

Defensor del Pueblo en la Administración Electrónica

Aproximación al análisis de un Defensor de Pueblo Electrónico

José María Lezcano ^[1-3] - Noemí Lujan Olivera ^[2-3]

- 1- Becario de Investigación. Directora Prof. Noemí Olivera. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP) josemlezcانو@jursoc.unlp.edu.ar
- 2 Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, nolivera@jursoc.unlp.edu.ar
- 3 Grupo de Estudio de la Complejidad en la Sociedad de la Información –GECSEI-, FCJyS, UNLP gecsi@jursoc.unlp.edu.ar

Abstract. El trabajo aborda la figura del Defensor del Pueblo, desde la óptica de la naturaleza de autoridad del Estado y su funcionalidad de control de la Administración y protección de los Derechos Humanos; que lo vincula también con los Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos. El carácter de autoridad nacional extra-poder coloca al Defensor del Pueblo en situación privilegiada frente a una función tutelar y pacificadora, cuando al mismo tiempo se puede transformar, con una adecuada característica técnica (legal), en una herramienta de avance hacia una administración electrónica al servicio del ciudadano.

De tal manera, en este trabajo se propone explorar el desarrollo del 'Defensor del Pueblo Electrónico', una figura con cierto grado de especialización, que sea útil en la vinculación de administración, ciudadanos y tecnología.

Keywords: Administración Electrónica; Conflicto; Defensor del Pueblo; Derechos Humanos.

1 Introducción

La figura del Ombudsman o Defensor del Pueblo (DP) resulta una institución con una potencialidad funcional en el desarrollo de la Administración Electrónica que debe ser explorada. Dentro de su finalidad se conjugan, entre otras, la función de proteger a los ciudadanos ante abusos, errores y deficiencias de la Administración y la legitimación para custodiar un buen servicio público. Su inclusión constitucional lleva, además, a considerarla como un instituto que busca fortalecer los principios democráticos y la protección de los derechos humanos.

Asimismo, la particularidad de su historia, naturaleza y función frente a los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), exige que sea un celoso custodio de los derechos de los ciudadanos. Para los administrados, su figura habrá de representar la confianza de una institución a la que, dotada de la autonomía funcional y absoluta objetividad ante la Administración, le podrán trasladar los reclamos y observaciones, buscando solucionar los problemas que surgen en su relación con el Estado. De ello puede percibirse la importancia creciente del DP como medio de resolución de conflictos en aquella particular relación Estado - ciudadanos.

Pero además, la inserción de las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC) en la relación del Estado con los ciudadanos plantea cuestiones diversas y complejas. Por un lado, alcanzar las fases de desarrollo de la administración electrónica que sea ágil, segura y de calidad. Pero por otro, mientras se exploran legislaciones y sistemas más adecuados, en tal tránsito se pueden poner en riesgo derechos esenciales e incuestionables que hacen a la condición humana. Recalcando esto, Muñoz de Alba Medrano [1] expresa que “en la situación tecnológica propia de la sociedad contemporánea todos los ciudadanos, desde nuestro nacimiento, nos encontramos expuestos a violaciones en nuestra intimidad perpetradas por ciertos abusos de la informática y la telemática, es decir por el manejo y la injerencia de la computadora de diversas esferas propias al individuo y en el tejido de relaciones que conforman la vida cotidiana se hace cada vez más extendida, más difusa, más implacable”.

Es por ello que una institución extra-poder¹ como el ombudsman, creación del derecho escandinavo, prontamente se extendió por distintos ordenamientos jurídicos del mundo. En el proceso, fue adquiriendo particularidades propias, coherentes con los derechos que resultaba necesario defender. Ha llegando así a ser incorporada en modernas legislaciones de administración electrónica y acceso de los ciudadanos a los servicios públicos, como es el caso de España.

Comenzaremos entonces una aproximación al tema, partiendo de algunas características y elementos de la Administración Electrónica y servicios públicos administrativos, analizando brevemente en la valoración de los datos personales que obran en la Administraciones Públicas, para luego revisar la naturaleza del Defensor

1 Aunque el concepto de extra-poder que la doctrina constitucional utiliza respecto de esta figura se refiere a que no intera ninguno de los esquemas clásicos de Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Tal representación sirve de idea para figurar el lugar desde donde la figura del DP construye sus funciones.

del Pueblo, para aproximarnos a un nuevo instrumento, jurídico y técnico centrado en la defensa de los Derechos Humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados por el orden jurídico.

2. La Administración Electrónica

Mucha es la literatura especializada sobre la Administración Pública y su relación con los administrados a través de TIC. Este nuevo fenómeno de integración de los avances tecnológicos dentro de las Administraciones Públicas, su desarrollo en los servicios públicos, así como el profundo cambio en la modernización del Estado y demás, se encierran dentro de los conceptos que comúnmente integran el Gobierno Electrónico, o *e-Gov*.

Este nuevo reto que asume el Estado, en un marco impuesto por la globalización, las demandas del sistema y el desarrollo de TIC, entre otros factores, ha llevado a los Estados a impulsar reformas y creaciones normativas que posicionen a sus administraciones a la altura de las exigencias de la sociedad civil y del mercado. Entre ellas podemos nombrar la ley de firma digital², normativas sobre factura electrónica³, ley de protección de datos personales⁴, entre otras.

No obstante, y utilizando palabras de Erkki Liikanen [2], “las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) pueden ayudar a los gobiernos a enfrentarse a los numerosos retos que se le presentan. Sin embargo, no hay que centrarse en las TIC, sino en la utilización de estas tecnologías *junto con* cambio organizativo y con nuevos métodos para mejorar los servicios públicos, los procesos democráticos y las políticas públicas”.

El nuevo esquema de administración plantea, entre otras cuestiones, un profundo cambio en el esquema piramidal que es propio de la Administración tradicional, hacia un plano horizontal de desarrollo y trabajo⁵. Así se busca la optimización en la gestión interna de la Administración (un orden distinto de burocratización), para llevar al Estado a transformarse en un actor moderno en la Sociedad de la Información. De esta manera, íntimamente ligado al concepto de servicios públicos, lleva a la administración a una sociedad de servicios, donde a los ciudadanos, las empresas y en las mismas administraciones se simplifiquen las actividades, agilicen las operaciones y trámites, en definitiva se logre una mejor calidad de servicio público.

2.1 Los Servicios Públicos en la Sociedad de la Información

2 Ley 25.506

3 Res. Gral. N° 2177/06 de AFIP

4 Ley 25.326

5 Sobre estos aspectos, muchos autores hablan de una “reingeniería” de la administración pública

Hoy muchas administraciones públicas, a través de la aplicación de TIC, se encuentran orientadas a brindar un servicio público capaz de alcanzar exigencias y calidad que requieren aspectos del actual entramado económico y social. Así se procura que el acceso a la información se haga más cómodo, fácil y rápido⁶[3].

Esto se plantea como una de las nuevas características de los servicios de información administrativa. Combinando disponer de la tecnología y la información adecuada, el ciudadano se puede relacionar con la Administración desde los aspectos más variados de aquella relación. Desde hacer una declaración jurada tributaria, adquirir algunas horas de estacionamiento, o tramitar becas, obtener subsidios, y demás. La inmediatez de contar con un acceso a la Administración Electrónica desde la comodidad del hogar o el trabajo, y la simplicidad que las TIC persiguen, llevan a que el ciudadano pueda realizar trámites e ingresar datos desde cualquier punto del planeta con acceso a Internet.

Tal es el punto que alcanza esta vinculación de ciudadano, tecnología y administración que legislaciones como la española reconocen el derecho al ciudadano a relacionarse por medios electrónicos con las Administraciones Públicas⁷, enrolándose así dentro de las Administraciones Electrónicas de vanguardia.

2.2 Los sujetos de la Administración Electrónica

Pero la Administración Electrónica o “*e-gov*”, como sabemos, no se agota en la relación con los ciudadanos. Así, planteado desde la Administración hacia los distintos actores con los que se relaciona, podemos recurrir a la clasificación de:

- *Gobierno a ciudadano (G2C)*: donde se agrupan aquellas vinculaciones e iniciativas dirigidas a la relación del ciudadano con la Administración. Es este el destinatario de los servicios públicos, administrativos y/o de transacción.

- *Gobierno a Empresa (G2B)*: resultan incluidas las iniciativas y políticas dirigidas a brindar servicios públicos, de información y/o transacción a las empresas. Aquí se incluyen la obtención de licencias y permisos, los trámites a través de formularios, cuestiones impositivas y demás.

- *Gobierno a Gobierno (G2G)*: En este grupo se incluyen las acciones dirigidas a establecer y facilitar las relaciones intragubernamentales e intergubernamentales. Ellas están orientadas a satisfacer los requerimientos de coordinación. Merece mencionar la relevancia de principios de *interoperatividad* y *colaboración* entre las administraciones públicas que inspiran algunas legislaciones.

⁶ “Los conceptos tradicionales de espacio y tiempo se ven ampliados, pues el ciudadano, gracias a los nuevos servicios de información, no tendrá que desplazarse para realizar cualquier trámite, ni ajustarse a horarios fijos; el acceso a la información se hace más cómodo, fácil y rápido, ya que con un solo clic del ratón, éste podrá obtener toda la información que necesite, y no sólo a través del ordenador, sino mediante cualquier dispositivo, como por ejemplo el móvil”. (Gomez Camarero, 2003)

⁷ Art. 1 Ley 11/2007 de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos de España.

- *Gobierno a empleado (G2E)*: aquí encontramos aquellas acciones que están orientadas a prestar servicios y/o capacitar a empleados o funcionarios que trabajan en la Administración.

2.3 Las etapas del gobierno electrónico

Más allá de los distintos grados de informatización de la Administración, la mayoría de los estudios distinguen 4 etapas de desarrollo de políticas de gobierno electrónico. Su grado de avance está determinado por las posibilidades de bidireccionalidad en la comunicación y el nivel de dependencia del soporte papel en la tramitación.

Estos estadios son “de información”, “interacción”, “gestión electrónica” y “transacción”. Estas son categorías conceptuales y cada nueva fase de desarrollo implica acumular los adelantos de las anteriores [4].

La *etapa de información* resulta la más básica y elemental, donde los gobiernos presentan en Internet la información básica sobre los servicios públicos. No requiere cambios administrativos ni organizacionales, ya que supone poner en los portales de la administración los servicios existentes. En ella se le ofrece al ciudadano, la posibilidad de encontrar la información que requiere ahorrando tiempo y dinero.

La *etapa de interacción* ya supone una comunicación bidireccional en la que el usuario puede efectuar consultas y obtener respuestas de la Administración a través de Internet. En ella se engloban la posibilidad de obtener formularios, realizar consultas, y con algún grado de avance utilizar motores de búsqueda. El trámite aún no se inicia por internet, pues debe llamar por teléfono o concurrir a la oficina administrativa para darle inicio. En esta etapa aún no desarrollan nuevos trámites, pero sí requiere un grado importante de innovación administrativa. Hay mayor tecnificación para posibilitar que el ciudadano llene formularios en línea y posterior presentación ante las oficinas. El objetivo de las reformas en esta etapa es la transformación y optimización de las aplicaciones informáticas para la racionalización de la estructura de datos y de los procesos de trabajo [5].

En la *etapa de gestión electrónica* podemos encontrar la posibilidad de iniciar formalmente los trámites, circunstancia ésta que marca una importante diferencia de la anterior etapa. Aquí se incluyen la posibilidad de pedir turnos, tramitar becas, subsidios, declarar impuestos e inicio y seguimiento de expedientes. Sin embargo aún no se puede realizar pagos ni firmar digitalmente. Una de las diferencias con la etapa anterior radica en que, si bien en ambas hay bidireccionalidad, en la interacción hay respuesta de la Administración pero sin trámites, mientras que en la gestión sí se pueden iniciar y seguir por Internet. Aunque aún se requiere en determinado momento la presencia física del ciudadano ante la Administración.

Aquí son necesarias importantes herramientas informáticas e innovaciones tecnológicas⁸. Esta etapa se orienta a la reingeniería de los procesos, rediseño de

8 Algunas de las técnicas e instrumentos que se mencionan son intranet, gestores de expedientes, data mining, data warehouse, etc., que permita un mayor control de la gestión

estructuras de datos, procesos de trabajo, coordinación entre sistemas, oficinas y demás.

Finalmente, la etapa de *transacción* resulta el nivel más alto de desarrollo de *e-gov*. Supone tanto la iniciación, el seguimiento como la conclusión del trámite en línea, sin necesidad de trasladarse ni utilizar papeles. Los ciudadanos pueden interactuar con la Administración de la manera más amplia, efectuar pagos, contratar electrónicamente, obtener certificados, etc, a través de medios electrónicos. En este desarrollo de prestación electrónica de servicios se requiere una reingeniería administrativa, además de una gran inversión tecnológica avanzada y compleja. La integración de todos los servicios y ofrecer nuevos, que resulta necesario en esta etapa, requiere modificar la gestión habitual de la administración.

Según algunos autores, se requiere en esta etapa 3 elementos tecnológicos, fundamentales para su desarrollo: en primer lugar la posibilidad de efectuar pagos electrónicos por Internet mediante distintos mecanismos que lo permitan. En segundo lugar se requiere la posibilidad de identificar al ciudadano, para lo cual es fundamental contar con firma digital. Y por último contar con los elementos de confidencialidad y privacidad, por lo que son imprescindibles adoptar diversos mecanismos de seguridad.

3. Los Derechos Humanos en la Sociedad de la Información

Dentro de las dimensiones que integran el concepto de Derechos Humanos, entendemos aquellos inherentes a la persona por su condición de tal, que emergen de la propia naturaleza del hombre y hacen a su dignidad. Estos derechos que lejos de ser una concesión de la sociedad política, son consagrados y garantizados por todos los Estados. En su ámbito se incluye el derecho a la vida, la libertad, el honor, la intimidad, la prohibición de torturas y humillaciones -primera generación-, así como los derechos económicos, sociales y culturales -segunda generación-, o el derecho a un medio ambiente sano, a la paz y demás -tercera generación-, incluso extendiéndose opiniones que hablan de una cuarta generación de derechos humanos orientadas hacia el entorno tecnológico [6].

Sin embargo, más allá de ser inherentes al hombre, la evolución de los Derechos Humanos, como categoría teórica, muchas veces estuvo ligada a un contexto histórico, político, social y económico, sin olvidarnos que desde su origen ha sido el resultado de distintas conquistas del hombre por sobre fuerzas e intereses que ponen en peligro la vida y dignidad humana.

3.1 La custodia de los datos personales y la protección de la intimidad

El acelerado desarrollo tecnológico y la necesaria protección de distintos aspectos

interna de las Administraciones.

privados de las personas han llevado al derecho a la intimidad como “uno de los derechos más dinámicos que existen” [7]. La profundidad del valor que el derecho a la intimidad y privacidad encierra se vincula con la propia libertad de las personas. La libertad de ser, de determinarse a sí mismas en su propia esfera privada, y sin injerencias ni perturbaciones del Estado o cualquier otro tercero. Aquello que la doctrina alemana vincula al concepto de libre desarrollo de la personalidad, reconocido como valor fundamental (*freie Entfaltung der Persönlichkeit*)⁹.

Las posibilidades de las TICs amplían y multiplican las fuentes de conocimiento e información de quienes las usan, dificultando al mismo tiempo las posibilidades de defensa de quienes desean defenderse de la observación o injerencia ajena.

Es así que el derecho a la intimidad o privacidad no se configura sólo como una defensa del individuo como parte de la sociedad, sino como un nuevo derecho social de libertad; no es ya sólo el derecho a negar la información sobre sí mismo, sino también el derecho de disponer de la información sobre sí mismo, de preservar la propia identidad informática, consentir, controlar y en su caso rectificar los datos informativos concernientes a la propia persona.

3.2 La autodeterminación informativa

Siguiendo a Murillo, podemos mencionar que se entiende por " autodeterminación informativa" (o libertad informática) a la capacidad que goza toda persona a preservar su identidad controlando la revelación y el uso de los datos que le conciernen y protegiéndose frente a la ilimitada capacidad de archivarlos, relacionarlos y transmitirlos por medios informáticos.

Este derecho conjuga distintas acepciones prácticas que sintéticamente se mencionan [9]:

- Derecho de información, que es la posibilidad de conocer la existencia de algún banco de datos o fichero de información personal;
- Derecho de acceso a la información personal, como aptitud de conocer el contenido de aquellas bases de datos automatizadas cuyo objeto es el manejo y almacenamiento de información personal;
- Derecho de actualización, mediante el cual el individuo puede exigir la corrección de ciertos datos;
- Derecho de confidencialidad, como la potestad del ciudadano a exigir que la información que proporciona permanezca ajena al conocimiento de terceros;
- Derecho de exclusión, mediante el cual dada la naturaleza de la información, el

⁹ Este valor se desglosa, en opinión de Adalbert Podlech, en dos libertades básicas: por un lado la libertad general de acción, entendida como libertad para decidir la realización u omisión de determinados actos y de ello la facultad para comportarse o actuar de acuerdo con esa decisión; y por el otro, la autodeterminación informativa, que se refiere a la libertad para determinar quién, qué y con qué ocasión pueden conocer informaciones que conciernen a cada sujeto. El derecho a la autodeterminación informativa, desarrollo de la doctrina y la jurisprudencia germanas es el equivalente a la libertad informática, tiene una importancia decisiva en las sociedades tecnológicas de la actualidad (Muñoz de Alba Medrano, 1998)

individuo puede cancelar o borrar o solicitar la destrucción de información sensible.

3.3 Los datos personales y su valor económico

Se han señalado algunas características propias de los datos personales que los diferencian de otras categorías jurídicas. Entre ellas se menciona que:

- Los datos personales son información.
- Esa información pierde su valor si no es veraz, o sea, si es falsa u obsoleta.
- La falta de información veraz o auténtica aumenta los costos de transacción en la economía.

Ahora bien, siguiendo a Puente de la Mora [10], se deduce que:

- Los datos personales por sí mismos u obtenidos a través del entrecruzamiento de datos, generan información. Y esa información tiene un valor.
- Ese valor está relacionado con la veracidad de la información.
- La economía en su conjunto requiere información veraz.

Este sintético análisis nos lleva a reconsiderar la importancia y valor económico que poseen los datos personales que los ciudadanos entregan a la Administración. Siendo que se encontraría garantizada la completa veracidad de la información (sea por pertenecer a registros oficiales o haber sido aportada por el propio ciudadano a la administración), su gestión y tratamiento requieren una protección fundamental, tanto desde la propia Administración como de los ciudadanos, dándole las herramientas suficientes para la custodia y control de tal información.

3.4 Las Administraciones Electrónicas y la custodia de los datos de los ciudadanos

Es común denominador en todas las políticas de Administración electrónica la rigurosa protección de los datos personales de los ciudadanos. Fundamental para un avance seguro y prudente, donde la intimidad, privacidad y el propio patrimonio de los ciudadanos se encuentre resguardada, brindando un servicio público de calidad y coherente con las demandas de la Sociedad de la Información. Pero al mismo tiempo normas que desde lo discursivo no se agoten en el plano teórico, sino que se operativicen en la ciudadanía.

Por ello se impone la necesidad mencionar brevemente las perspectivas de esta protección jurídica.

Existen opiniones que entienden al derecho a la protección de datos personales como la protección jurídica de los ciudadanos en lo que se refiere al tratamiento de sus datos de carácter personal, o la protección contra la posible utilización de sus datos personales por terceros en forma no autorizada, para confeccionar una información que, identificable con él, afecta a su entorno personal, social o profesional [11]. O lo consideran elementos característicos del contenido y definición de este derecho fundamental, los derechos del afectado a consentir sobre el uso y recolección de sus datos personales y a saber de los mismos [12].

Sin embargo, como expresa Puente de la Mora "Si atendemos a esta posición debemos señalar que al hablar de que el individuo tenga control sobre el uso que pueda hacerse de sus propios datos recolectados en bases de datos, es hablar de que el individuo posea las herramientas tecnológicas necesarias y esté en aptitud para enterarse de qué es lo que obra en determinadas bases de datos y entonces decidir si lo modifica o no. Eso es imponer al individuo más que un derecho una obligación de estar enterado de qué es lo que obra en la gran cantidad de bases de datos a las que nuestra información se integra momento a momento."

4. El Defensor del Pueblo. Su Naturaleza

Esta figura proveniente del derecho escandinavo, extiende sus orígenes hacia 1552 aproximadamente. En aquella época el rey, preocupado por la buena administración en sus dominios durante su ausencia en las Cruzadas, establece una persona de su confianza para el control de su reino. Esta figura evolucionó y fue generando su propia independencia como custodio de la buena administración. Hacia 1713, el Rey Carlos XII de Suecia crea por decreto el oficio del *höste ombudsmannen*, cuya función era la de controlar el funcionamiento de la Administración, ejerciendo el control de la observancia de las ordenanzas, así como de la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de cada funcionario. Más tarde (1719) pasa a rendir cuentas al Parlamento ante la violación de normas constitucionales (cambiando su nombre a Canciller de Justicia -*justicie Kansler*-) [13].

Así hacia 1809 se lo incluye en la constitución Sueca como representante o delegado del Parlamento para vigilar el cumplimiento de la legalidad tanto por autoridades administrativas como por los tribunales.

Esta figura, encontró su fundamentación en el principio de la protección de los derechos, y en las figuras que se presentan como la salvaguarda contra los abusos y errores de la administración pública. La autoridad del ombudsman, en teoría, está garantizada porque es investido por el Poder Legislativo, que garantiza un sistema democrático y la relación de los ciudadanos con el Estado.

Así, positivamente incluido en distintos ordenamientos jurídicos, va adquiriendo en su desarrollo distintas denominaciones, generándose asimismo adaptaciones al sistema jurídico en que iba siendo incorporado¹⁰.

En todos de los casos, la figura se encuentra asociada a conceptos de **defensa, control, confianza, buen gobierno, resolución de problemas** que involucran derechos humanos. Al ser receptada por el constitucionalismo latinoamericano desde el sistema jurídico español, se profundizó la idea de Defensor del Pueblo, del Ciudadano, o desde su raíz originaria como *Ombudsman*. Esa protección de derechos ante abusos, errores y falta de control de la Administración, de los servicios públicos e incluso de los usuarios y consumidores, llevó a que adquiriera relevancia constitucional en nuestro país con la reforma constitucional del 1994.

10 Canciller de Justicia, Defensor del Pueblo, Síndic, Mediateur, Comisionado, Procucador, entre otras.

4.1 Su autoridad extra-poder

Es importante marcar algunas particularidades de su función de protección del ciudadano y control de la Administración y servicios públicos, que ubican al Ombudsman en una situación *extra-poder*. Tiene el objetivo de proteger, investigar, controlar, e informar, pero al mismo tiempo no posee facultad de coerción, de la amenaza de una sanción por el incumplimiento. Debe reconocerse claro, que posee legitimación procesal para actuar constitucionalmente reconocida.

Esa especial situación que lo despoja del poder de sancionar, le da la facultad de controlar, detectar disfunciones y defender derechos, denunciando ante el Poder Legislativo, y/o actuando directamente ante el poder judicial. Entonces la idea de *poder* muda a una noción de *autoridad* y *confianza* del mismo Estado y del ciudadano. Autoridad como órgano constitucional con amplias facultades de control y confianza en el buen criterio y defensoría que le es natural a la figura.

Entonces su relación con los poderes del Estado se da de la siguiente manera: revestido de imparcialidad e independencia funcional, emerge e informa al poder legislativo las disfuncionalidades denunciadas de la Administración y los servicios públicos; asimismo, puede actuar judicialmente en la defensa y protección de derechos humanos, en la relación con el poder Judicial. Así podemos deducir que sin tener poder de creación normativa o jurídica, puede influir en el control y calidad de la administración pública.

De esto podemos inferir que una figura que detecte errores, abusos y riesgos en la relación entre administración y ciudadanos, cuando se dá por medios tecnológicos, puede resultar una herramienta estratégica, eficaz y útil en la construcción de una Administración electrónica eficiente, segura y legítima.

4.2 Su capacidad de prevención, gestión y resolución de conflictos

Por otra parte, el Defensor del Pueblo se enfrenta a los conflictos en la etapa fundamental del reclamo. Es así que se lo suele presentar como una alternativa al proceso judicial. Es quien directamente escucha al ciudadano que pide su intervención. Este es un punto ideal para la detección temprana de deficiencias o disfuncionalidades de las administraciones y los servicios públicos. Resaltamos que el ciudadano debe sentir que “su problema” habrá de llegar directamente al legislador o al juez en su caso, luego de haber sido escuchada por el Defensor del pueblo, y éste haber atendido su asunto ante la Administración.

Se presenta entonces como marco institucionalizado de pacificación de una sociedad que, en el esquema de Paul Werh [14], indica cierto tipo de válvulas de seguridad o interventor de tercer lado. Así, involucrados en los medios de gestión y resolución de conflictos, encontramos lo que este autor identifica como el rol del interventor del tercer lado: “...El tercer lado, frecuentemente denominado como 'terceras partes', está constituido por aquellos actores que no están directamente involucrados en el conflicto y que son llamados para intervenir y mover el conflicto

hacia el desescalamiento y el arreglo. Deben ser imparciales hacia aquellos en conflicto de modo que inspiren la confianza en los actores del conflicto de que su intervención será justa..."[15]. La intervención del Ombudsman unida a los conceptos de Derechos Humanos lo coloca en una posición de imparcialidad objetiva, resultando estos mismos derechos los parámetros de aquella objetividad.

Así pueden incluirse estas ideas dentro de las ventajas y beneficios que en los últimos años han adquirido los Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos (MARC) desde distintos puntos de vista¹¹. Pero a diferencia de otros MARC, el Ombudsman no tiene como función específica resolver controversias o conflictos entre particulares, sino tutelar el servicio pleno y eficaz de la administración pública [16]. Ello permitirá conducir una normativa y desarrollo de un entorno tecnológico ágil, dinámico a la vez que seguro de los derechos de los ciudadanos.

4.3 Distintos defensores. Un mismo fundamento

Ahora bien, hasta aquí nos hemos referido la institución del Ombudsman, que repite la naturaleza de su función en distintos órdenes jurídicos, desde la órbita municipal, provincial¹² y nacional¹³, llegando incluso ha haberse instituido a nivel comunitario, como es el caso del Defensor del Pueblo Europeo¹⁴ surgido a partir del Tratado de Maastricht.

Debe destacarse que, en razón de la complejidad de distintas circunstancias de conflicto y la necesidad de protección de derechos humanos en determinados aspectos, se ha especializado el objeto de custodia de esta figura, surgiendo Defensores dedicados a cuestiones específicas o que se involucran con un área o sector social determinado (consumidores, menores, personas con discapacidad, entre otros).

11 Desde un punto de vista social, puede mencionarse por ejemplo la posibilidad de reducir la litigiosidad judicial propiamente dicha; la posibilidad que sean las partes quienes construyan un acuerdo que ponga fin al conflicto de la que son protagonistas; la construcción de soluciones colaborativas; la posibilidad de reducir inmensamente los tiempos en la solución del conflicto, entre tantas otras. Desde el punto de vista operativo puede mencionarse el descongestionamiento del sistema judicial; la posibilidad de incrementar el acceso a la justicia; la mejor distribución de los recursos humanos; la pacificación social, y demás. Debe mencionarse también la justificación de la existencia de estos sistemas de resolución de conflictos por razones sustantivas, puesto que suele considerarse que las soluciones que en ellos se alcanzan son de mayor calidad que las judiciales.

12 Ley 13.834

13 Ley 24.284, modificada por ley 24.374

14 "El Defensor del Pueblo Europeo investiga reclamaciones acerca de los casos de mala administración en las instituciones y los órganos de la Unión Europea." puede leerse en su web site. Asimismo continúa diciendo: "Si usted es nacional o residente de un Estado miembro de la Unión, puede dirigir una reclamación al Defensor del Pueblo Europeo. Pueden presentar reclamaciones asimismo las empresas, asociaciones y otras entidades con domicilio legal en la Unión." <http://www.ombudsman.europa.eu/home/es/default.htm>

Ello, como dijimos obedece a la necesidad de proteger derechos en un mundo complejo y globalizado, donde la especialización técnica es una regla de oro para el desarrollo de una función de manera eficiente y eficaz. Paralelo a esta evolución, donde se prometen grandes beneficios para la humanidad, pero también importantes riesgos, se deben desarrollar los medios de protección de derechos capaces de actuar con la potestad jurídica y capacidad técnica suficiente acorde a tales riesgos.

4.4 El Defensor del Pueblo Electrónico

"La globalización desborda la capacidad de gestión de los estados-nación. No los invalida totalmente, pero los obliga a orientar su política en torno a la adaptación de los sistemas instrumentales de sus países hacia la navegación de los flujos globales. Al hacerlo, los estados tienen que sacrificar intereses de sectores hasta entonces protegidos por él. Cuando el estado tiene que atender, prioritariamente, a la dinámica de flujos globales su acción hacia la sociedad civil se torna secundaria y por consiguiente el principio de ciudadanía emite un significado cada vez más débil hacia los ciudadanos" [17].

Los elementos recogidos en este trabajo nos llevan a hacer un análisis teórico de circunstancias que se presentan como oportunidades y riesgos en el camino de avance hacia la Sociedad de la Información. Visualizar y enfocarse en el objeto de protección –el ciudadano y sus Derechos Humanos- lleva a que se vean más claros los objetivos y se den pasos más firmes en una sociedad profundamente compleja.

Asistimos a una crucial evolución del mercado, la sociedad y el Estado. Se desarrollan, transforman y surgen nuevas instituciones, hábitos y comportamientos. Muchos paradigmas que sostuvieron durante mucho tiempo las ciencias jurídicas están cambiando. Las necesidades e intereses que inspiraron el descubrimiento de derechos se mantienen y surgen nuevas necesidades que inspiran derechos propios de una etapa de Economía del Conocimiento.

Las TICs, principalmente Internet, ha penetrado en los distintos órdenes de la vida humana. Se ha convertido en pieza fundamental de un profundo cambio no exento de conflictos. Cambio que en sí mismo impone la necesidad de adaptarse al nuevo escenario social, político, económico y cultural, donde el Derecho ha perdido su capacidad de oportuna reacción y respuesta ante la dinámica de una sociedad profundamente tecnificada.

Las TICs se han transformado en el vehículo y punto de encuentro de intereses comunes, complementarios y antagónicos. Comunes en orden a la agilidad, dinámica y beneficios que brinda como herramienta de la humanidad. Complementarios de aquellos intereses de los distintos actores que participan en la SI, donde los intereses de la Sociedad Civil encuentran su complemento en los intereses del Estado y del Mercado. Y los de éstos se integran con aquellos. La necesidad de contar con niveles óptimos de seguridad y colaboración en la operatividad de la dinámica de los actores reflejan esa complementariedad. Más, los intereses antagónicos resultan inevitables y se produce esa dinámica de conflicto donde unos actores ven amenazados los intereses que les importan a partir de los intereses específicos de los demás.

Así, en la búsqueda del equilibrio y defensa de los derechos, se impone la necesidad de encontrar herramientas de contenido y suficiente capacidad técnica (informática y jurídica) que no aparezcan como burocratizadoras sino que, por el contrario, trabajen en orden horizontal a la Administración Pública. Herramientas que funcionen como válvulas de escape de los problemas que se producen en las coyunturas del sistema. Pero al mismo tiempo dotados de la capacidad y operatividad suficientes para recurrir a los poderes del estado -elementos de este sistema- para procurar su saneamiento y poder brindar a la ciudadanía un mejor servicio público.

Sólo a través de la temprana detección de errores, deficiencias o abusos se podrá ir perfeccionando -normativa y tecnológicamente- un sistema de administración electrónica donde las versiones beta sean del sistema y no del ciudadano. Nacidas entonces de políticas G2C, aunque directamente conectadas hacia el plano de G2G y G2B, cuando en estas últimas las empresas son restadoras de servicios públicos.

En todo el esquema de intereses dados es necesario generar la suficiente dinámica que permita:

- En primer lugar priorizar los Derechos Humanos. Esto determinado como fundamento objetivo de desarrollo. Recurriendo además a los consensos internacionales, inspirados en fundamentos básicos del reconocimiento a la condición humana, orientados al desarrollo de la SI justa e integral.

- Generar mecanismos legales que no ingresen al orden jerárquico natural administrativo, sino desde la horizontalidad del espectro. De esta manera perseguir la inmediatez del problema y la simplicidad necesaria para el ciudadano y sus derechos en juego.

- Que la agilidad que demandan los medios tecnológicos no se logre sobreponiéndose a valores fundamentales ni se agote en el plano teórico. Sino por el contrario se dinamice y torne operativa en la globalidad e inter-operatividad que las mismas TICs lo permiten.

Es por ello que se propone explorar el desarrollo de un Defensor del “pueblo electrónico”. Órgano con la capacidad técnica suficiente que permita identificar puntos críticos en las distintas etapas de desarrollo de la Administración Electrónica y defender a las personas de las disfuncionalidades que la incompatibilidad e imperfecciones de un sistema puede causar.

5. Conclusión

Las Tecnologías de Información y Comunicaciones son herramientas puestas al servicio de la humanidad. En el ejercicio de sus funciones y procurando un mejor servicio público, las Administraciones Públicas utilizan esta tecnología buscando obtener mayores beneficios. Ello en la medida que sus recursos se lo permiten.

El hombre, el ciudadano, el usuario es el beneficiario de esos frutos a través de la comodidad, oportunidades de participación, calidad de servicio, y múltiples beneficios que obtiene. Así el Estado intenta desarrollar un rol más activo y dinámico en la Sociedad de la Información, que le permita interactuar con la sociedad civil y el

mercado, el ciudadano y la empresa.

En ello el valor del dato aumenta del mismo modo que lo hacen los grandes flujos de información y la circulan de estos desde distintos puntos. Puntos que cuando se identifican con la Administración adquieren un mismo rostro, mucho más si hablamos de *e-gov*. Por otro lado, el ciudadano confía en el buen uso y cuidado del dato que le otorga al Estado o este obtiene por el entrecruzamiento de sus propias bases de datos.

Dada la potencialidad de esto, las simple posibilidad de pequeños errores -humanos y técnicos-, malas intenciones, abusos, son capaces de provocar terribles consecuencias en la vida, propiedad y felicidad de las personas. Por ello, los ciudadanos que actúan electrónicamente con la Administración deben contar con instrumentos directos que posean la capacidad técnica y jurídica para proteger sus derechos esenciales, procurando que los derechos, garantías e intereses no se agoten en una mera expresión ideal de sí mismos.

El instrumento que se propone en este trabajo, el Defensor del Pueblo Electrónico, puede resultar un intermediario eficaz, que logre vigilar la buena administración, el uso y la seguridad de la información de los ciudadanos, en la órbita de la Administración Pública.

6. Referencias

1. Muñoz de Alba Medrano, Marcia: "Los Nuevos Derechos Humanos en la Era Tecnológica: ¿el Habeas Data... la solución?". V Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. 1998. Disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=113>
2. Erkií Liikanen: "La Administración Electrónica para los Servicios Públicos Europeos del Futuro". Lección inaugural del curso académico 2003-2004. Disponible en <http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Articulo/La%20administraci%C3%B3n%20electr%C3%B3nica%20para%20servicios%20p%C3%BAblicos.pdf>
3. Gomez Camadero, Carmen. "Las nuevas formas de comunicación de la Administración con el Ciudadano". Universidad de Málaga. Anales de Documentación, Nro. 6. 2003, pags. 109-119. Disponible en <http://revistas.um.es/analesdoc/article/view/2011/2001>
4. Piana, Ricardo Sebastián: "Gobierno Electrónico. Gobierno, Tecnologías y Reformas". Ed. Edulp (Editorial de la Universidad de La Plata). La Plata, Bs. As. Argentina (2007).
5. Piana, R. S. Op. Cit.
6. Bustamante Dunas, Javier: "Hacia una cuarta generación de Derechos Humanos: repensando la condición humana en la sociedad tecnológica". En Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación Nro. 1. Septiembre-Diciembre 2001. Disponible en <http://www.oei.es/revistactsi/numero1/bustamante.htm>
7. Ruiz Miguel, Carlos (1995), La configuración constitucional del derecho a la intimidad. Madrid, Tecnos. Citado por Mtra. Ximera Puente de la Mora en "La Sociedad de la Información y la Necesidad de Protección de Datos Personales en la Gestión Pública Estatal", disponible en <http://www.alfa-redi.org/rdi-articulo.shtml?x=9075>

8. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, "El derecho a la autodeterminación informativa", Madrid, Tecnos (1990).
9. Puente de la Mora, Op. Cit.
10. Puente de la Mora, Op. Cit.
11. Dávila Rodríguez, Miguel Ángel: "La Protección de los Datos Personales en el Sector de las Telecomunicaciones". Universidad Pontificia Comillas. Madrid. España (2000).
12. Puente de la Mora, Op. Cit.
13. Dalla Corte, Gabriela: "El Defensor del Pueblo en la Redefinición del Estado Argentino. Los Conflictos Sociales del Fin de Siglo". Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales . 1999. Disponible en http://www.ub.es/geocrit/sn-45-23.htm#N_1
14. Wehr, Paul. Traducido al español por Leopoldo Artilles (Ensayo basado en el libro de Otomar Bartos y Paul Wehr, Using Conflict Theory, 2002) Centro para el Estudio, Prevención y Resolución de Conflictos - Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra-Recinto Santo Tomás de Aquino. Disponible en <http://www.sobek.colorado.edu/~wehr/Sumario%20de%20Wehr.pdf>
15. Wehr, Paul. Op. Cit.
16. Gozaíni, Osvaldo Alfredo: "Formas alternativas para la resolución de conflictos". Ed. Depalma. Buenos Aires. Argentina (1995)
17. Castells, Manuel: "Globalización, Estado y sociedad civil: El nuevo contexto histórico de los derechos humanos ". Isegoría, Nro. 22. (2000). Disponible en <http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/viewArticle/518>

7. Bibliografía y Web Sites consultados

Además de las fuentes bibliográficas indicadas en las referencias, para el presente trabajo se recurrió a la bibliografía y web sites siguientes:

- Arenas Hernández, Jorge L. "El Ombudsman y la Administración Pública moderna". Disponible en www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/52/52-5.pdf
- Bustamante Donas, Javier "Hacia la cuarta generación de Derecho Humanos: repensando la condición humana en la sociedad tecnológica". Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación, Nro. 1. (2001) <http://www.oei.es/revistactsi/numero1/bustamante.htm>
- Canosa, Armando. "El Defensor del Pueblo y el Control de la Administración". Control de la administración pública: administrativo, legislativo y judicial. Univ. Austral. Ediciones RAP (2003)
- Caram, María Elena, Eilbaum, Diana Teresa y Risolía, Matilde. Mediación. Diseño de una Práctica. Ed. Histórica. Buenos Aires. (2006)
- Carlón Ruiz, Matilde. "El Servicio Universal de Telecomunicaciones". Revista de Administración Pública Nro. 171. Madrid. (2006)
- Damsky, Isaac A "El defensor del pueblo (Reflexiones acerca de su "función promocional del cambio)". JA 1997-II-991

- Decimo Cuarto Informe Anual del Defensor del Pueblo de la República Argentina. 2007. Disponible en www.defensor.gov.ar
- Ekmekdjian, Miguel Angel. "Tratado de Derecho Constitucional". Tomo IV. Ed. Depalma. Buenos Aires (1997)
- Entelman, Remo F. "Teoría de Conflictos. Hacia un nuevo paradigma" Ed. Gedisa. 2da. Reimpresión. Barcelona. (2005)
- Fernández, Marianela Emilia, Mennucci, Luis Alejandro, Olivera, Noemí, y Proto, Araceli: "Factura Electrónica: entre Documento Comercial y Herramienta de Gobierno Electrónico"
- Gómez Camarero, Carmen. "Las nuevas formas de comunicación de la Administración con el ciudadano" Anales de Documentación Nro. 6, 2003. Disponible en : <http://revistas.um.es/analesdoc/issue/view/151>
- Grün, Ernesto. ¿Defensor del Pueblo Tributante u Ombudsman Tributario?. La Información. Impuestos. Sociedades. Laboral. Previsional. Año Int. 66 Vol: 71 Nro. 786 (1995). Ed. Cangallo (1995)
- Guiridlian Larosa, Javier . "La legitimación del Defensor del Pueblo y la Jurisprudencia de la Corte Suprema en una reciente Sentencia: ¿El inicio de un cambio de Rumbo?. Régimen de la Administración Pública R.A.P. Año int: 27 Nro. 323, Ed. Ciencias de la Administración (2005)
- Lapalma, María Monserrat. "Promover una Vida Digna a los Ciudadanos". Intervención Defensora Ciudadana de La Plata, en Jornada Académica convocada por la Asociación de Defensores del Pueblo de la Rep. Arg. Córdoba, 2004. Papeles de Trabajo. Defensoria del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires.
- Maiorano, Jorge L.: "La legitimación del Defensor del Pueblo de la Nación: de la Constitución a la Corte Suprema" LA LEY 1997-A, 808 - Maiorano, Jorge Luis "El Defensor del Pueblo de la Nación: su función tutelar en el ámbito de la regulación económica". Revista Jurídica de Buenos Aires. UBA. Fac. de Derecho y Ciencias Sociales. Nro. 3 (1998)
- Martínez Martínez, Ricard: "El derecho fundamental a la protección de datos: perspectivas". Revista D'Internet, Dret I Política. Monográfico 3er. Congreso Internet, Derecho y Política. Nuevas Perspectivas. Univ. Oberta de Catalunya. Disponible en <http://idp.uoc.edu>
- Messía de la Cerda Ballesteros, Jesús Alberto. "El Consentimiento y el Derecho a la Protección de Datos de Carácter Personal" Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas. www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/anuario/articulos/descargas/ANUARIO_IAAP.pdf
- Mondino, Eduardo: "Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales". Intervención de apertura del Defensor del Pueblo de la Nación. Jornada Académica convocada por la Asociación de Defensores del Pueblo de la Rep. Arg. Córdoba, 2004. Papeles de Trabajo. Defensoria del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires.
- Páez Monges, Manuel María. "Enfrentar con ingenio los desafíos del mundo globalizado". Intervención del Defensor del Pueblo de la República del Paraguay, en Jornada Académica convocada por la Asociación de Defensores del Pueblo de la Rep. Arg. Córdoba, 2004. Papeles de Trabajo. Defensoria del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires.
- Quiroga Lavié, Benedetti y Cenicacelaya. "Derecho Constitucional Argentino". Tomo II, Ed. Rubinzal Culzoni.
- Ríos Estavillo, Juan José: "Libertad Informática y su Relación con el Derecho a la Información" Disp. www.bibliojuridica.org/libros/1/7/6.pdf
- Varela Suanes-Carpegna, J.: "La naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo", Revista Española de Derecho Constitucional, nº 8, 1983
- www.ombudsman.europa.eu
- www.portalfio.org
- www.un.org