

GOBIERNO ELECTRONICO Y CIUDADES DIGITALES

Carlos E. Delpiazzo ^(*)

SUMARIO: I. *El fenómeno de las “ciudades digitales”*. II. *Aproximación al “municipio electrónico”*. III. *Facilitación de la gobernanta local*. IV. *Potenciación de los derechos ciudadanos*. V. *Conclusión*.

I. El fenómeno de las “ciudades digitales”

Para caracterizar a las denominadas “ciudades digitales” se impone lógicamente indagar qué agrega el calificativo “digitales” al sustantivo “ciudades”.

En cuanto a *la noción de ciudad*, bien se ha dicho que es un fenómeno social que, “a pesar de tener un importante componente de su expresión en lo físico, en lo espacial, no se agota en esa manifestación. En su esencia, es algo mucho más complejo y abstracto, que comprende y comporta una manera de vivir diferente, una forma de vida con características específicas, que la hace distinta al modo de vida rural y, en consecuencia, marca sus peculiaridades” ⁽¹⁾.

Como tal, la ciudad está en la base de las estructuras políticas y de las instituciones jurídicas, como surge de la propia etimología. En efecto, tanto la expresión lingüística como la noción de “política” está indisolublemente asociada a la palabra y al concepto de la “polis” griega. A su vez, el vocablo “ciudadano” evoca al término “ciudad”.

No obstante, el vínculo entre las expresiones citadas se remonta a la más lejana antigüedad, asociándose a la ciudad como epicentro de la vida y la concepción política, como eje y origen del manejo institucional de los asuntos colectivos, en los cuales el ciudadano asume el rol de actor de las decisiones colectivas y protagonista de la construcción de las instituciones.

Según se ha destacado, hay evidencia de la existencia de asentamientos urbanos susceptibles de ser calificados como ciudades en el tercer milenio antes de Cristo, en el tránsito de la vida nómada a la vida sedentaria ⁽²⁾.

Posteriormente, es destacable la evolución de las expresiones urbanas en Grecia y Roma. Precisamente, en la cultura romana, mientras el vocablo “urbs” alude a la manifestación física del asentamiento, la expresión “civitas” es más amplia, abarcando no sólo a dicha realidad morfológica de la agrupación humana, sino también la

^(*) Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Mayor de la República Oriental del Uruguay. Profesor Titular de Informática Jurídica y de Derecho Telemático y primer Director del Instituto de Derecho Informático (1999 - 2009) de dicha Universidad. Secretario General del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. Presidente del Capítulo Uruguay de la Federación Iberoamericana de Asociaciones de Derecho e Informática (FIADI).

⁽¹⁾ Armando RODRIGUEZ - “Fundamentos de Derecho Urbanístico: una aproximación jurídica a la ciudad” (Caracas, 2010), pág. 49.

⁽²⁾ Antonio GARCIA Y BELLIDO - “Urbanística de las ciudades en el mundo antiguo” (Madrid, 1966), pág. 7.

consideración de la estructura social con características de asentamiento y organización ⁽³⁾.

En la Edad Media se produce un decaimiento de la vida urbana acompañado de una transformación en la fisonomía de las ciudades causada fundamentalmente por su acotamiento por murallas. El posterior poblamiento de América mediante la fundación de ciudades y el advenimiento de la revolución industrial en el siglo XVIII instalan una nueva realidad, en la cual el fenómeno urbano alcanza dimensiones cuantitativas y cualitativas incomparables con cualquier referencia anterior.

La realidad contemporánea exhibe un crecimiento exponencial del proceso de urbanización, que se concreta en el llamado "regionalismo urbanístico" desbordante de la ciudad y que se manifiesta en la consolidación de las áreas metropolitanas ⁽⁴⁾.

En este estado, el advenimiento y difusión de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones en el ámbito urbano determina que comience a hablarse de "ciudades digitales", donde *el calificativo digital* añade al concepto de ciudad la singularidad de que sus componentes pueden relacionarse no sólo en el mundo real sino también en un entorno virtual mediante el empleo de dichas nuevas tecnologías.

En tal sentido, en el Libro Blanco sobre Ciudades Digitales en Iberoamérica se caracteriza a la ciudad digital como "aquella en la que, utilizando los recursos que brinda la infraestructura de telecomunicaciones y de informática existentes, entre ellas la denominada Internet, brinda a sus habitantes un conjunto de servicios digitales a fin de mejorar el nivel de desarrollo humano, económico y cultural de esa comunidad, tanto en el ámbito individual como colectivo" ⁽⁵⁾.

Con carácter más descriptivo, también se ha dicho que "ciudad digital es aquel entorno de ámbito local en el que exista una considerable implantación de la sociedad de la información, tanto en el conjunto de los ciudadanos en sus ámbitos residencial, de trabajo o en la utilización de servicios públicos, como de las empresas e instituciones en temas tales como la teleadministración, el teletrabajo, teleformación, telemedicina, gestión de servicios de uso público, entre otras, y donde la Administración pública constituye el motor integrador del resto de la iniciativa. Todo ello basado en redes de alta velocidad y a partir de que una considerable parte de la población está formada en aplicaciones telemáticas y en particular en el uso de Internet" ⁽⁶⁾.

⁽³⁾ Armando RODRIGUEZ - "Fundamentos de Derecho Urbanístico: una aproximación jurídica a la ciudad" cit., pág. 80.

⁽⁴⁾ Eduardo GARCIA DE ENTERRIA y Luciano PAREJO ALFONSO - "Lecciones de Derecho Urbanístico" (Civitas, Madrid, 1981), pág. 56 y sigtes.

⁽⁵⁾ Pablo BERMUDEZ MOGNI y Carlos ARAOS URIBE - "Libro Blanco sobre Ciudades Digitales en Iberoamérica" (AHCJET, 2004), pág. 103. En igual sentido: Roberto ZUBIETA y Tedy WOODLEY - "Manual para el Desarrollo de Ciudades Digitales en Iberoamérica" (AHCJET, 2006), pág. 11.

⁽⁶⁾ Laura NAHABETIAN BRUNET - "Ciudades digitales: ¿necesidad de la modernización?", en anuario "Derecho Informático" (F.C.U., Montevideo, 2007), tomo VII, pág. 163.

Siendo así, se considera que son factores de desarrollo de una ciudad digital los siguientes ⁽⁷⁾:

- a) un compromiso político compartido por la sociedad civil;
- b) recursos humanos preparados para el desafío;
- c) infraestructura acorde;
- d) servicialidad pública;
- e) presencia de un liderazgo visible;
- f) capacidad de comunicación;
- g) reingeniería de procesos y gestión; y
- h) sostenibilidad.

En mi opinión, la referencia a “ciudades digitales” constituye una expresión gráfica para aludir a la informatización de las relaciones entre autoridades, habitantes e instituciones intermedias de la sociedad urbana.

II. Aproximación al “municipio electrónico

1. *Noción*

Del mismo modo que es ilustrativo hablar de “ciudades digitales”, puede resultar igualmente gráfico hablar de “Municipio electrónico” para designar a la manifestación local del “Gobierno electrónico”.

Como ya lo he destacado antes de ahora, puede decirse que el “gobierno electrónico” refiere a una nueva forma de relacionamiento entre los Gobiernos y las sociedades respectivas, valiéndose para ello de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones ⁽⁸⁾.

Más específicamente, la E-government Act de *Estados Unidos* (2002) lo define como “el uso por el Gobierno de aplicaciones basadas en Internet y otras tecnologías de la información, combinado con el proceso que implementa estas tecnologías para:

- a) Desarrollar el acceso y envío de información gubernamental y servicios; o
- b) Llevar a cabo mejoras en las operaciones gubernamentales”.

A su vez, el portal informativo de la *Unión Europea* caracteriza al Gobierno electrónico como “el uso de las tecnologías de la información y comunicación en las Administraciones públicas -combinado con el cambio organizacional y nuevas habilidades- para mejorar los servicios y el proceso democrático y para reforzar el apoyo a las políticas públicas”, procurando que los organismos gubernamentales sean:

⁽⁷⁾ Laura NAHABETIAN BRUNET - “Ciudades digitales: ¿necesidad de la modernización?” cit., págs. 167 a 169.

⁽⁸⁾ Carlos E. DELPIAZZO - “Transformaciones de la Administración frente a las telecomunicaciones”, en Jorge FERNANDEZ RUIZ y Javier SANTIAGO SANCHEZ (Coordinadores) - “Régimen jurídico de la radio, televisión y telecomunicaciones en general” (UNAM, México, 2007), pág. 113 y sigtes.

- a) más abiertos y transparentes, permitiendo reforzar el proceso democrático;
- b) más orientados al bien servir, proveyendo servicios personalizados e inclusivos; y
- c) más productivos, maximizando el uso del dinero recaudado a los contribuyentes.

En mi opinión, conviene distinguir entre la Administración electrónica y la Democracia electrónica como dos aspectos relevantes y diferenciables del Gobierno electrónico genéricamente considerado ⁽⁹⁾.

En cuanto a la *Administración electrónica* -también llamada "ciber Administración", "Administración virtual", "Administración digital", "Administración on line" o "tele Administración"- puede decirse que la misma comprende y designa todos aquellos mecanismos e infraestructuras informáticas y telemáticas que permiten la prestación de servicios, tanto a los ciudadanos como a las empresas, así como los que facilitan la interconexión y la gestión integrada de los asuntos internos entre los distintos órganos y organismos que componen la Administración ⁽¹⁰⁾.

Al poner la atención en la Administración electrónica como un capítulo dentro del Gobierno electrónico, es preciso examinar qué agrega el calificativo "electrónica" al sustantivo "Administración".

En tal sentido, corresponde recordar que, en sentido etimológico, la palabra "administrar" proviene del latín "ad" y "ministrare", que significa "servir a". Quiere decir que la propia génesis de la palabra está poniendo de relieve el carácter servicial de la Administración para la procura del bien común, entendido como el conjunto de condiciones de la vida social que posibilitan a los individuos y a las comunidades intermedias que ellos forman el logro más pleno de su perfección ⁽¹¹⁾.

A partir de dicha significación de base, en sentido técnico, el vocablo admite dos acepciones:

- a) desde el punto de vista objetivo, refiere a la actividad que se traduce en las tareas o cometidos direccionados al logro del aludido bien común, expresado generalmente en el Derecho positivo como interés público o interés general;
- b) desde el punto de vista subjetivo, es el conjunto de órganos que realizan dicha actividad, o sea, la organización que la tiene a su cargo y que suele denominarse como Administración pública (en singular) o Administraciones públicas (en plural) para significar su complejidad actual.

⁽⁹⁾ Carlos E. DELPIAZZO y María José VIEGA - "Lecciones de Derecho Telemático" (F.C.U., Montevideo, 2009), tomo II, pág. 107 y sigtes.

⁽¹⁰⁾ Carlos E. DELPIAZZO - "Telecomunicaciones y Administración", en Fernando GALINDO (Coordinador) - "Gobierno, Derecho y Tecnología: las actividades de los Poderes públicos" (Civitas, Madrid, 2006), pág. 449 y sigtes.

⁽¹¹⁾ Carlos E. DELPIAZZO - "Derecho Administrativo Uruguayo" (UNAM - Porrúa, México, 2005), pág. 7.

La calificación de “electrónica” aplicada a la “Administración” no altera la esencia de ésta sino que designa su objetivo de procurar la mejora de los servicios al ciudadano, utilizando las posibilidades que brindan las tecnologías de la información y las comunicaciones ⁽¹²⁾. Por lo tanto, en concordancia con el sentido natural y la misión vicarial de la Administración, se destaca el propósito de mejorar los servicios a los integrantes del cuerpo social y, de ese modo, cumplir de mejor modo con lo que es su razón de ser.

Pero la noción de Gobierno electrónico es más abarcativa que la de Administración electrónica porque comprende asimismo a la *Democracia electrónica* - también llamada “ciber Democracia” o “Democracia virtual”- entendida como ámbito de participación popular para la toma de decisiones posibilitada por el empleo de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones y su puesta a disposición de todos mediante la superación de la “brecha tecnológica”.

Según se ha destacado, la Democracia electrónica puede definirse por el empleo de los medios de comunicación que permiten “empoderar” (en el sentido de dar poder) al ciudadano y volver más prestador de cuentas al Gobierno por sus acciones ⁽¹³⁾. Dependiendo de los aspectos de la democracia que se quieran promover, la Democracia electrónica puede emplear diferentes técnicas, a saber:

- a) incrementar la transparencia de los procesos políticos;
- b) elevar el involucramiento directo de los ciudadanos; y
- c) mejorar la calidad en la formación de opinión, abriendo nuevos espacios de información y deliberación.

Se trata de un fenómeno que “abre insospechadas consecuencias para el ejercicio del poder ciudadano, para una mayor participación de amplias capas en la cosa pública, y un contacto más estrecho e interactivo entre gobernantes y gobernados” ⁽¹⁴⁾.

Aplicando lo antedicho al ámbito local, cabe hablar de “Municipio electrónico” para aludir al Gobierno electrónico de las comunidades sociales, especialmente urbanas.

En efecto, por Municipio cabe entender, *bajo un enfoque sociológico*, que el mismo es el resultado de la transfiguración del grupo local llamado vecindario (entendido como agregado de familias y personas que viven habitualmente en un mismo lugar) en institución, la cual ha sufrido los avatares del crecimiento de las

⁽¹²⁾ Carlos E. DELPIAZZO - “Administración electrónica y tratamiento de la información”, en anuario “Derecho Informático” (F.C.U., Montevideo, 2008), tomo VIII, pág. 390 y sigtes.

⁽¹³⁾ José Miguel BUSQUETS – “Balance preliminar de las investigaciones sobre e-government y e-democracy en el mundo”, en anuario “Derecho Informático” (Montevideo, 2007), tomo VI, pág. 17 y sigtes.

⁽¹⁴⁾ Marcelo BAUZA - “Enfoque y experiencias de e-democracy”, en anuario “Derecho Informático” (Montevideo, 2003), tomo III, pág. 277 y sigtes.

concentraciones humanas, de las diferencias entre el vecindario urbano y el rural, y de la puja entre las corrientes centralizadoras y descentralizadoras ⁽¹⁵⁾.

Jurídicamente, se ha definido al Municipio como la "institución político administrativa territorial, basada en la vecindad, organizada jurídicamente dentro del Estado, para satisfacer las necesidades de vida de la comunidad local, en coordinación con otros entes territoriales y servicios estatales" ⁽¹⁶⁾.

De tal caracterización se desprende que la población es el elemento básico del Municipio ya que son las necesidades de la vecindad las que determinan su competencia y, precisamente, vecino es el que habita con otros en el mismo pueblo, barrio o lugar, es decir, con contigüidad. A su vez, la atención de tales necesidades son las que hacen municipal toda actividad pública de predominante interés vecinal, que tienda a satisfacer las necesidades de vida de la comunidad local y el bienestar integral de sus habitantes. Tal aserto, que ofrece un criterio claro para distinguir entre la competencia local y la nacional, no siempre resulta de fácil aplicación práctica como consecuencia de que la competencia municipal tiende a la universalidad en orden a abarcar todo lo relativo al bienestar material y espiritual de la comunidad vecinal.

Con respecto al Estado, que también es una institución político administrativa territorial, la diferencia específica del Municipio está dada por su fin, que no es el bien común general (o nacional) sino el local, vinculado a la vecindad, cuya convivencia se supone que nadie va a administrar mejor que los propios vecinos.

En las relaciones entre Estado y Municipio, cabe individualizar dos tendencias: por un lado, existe una inspirada en el Derecho natural, que considera al Municipio anterior e independiente del Estado, como una asociación natural de personas y bienes, reconocida por el Derecho, determinada por las relaciones de vecindad, dentro de un territorio determinado; mientras que, por otro lado, existe otra surgida de la ideología del imperio napoleónico, que reduce el Municipio a una mera subdivisión administrativa del territorio ⁽¹⁷⁾.

Agregando a lo antedicho la *perspectiva tecnológica*, fácil resulta advertir que el Municipio será electrónico en la medida que desarrolle estrategias de incorporación a la sociedad de la información en lo que le es propio a fin de brindar a los ciudadanos no sólo información y servicios sino canales apropiados de acceso y participación.

⁽¹⁵⁾ Carlos E. DELPIAZZO - "Autoridades departamentales y locales" (A.M.F., Montevideo, 2010), pág. 8.

⁽¹⁶⁾ Daniel Hugo MARTINS - "El Municipio Contemporáneo" (F.C.U., Montevideo, 1978).

⁽¹⁷⁾ Carlos E. DELPIAZZO - "Derecho Administrativo Especial" (A.M.F., Montevideo, 2009), volumen I, segunda edición actualizada y ampliada, pág. 127.

2. Alcance

Al igual que respecto al Gobierno electrónico (referido al ámbito estatal), la viabilidad del Municipio electrónico exige una infraestructura tecnológica y una adecuación jurídica ⁽¹⁸⁾.

Bajo una *perspectiva tecnológica*, pueden distinguirse cuatro grandes etapas en la implementación informática y telemática, las cuales pautan a la vez el grado de evolución en que se encuentra la Administración de que se trate ⁽¹⁹⁾:

a) la **primera etapa** consiste en la creación de un portal institucional, lo que implica utilizar Internet para hacer disponible información de interés (publicación de objetivos y metas, datos estadísticos, información sobre trámites, etc.), la cual fluye en un solo sentido, como ocurre en muchos sitios web de organismos gubernamentales;

b) la **segunda etapa** requiere la posibilidad de una comunicación en ambos sentidos, comenzando con la simple implantación de una dirección de "e-mail" donde se permita a los ciudadanos dar información, realizar consultas y efectuar reclamos, como ocurre también en una cantidad importante de sitios web de entidades estatales;

c) la **tercera etapa** supone implantar funcionalidades estructuradas que permitan a los particulares realizar transacciones por medio de este nuevo canal de comunicación con cada Administración (tales como renovación de una licencia, pago de una multa o inscripción para un curso o actividad, y el ingreso de la nómina de trabajadores de las empresas a efectos de sus aportes sociales o de las declaraciones juradas de impuestos respectivamente);

d) la "cuarta etapa" implica la instalación de un portal integrador que vincule a multiplicidad de Administraciones, abarcando todos los servicios posibles desde Internet.

Jurídicamente, para que el cambio tecnológico sea asumido y no sufrido por la Administración y también por la sociedad, se requiere que el Derecho se adecue a la nueva realidad emergente ⁽²⁰⁾.

Al respecto, bien se ha dicho que "una vez aceptada la validez jurídica de los documentos electrónicos y el reconocimiento de la firma electrónica con valor igual entre la Administración pública y los privados, la convergencia permite a la

⁽¹⁸⁾ Carlos E. DELPIAZZO y María José VIEGA - "Lecciones de Derecho Telemático" cit., tomo II, pág. 109.

⁽¹⁹⁾ José ABO - "Los gobiernos e Internet", en Rev. de Antiguos Alumnos del Instituto de Estudios Empresariales de Montevideo (Montevideo, 2000), Año 3, N° 3, pág. 24 y sigtes.

⁽²⁰⁾ Carlos E. DELPIAZZO - "Marco legal de la automatización de la actividad administrativa", en Rev. Iberoamericana de Derecho Informático (UNED, Mérida, 1998), N° 19-22, pág. 699 y sigtes.; y "Automatización de la actividad administrativa en el marco de la reforma del Estado", en Anuario de Derecho Administrativo (Montevideo, 1998), tomo VI, pág. 17 y sigtes.

Administración pública comunicarse entre sus distintas dependencias y con los ciudadanos" ⁽²¹⁾.

En su mérito, reconocida la plena validez del documento electrónico ⁽²²⁾ y de la firma electrónica ⁽²³⁾, será posible avanzar en la regulación del expediente electrónico ⁽²⁴⁾ y dar pasos específicos en lo que refiere a la actuación estatal unilateral ⁽²⁵⁾ y la contratación administrativa por vía telemática ⁽²⁶⁾.

Satisfechos los requerimientos tecnológicos básicos y existiendo una adecuación jurídica mínima, las proyecciones del "Municipio electrónico" son amplísimas.

⁽²¹⁾ Antonio MARTINO - "E-government: la convergencia es su motor, la privacy su límite", en Anales de las 30 Jornadas Argentinas de Informática e Investigación Operativa (Buenos Aires, 2001), pág. 508.

⁽²²⁾ Carlos E. DELPIAZZO - "Derecho Informático Uruguayo" (Idea, Montevideo, 1995), pág. 45 y sigtes.; "El documento y la firma ante las N.T.I. en Uruguay", en XVIII Jornadas Iberoamericanas y XI Jornadas Uruguayas de Derecho Procesal (F.C.U., Montevideo, 2002), pág. 734 y sigtes.; "El documento electrónico frente a la integración", en VI Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática (Montevideo, 1998), pág. 333 y sigtes.; y "Documentación electrónica de los negocios en Internet", en VIII Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática (México, 2000), pág. 462 y sigtes.

⁽²³⁾ Carlos E. DELPIAZZO - "Adecuación del Derecho a la necesidad de la firma electrónica", en Informática y Derecho (Depalma, Buenos Aires, 2001), volumen 7, pág. 113 y sigtes.; "Autenticación de las operaciones en Internet", en anuario "Derecho Informático" (F.C.U., Montevideo, 2001), tomo I, pág. 253 y sigtes.; "Validez y eficacia de la firma electrónica", en Tribuna del Abogado (Montevideo, 2000), N° 117, págs. 16 y 17; "De la firma manuscrita a la firma electrónica: un caso de impacto de la Tecnología sobre el Derecho", en Rev. de Antiguos Alumnos del Instituto de Estudios Empresariales de Montevideo (Montevideo, 2001), Año 4, N° 1, pág. 76 y sigtes.; "De la caligrafía a la criptografía", en Anales de las 30 Jornadas Argentinas de Informática e Investigación Operativa (Buenos Aires, 2001), pág. 209 y sigtes.; y "Relevancia jurídica de la encriptación y la firma electrónica en el comercio actual", en VIII Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática (México, 2000), pág. 130 y sigtes.

⁽²⁴⁾ Carlos E. DELPIAZZO - "El procedimiento administrativo y las nuevas tecnologías de la información", en Rev. Uruguaya de Derecho Constitucional y Político (Montevideo, 1992), tomo VIII, N° 48, pág. 420 y sigtes.; "Informatización de la actividad administrativa. Hacia el expediente electrónico en Uruguay", en Rev. Actualidad en el Derecho Público (Buenos Aires, 1997), N° 6, pág. 3 y sigtes.; "Regulación del procedimiento administrativo electrónico", en Procedimiento Administrativo Electrónico (O.N.S.C., Montevideo, 1998), pág. 151 y sigtes.; "Nuevo horizonte para la automatización administrativa en Uruguay. A propósito de la aprobación del Decreto N° 65/998 sobre procedimiento administrativo electrónico", en Rev. Derecho de la Alta Tecnología (Buenos Aires, 1998), Año X, N° 116, pág. 24 y sigtes.; e "Informatización del procedimiento administrativo común", en VI Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática (Montevideo, 1998), pág. 776 y sigtes.

⁽²⁵⁾ Carlos E. DELPIAZZO - "Acto administrativo automático", en VI Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática (Montevideo, 1998), pág. 943 y sigtes.; "El procedimiento administrativo electrónico y el acto administrativo automático", en Recopilación de conferencias y exposiciones (UTE, Montevideo, 1999), pág. 46 y sigtes.; "Acto administrativo y reglamento en el Derecho uruguayo", en Jornadas sobre Acto Administrativo y Reglamento (R.A.P., Buenos Aires, 2002), pág. 574 y sigtes.; "Notas para una caracterización actual del acto administrativo", en Anuario de Derecho Administrativo (Montevideo, 2002), tomo IX, pág. 25 y sigtes.

⁽²⁶⁾ Carlos E. DELPIAZZO - "El e-procurement o el nuevo rostro de la contratación administrativa", en anuario "Derecho Informático" (F.C.U., Montevideo, 2003), tomo III, págs. 325 y sigtes.; "Estado actual de la contratación administrativa", en Rev. de Derecho Público (Montevideo, 2000), N° 17, págs. 127 y 128; y "Normas y principios de la contratación administrativa" (F.C.U., Montevideo, 2002), pág. 38 y sigtes.; "Caracteres e innovaciones en la contratación administrativa", en Rev. de Direito Administrativo & Constitucional (Curitiba, 2003), N° 13, pág. 97 y sigtes.

Con especial referencia a las “ciudades digitales”, se ha señalado que los servicios inteligentes más típicos son los siguientes ⁽²⁷⁾:

- a) información general y correspondencia;
- b) consulta al Gobierno local;
- c) trámites y transacciones ante el Gobierno local;
- d) gestión de servicios públicos municipales;
- e) teleducación local;
- f) telemedicina local;
- g) servicios para la actividad económica;
- h) servicios de acción social; y
- j) servicios culturales.

En rigor, dependiendo del Derecho positivo de cada lugar, las posibilidades de hacer verdad la servicialidad administrativa que el Municipio debe a los integrantes de la comunidad respectiva -“ciudad digital”- pueden ser del más amplio espectro.

Con carácter general, interesa destacar las proyecciones que el Municipio electrónico tiene en materia de gobernanza local y potenciación de los derechos ciudadanos.

III. Facilitación de la gobernanza local

1 - Noción

Como ya he tenido oportunidad de señalarlo, la palabra “gobernanza” tiene el mismo origen que el vocablo “gobierno”, del que también deriva la expresión “governabilidad”, aunque traduce hoy un significado propio y diferente a ambos ⁽²⁸⁾.

Respecto al *gobierno*, se lo ha definido como la totalidad del sistema orgánico de autoridades a través del cual se expresa el poder estático, creando, afirmando y desarrollando el orden jurídico ⁽²⁹⁾.

⁽²⁷⁾ Christian M. PEDREÑO - “Libro Blanco de Ciudades Digitales en Argentina” (AHCJET, 2007), págs. 15 y 16.

⁽²⁸⁾ Carlos E. DELPIAZZO - “Marco conceptual de la gobernanza con especial referencia a Internet”, en anuario “Derecho Informático” (F.C.U., Montevideo, 2009), tomo IX, pág. 33 y sigtes.; y Carlos E. DELPIAZZO y María José VIEGA - “Lecciones de Derecho Telemático” cit., tomo II, pág. 77 y sigtes.

⁽²⁹⁾ Justino JIMENEZ DE ARECHAGA - “Teoría del Gobierno” (F.C.U., Montevideo, 1974), tomo I, pág. 4 y sigtes.

Más descriptivamente, se ha dicho que el gobierno puede ser entendido en dos sentidos ⁽³⁰⁾:

a) objetivamente, consiste en el ejercicio de la autoridad que asegura la dirección política y jurídica de un país (y, por extensión, de cualquier institución); y

b) subjetivamente, significa el conjunto de individuos que ejercen dicha autoridad, lo que puede ser entendido en un sentido amplio (abarcando a quienes cumplen tanto la función ejecutiva como legislativa y jurisdiccional) o en un sentido restringido (comprendiendo únicamente a los primeros).

Junto a dicha noción eminentemente jurídica, emerge la de *governabilidad*, palabra con la que se suele designar en perspectiva política la forma en que el sistema gubernamental, comprensivo de sus distintas ramas (especialmente la legislativa y la ejecutiva), trabaja conjuntamente de modo eficiente, utilizando distintos medios según se trate de regímenes parlamentarios o presidencialistas ⁽³¹⁾.

Quiere decir que la gobernabilidad refiere a la manera en que se efectivamente se gobierna, comprendiendo especialmente la articulación entre los partidos políticos ⁽³²⁾.

Frente a ambos conceptos, la *governanza* tiene un sentido más técnico y renovador, arrinconando la noción de gobierno como expresiva del viejo poder jerárquico (vertical) para promover una nueva modalidad (horizontal) de gestión del poder, impuesta y a la vez posibilitada por la globalización.

En tal sentido, la expresión "governanza" sugiere una toma de decisiones colectivas basada en una amplia inclusión de quienes se vean afectados por las mismas, junto a una necesaria coordinación. De este modo, la frontera entre lo público y lo privado tiende a diluirse (aunque no a borrarse o desaparecer) ya que "existe un amplio espacio de aspectos y consideraciones que son de aplicación tanto al gobierno de instituciones públicas como privadas puesto que, en ambos casos, el arte de la dirección o del gobierno requiere de un conjunto de actitudes y aptitudes comunes que permiten hablar de una teoría general de la dirección, gestión, gobierno o administración según los casos, de proyección indistinta al ámbito público y al privado" ⁽³³⁾.

⁽³⁰⁾ Marcel DE LA BIGNE DE VILLENEUVE - "Traité Générale de l' Etat" (París, 1931), tomo II, pág. 7 y sigtes.

⁽³¹⁾ Juan Pablo CAJARVILLE PELUFFO - "Sobre Derecho Administrativo" (F.C.U., Montevideo, 2007), tomo I, pág. 43 y sigtes.

⁽³²⁾ Wilson FERREIRA ALDUNATE - Discurso de 1º de diciembre de 1984, en la Explanada Municipal de Montevideo, en el que antepuso a cualquier interés sectorial o partidario la afirmación de la institucionalidad. "Nuestro primer deber, -dijo- el deber de todos, es asegurar la gobernabilidad del país y si no se asegura, enemigos de los cuales creemos habernos librado, están acechando prontos para aplicar su nuevo zarpazo". Continuó diciendo: "No hay objetivo más importante que el de consolidar las instituciones democráticas. Y para consolidarlas nosotros vamos a estar detrás del gobierno que el país se ha dado, aunque no nos guste, porque lo importante es no correr siquiera el riesgo de que pueda sucedernos nuevamente esta pesadilla de la que estamos tratando de salir" Ver: Daniel CORBO - "Wilson Ferreira Aldunate. Semblanza del último caudillo" (Montevideo, 1998), pág. 12.

⁽³³⁾ Jaime RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ - "El Buen Gobierno y la Buena Administración de Instituciones Públicas" (Thomson Aranzadi, 2006), pág. 10.

El contexto determinante de la aparición del concepto de “gobernanza” está estrechamente relacionado con los cambios acontecidos en las últimas décadas en el mundo. La globalización en todas sus formas, el progreso tecnológico (particularmente en el campo de la información y las comunicaciones), el protagonismo adquirido por las organizaciones no gubernamentales y la concientización por la sociedad civil de su importancia, han determinado que los gobiernos dejen de ser los únicos actores que enfrentan las grandes cuestiones a decidir y que en la definición de estrategias aumente su interacción con una multiplicidad de actores privados y públicos, tanto a nivel nacional como internacional ⁽³⁴⁾.

De acuerdo al Diccionario de la Lengua Española en su 22ª edición, la primera acepción actual de la palabra gobernanza es “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”.

Por lo tanto, significa gobernar no sólo en base a la autoridad y la sanción sino también en base al consenso y el diálogo entre los diferentes actores políticos, sociales y económicos comprendidos en las cuestiones que les afectan y compartiendo responsabilidades.

2 - Alcance

En rigor, puede decirse que existen distintas dimensiones y especies de gobernanza.

Así, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha identificado cuatro *dimensiones* de la gobernanza ⁽³⁵⁾:

- a) económica, consistente en un orden económico de mercado, competitivo y no discriminatorio, que favorece el crecimiento económico;
- b) política, expresada en instituciones políticas democráticas, legítimas, participativas, pluralistas y accesibles;
- c) administrativa, significada en una Administración pública eficiente, transparente y responsable; y
- d) sistémica, conformada por instituciones sociales que protegen los valores culturales y religiosos, contribuyen a garantizar la libertad y la seguridad, y promueven la igualdad de oportunidades para el ejercicio de capacidades personales.

⁽³⁴⁾ Francois GRAÑA - “Diálogo social y gobernanza en la era del Estado mínimo” (Cinterfor, Montevideo, 2005), pág. 14.

⁽³⁵⁾ PNUD - “Public Sector Management, Governance and Sustainable Human Development (New York, 1995), y Reconceptualising Governance (New York, 1997).

Mientras que las primeras tres dimensiones constituyen la estructura formal y organizativa de la toma de decisiones del Estado moderno, la cuarta pone de relieve que el Estado se engarza en un contexto más amplio de orden social.

Teniendo en cuenta los actores que coparticipan en la gestión del poder (banqueros, empresarios, sindicatos, colectivos ciudadanos y organizaciones no gubernamentales de diversa índole), se han señalado cinco dimensiones de la gobernanza ⁽³⁶⁾:

a) en ella intervienen numerosos sujetos no pertenecientes a los gobiernos centrales, constatándose la importancia creciente de autoridades locales y regionales, así como el desarrollo de la cooperación público privada;

b) los límites y responsabilidades de cada quien en la acción social son menos discernibles;

c) existe una interdependencia creciente entre las instituciones orientadas a la acción colectiva;

d) las formas cooperativas tienden a constituir redes autónomas de grupos de interés que buscan no sólo influir sobre el gobierno sino que a menudo prescinden del mismo; y

e) se parte del principio de que la acción es posible sin que sea indispensable la intervención de la autoridad, privilegiando la coordinación e integración de esfuerzos.

No se trata de negar el rol de las entidades estatales ni de postular su reducción al mínimo, sino de promover una participación de la sociedad civil en lo que le es propio, que redunde en un fortalecimiento de la democracia y en un saneamiento de estructuras corruptas o caducas.

A su vez, puede distinguirse entre distintas *especies* de gobernanza, hablándose de "gobernanza global" ⁽³⁷⁾ o mundial por oposición a "gobernanza nacional", acotada por las clásicas fronteras territoriales de los Estados, o "gobernanza local", referida a un concreto ámbito espacial (ciudad o región).

También se habla de "gobernanza multinivel" ⁽³⁸⁾ para aludir a la situación, relaciones y ejercicio de poderes que se verifica en el seno de los espacios integrados (como es el caso de la Unión Europea y sus Estados miembros).

⁽³⁶⁾ Francois GRAÑA - "Diálogo social y gobernanza en la era del Estado mínimo" cit., pág. 15 y sigtes.

⁽³⁷⁾ Benedict KINGSBURY, Nico KRISCH y Richard B. STEWART - "El surgimiento del Derecho Administrativo Global", en Res Pública Argentina, Año 2007, N° 3, pág. 25 y sigtes.; y Carlos E. DELPIAZZO - "Global Administrative Law and Comparative Administrative Law in Latin America", en Javier ROBALINO y Jaime RODRIGUEZ ARANA (Editores) - "Global Administrative Law. Towards a Lex Administrativa" (Cameron May, Londres, 2010), pág. 99 y sigtes.

⁽³⁸⁾ Francesc MORATA (Editor) - "Gobernanza multinivel en la Unión Europea" (Valencia, 2004).

En todos los casos -también a nivel local- la noción de gobernanza se asocia a las de buen gobierno y buena administración, aspirando a colocar en el centro del sistema a la persona y sus derechos fundamentales ⁽³⁹⁾.

En la medida que el centro de la acción pública es la persona, el individuo humano no puede ser entendido como un sujeto pasivo, mero receptor o destinatario de las decisiones políticas. Como bien se ha destacado, "Definir a la persona como centro de la acción pública significa no sólo, ni principalmente, calificarla como centro de atención sino, sobre todo, considerarla el protagonista por excelencia de la vida política. Aquí se encuentra una de las expresiones más acabadas de lo que entiendo por buen gobierno, por buena administración en el marco democrático... Afirmar que la libertad de los ciudadanos es el objetivo primero de la acción política significa, en primer lugar, perfeccionar, mejorar los mecanismos constitucionales, políticos y jurídicos que definen el Estado de Derecho como marco de libertades. Pero en segundo lugar, y de modo más importante aún, significa crear las condiciones para que cada hombre y cada mujer encuentre a su alrededor el campo efectivo, la cancha, en la que jugar libremente su papel activo, en el que desarrollar su opción personal, en la que realizar creativamente su aportación al desarrollo de la sociedad en la que está integrado. Creadas esas condiciones, el ejercicio real de la libertad depende inmediata y únicamente de los propios ciudadanos, de cada ciudadano. El buen gobierno, la buena administración ha de mirar precisamente a la generación de ese ambiente en el que cada ciudadano pueda ejercer su libertad en forma solidaria" ⁽⁴⁰⁾.

Sin que este sea el lugar para distinguir entre gobierno y administración, cabe recordar que "La acción de gobierno no es función administrativa sino intrínsecamente política, en el sentido más vulgar del arte de lo posible y en el más técnico de asignación autoritaria de prioridades, de acuerdo a la captación por el gobernante de las demandas del grupo gobernado" ⁽⁴¹⁾.

El concepto de buena administración refiere a "la adecuada elección de los medios y de la oportunidad de ejercicio de las competencias con relación al fin específico que se quiere satisfacer" ⁽⁴²⁾. Se trata de una nota propia de la función administrativa ya que la misma debe cumplirse de la forma más oportuna y más adecuada para la obtención de los fines objeto de la función pública.

Tradicionalmente vinculado al mérito (oportunidad o conveniencia) del obrar administrativo, la noción de buena administración refiere en realidad a la legitimidad de dicho obrar ya que "la Administración no puede ser sino buena; si no lo es, resulta ilegítima. Esa ilegitimidad radica en no hacer bien las cosas, es decir, en un actuar ineficaz. Esta conducta implica un desconocimiento del principio de eficacia en sentido

⁽³⁹⁾ Jaime RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ - "El Buen Gobierno y la Buena Administración de Instituciones Públicas" cit., pág. 34 y sigtes.

⁽⁴⁰⁾ Jaime RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ - "El Buen Gobierno y la Buena Administración de Instituciones Públicas" cit., págs. 52, 54 y sigtes.

⁽⁴¹⁾ Juan Ignacio JIMENEZ NIETO - "Política y Administración" (Tecnos, Madrid, 1977), pág. 34.

⁽⁴²⁾ Héctor GIORGI - "El mérito y la validez del acto administrativo. El concepto de buena administración en la Constitución uruguaya", en Escritos Jurídicos (F.C.U., Montevideo, 1976), pág. 91.

sustantivo”, de modo que un acto contrario a la buena administración es un acto ilegítimo por violatorio del principio de eficacia ⁽⁴³⁾.

El uso de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones constituye una herramienta fundamental para facilitar la gobernanza en todos los niveles y, específicamente, en el ámbito local ya que, desde el punto de vista de la Administración (el Municipio electrónico), multiplica las posibles interrelaciones con los sujetos a los que dirige su obrar y, desde el punto de vista de los individuos, potencia sus derechos ciudadanos.

IV. Potenciación de los derechos ciudadanos

Teniendo en cuenta lo que viene de señalarse, en la medida que el “Municipio electrónico” -manifestación local del Gobierno electrónico- haga verdad en su ámbito la centralidad de la persona humana (en tanto habitante, ciudadano o vecino), podrá potenciarse significativamente el ejercicio y la protección de sus derechos fundamentales.

En correspondencia con el grado de avance tecnológico del Municipio electrónico y la adecuación del marco jurídico aplicable, distinta será la intensidad de la relación entre el mismo y los sujetos a los que se debe. Obviamente, no es lo mismo brindar acceso a determinadas informaciones que poder interactuar con los vecinos, atender sus requerimientos y habilitar su participación en el proceso de toma de decisiones.

En primer lugar, el tránsito hacia a la Administración electrónica impone que se garantice la *accesibilidad ciudadana* a la información y servicios que correspondan.

Ello implica no sólo superar la denominada “brecha tecnológica” que separa a “enchufados y desenchufados” a la red de redes ⁽⁴⁴⁾ mediante la extensión de las telecomunicaciones, sino garantizar efectivamente la generalización de la disponibilidad de Internet, sea incluyéndola en la cobertura del servicio universal de telecomunicaciones, sea a través de otras soluciones facilitadoras en tal sentido ⁽⁴⁵⁾.

Las nuevas tecnologías constituyen un instrumento fundamental para luchar contra el “secretismo” administrativo que muestran algunas oficinas y funcionarios que desconocen los principios republicanos y actúan como dueños privados de los expedientes que tramitan, invirtiendo la regla y exigiendo un acto positivo para dar acceso a las actuaciones inherentes a su gestión ⁽⁴⁶⁾.

⁽⁴³⁾ Augusto DURAN MARTINEZ - “Principio de eficacia y Estado subsidiario”, en “Liber Amicorum Discipulorumque José Aníbal Cagnoni” (F.C.U., Montevideo, 2005), pág. 154.

⁽⁴⁴⁾ Carlos E. DELPIAZZO - “Regulación de Internet”, en anuario “Derecho Informático” (Montevideo, 2001), tomo I, págs. 79 y 80.

⁽⁴⁵⁾ Juan M. DE LA CUETARA - “El acceso a Internet: Modalidades y posibles vías de generalización”, en A.A.V.V., “Derecho sobre Internet” (Banco Santander Central Hispano, Madrid, s/f), Nº 3, pág. 7 y sigtes.

⁽⁴⁶⁾ Carlos E. DELPIAZZO - “Ética en el ejercicio de la función administrativa”, en Rev. Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo (San José de Costa Rica, 2003), Nº 3, pág. 27 y sigtes.; y

En tal sentido, posibilitan una gestión transparente, condigna con la servicialidad debida. Cuando se habla de transparencia de la gestión administrativa, "se quiere dar un paso más respecto a la publicidad... como que la publicidad implica mostrar pero la transparencia implica algo más que mostrar, implica dejar ver; simplemente que el actuar de la Administración se deje ver como a través de un cristal" ⁽⁴⁷⁾.

Más allá de la publicidad, la transparencia refiere a la diafanidad del obrar público, permitiendo ver con claridad el actuar de la Administración en la disposición y uso de los fondos públicos y en el obrar de sus funcionarios; "constituye una consecuencia de la muy elemental presunción de que el gobierno pertenece al pueblo, quien tiene derecho a saber qué hacen los servidores públicos, por qué y cómo lo hacen" ⁽⁴⁸⁾.

Se trata de subrayar cómo la sociedad quiere que sea la Administración de principios del siglo XXI: no sólo debe servir sino que debe mostrar cómo sirve, lo cual exige que sea abierta a la información y al control democrático, con un funcionamiento transparente que la transforme en una verdadera casa de cristal.

En segundo lugar, existiendo accesibilidad real, se abre un ancho cauce de *participación ciudadana* a través de la red, siempre que los habitantes sean informados y consultados en los asuntos que les conciernen ⁽⁴⁹⁾.

Al respecto, interesa distinguir entre participación política y administrativa por un lado, y entre participación presencial y virtual por otro ⁽⁵⁰⁾.

Por lo que refiere al primero de dichos deslindes, puede definirse a la *participación política* como "cualquier acción de los ciudadanos dirigida a influir en el proceso político y en sus resultados", comprendiendo acciones tendientes a incidir en la composición de los órganos y cargos representativos, en las actitudes de los políticos y en la respuesta a decisiones tomadas, abarcando también la actuación en organizaciones que buscan objetivos colectivos ⁽⁵¹⁾. En cambio, la *participación administrativa* posee un alcance más restringido ya que refiere específicamente al relacionamiento de la Administración con los administrados, sea individual o

"Juridización de la ética pública", en Rev. de Derecho de la Universidad de Montevideo (Montevideo, 2004), Año III, N° 6, pág. 7 y sigtes., y en Rev. Ius Publicum (Santiago de Chile, 2005), N° 15.

⁽⁴⁷⁾ Carlos E. DELPIAZZO - "La regulación legal del control social y transparencia", en Rev. de Antiguos Alumnos del Instituto de Estudios Empresariales de Montevideo (Montevideo, 2002), Año 5, N° 1, pág. 29 y sigtes.; "Control social de la Administración y transparencia", en Rev. Ius Publicum (Santiago de Chile, 2003), N° 11, pág. 43 y sigtes.; y "De la publicidad a la transparencia en la gestión administrativa", en Rev. de Derecho de la Universidad de Montevideo (Montevideo, 2003), Año II, N° 3, pág. 113 y sigtes.

⁽⁴⁸⁾ Richard S. WERKSMAN y Carlos MAMFRONI - "La transparencia y la Convención Interamericana contra la Corrupción", en Rev. de Derecho Administrativo (Buenos Aires, 1996), Año 8, N° 21-23, pág. 346.

⁽⁴⁹⁾ Laura NAHABETIAN - "Protagonistas del cambio. Derechos ciudadanos y nuevas tecnologías", en X Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática (Santiago de Chile, 2004), pág. 120 y sigtes.

⁽⁵⁰⁾ Carlos E. DELPIAZZO - "Dimensión tecnológica de la participación del administrado en el Derecho uruguayo", en Rev. Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo (San José de Costa Rica, 2005), N° 5, pág. 63 y sigtes.; y en Rogerio GESTA LEAL (Organizador) - "Administração Pública e Participação Social na América Latina" (Edunisc, Santa Cruz do Sul, 2005), pág. 117 y sigtes.

⁽⁵¹⁾ Eva ANDUIZA y Agustí BOSCH - "Comportamiento político y electoral" (Ariel, Barcelona, 2004), pág. 26 y sigtes.

colectivamente considerados, de modo que la dualidad “Estado - ciudadano” (que especifica la participación política) se traduce aquí en la relación “Administración - administrado”.

En cuanto a la segunda de las aludidas distinciones, mientras que la *participación presencial* supone la actuación personal del administrado frente al funcionario de la Administración (ordinariamente materializada en un expediente soportado en papel), la *participación virtual* es aquella que se concreta a distancia a través de medios informáticos y telemáticos (dando lugar al expediente electrónico en soporte digital) ⁽⁵²⁾.

La diferenciación entre participación política y participación administrativa puede traducirse en el ámbito de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones en la distinción entre lo que se ha llamado “democracia electrónica” por un lado y “Administración electrónica” por otro, ambos conceptos susceptibles de ser encartados dentro de la genérica denominación amplia de “Gobierno electrónico” según ya se señaló más arriba.

Mientras que la llamada “ciberdemocracia” refiere a la participación ciudadana ⁽⁵³⁾ a través de mecanismos interactivos de acceso a la información y consulta directa y, en especial, del voto electrónico ⁽⁵⁴⁾, la “Administración electrónica” trata de la relación cotidiana de las Administraciones entre sí y con los administrados en aspectos relativos al cumplimiento de los cometidos asignados a aquéllas.

V. Conclusión

El examen jurídico de los nuevos fenómenos que la convergencia tecnológica posibilita -como es el caso de las llamadas “ciudades digitales”- debe realizarse en clave de facilitación y garantía ⁽⁵⁵⁾.

Frente a las mutables categorías de la doctrina y los vaivenes de modas que inciden muchas veces en el Derecho positivo, es necesario insistir en la *centralidad de la persona* como destinataria del quehacer estatal y foco para la interpretación de las relaciones emergentes de la variedad de servicios que la Administración le brinda, sea en forma directa o indirecta ⁽⁵⁶⁾.

⁽⁵²⁾ José V. CEBRIAN y José L. GONZALEZ - “Participación política: de la participación presencial a la virtual: la manifestación a través de Internet”, en Ponencias del VII Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática (Lima, 2000), pág. 119 y sigtes.

⁽⁵³⁾ Gerardo CAETANO y Ruben M. PERINA - “Informática, Internet y Política” (Centro Latinoamericano de Economía Humana, Montevideo, 2003), pág. 145 y sigtes.; y Marcelo BAUZA - “Enfoque y experiencias de e-democracy”, en anuario “Derecho Informático” (Montevideo, 2003), tomo III, pág. 277 y sigtes.

⁽⁵⁴⁾ Jordí BARRAT ESTEVE - “El derecho de sufragio ante el reto de las votaciones electrónicas”, en X Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática (Santiago de Chile, 2004), pág. 133 y sigtes.; y Ana BRIAN - “Acerca del voto electrónico”, en anuario “Derecho Informático” (Montevideo, 2004), tomo IV, pág. 41 y sigtes.

⁽⁵⁵⁾ Carlos E. DELPIAZZO - “¿Hacia dónde va el Derecho de Internet?” cit., pág. 247 y sigtes.

⁽⁵⁶⁾ Carlos E. DELPIAZZO - “Régimen jurídico de los usuarios de servicios públicos y de interés general en Uruguay”, en Jaime RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ y Raúl CANOSA USERA (Editores) - “Derecho de los consumidores y usuarios: una perspectiva integral” (Netbiblo, La Coruña, 2008), pág. 248 y sigtes.

Ese sujeto al que, a pesar de razonables críticas ⁽⁵⁷⁾, por comodidad de lenguaje se sigue llamando “administrado” es la persona considerada desde su posición privada respecto a la Administración o sus agentes ⁽⁵⁸⁾.

Lo propio del Estado constitucional de Derecho, que debe impregnar todos los niveles de administración -también el local- es el reconocimiento de la primacía de la persona humana ⁽⁵⁹⁾, derivada de su eminente dignidad ⁽⁶⁰⁾, de la que se desprenden todos y cada de los derechos fundamentales y desde la cual deben ellos interpretarse y aplicarse: el legislador, absteniéndose de sancionar leyes que los contravengan; el juez al dirimir los litigios sometidos a su jurisdicción, y cualquier autoridad administrativa al cumplir sus cometidos ⁽⁶¹⁾.

Es que, en todo momento, cualquiera sea su edad o normalidad, el hombre ostenta aquella interior dignidad que le viene no de ser un hombre de dignidad sino de tener la dignidad de un hombre; de esa dignidad eminente o intrínseca extraen su razón de ser los derechos humanos, cuyo titular no es la humanidad en su abstracción genérica ni un determinado tipo de hombre sino cada hombre en su personal concreción ⁽⁶²⁾.

Por eso, la afirmación y reafirmación de los derechos fundamentales -todos- parte del reconocimiento de que en el ser humano hay una dignidad que debe ser respetada en todo caso, cualquiera sea el ordenamiento jurídico, político, económico y social, y cualesquiera que sean los valores prevalentes en la colectividad histórica ⁽⁶³⁾.

Siendo así, el otro término de la ecuación debe ser la *servicialidad administrativa* que, a partir de la génesis etimológica de la palabra “administrar”, pone el acento en el carácter servicial de la Administración para la procura del bien común, entendido como el conjunto de condiciones de la vida social que posibilitan a los individuos y a las comunidades intermedias que ellos forman el logro más pleno de su perfección ⁽⁶⁴⁾.

⁽⁵⁷⁾ Daniel Hugo MARTINS - “No llamemos más administrados a las personas que habitan nuestro territorio”, en Anuario de Derecho Administrativo (Montevideo, 1996), tomo V, pág. 61 y sigtes.

⁽⁵⁸⁾ Eduardo GARCIA DE ENTERRIA y Tomás Ramón FERNANDEZ - “Curso de Derecho Administrativo” (Civitas, Madrid, 2004), tomo II, 9ª edición, pág. 19.

⁽⁵⁹⁾ Eduardo SOTO KLOSS - “La primacía de la persona humana, principio fundamental del Derecho público chileno”, en Estudios Jurídicos en memoria de Alberto Ramón Real (F.C.U., Montevideo, 1996), pág. 507 y sigtes.; y “Derecho Administrativo” (Edit. Jurídica de Chile, Santiago, 1996), tomo I, pág. 83 y sigtes.

⁽⁶⁰⁾ Carlos E. DELPIAZZO - “Dignidad humana y Derecho” (U.M, Montevideo, 2001), pág. 27 y sigtes.; Héctor GROS ESPIELL - “La dignidad humana en los instrumentos internacionales de derechos humanos”, en CATEDRA UNESCO DE DERECHOS HUMANOS - “Dignidad Humana” (Universidad de la República, Montevideo, 2003), pág. 9 y sigtes.; y José Aníbal CAGNONI - “La dignidad humana. Naturaleza y alcances”, en CATEDRA UNESCO DE DERECHOS HUMANOS - “Dignidad Humana” cit., pág. 65 y sigtes., y en Rev. de Derecho Público, Año 2003, Nº 23, pág. 11 y sigtes.

⁽⁶¹⁾ Jesús GONZALEZ PEREZ - “La dignidad de la persona y el Derecho Administrativo”, (Jurúa, Curitiba, 2007), pág. 6; y “La dignidad de la persona humana” (Civitas, Madrid, 1986), pág. 85 y sigtes.

⁽⁶²⁾ Arturo ARDAO - “El hombre en cuanto objeto axiológico”, en “El hombre y su conducta. Ensayos filosóficos en honor de Risieri Frondizi” (UPRED, Buenos Aires, 1980), págs. 73 y 74.

⁽⁶³⁾ Germán J. BIDART CAMPOS - “Teoría general de los derechos humanos” (Astrea, Buenos Aires, 2006), págs. 72 a 79.

⁽⁶⁴⁾ Carlos E. DELPIAZZO - “Derecho Administrativo Uruguayo” cit., pág. 7.

Tal servicialidad no es una mera expresión literaria carente de efectos prácticos sino que constituye un auténtico deber jurídico, con el significado ya sea de actuación, ya sea de abstención, y cuya infracción (de actuación o de abstención) conlleva efectos de sanción y, si origina daños, de reparación integral de los mismos ⁽⁶⁵⁾.

Los principios generales de Derecho proporcionan una base segura para direccionar el obrar debido ya que constituyen reglas de Derecho integrantes del "haz de la juridicidad" que cumplen una cuádruple función -directiva, interpretativa, integradora y constructiva- acorde a su condición de primeros criterios o fundamentos (piedras sillares) sobre los que se asienta el orden jurídico todo ⁽⁶⁶⁾.

Por lo tanto, el desafío de nuestros días pasa por la revalorización del bien común desde la perspectiva de los derechos fundamentales del hombre al que se debe servir, cuya eminente dignidad debe iluminar como criterio rector el ser (organización) y el quehacer (actividad) administrativos, facilitando una gobernanza efectiva y potenciando el ejercicio real de todos y cada uno de los derechos de quienes integran una comunidad local.

⁽⁶⁵⁾ Eduardo SOTO KLOSS - "La servicialidad del Estado. Base esencial de la institucionalidad", en "Estudios Jurídicos en homenaje al Prof. Mariano R. Brito" (F.C.U., Montevideo, 2008), pág. 331 y sigtes., especialmente págs. 338 y 339.

⁽⁶⁶⁾ Carlos E. DELPIAZZO - "Recepción de los principios generales de Derecho por el Derecho positivo uruguayo", en Actas del VII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo (Netbiblo, La Coruña, 2008), pág. 607 y sigtes., y en A.A.V.V. - "Los principios en el Derecho Administrativo Uruguayo" (A.M.F., Montevideo, 2009), pág. 31 y sigtes.