

Luis Eduardo Rengifo-Aispur; María Del Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando De Jesús Castro-Sánchez; Iván Larco-Otuño

<https://doi.org/10.35381/racji.v8i1.2965>

Expediente electrónico como garantía de la eficacia del acto administrativo en la administración pública ecuatoriana

Electronic file as a guarantee of the effectiveness of the administrative act in the Ecuadorian public administration

Luis Eduardo Rengifo-Aispur

luisera56@uniandes.edu.ec

Universidad Regional Autónoma de Los Andes, Ambato, Tungurahua
Ecuador

<https://orcid.org/0009-0007-5417-2608>

María-Del-Carmen Jácome-Ordóñez

pg.docentemjo@uniandes.edu.ec

Universidad Regional Autónoma de Los Andes, Ambato, Tungurahua
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0002-8909-1038>

Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez

ua.fernandocastro@uniandes.edu.ec

Universidad Regional Autónoma de Los Andes, Ambato, Tungurahua
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0003-3937-8142>

Iván Larco-Otuño

pg.docenteirlo@uniandes.edu.ec

Universidad Regional Autónoma de Los Andes, Ambato, Tungurahua
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0001-5007-9982>

Recibido: 15 de enero 2023

Revisado: 20 marzo 2023

Aprobado: 15 de abril 2023

Publicado: 01 de mayo 2023

Luis Eduardo Rengifo-Aispur; María Del Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando De Jesús Castro-Sánchez; Iván Larco-Otuño

RESUMEN

El objetivo general de la investigación fue analizar jurídicamente el expediente electrónico como garantía de la eficacia del acto administrativo en la administración pública ecuatoriana. El método empleado en la investigación, se basó en el enfoque cualitativo, manejando la recolección y análisis de una tipología documental-bibliográfica, (Hernández et al., 2014), lo cual permitió organizar un análisis del objeto de estudio con la intención de descubrir el propósito presentado por los investigadores. La técnica de investigación aplicada fue la entrevista; la herramienta o instrumento que apoyó fue la guía de entrevista; la cual se aplicó profesionales expertos en la temática. Se concluye que, el expediente electrónico en la administración pública garantizaría un ejercicio más prolijo de los derechos constitucionales en razón de una aplicación más categórica de los principios generales del derecho administrativo, además de garantizar de manera efectiva la notificación de los actos administrativos.

Descriptor: Gobierno electrónico; derecho administrativo; tecnología de la información. (Tesauro UNESCO).

ABSTRACT

The general objective of the research was to legally analyze the electronic file as a guarantee of the effectiveness of the administrative act in the Ecuadorian public administration. The method used in the research, was based on the qualitative approach, handling the collection and analysis of a documentary-bibliographic typology, (Hernández et al., 2014), which allowed organizing an analysis of the object of study with the intention of discovering the purpose presented by the researchers. The research technique applied was the interview; the tool or instrument that supported was the interview guide; which was applied by professional experts in the subject. It is concluded that the electronic file in the public administration would guarantee a neater exercise of constitutional rights due to a more categorical application of the general principles of administrative law, in addition to effectively guaranteeing the notification of administrative acts.

Descriptors: E-government; administrative law; information technology; information technology. (UNESCO Thesaurus).

Luis Eduardo Rengifo-Aispur; María Del Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando De Jesús Castro-Sánchez; Iván Larco-Otuño

INTRODUCCIÓN

La tecnología informática en específico, desde hace ya tiempo es de aprendizaje casi, por no decir obligatorio para los profesionales, pues su efectiva aplicación soluciona variados problemas que ayudan a mejorar la calidad de los servicios tanto en lo privado como en lo público. Uno de los puntos con gran relevancia es acerca de la responsabilidad de los custodios y vigilantes de los documentos, en lo referente a un soporte digitalizado en el que se cuente con toda la seguridad informática, de resguardo de la información, pues este punto es de análisis primario, por la importancia de almacenar los datos de forma segura, de lo contrario, automatizar esta actividad de la administración pública resultaría perjudicial para los ciudadanos.

En virtud de los documentos electrónicos en la administración pública, últimamente, la mayoría de los gobiernos se han visto en la necesidad urgente de generar e implementar el uso de las tecnologías de la información y comunicaciones en la mayoría de sus gestiones a la hora de materializar sus potestades públicas, por lo cual, en la última década en donde se ha visto un auge radical del avance tecnológico se ha empezado a impulsar y recrear un desarrollo progresivo del manejo de la información a través de la tecnología con claros lineamientos con objetivos en la reducción considerable de los tiempos en la gestión pública, con lo que se va mejorando claramente la relación administración y administrado.

Centrándonos específicamente en el caso del Estado ecuatoriano, existe una especie de aislamiento totalmente anacrónico, sobre, mantener al papel como soporte físico de la actividad administrativa, en especial o como mayor énfasis, para todo lo que abarca la tramitología en la administración pública, hasta la conservación de información, por ende esto genera una falta de visión tecnológica que se puede decir que empieza desde una mala planificación y aplicación presupuestaria dirigida a la continuación de utilizar una parte del gasto público para el soporte documental en papel, resultando inoficioso e ineficaz, lo que ha contribuido que no exista un verdadero ejercicio del contenido de la norma supra, verbigracia, en las actuaciones de la administración pública dígame procedimientos administrativos.

Luis Eduardo Rengifo-Aispur; María Del Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando De Jesús Castro-Sánchez; Iván Larco-Otuño

Uno de los elementos fundamentales que como menciona el Código Orgánico Administrativo (2017), en calidad de norma general regulatoria del procedimiento administrativo, es la notificación de todas las actuaciones que sustancian y forman la voluntad de la administración resultantes en un acto administrativo. Comúnmente, los órganos del poder público al notificar el acto expreso, solo ponen en conocimiento del administrado dicho acto en general, dejando de lado los demás documentos de relevancia dentro del expediente físico, documentos que sirvieron de motivación para estructurar la voluntad de la administración, lo cual ocasiona un problema en la configuración de la eficacia de los actos administrativos. Para Bocanegra (2006) indica lo siguiente:

Conviene adelantar una idea sobre el alcance de la relación entre la notificación y eficacia y es que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha interpretado la regla de la subordinación de la eficacia del acto a su notificación desde una perspectiva favorable al destinatario del acto, entendiendo la notificación o publicación como una garantía y no como un obstáculo a la eficacia de los actos administrativos. (p. 122).

Como lo expresa Bocanegra, de manera bastante diáfana, la notificación es una garantía manifiesta del respeto al debido proceso, además que la doctrina en su mayor parte es unánime en cuanto a la integridad que debe contener el acto administrativo para que surta efectos jurídicos válidos, puesto que debe cumplir con todos sus elementos esenciales, y uno de estos, entre los más relevantes por su trascendencia es la motivación, que incluye todos los presupuestos lógico-jurídicos que configuran la voluntad de la administración pública, pero sobre la notificación y su perfeccionamiento, es requisito que los documentos que sirvieron para formar dicha voluntad, juntos con el acto administrativo, sean puestos a conocimiento del administrado, para que este pueda ejercer con plenitud su derecho a la legítima defensa.

En referencia a los efectos jurídicos que ocasiona la falta del presupuesto de motivación en la conformación de los actos administrativos, cuando de la notificación de toda la actuación procedimental se trata, se instaura la institución jurídica de nulidad, pues en términos generales el estudio de esta institución, se traduce a la

Luis Eduardo Rengifo-Aispur; María Del Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando De Jesús Castro-Sánchez; Iván Larco-Otuño

especificidad y trascendencia de la misma; el Código Orgánico Administrativo, colige cinco presupuestos jurídicos esenciales para que el acto sea íntegro, y estos son los siguientes: competencia, objeto, voluntad, procedimiento y motivación; en tal virtud la falta de configuración de uno de estos requisitos resultaría en una causa de nulidad, que recoge el mismo cuerpo legal ya mencionado. Penagos (1996) plantea que:

La consagración de la falta de motivación como causal de nulidad de los actos administrativos, es fácil para el juez administrativo el control de los motivos del acto administrativo. Aunque es conveniente observar que la motivación del acto es la exposición de razones por las cuales se expide la decisión, los motivos son diferentes: es el fin que persigue el autor del acto. (p.104).

La tendencia de futuro va en la línea de que todos los expedientes administrativos vayan asumiendo este formato” (Arenas Mendoza, & Rivero Ortega, 2018, p. 144). En tal sentido la normativa ecuatoriana ya enuncia al tema informático en la actividad y procesamiento de datos públicos, sin embargo, se ha quedado en lo que se denomina como letra muerta, razón por la cual esta investigación pretende superar esta dificultad práctica. Es fundamental resaltar el hecho de que la falta de iniciativa en considerar importante automatizar gran parte de los procesos administrativos, pues si bien no todos pueden desarrollarse de manera informática, una gran parte de estos pueden ser por mecanismos tecnológicos, lo que mejoraría la relación entre Administración y personas. Es decir, el cambio generacional y progresivo hacia una automatización de la administración pública, en algún punto del camino puede ser total, evitando y superando los conflictos que día a día se suscitan en el que hacer de los órganos del aparataje estatal.

La actividad en la administración pública, una de sus formas de expresión de su voluntad como el acto administrativo, la manera de comunicar y relacionarse entre organismos del sector público y ciudadanos, a través de la tecnología, pero es importante que una vez que se implementen herramientas telemáticas, la información que se vaya a procesar sea protegida por sistema de seguridad informática, esto para evitar que aquellos datos que se van generar, intercambiar, modificar, mover, etc. No puedan ser manipulados y utilizados a interés y beneficio de quienes van a manejar

Luis Eduardo Rengifo-Aispur; María Del Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando De Jesús Castro-Sánchez; Iván Larco-Otuño

este tipo de información y van a participar en un procedimiento, puede ser servidores públicos como administrados particulares.

Esto en cumplimiento categórico del mandato constitucional y supra constitucional con referencia a la protección de datos personales, pues la Constitución de Ecuador. (2008).

Artículo. 66.- Numeral 19. El derecho a la protección de datos de carácter personal, que incluye el acceso y la decisión sobre información y datos de este carácter, así como su correspondiente protección. La recolección, archivo, procesamiento, distribución o difusión de estos datos o información requerirán la autorización del titular o el mandato de la ley.

En ese sentido es de vital importancia proteger toda la información que será ingresada en las distintas instituciones públicas que inicien un procedimiento administrativo a fin de dar cumplimiento a este Derecho Fundamental.

En la presente investigación se plantea como objetivo general analizar jurídicamente el expediente electrónico como garantía de la eficacia del acto administrativo en la administración pública ecuatoriana.

MÉTODO

El método empleado en la investigación se basó en el enfoque cualitativo, manejando la recolección y análisis de una tipología documental-bibliográfica (Hernández et al., 2014), lo cual permitió organizar un análisis del objeto de estudio con la intención de descubrir el propósito presentado por los investigadores. La técnica de investigación aplicada fue la entrevista; la herramienta o instrumento que apoyó fue la guía de entrevista; la cual se aplicó profesionales expertos en la temática.

RESULTADOS

En virtud de las entrevistas efectuadas a profesionales con gran experticia y destacada trayectoria en el campo del derecho administrativo y en el campo de la nueva disciplina del derecho que se encuentra en formación en el Estado ecuatoriano denominada legal tech.

Luis Eduardo Rengifo-Aispur; María Del Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando De Jesús Castro-Sánchez; Iván Larco-Otuño

En su totalidad los abogados con experticia en Derecho Administrativo y Legal Tech, que fueron entrevistados para la configuración dogmática de esta investigación, coincidieron plenamente que si bien el primer punto esencial que evita la implementación del expediente administrativo electrónico es la falta de planificación presupuestaria, realmente lo que impera en los directores del régimen de administraciones públicas centralizadas y descentralizadas es una total falta de voluntad en incluir las herramientas tecnológicas existentes para mejorar la calidad de la relación entre órganos del poder público y personas particulares, pues en un breve pero contundente análisis que lo hace uno de los entrevistados, claramente manifiesta que incluso implementar el expediente electrónico en la actividad administrativa reduciría costos sobre la misma, en razón de que el soporte físico en el almacenamiento y distribución de información pública, necesita varios elementos para su efectiva funcionalidad, y tomando en cuenta solo el gasto en impresiones, el espacio para su conservación y el cuidado en respaldar a través de más impresiones, para que en el caso de que existan pérdidas haya una constancia de la documentación y esto evidentemente por si solo se vuelve anacrónico e inútil, cuando en la actualidad tenemos al alcance el uso de herramientas tecnológicas que reduciría todos estos elementos que necesita el soporte físico y que se ocupa día tras día.

Entonces, es la ausencia de voluntad y decisión política lo que principalmente ha generado que no se planifique correctamente el presupuesto del Estado para dar un paso hacia lo que ya consideramos como Gobierno Digital, no ha existido consideración al respecto ni en el Gobierno antecesor, ni en el actual y seguramente ni en el predecesor. Uno de los entrevistados en virtud de su experiencia profesional en el campo jurídico de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos manifiesta que, lo único que se ha hecho en relación a implementar la automatización en la actividad administrativa central, es la migración de datos de varias instituciones a soportes digitales y de manera escueta crear una página web para trámites, lo cual no es el concepto de implementar un expediente administrativo electrónico, ergo, llegar a formar un Gobierno Digital, por tanto esta decisión sería importante que la planificaran conjuntamente con todas las Funciones del Estado, pues queda la certeza

Luis Eduardo Rengifo-Aispur; María Del Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando De Jesús Castro-Sánchez; Iván Larco-Otuño

de que mientras no haya la voluntad por parte de las cabeceras de la administración pública, seguirá siendo una entelequia la implementación del expediente administrativo electrónico.

La falta de capacitación en los actores del servicio público, respecto al uso de las nuevas herramientas en esta era de la información, por su puesto es un problema medular conjuntamente con lo que ya se ha abordado, voluntad y presupuesto. Dentro de las preguntas planteadas a los expertos en Derecho Público que manejan la disciplina de Legal Tech, constan preguntas que orientan a los entrevistados a que determinen en virtud de sus conocimientos y experiencia las principales causas que son el factor principal que impiden la implementación del expediente administrativo electrónico.

Ahora, ut supra se hizo referencia al problema principal en el que coinciden estos profesionales, sin embargo otro componente que evita que el Estado de este paso hacia a la automatización de la administración pública como lo señalan los expertos al hacer una síntesis de las entrevistas, es la carencia de iniciativa para instruir a los servidores público en el uso de equipos de las nuevas tecnologías telemáticas para fortalecer la prestaciones de bienes y servicios que es un factor fundamental en el fin que cumple el Estado a través de sus organismos centralizados y descentralizados. Según Toro-García et al. (2020) quienes plantean que:

Los gobiernos están mejorando sus políticas e infraestructuras para adaptarse a los constantes avances tecnológicos del siglo XXI. En vista de que la tecnología es indispensable para que las entidades gubernamentales mejoren la calidad en la prestación de los servicios al ciudadano, dicha modernización puede englobarse bajo la categoría de gobierno digital. (p. 74).

Es por esta razón que se concuerda en que la falta de iniciativa para generar capacitación e infraestructura es una limitante ya no solo para la implementación del expediente administrativo electrónico tesis central de esta investigación, sino para el cumplimiento y satisfacción del ejercicio de todas las categorías de derechos consagrados en la Constitución del Ecuador.

Luis Eduardo Rengifo-Aispur; María Del Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando De Jesús Castro-Sánchez; Iván Larco-Otuño

Uno de los especialistas consultado hace una referencia interesante respecto a que, si se realiza una división en el personal que forma parte del servicio público y se divide por grupos etarios, es decir segmentados por edades, claramente se puede evidenciar e identificar que la mayoría de ellos superan los 40 años de edad y en manejo tecnológico una persona que posee de 40 a 60 años de edad y que no tenga formación informática previa, difícilmente operará herramientas tecnológicas totalmente actualizadas que se necesitaría para la implementación del expediente administrativo electrónico, pero esto no quiere decir que no se les pueda capacitar para que lo hagan. De igual forma el resto de entrevistados coinciden en esta premisa de la falta de capacitación en el escenario de la administración pública, ligada también a implementar la infraestructura adecuada para mejorar la actividad administrativa. Entonces, en este silogismo de dificultad, tenemos a la falta de voluntad de los actores gubernamentales que genera directamente una inoficiosa planificación presupuestaria, sumado a la carencia de capacitación de los servidores públicos y la nula implementación de infraestructura, lo que concibe una conclusión unívoca como resultado, que se basa en no implementar al expediente administrativo electrónico para mejorar la relación entre administración pública y administrados.

DISCUSIÓN

Al acto administrativo se le ha asignado varias concepciones enfocadas a distintas corrientes, como la francesa, italiana, alemana, por lo cual dentro de su conceptualización existen varios criterios aportados por los grandes tratadistas del Derecho Administrativo, criterios que abarcan desde lo más elemental hasta lo más extenso, pero de manera clásica por antonomasia los grandes estudiosos de la materia administrativa como García de Enterría y Fernández. (2004) han destacado que:

El acto administrativo se lo puede definir como la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria. Los actos administrativos deben ser dictados cumpliendo con las formalidades legales previstas para su validez, respecto de lo

Luis Eduardo Rengifo-Aispur; María Del Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando De Jesús Castro-Sánchez; Iván Larco-Otuño

cual doctrinariamente se han presentado múltiples concepciones respecto a los requisitos subjetivos, objetivos y formales que deben ser cumplidos. (p. 249).

El acto administrativo es, pues, un acto jurídico ya que se relaciona con la finalidad de que produzca efectos de esa naturaleza jurídica. Entonces el artículo 99 del Código Orgánico administrativo manifiesta. Son requisitos de validez: competencia; objeto; voluntad; procedimiento; motivación. (p. 13). Un elemento trascendental a la hora de estructurar un acto administrativo. Es la aptitud legal del obrar del órgano administrativo (Pérez, 2008, p. 54). Claro que la competencia no tiene que ver solamente con la ley, pues es la constitución la normativa suprema que organiza las potestades públicas y las traduce hacia atribuciones y competencias, sin dejar de lado normas como las ordenanzas que de igual forma regulan esta aptitud constitucional y legal.

La Corte Constitucional del Ecuador en una ponencia del Dr. Ali Lozada Prado, actual presidente de este cuerpo colegiado, introdujera las bases que debe contener la motivación para que esta sea suficiente como lo ha dicho la Corte. El criterio rector para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente. (Sentencia 1158-17-EP/21).

CONCLUSIONES

El expediente electrónico en la administración pública garantizaría un ejercicio más prolijo de los derechos constitucionales en razón de una aplicación más categórica de los principios generales del derecho administrativo, además de garantizar de manera efectiva la notificación de los actos administrativos conjuntamente con todos los documentos que sirvieron de soporte y motivación para configurar la voluntad administrativa, perfeccionando así la eficacia del acto administrativo. El gobierno digital se ha establecido que se trata de una herramienta primordial para el intercambio de información garantizando que esta sea de forma oportuna y veraz, lo que implica

Luis Eduardo Rengifo-Aispur; María Del Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando De Jesús Castro-Sánchez; Iván Larco-Otuño

una reducción de costos no solo a la administración, también para los particulares al momento de llevar a cabo toda la tramitología que necesiten para satisfacer sus legítimos intereses.

FINANCIAMIENTO

No monetario.

AGRADECIMIENTO

A la Universidad Regional Autónoma de los Andes, por motivar el desarrollo de la Investigación.

REFERENCIAS CONSULTADAS

- Arenas Mendoza, H. A., & Rivero Ortega, R. (2018). Derecho Administrativo Especial. Grupo Editorial Ibáñez. Legis. Recuperado de: <https://n9.cl/li1x8j>
- Asamblea Nacional Constituyente de la República del Ecuador, (2008). Constitución de la República del Ecuador. [Constitution of the Republic of Ecuador]. Montecristi. Registro Oficial 449 de 20-oct-2008. Recuperado de <https://n9.cl/sia>
- Asamblea Nacional República del Ecuador. (2017). Código Orgánico Administrativo. [Organic Administrative Code]. Registro Oficial N° 31 – Segundo Suplemento. Oficio No. SAN 2017-0403. Recuperado de: <https://n9.cl/tziya>
- Bocanegra, R. (2006) Lecciones sobre el acto administrativo. [Lessons on the administrative act]. Navarra. Aranzadi S.A.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021). Sentencia 1158-17-EP/21. [Ruling 1158-17-EP/21]. Garantía de la motivación. Recuperado de: <https://n9.cl/cth1x7>
- García de Enterría, E. y Ramón Fernández, T. (2004) Curso de derecho administrativo. [Administrative law course]. Thomson Civitas.
- Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, M. (2014). Metodología de la Investigación [Investigation Methodology] (Quinta Edición ed.). México: McGraw-Hill.
- Penagos, G. (1996). Nulidades y acciones del acto administrativo. [Nullities and actions of the administrative act]. Ediciones Doctrina y Ley.

Luis Eduardo Rengifo-Aispur; María Del Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando De Jesús Castro-Sánchez; Iván Larco-Otuño

Pérez, E. (2008). Derecho administrativo. [Administrative Law]. Corporación de Estudios y Publicaciones

Toro-García, A. F., Gutiérrez-Vargas, C., & Correa-Ortiz, L. C. (2020). Estrategia de gobierno digital para la construcción de Estados más transparentes y proactivos. [Digital government strategy for building more transparent and proactive states]. *Trilogía Ciencia Tecnología Sociedad*, 12(22), 71-102. <https://doi.org/10.22430/21457778.1235>

©2023 por los autores. Este artículo es de acceso abierto y distribuido según los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).