derecho a solicitar información de interés público, salvo las excepciones establecidas por ley. Este precepto refuerza la importancia de los archivos públicos como custodios de la memoria estatal.
- **Código Orgánico Administrativo:**

Archivo.

Las administraciones públicas organizarán y mantendrán archivos destinados a:

1. Conservar digitalizados, codificados y seguros los documentos originales o copias que las personas, voluntariamente o por mandato del ordenamiento jurídico, agreguen a dichos repositorios.
2. Integrar la información contenida en los diferentes repositorios a cargo de cada una de las administraciones públicas.
3. Facilitar, por medios informáticos, el acceso de las distintas administraciones públicas al ejemplar digital del documento agregado a un repositorio en los casos en que las personas lo autoricen y lo requieran para aportarlo en un procedimiento administrativo o de cualquier otra naturaleza. (Artículo 95 COA)

Acceso al archivo público.

Las personas que hayan agregado un documento a un archivo público tienen derecho, a través de los sistemas tecnológicos que se empleen, a:

1. Acceder al archivo y al ejemplar digital de los documentos que haya agregado con su respectiva identificación.
2. Solicitar la exclusión de uno o varios documentos del archivo y la restitución del original o copia de la que se trate.
3. Conocer la identidad de los servidores públicos o personas naturales que hayan accedido a cada documento que la persona haya agregado al archivo y el uso que se le ha dado a través de la identificación del procedimiento administrativo o del que se trate. (Artículo 96 COA)

Fedatarios administrativos.

Las administraciones públicas determinarán en sus instrumentos de organización y funcionamiento, los órganos y servidores públicos con competencia para certificar la fiel correspondencia de las reproducciones que se hagan, sea en físico o digital en audio o vídeo, que:

1. Las personas interesadas exhiban ante la administración en originales o copias certificadas, para su uso en los procedimientos administrativos a su cargo.
2. Los órganos de las administraciones produzcan o custodien, sean estos originales o copias certificadas.

Las reproducciones certificadas por fedatarios administrativos tienen la misma eficacia que los documentos originales o sus copias certificadas. (Artículo 97 COA)

- **Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP):** Regula el acceso a los documentos públicos y establece la obligatoriedad de las instituciones estatales de conservar y facilitar el acceso a la información.
- **Normativa específica del Archivo Nacional:** El Archivo Nacional del Ecuador, como entidad encargada de la gestión y conservación del patrimonio documental, opera bajo normas y reglamentos que aseguran su funcionamiento y organización.

2. Funciones del archivo público

Los archivos públicos cumplen roles esenciales en el sistema jurídico y administrativo del Ecuador, tales como:

- **Conservación del patrimonio documental:** Los archivos resguardan documentos históricos y administrativos, asegurando la continuidad de la memoria institucional del país.
- **Garantía de transparencia y acceso a la información:** Al ser depositarios de documentos públicos, permiten a los ciudadanos ejercer su derecho a acceder a la información estatal, contribuyendo a la rendición de cuentas.
- **Soporte jurídico y administrativo:** Los documentos archivados constituyen pruebas legales y respaldos para la toma de decisiones, resolución de conflictos y cumplimiento de derechos y obligaciones.
- **Promoción de la cultura y la investigación:** Los archivos fomentan el conocimiento histórico y cultural, facilitando investigaciones académicas y sociales.

3. Principios rectores de los archivos públicos

- **Accesibilidad:** Los documentos deben estar disponibles para los ciudadanos, salvo las excepciones establecidas por ley, como el secreto de Estado o la privacidad.
- **Conservación:** El Estado tiene la obligación de preservar los documentos mediante técnicas adecuadas para evitar su deterioro.
- **Autenticidad e integridad:** Los documentos deben mantenerse íntegros y sin alteraciones, garantizando su validez legal.
- **Organización:** Los archivos deben ser organizados de manera eficiente, con sistemas que permitan una rápida identificación y consulta de los documentos.

4. Importancia jurídica del archivo público

Desde un punto de vista jurídico, los archivos públicos son esenciales para:

- **Evidenciar la actuación estatal:** Los documentos archivados sirven como prueba de las decisiones y acciones realizadas por las instituciones públicas.
- **Proteger derechos:** Permiten a los ciudadanos acceder a información para defender sus derechos o gestionar trámites legales.
- **Cumplir obligaciones internacionales:** El Estado ecuatoriano, al gestionar sus archivos, también cumple con tratados internacionales relacionados con la memoria histórica, la transparencia y el acceso a la información.

En resumen, el archivo público en el Ecuador no solo resguarda la memoria histórica y administrativa del Estado, sino que también garantiza derechos fundamentales como el acceso a la información y la transparencia. Su gestión adecuada es clave para fortalecer el sistema democrático y promover la rendición de cuentas.