

MODULO II

HACIA UNA ADMINISTRACION ELECTRONICA

Prof. Dra. Esc. María José Viega¹

CONTENIDO

1. Introducción. 2. Sede y domicilio electrónico. 3. Notificaciones electrónicas. 4. Proyecto de ley de Administración Electrónica. 5. Conclusiones

¹ **Doctora en Derecho y Ciencias Sociales y Escribana Pública por la Universidad Mayor de la República Oriental del Uruguay (UDELAR).** Profesora de Informática Jurídica, de Derecho Informático y de Derecho Telemático en la UDELAR. Directora del Instituto de Derecho Informático de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República (agosto 2010- marzo 2013). Gerente de la Dirección de Derechos Ciudadanos de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC) – Presidencia de la República. Coordinadora del Grupo de Jurisprudencia del Instituto de Derecho Informático de la UDELAR. Posgrado de Derecho Informático: Contratos Informáticos, Contratos Telemáticos y Outsourcing en la Universidad de Buenos Aires. Experta Universitaria en Protección de Datos, UNED (ESPAÑA). Experta Universitaria en Administración electrónica, Universidad Operta de Cataluña (España). Ex - Profesora del curso en línea Derecho del Ciberespacio en la UDELAR. Ex - Profesora de Derecho de las Telecomunicaciones en la Universidad de la Empresa. Ex - Profesora en la Oficina Nacional de Servicio Civil (Presidencia de la República) del Curso Derecho de Internet. Ex - Profesora de los cursos de e-learning “Introducción al Derecho de las TICs”, “Documento y firma electrónica”, “Protección de datos” y “Contratos Informáticos” en Viega & Asociados. Directora del Estudio Jurídico Viega & Asociados (1992-2012). Miembro Honorario de la Asociación Paraguaya de Derecho Informático y Tecnológico (APADIT). Miembro Fundador del Instituto de Derecho Informático (UDELAR) y de FIADI Capítulo Uruguay. Miembro de la International Technology Law Association. Miembro de la International Association of Privacy Professionals. Autora del libro “Contratos sobre bienes y servicios informáticos”. Amalio Fernández, junio 2008 y del e-book “Marketing Comportamental en línea. El desafío de las cookies”. 2012 (publicado en www.viegasociados.com). Co-autora de los Libros: Lecciones de Derecho Telemático Tomo I y II (FCU, abril 2004 y mayo 2009); e-book “Documento Electrónico y Firma Digital. Cuestiones de Seguridad en las Nuevas Formas Documentales (junio 2005); “Marco normativo del Derecho Informático” (julio 2011); “Documento y firma. Equivalentes funcionales en el mundo electrónico”. 2012. Es autora de múltiples trabajos de su especialidad y conferencista a nivel nacional e internacional.

1. Introducción

Se utiliza el término administración electrónica o e-administración como sinónimo de gobierno electrónico, sin embargo hay quienes entienden que este último es un concepto más amplio, abarcando otras temáticas, como puede ser a modo de ejemplo la democracia electrónica.

El fenómeno de la sociedad de la información y las TIC's le impone a los poderes públicos la obligación de promover, en beneficio de los administrados, las comunicaciones electrónicas. El cumplimiento de esta obligación tiene una profunda justificación y raigambre constitucional, por cuanto, la mayoría de las Constituciones contemporáneas enuncian, entre los principios rectores de la organización y función administrativa, los de eficiencia y eficacia, de buen funcionamiento de las administraciones públicas y de los servicios públicos².

La Constitución uruguaya refiere a una "administración eficiente" en el artículo 60 y a una "buena administración" en el artículo 311.

Hay que tener presente que lo que la sociedad de la información implica para la Administración no se basa solamente en un cambio tecnológico, esto es muy importante y queremos hacer especial énfasis en ello. Desarrollar la Administración electrónica significa volver a pensar la Administración. Supone, nos dice David Sancho Royo³, la readaptación de los sistemas funcionales y estructurales de las propias Administraciones Públicas, lo que nos llevará a evaluar la necesidad previa de introducir procesos de reingeniería y de cambio organizativo paralelos al desarrollo de estrategias de Administración electrónica⁴.

Este cambio de paradigma organizativo para la Administración Pública implica la existencia de tres grandes áreas de impacto de las TIC's en las instituciones:

1. En las relaciones externas de la Administración y el Ciudadano.
2. En las estructuras internas, la reingeniería y transformación de las formas de actuación.
3. Impacto en el ámbito de los recursos humanos y la cultura organizativa.

² JINESTA LOBO, Ernesto. "Administraciones públicas electrónicas: retos y desafíos para su regulación".

³ SANCHO ROYO, David. "La Administración electrónica: modelos". Especialización en Administración electrónica de la Universidad Operta de Cataluña. Diciembre, 2011.

⁴ VIEGA, María José. "La administración electrónica en Uruguay". Derecho Informático. Jurisprudencia correspondiente al año 2012. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo, 2013.

Podemos decir que la Administración electrónica no consiste en continuar haciendo lo mismo que hacíamos hasta ahora pero utilizando tecnología, como afirma la OCDE⁵ “la tecnología es un facilitador, pero no una solución”.

En este sentido, Marin Puigpelat⁶ entiende que una propuesta efectiva consiste en ir más allá de la 'e'-lectrónica, para incorporar la 'r'-ed, la 'i'-nnovación y el 'c'-onocimiento y cree que la respuesta desde el gobierno y la gestión pública no puede ser solamente una respuesta de la 'e', cree que la fórmula tiene otras variables:

La 'r'. Vivimos en una sociedad-red; en este sentido, en los ámbitos teóricos de la ciencia política y de la administración, siempre nos han hablado de network y de la administración relacional. Ahora más que nunca necesitamos la red; por ello, hace falta que entendamos que el cambio en la sociedad se basa, en buena parte, en la articulación social por la vía de modelos red.

La "i". Vivimos en una sociedad en que uno de los factores que favorecen la competitividad de las organizaciones, de las empresas y, por lo tanto, de las administraciones, es nuestra capacidad de innovar, crear y emprender. Necesitamos una Administración, un Gobierno y una gestión con valores enfocados hacia la innovación y la capacidad de emprender desde una perspectiva operativa y estratégica.

La "c". Vivimos en una sociedad basada en el conocimiento como factor básico de producción y competitividad. La Administración es una organización que gestiona conocimiento, que puede acelerar el conocimiento o crear entornos. Por lo tanto, el conocimiento es objeto y sujeto. Necesitamos una Administración que gestione el conocimiento y el capital intelectual desde todas las vertientes.

La Comisión Europea define la Administración electrónica en su “Comunicación sobre el papel de la Administración electrónica en el futuro de Europa” en los siguientes términos: “uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las Administraciones Públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas”.

En este sentido –dice Agustí Cerrillo i Martínez⁷- se puede afirmar que la Administración electrónica tiene un carácter poliédrico en la medida que, para avanzar en su desarrollo, no es suficiente con incorporar los medios electrónicos

⁵ OCDE (2003). “Engaging citizens online for better policy-marketing”. Policy Brief (march, p.1).

⁶ MARIN PUIGPELAT, Jordi. r+i+e+c –gobierno, gobierno y la gestión pública en la sociedad del conocimiento. Gobernanza. Revista Internacional para el Desarrollo Humano. Edición 22 | martes 19 de abril de 2005 | ISSN 1697-5669.

⁷ CERRILLO I MARTINEZ, Agustí. “Derecho y Administración electrónica”. Especialización en Administración electrónica de la Universidad Operta de Cataluña. Noviembre, 2011.

en la actividad de las administraciones públicas; también es necesario un cambio en la cultura administrativa, impulsado por un liderazgo claro y decidido y acompañado de un marco regulador.

El Dr. Felipe Rotondo destaca que: “Lo que más importa es que se trata a las personas acorde con su dignidad: “el administrado” es el centro del sistema y no objeto de la acción administrativa”⁸.

Los objetivos de los proyectos de una e-administración se focalizan en la obtención de resultados, que sin dudas son altamente favorables y podemos realizar la siguiente enumeración:

- a) 24 por 7. Con la e-administración el acercamiento del aparato administrativo a los ciudadanos es de tal magnitud que irrumpe y penetra, sin violentarlo, en el sagrado recinto del hogar o del lugar de trabajo, permitiendo que el administrado pueda relacionarse electrónicamente las 24 horas del día, los 7 días de la semana y los 365 días del año, sin enfrentar las barreras y restricciones inherentes a los horarios de atención y de servicio⁹.
- b) Ahorro de costos. Los costosos proyectos para implantar una Administración electrónica se amortizan a mediano y largo plazo como consecuencia de la eficacia administrativa.
- c) Expedientes administrativos más ágiles. Sin lugar a dudas la gestión documental electrónica acorta los procesos administrativos, pudiendo circular los documentos electrónicos en forma más ágil y eficiente.
- d) Suprime barreras geográficas. En un país donde existe centralización administrativa en muchos niveles, la posibilidad de comunicarse con el Estado en forma telemática es una herramienta relevante. Sin importar donde me encuentre, puedo realizar el trámite desde la comodidad de mi hogar.
- e) Alcanzar más crecimiento y desarrollo. Por derivación de todos los elementos anteriores y su combinación con el resto de factores concurrentes en la Sociedad de la Información y el conocimiento, uno de los indicadores utilizados actualmente para determinar el grado de desarrollo de una sociedad es la intensidad con que una sociedad es más moderna y avanza cuanto mayor sea su grado de Administración electrónica¹⁰.

⁸ ROTONDO, Felipe. “Incidencia de las nuevas tecnologías en la organización administrativa: la gobernanza electrónica.

⁹ JINESTA LOBO, Ernesto. “Administraciones públicas electrónicas: retos y desafíos para su regulación. IVSTITIA, Año 22, N° 261 – 262.

¹⁰ GAMERO CASADO, Eduardo. “El derecho administrativo ante la era de la información”. Introducción del libro “la ley de administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley 1172007 de 22 de junio, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos”. Coordinadores Eduardo Gamero Casado y Julián Valero Torrijos. Páginas 29 y siguientes.

Ahora bien, no es nada sencillo transformar la actividad administrativa, volver a pensarla pero desde la inmaterialidad, inmaterialidad de los documentos, de los expedientes, de las resoluciones, de la innecesaria toma presencial de decisiones, del trabajo compartido virtualmente y un sin número más de paradigmas que han cambiado y debemos cambiarlos en la Administración. Cambió la concepción del espacio, del tiempo y del acceso¹¹. Esto nos enfrenta a dificultades y crea inconvenientes, entre los que podemos mencionar:

- a. La necesidad de formación del servidor público. Es necesario que todos los funcionarios estén formados para afrontar estos cambios, que participen en los procesos, nadie mejor que ellos podrán ayudar en la toma de decisiones referente a la mejor operativa. Al involucrarlos en los cambios operacionales, los involucramos también en un cambio de mentalidad, sin ellos, cualquier implantación tecnológica será infructuosa. Tengamos en cuenta que con seguridad deberán operarse cambios en los puestos de trabajo, dejando de realizarse tareas repetitivas para incentivar la labor creativa.
- b. La necesidad de un alto presupuesto. Las necesidades de hardware, software, redes, desarrollos de diferentes tipos, sin lugar a dudas son muy costosos, por lo que los organismos públicos tienen que prever en adquisición, mantenimiento, sistemas de seguridad de equipos y sistemas que se utilicen.
- c. Problemas de interoperabilidad. Si bien existen problemas técnicos para que los equipos y programas interoperen, teniendo en cuenta si se trata por ejemplo de software libre o propietario, se entiende que las mayores dificultades son relativas a la interoperabilidad organizacional. Romper con el concepto que tiene el funcionario o la organización de que la información es de su propiedad, es un cambio de mentalidad fundamental. Compartir la información y que ésta fluya en beneficio del ciudadano es el gran paso a dar en los procesos de administración electrónica.
- d. Resistencia de “las jurídicas” y también de los ciudadanos. Las áreas jurídicas de la Administración –abogados y escribanos- tienen un mayor arraigo al papel y sus formalismos que otras profesiones. El mundo digital, que tan poco se conoce, genera desconfianzas y plantea cuestiones de seguridad. Pero también los ciudadanos temen realizar pagos en línea, o temen por la seguridad del uso de su firma electrónica o de sus datos personales.
- e. Brecha digital. Los problemas de acceso no son solo económicos, sino también culturales y técnicos. El Plan Ceibal ha tenido la virtud de trabajar

¹¹ VIEGA, María José y RODRIGUEZ, Beatriz. “Documento y firma. Equivalentes funcionales en el mundo electrónico. Ley N° 18.600 – Decreto N° 436/2011”. CADE. Montevideo, 2012.

en este sentido, proporcionando conectividad, pero también fomentando el trabajo colaborativo en la familia, donde cambia el paradigma educacional y los hijos enseñan a sus padres el manejo de la tecnología.

- f. Problemas técnicos para satisfacer exigencias jurídicas. Las herramientas tecnológicas cumplen con las exigencias jurídicas vinculadas a la integridad del documento, su inalterabilidad, la autenticidad o autenticación en origen y en destino, la conservación, la confidencialidad, el no rechazo o no repudio en origen y en destino y el fechado¹².

La administración electrónica está fundamentada en una serie de principios. El Dr. Marcelo Bauzá distingue los principios técnico-organizacionales y los principios político-jurídicos¹³.

Respecto a los técnico-organizacionales refiere a:

- a. Implantación gradualista: la implantación de e-gobierno es un proceso gradual, no es rápido ni fácil.
- b. Reingeniería de los procesos tradicionales: en la actual instancia de informatización administrativa, solamente estandarizando primero, para luego automatizar los procesos, permitirá el pasaje a una etapa más avanzada.
- c. Economía y transversalidad: la simplicidad de las soluciones logradas, así como el grado de integración obtenido en los diferentes trámites, abren poderosos caminos de aligeramiento a la complejidad de la Administración, guiando al ciudadano en sus diversas y concretas tramitaciones.
- d. Seguridad: hay que ser conscientes que en este campo no existe el riesgo cero. Hay que tener en cuenta la protección de datos, la firma electrónica, los derechos de autor, el combate a la criminalidad informática, etc.
- e. Difusión, publicidad e investigación: debido a la magnitud del proyecto es necesario conocer el grado de penetración de la informática dentro del Estado y la sociedad en general, las mejores estrategias utilizadas en otras latitudes, entre otros.

Los principios político-jurídicos los divide en:

- a. Información ciudadana y acceso a la información pública: son dos aspectos

¹² GAMERO CASADO, Eduardo. "El derecho administrativo ante la era de la información". Ob. Cita, páginas 33 y 34.

¹³ BAUZA REILLY, Marcelo. "La Administración electrónica a la luz de los principios". Libro Administración electrónica. Lorenzo Cotino Hueso y Julián Valero Torrijos (Coordinadores). Tirant lo Blanch. Valencia, 2010. Páginas 47 y siguientes.

en principio diferenciables, aunque íntimamente conectados. Es deber del Estado procurar que sus habitantes estén plenamente informados acerca de lo que acontece en su seno, en particular sobre las acciones de sus gobernantes y administrados. El derecho de acceso adquiere facetas más elaboradas que la simple posibilidad de obtener una documentación o un informe de la órbita estatal. Implica el derecho de acceder libremente a la Red, sin discriminación de sexo, condición, característica físico-psíquica, edad o lugar de residencia.

- b. **Transparencia:** definitivamente asociado con la publicidad de los actos y negocios públicos, a la vez que eficaz antídoto frente a la corrupción del Estado. La transparencia tiene en la tecnología un aliado poderoso ya que permite el acceso a distancia y la fácil recuperación de la información.
- c. **Servicio:** el servicio que brinde el Estado debe ser eficaz, lo que supone contar con los mejores instrumentos disponibles en el actual estado evolutivo de la técnica y arte de que se trate.
- d. **Participación ciudadana:** el e-citizen o administración ciudadana es un escalón superior del e-gobierno, donde el administrado es realmente protagonista y beneficiario mayor del cambio producido. No es suficiente la tecnificación del Estado “para adentro”, sino que cabe operar toda suerte de “activismos” de los beneficiarios o usuarios del servicio, de un modo radicalmente más fuerte que en el pasado.
- e. **Alfabetización informático-telemática:** todos estos principios necesitan un alto grado de involucramiento popular y por tanto es necesario educar en el uso de las TICs.

Analizaremos posteriormente los principios esgrimidos en el proyecto de ley que se analiza en el Parlamento Nacional.

También es interesante tener en cuenta que los gobiernos están centrados en aplicar tecnologías para mejorar su gestión y se encuentran principalmente abocados al uso de Internet. Algunos han incursionado, por ejemplo, en la utilización de las redes sociales. Pero hoy por hoy, las comunicaciones móviles han tenido un impresionante desarrollo y una penetración social aún más impactante. Por este motivo, se está pasando del e-government al m-government, o también podemos hablar de la administración electrónica a la administración móvil, si nos afiliamos a un concepto más restrictivo. Continuaremos refiriéndonos a m-government por considerarlo la terminología más utilizada.

El Gobierno móvil (mGovernment) puede definirse como una estrategia y su aplicación, que implica la utilización de toda la tecnología inalámbrica y móvil, servicios, aplicaciones y dispositivos para mejorar los beneficios a las partes

involucradas en la administración en línea: ciudadanos, empresas y todas las unidades del gobierno (Kushchu 2003)¹⁴.

El mobile government es la extensión o devenir natural de la Administración electrónica, porque el número de personas que utilizan celulares con conexión a internet crece rápidamente y hemos incorporado este dispositivo a nuestra vida cotidiana de una manera increíble, casi podría decir que no podemos prescindir de él, al punto que regresamos a buscarlo si lo olvidamos en nuestra casa.

Una cuestión a plantearse es si ¿el mGovernment reemplaza las actividades de administración electrónica? Creemos que no. La Administración ofrece servicios a través de una red cableada, con plataformas inteligentes. El valor del mGovernment está dado por la movilidad de los ciudadanos, empresas y también ciertas actividades de los organismos del Estado, como por ejemplo actividades en las cuales hay que actuar en tiempo real, como crímenes o accidentes.

Algunas de las características de la tecnología móvil son¹⁵:

- a. Liberación de la información instantánea: los usuarios suelen llevar los dispositivos móviles siempre encendidos. Esto permite dar una advertencia o un recordatorio en forma rápida y específica.
- b. La recopilación rápida de información: la capacidad de acceder a información mientras están en movimiento es una de las principales características de las aplicaciones de gobierno móviles. Esto permite a los oficiales y funcionarios públicos recopilar la información necesaria con rapidez para proporcionar un servicio más eficiente y eficaz al público.
- c. Transacciones móviles: las transacciones son partes esenciales de los negocios. En la actualidad, muchas empresas están explorando la posibilidad de adoptar el comercio móvil, y algunas organizaciones no gubernamentales ya han tomado la iniciativa de aprovechar esta oportunidad. Por ejemplo: pagos de peaje o estacionamiento con el celular.
- d. El intercambio rápido de información: en muchos casos la velocidad del intercambio de información es importante, pero no crítico. Estas aplicaciones son vistas como la mejora de la comodidad de los usuarios.
- e. La lucha contra la delincuencia: para luchar mejor contra la delincuencia es necesaria la cooperación de los ciudadanos en proporcionar información.

Respecto a las características del mGovernment se destacan:

¹⁴ KUSHCHU, Ibrahim y KUSCU, M. Halid. "Mobile Government". <http://www.mgovernment.org/>
Página visitada 15 de julio de 2012.

¹⁵ KUSHCHU, Ibrahim y KUSCU, M. Halid. "Mobile Government". <http://www.mgovernment.org/>
Página visitada 15 de julio de 2012.

- Mejora la adopción de los servicios en línea del gobierno por los ciudadanos a través de la mayor comodidad que ofrece. Los ciudadanos pueden utilizar los servicios en línea no gubernamentales sólo "en cualquier momento", sino también "en cualquier lugar".
- Los dispositivos móviles –como ya mencionamos- siempre están encendidos. Esta es una diferencia importante con las computadoras.
- Los dispositivos móviles están diseñados para llevarse a todas partes.
- Mejor precisión y personalización del contenido dirigido a los usuarios porque a diferencia de una computadora que se puede compartir entre varios usuarios, los dispositivos móviles están diseñados para ser utilizado por un único usuario.
- Se llega a un mayor número de personas y una audiencia variada a través de ellos.

Pero el mGovernment plantea una serie de problemas, o quizá sea mejor hablar de desafíos, que podemos resumirlos de la siguiente forma:

1. La evolución de las tecnologías de Internet móvil, normas y protocolos es cada día más rápida y las aplicaciones más sofisticadas.

2. Es un dato de la realidad la adopción de aplicaciones de Internet móvil y servicios por parte de particulares y empresas.

3. Hay básicamente dos cuestiones importantes relacionadas con la transición de la administración electrónica a mGovernment¹⁶:

- m-government es inevitable. Las principales fuerzas que influyen en la adopción de éste incluyen:
 - los avances tecnológicos actuales en las áreas de Wireless, World Wide Web e Internet,
 - beneficios que se obtendrían porque los modelos de negocio que se derivan de estos desarrollos tienen un valor añadido, y
 - el aumento de las expectativas de los ciudadanos por unos servicios públicos mejores y más convenientes.

¹⁶ KUSHCHU, Ibrahim y KUSCU, M. Halid. "Mobile Government". <http://www.mgovernment.org/>
Página visitada 15 de julio de 2012.

- m-government será de cortesía a la administración electrónica. Algunos de los servicios que son mGovernment son repeticiones de los servicios de la administración electrónica en las plataformas móviles.

Esta relación entre la administración electrónica y el gobierno móvil puede ser una preocupación para los países que tienen grandes y costosos desarrollos en gobierno electrónico, porque ahora deberán repensarlo para las redes móviles. Para quienes están comenzando, es una excelente oportunidad de analizar los proyectos desde los dos puntos de vista y conjugarlos para un mejor servicio al ciudadano.

4. Hay desafíos muy importantes, como el desarrollo de infraestructura, la privacidad y la seguridad, los asuntos legales, la tasa de penetración y accesibilidad de los móviles.

Para que el mGovernment florezca, la infraestructura de tecnología de la información debe estar presente. Esta infraestructura es a la vez física y "blanda". La infraestructura física se refiere a la tecnología, equipamiento y la red, requeridos para implementar mGovernment. Igualmente importantes son las infraestructuras blandas, tales como los arreglos institucionales y de software que hacen posibles las m-transacciones¹⁷.

Hay que reconocer que el móvil es más que otro mecanismo de entrega. Mobile trae un nuevo conjunto de capacidades, tales como servicios de localización GPS, cámaras, control remoto, y ensayos que pueden ser aprovechados para redefinir el cómo, qué, cuándo y dónde se prestan los servicios.

Para el año 2014, "de acuerdo con Gartner, el 90 por ciento de las organizaciones soportarán a las aplicaciones corporativas en los dispositivos personales. En el panorama móvil actual más de 1 billón las personas disponen de dispositivos móviles. La aplicación para la Tienda iPhone cuenta con más de 350.000 aplicaciones activas y las descargas de las aplicaciones asciende a más de 10 mil millones (sólo 6,9 millones de personas viven actualmente en la planeta). Es por eso que Gartner pone las tablets y aplicaciones móviles en su lista de las 10 tecnologías que las empresas deben invertir en el 2011"¹⁸.

La prestación de servicios móviles es aún más avanzada en el nivel internacional. En muchos países en vías de desarrollo los teléfonos móviles son a menudo la única conexión a Internet y un sencillo mensaje de texto puede tener un impacto significativo. En África, por ejemplo, una plataforma llamada mHealth childCount faculta a las comunidades para mejorar la supervivencia infantil y salud materna mediante el uso de mensajes de texto SMS para facilitar y coordinar las

¹⁷ KUSHCHU, Ibrahim y KUSCU, M. Halid. "Mobile Government". <http://www.mgovernment.org/>
Página visitada 15 de julio de 2012.

¹⁸ "Government in a mobile world". The Research Foundation of State University of New York.

actividades basadas en la comunidad de proveedores de atención médica. El objetivo es ayudar a reducir la mortalidad infantil y materna, en un 66% y 75% respectivamente, mediante la vigilancia activa de los niños, la desnutrición, el paludismo y otras enfermedades infantiles. (...) Singapur, un líder mundial en la administración electrónica, tiene disponibles cerca de 350 servicios públicos móviles¹⁹.

5. Son muy importantes los temas de seguridad y autenticación a través de la tecnología móvil. De hecho, ya existen dispositivos que permiten utilizar reconocimiento biométrico, por tanto se estaría utilizando una firma electrónica regulada en nuestra Ley N° 18.600 de octubre de 2009.

Motorola Atrix Android smartphone with fingerprint reader – review, es un ejemplo de ello. Tiene un lector biométrico de huella dactilar para que sea fácil desbloquear el teléfono mientras que proporciona una mayor seguridad²⁰. También el teléfono Fujitsu tiene un lector de huellas digitales y dicen que es mejor que el Atrix de Motorola. El Fujitsu tiene una platina de contacto localizado en el centro de la mitad superior de la parte posterior del teléfono, mientras que el Motorola colocó una platina deslizable sobre el borde superior de la unidad portátil. Así, el Fujitsu debería ser más fácil de usar debido a un sensor de un formato más cómodo en un lugar más natural en el dispositivo. Los dispositivos móviles ya contienen el hardware necesario para ofrecer dos modalidades: una cámara biométrica para el reconocimiento facial y un micrófono para la voz. Estas modalidades presentan problemas que no suelen asociarse con la biometría de huella dactilar -en el caso de los retos de reconocimiento facial incluyen la iluminación y la fotografía un truco muy publicitado, para la voz, el ruido de fondo puede ser un problema - pero ofrecen la ventaja de que el hardware es "libre" y nunca va a ser arrancado de los dispositivos móviles. Eso es toda una ventaja, y apunta a por qué la cara y biometría de voz son los principales candidatos para el terminal biométrico²¹.

Aplicaciones para smartphone, tablet u otros dispositivos con Android 2.2 o superior. VeriFinger Embedded es una tecnología de identificación de huellas digitales diseñada para desarrolladores de sistemas biométricos móviles e integradores. El algoritmo es tolerante a la huella dactilar traslación, rotación y deformación, e incluye la determinación de la calidad de imagen²².

Otro sistema es el sensor de huellas dactilares SDK de Android para teléfonos inteligentes de AuthenTec. Estamos en la misma posición de la gallina o el huevo ya que tenemos los teléfonos NFC, donde no hay servicios suficientes para la NFC y por lo que no es suficiente la demanda del público y los fabricantes de equipos

¹⁹ "Government in a mobile world". The Research Foundation of State University of New York.

²⁰ <http://www.mobilityfeeds.com/mobility-feed/2011/03/motorola-atrrix-android-smartphone-with-fingerprint-reader-review-google-froyo.html> Página visitada 15 de Julio de 2012.

²¹ <http://securlinx.blogspot.com/2012/02/fujitsu-ultra-high-spec-smartphone.html> Página visitada 15 de Julio de 2012.

²² <http://www.tsimplifica.com/es/product/aplicaciones-embebidas-para-smartphone-tablet-u-otros-dispositivos-con-android-22-o-superior> Página visitada 15 de Julio de 2012.

originales han ido tan lento como el desplazamiento de los continentes, para poner en práctica las nuevas tecnologías fuera de los procesadores, memoria RAM, gráficos y pantallas. La misma situación parece ser que azota sensores de huellas digitales que se están implementando en los teléfonos inteligentes. La respuesta es que los desarrolladores den el primer paso con el nuevo SDK y añadan el sensor de soporte para autenticación de huellas digitales. Cuando hay suficientes aplicaciones en el Android Market, los fabricantes de teléfonos OEM verán el sensor de autenticación de huellas digitales como un rasgo diferencial que desean agregar a sus teléfonos inteligentes. Sin embargo, puede ser una decisión difícil para llegar a los desarrolladores utilizar el sensor de huellas digitales de autenticación, funcionalidad SDK y pasar el tiempo extra de desarrollo cuando no se puede usar todavía²³.

Hay un creciente interés en el concepto de movilidad y las diversas cuestiones que se plantean en "ser móvil", tanto para el individuo y la organización (Kakihara, 2003). Los desafíos que esto plantea a los gobiernos es considerable, por ejemplo, ¿cómo serían las actividades del gobierno en una nueva forma "always-on"? y ¿cómo puede el gobierno explotar el posibilidad de una fuerza de trabajo más conectado, receptivo y fluido (Maio, 2002)? Mientras que los esfuerzos de la administración electrónica convencional se han centrado en facilitar el acceso a servicios a través de portales de Internet, pero hasta el momento no se dirigió a la movilidad del propio gobierno o de la sociedad en general²⁴.

2. SEDE Y DOMICILIO ELECTRONICO

Hay autores²⁵ que entienden que el concepto de Sede electrónica es un nuevo concepto, creado para el ámbito de la Administración electrónica. Esto ha sido necesario debido a la falta de conceptualización de los organismos públicos en cuanto a la importancia de la información publicada en sus sitios web para los ciudadanos, considerándola meramente informativa u orientativa.

Isacc Martín Delgado no comparte ese criterio y entiende que la sede electrónica no es un concepto distinto en sustancia del concepto de sede administrativa convencional. "Como línea tendencial (y aunque es evidente que se trata simplemente de un objetivo a medio plazo que no puede considerarse cumplido hoy en día), la sede administrativa electrónica debe ser capaz de dar cobertura a los mismos servicios y de llevar a cabo las mismas funciones que la sede

²³ <http://www.nfcumors.com/08-04-2011/first-commercial-fingerprint-sensor-sdk-for-android-smartphones-has-arrived-thanks-to-authentec/> Página visitada 15 de Julio de 2012.

²⁴ SONG, Gang. "Transcending e-Government: a Case of Mobile Government in Beijing". <http://mobility.qrchina.com> Página visitada 15 de Julio de 2012.

²⁵ BOCANEGRA, JOSÉ Manuel y BOCANEGRA GIL, Borja. "La administración electrónica en España. Implantación y régimen jurídico". Atelier Libros Jurídicos. Barcelona, 2011. Página 271.

administrativa convencional, como espacios en el marco de los cuales se desarrollan las relaciones jurídico-administrativas”²⁶.

Buscando una solución al tema planteado por Bocanegra en Uruguay se aprobó el Decreto N° 177/013, de 11 de junio de 2013 de simplificación de trámites. El artículo 3° estableció la obligación de los organismos de publicar en el sitio web y en el Portal del Estado Uruguayo cada uno de los trámites que ofrecen, sus requisitos, el costo total que se debe abonar y el plazo máximo de duración del trámite. Los organismos no pueden solicitar información o documentación extra a la que figura en el sitio web²⁷.

Pero, como veremos más adelante, el concepto de sede electrónica que regula el proyecto de ley de administración electrónica coincide con el de Delgado, si bien ésta difiere de la regulación española que califica a la sede como la dirección electrónica disponible para los ciudadanos.

Lo que la ley española denomina dirección electrónica son, y así se establece en el Anexo de definiciones de la Ley 11/2007, “las señas identificativas de un sistema electrónico desde el que se provee información y se ofrecen servicios en una red de telecomunicaciones, esto es, un dominio de Internet, un portal web. La dirección electrónica es por tanto, la puerta de acceso a la sede”²⁸.

La sede electrónica es un aspecto fundamental en el desarrollo de la administración electrónica y se va a ir construyendo en forma gradual, a medida que se vayan incorporando diferentes sistemas que permitan realizar todas las tareas que se realizan en la sede física. Esto es: obtención de información y descarga de documentos, presentación de solicitudes y realización e la totalidad del trámite en forma telemática, posibilidad de identificarse, notificarse, siendo también una herramienta de acercamiento con el ciudadano, dando transparencia y posibilitando la participación, debiendo para todo ello mejorar, sin duda, el funcionamiento interno de la Administración.

3. NOTIFICACIONES ELECTRONICAS

Las notificaciones electrónicas se enmarcan en un ámbito general que son las comunicaciones electrónicas entre el Estado y los administrados. Desde este punto de vista podemos encontrar la información contenida en los sitios web, cuya

²⁶ DELGADO, Isaac Martín. “Concepto y régimen jurídico de la sede (administrativa) electrónica”. Capítulo del libro “Administración electrónica” coordinado por Lorenzo Cotino Hueso y Julián Valero Torrijos. Derecho y tic´s. Tirant lo Blanch. Valencia, 2010. Página 502.

²⁷ VIEGA, María José. “Módulo1. El desarrollo del gobierno electrónico en Uruguay”. Material realizado para la Facultad de Derecho (UDELAR).

²⁸ DELGADO, Isaac Martín. “Concepto y régimen jurídico de la sede (administrativa) electrónica”. Ob. Cit. Página 504.

problemática muchas veces se centra en los contenidos, pero también es relevante la accesibilidad.

La Administración electrónica necesita no solamente un cambio en la gestión interna, sino la posibilidad de intercambio documental por vía telemática, para prescindir del soporte papel en el relacionamiento con las personas. En términos generales, carece de sentido que en la interna se implementen procesos electrónicos y el procedimiento administrativo electrónico, para concluir comunicándose con las personas con documentos impresos.

Eduardo Gamero Casado entiende que son muchas las razones por las que es preciso impulsar las notificaciones telemáticas, pero se centra especialmente en dos, una relativa a los ciudadanos particulares o sujetos individuales y otra relativa a las empresas que han de relacionarse con la Administración. En el caso de los ciudadanos, los domicilios permanecen desocupados la mayor parte del día, siendo muy importante que existan nuevos mecanismos para que los ciudadanos puedan descargarlas de un servidor donde se encuentren disponibles a lo largo de todo el día. En relación con las empresas resulta más eficiente porque reduce costes y los tiempos de gestión sin suponer correlativamente un incremento en los gastos²⁹.

“Son relevantes los intentos de imponer soluciones técnicas a los problemas técnicos reales de la E-Adm., pero deberían hacerse con el entendimiento de que esos problemas técnicos se producen en un contexto político y cultural. De múltiples formas, uno de los contextos principales es el de la “confianza” La limitación de la visión técnica consiste en que la confianza se contempla sólo como algo relacionado con la fiabilidad del sistema de proceso de datos (incluyendo los aspectos sobre seguridad) más que con una noción más amplia, más aceptada socialmente. Así, vemos que el uso técnico de “confianza” en la noción del gobierno del Reino Unido está más relacionada con los asuntos de prueba que con otro concepto más amplio: Los Servicios de Confianza son los medios por los que los usuarios de la Administración electrónica (tanto usuarios gubernamentales como clientes) pueden cumplir sus obligaciones (vinculantes o menos formales) por medios electrónicos y, si fuera necesario, proporcionar una prueba técnica para resolver cualquier discrepancia”³⁰.

La realización de notificaciones y comunicaciones electrónicas necesita garantías técnicas, pero también un marco normativo que les otorgue validez y eficacia.

²⁹ GAMERO CASADO, Eduardo. “Las notificaciones electrónicas” Universitat Oberta de Catalunya. Material docente de la Especialización en Administración electrónica.

³⁰ LEITH, Philip. “Comunicaciones electrónicas gubernamentales: ¿una cuestión de confianza? Capítulo II del libro Gobierno, Derecho y Tecnología: las actividades de los poderes públicos. Fernando Galindo (coordinador). Thomson-Civitas. España, 2006. Página 52.

Carlos Barriuso Ruiz entiende que estas relaciones y la información que se comparte en línea en esta interacción, requeriría³¹:

- a) Entrega y almacenamiento estable y seguro, con servicios fiables, eficaces, rápidos y sencillos.
- b) Protección de la confidencialidad de la información contenida en el mensaje para que sólo el receptor designado pueda entender el mensaje.
- c) Protección de la información en todos los niveles.
- d) Protección de la integridad del mensaje original, fiel a su contenido.
- e) Identidad y autenticación digital unívoca de las partes intervinientes en la vida legal del documento, que determine quién lo elabora, lo envía, lo recibe, lo almacena, etc.
- f) Fechado indubitable de la elaboración, transmisión y recepción del documento; cuando se elabora, se envía, se recibe, se almacena, etc.
- g) Almacenamiento estable, con protección, conservación y control de accesos al documento.
- h) Definición de privilegios para el acceso. Creación y gestión de claves. Uso de criptografía. Soluciones de autenticación. Control de acceso a aplicaciones, etc.
- i) Usabilidad y disponibilidad del formato y aplicación elegida, que permita fácil y eficazmente la comprensión de los procesos, uso y utilidad.
- j) Establecimiento de registros de auditoría completos para verificar los requisitos legales y técnicos de los documentos.
- k) Identidad digital, mediante la identificación del autor que garantice la autoría del documento. Registrando los rasgos personales necesarios para la caracterización singular frente a los demás, y determinando la verificación de estos, que vincule unívocamente al firmante.
- l) Aplicaciones y formatos compatibles e interoperables. Con diseño para trabajo on-line y off-line.
- m) Gestión de procesos en la generación, tratamiento, transmisión y presentación de datos de forma segura y fiable.

³¹ BARRIUSO RUIZ, Carlos. "Administración electrónica". Dykinson. Madrid, 2007. Páginas 57 y siguientes.

- n) Respeto de los derechos y libertades.
- o) Conexión de datos rápida y permanente, con disponibilidad general y universal.
- p) Seguridad de las redes y de la infraestructura necesaria.
- q) Otras.

En la normativa española se encuentran reguladas en el artículo 28 de la Ley 11/2007, la cual tiene su antecedente en el derogado artículo 59.3 de la Ley 30/1992, que a su vez se introdujo por una reforma incorporada en el año 2001.

En nuestro país la primera norma sobre comunicaciones electrónicas la encontramos en la Ley N° 16.226 de 29 de octubre de 1992, que en el artículo 384 establecía: *“Las comunicaciones procesales a las partes podrán efectuarse también por medios electrónicos o de similares características. Los documentos emergentes de la trasmisión, constituirán documentación auténtica que hará plena fe a todos sus efectos, siendo de aplicación lo dispuesto en el artículo 130 de la ley 16.002, de 25 de noviembre de 1988. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo determinará y reglamentará la forma en que se practicarán las mismas”*.

Posteriormente, por Ley N° 16.736, de 5 de enero de 1996, artículo 696 se estableció que: *“La notificación personal de los trámites y actos administrativos podrá realizarse válidamente por correo electrónico u otros medios informáticos o telemáticos, los cuales tendrán plena validez a todos los efectos siempre que proporcionen seguridad en cuanto a la efectiva realización de la diligencia y su fecha”*.

Por Ley N° 18.237 de 20 de diciembre de 2007 se autoriza el uso de domicilio electrónico constituido en todos los procesos judiciales y administrativos que se tramitan ante el Poder Judicial, con idéntica eficacia y valor probatorio que su equivalente convencional. La Suprema Corte de Justicia lo reguló mediante las Acordadas:

- a. N° 7.648 de 20 de abril de 2009, se complementan las Acordadas N° 7.637 y N° 7.644 sobre notificaciones e intimaciones electrónicas;
- b. N° 7.644 de 20 de febrero de 2009, se implementa la intimación electrónica;
- c. N° 7.637 de 17 de setiembre de 2008, se implementa la notificación electrónica para los asuntos llevados a cabo ante el Poder Judicial.

Por Ley N° 18.719 de 27 de diciembre de 2010 artículo 666 se autoriza el uso de: expediente electrónico, documento electrónico, clave informática simple, firma electrónica, firma digital, comunicaciones electrónicas y domicilio electrónico

constituido en todos los procesos jurisdiccionales que se tramitan ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, con idéntica eficacia jurídica y valor probatorio que sus equivalente convencionales.

La Ley N° 19.149, de 24 de octubre de 2013 estableció en su artículo 367: *“Autorízase el uso de domicilio electrónico constituido en los procedimientos administrativos que se tramiten ante la Dirección General Impositiva y el Banco de Previsión Social, con idéntica eficacia jurídica y valor probatorio que el previsto en el artículo 27 del Código Tributario. El Poder Ejecutivo reglamentará su uso y su implantación.”*

A nivel reglamentario, el Decreto N° 276/013, de 3 de setiembre de 2013, en el capítulo IV regula las comunicaciones y notificaciones electrónicas y para estas últimas establece tres posibilidades: la sede electrónica, el correo electrónico y un mecanismo residual que implica cualquier otro mecanismo idóneo.

4. PROYECTO DE LEY DE ADMINISTRACION ELECTRONICA

El uso y la aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones hacen posible acercar la Administración a los ciudadanos y con ello el legislador remueve el obstáculo que para la participación en la vida política, social y económica supone la barrera que levanta el tiempo y el espacio en la relación del ciudadano con la Administración, es decir, disminuye la distancia entre la Administración y el ciudadano y disminuye el tiempo que hay que dedicar a la relación con ella para la realización de muchos trámites de la vida diaria que empiezan a veces por la necesidad de una primera información que exige un desplazamiento inicial, más los sucesivos desplazamientos y tiempo que se dedican a posteriores trámites a hacer con la Administración para las actividades más elementales³².

Con relación al nombre de la ley se pretende retomar lo que se decía al inicio, hay una controversia entre lo que se entiende por Gobierno Electrónico y Administración Electrónica, no existiendo una posición unánime sobre cuáles podemos considerar que constituyen los elementos esenciales de la Administración Electrónica.

Resulta interesante el comentario que se realiza sobre la Ley española 11/2007, la cual constituye sin duda la principal fuente del proyecto de ley uruguayo a estudio del Parlamento: “Una prueba evidente de este relativo desconcierto nos la ha proporcionado el propio legislador. Lo que hoy en día es uno de los pilares de la

³² AVILA RODRIGUEZ, Carmen María. “El derecho ciudadano a una buena administración”. Libro El derecho de la ciudadanía a una buena administración. La Administración Electrónica. Dirección de Francisco Gutiérrez Rodríguez. Edita Oficina del Defensor del Ciudadano. Página 62.

Administración Electrónica en España, la Ley 11/2007 de 22 de junio, que entre otros no menos importantes temas establece, en su Título II, el Régimen Jurídico de la Administración electrónica, en los primeros anteproyectos recibió la denominación de Ley de Administración Electrónica –denominación que se sigue usando por parte de un importante sector de la doctrina científica y en los foros de Internet- siendo finalmente aprobada por las Cortes con la denominación de ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, que en mi opinión y como en su momento analizaremos, aunque no muy afortunada, es una denominación más adecuada que la original, en relación a lo que la Ley representa. Y considero que esta denominación, aunque sea manifiestamente mejorable, es más adecuada que la de Ley de Administración Electrónica, porque mantener este título habría supuesto asignar el nombre del todo a una parte³³.

En el caso uruguayo se ha hecho el proceso inverso, los primeros anteproyectos hablaban del Derecho de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, siguiendo la ley fuente, para finalmente, enviarse al Parlamento como Ley de Administración Electrónica.

¿Por qué Uruguay necesita una ley de Administración electrónica? Se entiende que nuestro país ha avanzado legislativamente en materia de derecho informático, pero lo ha hecho hasta el momento en forma temática, de forma tal que se han aprobado normas respecto a protección de datos personales, acceso a la información pública, seguridad de la información, documento y firma electrónica e intercambio de información entre organismos del Estado. Nos encontramos aquí con bases para dar un paso más y reflexionar en los cimientos que estas normas otorgan a la hora de aplicar la tecnología a la Administración, dándole entonces, el adjetivo de “electrónica”³⁴.

La Exposición de Motivos de la Ley 11/2007 afirma que el uso de los medios electrónicos no puede significar merma alguna del derecho del interesado en un expediente a acceder al mismo en la forma tradicional, así como tampoco puede suponer un freno o un retraso para que la Administración internamente adopte los mecanismos más adecuados, en este caso los medios electrónicos, que le permiten mejorar procesos y reducir el gasto público. El proyecto de ley uruguayo ha adoptado el mismo criterio.

Desde el punto de vista formal el Proyecto de Ley cuenta con 44 artículos distribuidos en 10 capítulos, que son los siguientes:

Capítulo I. Derecho de relacionamiento electrónico con las entidades públicas y sus obligaciones (artículos 1° a 4°).

³³ BOCANEGRA, JOSÉ Manuel y BOCANEGRA GIL, Borja. “La administración electrónica en España. Implantación y régimen jurídico”. Atelier Libros Jurídicos. Barcelona, 2011. Páginas 43 y 44.

³⁴ VIEGA, María José. “La administración electrónica en Uruguay”. Derecho Informático. Jurisprudencia correspondiente al año 2012. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo, 2013.

Capítulo II. Principios generales (artículos 5° a 12).

Capítulo III. Identificación y autenticación (artículos 13 a 15)

Capítulo IV. Sede electrónica (artículos 16 a 21).

Capítulo V. Comunicaciones y notificaciones electrónicas (artículos 22 a 27).

Capítulo VI. Gestión electrónica del procedimiento administrativo (artículos 28 a 30).

Capítulo VII. Documentos administrativos electrónicos (artículos 31 a 35).

Capítulo VIII. Cooperación entre entidades públicas (artículos 36 a 38).

Capítulo IX. Seguridad de la información (artículos 39 a 41).

Capítulo X. Disposiciones finales (artículos 42 a 44).

El capítulo I refiere al objeto de la ley, los derechos de las personas, las obligaciones de las Entidades Públicas y una serie de definiciones a los efectos de la interpretación de la norma. El principio de técnica legislativa de que las leyes no deben contener definiciones entiendo que en materia de temas vinculados al derecho informático no es de aplicación, dada la importancia de aclarar determinados términos en el ámbito que se han de regular.

En el capítulo II se incorporan una serie de principios que rigen la Administración electrónica, transcribiendo y mejorando los existentes en el Decreto N° 450/009 de 28 de setiembre de 2009, por el cual se incorporaron los principios y líneas estratégicas para el gobierno electrónico en red. Ellos son:

Principio de igualdad. El relacionamiento de las personas con las Entidades Públicas que se realiza a través de medios tradicionales, tanto en la prestación de servicios como en cualquier actuación o procedimiento, se llevará a cabo sin restricciones ni discriminaciones en relación con quienes utilicen medios electrónicos.

Las medidas dirigidas a incentivar el uso de las tecnologías se ajustarán al cumplimiento de este principio.

Principio de transparencia. Las actuaciones administrativas y la prestación de servicios de las Entidades Públicas se darán a conocer mediante el uso de medios electrónicos, dando cumplimiento a las obligaciones de transparencia activa, legibilidad, autenticidad y exactitud.

Principios de acceso y accesibilidad. Las Entidades Públicas garantizarán el

acceso y la accesibilidad a la información, trámites y servicios por medios electrónicos de manera segura y comprensible, propendiendo al acceso universal y su adecuación a múltiples soportes, canales y entornos.

El Decreto hacía referencia al principio de accesibilidad.

Principio de eficiencia y eficacia. El uso de medios electrónicos se llevará a cabo de forma tal que contribuya a mejorar la calidad de los servicios e información a los ciudadanos, reduciendo de manera sustancial los tiempos y plazos de los procedimientos administrativos, y optimizando los recursos de las Entidades Públicas.

Principio de coordinación y cooperación. Las Entidades Públicas se interrelacionarán a través de medios electrónicos, simplificando los procesos administrativos y fomentando la prestación conjunta de los servicios a las personas. Se potenciará la visión integral del Estado, evitando la superposición de actuaciones y promoviendo el desarrollo de prácticas coordinadas e integradas.

Este principio se denomina en el Decreto principio de cooperación e integridad.

Principio de confianza y seguridad. Las Entidades Públicas garantizarán la seguridad en la gestión de la información, trámites y servicios que se realicen a través de medios electrónicos proporcionando un nivel adecuado de confidencialidad, integridad y disponibilidad, entre otros.

Principio de neutralidad tecnológica. Las Entidades Públicas utilizarán las tecnologías garantizando la independencia en la elección de las alternativas aplicables por las personas y las Administraciones, así como la libertad de desarrollar e implantar los avances necesarios en un ámbito de libre mercado, utilizando estándares abiertos y, en su caso de forma complementaria, estándares que sean de uso generalizado.

Cualquier elemento legislativo sobre el particular debe ser suficientemente abierto, dúctil y flexible para evitar que la velocidad de los cambios tecnológicos lo convierta en una norma desfasada y vetusta, por lo que bien pueden reservarse al ámbito de la potestad reglamentaria los extremos que requieren un ajuste de la mano del progreso técnico³⁵.

El Dr. Ernest Jinestra Lobo³⁶ enumera, además de los ya mencionados, los siguientes, teniendo presente los incorporados en la Ley española 11/2007 y la “Carta Iberoamericana de gobierno electrónico” de Pucón (Chile) de 1° de junio de 2007 (aprobada en la IX conferencia Iberoamericana de Ministros de

³⁵ JINESTA LOBO, Ernesto. “Administraciones públicas electrónicas: retos y desafíos para su regulación. IVSTITIA, Año 22, N° 261 – 262.

³⁶ JINESTA LOBO, Ernesto. “Administraciones públicas electrónicas: retos y desafíos para su regulación. IVSTITIA, Año 22, N° 261 – 262.

Administración Pública y Reforma del Estado):

Principio de conservación de las garantías y de seguridad: a tenor de este principio, las administraciones públicas electrónicas, deben garantizar que las comunicaciones y documentos electrónicos se conservarán en bases de datos o archivos con las mismas garantías de integridad y autenticidad que operan para los medios no electrónicos en la actuación administrativa, de modo que se garantice que no sean alterados, manipulados o destruidos y permanezcan siempre accesibles –incluso, si resulta necesario, trasladarlos a otros formatos o soportes para ese fin-.

Principio de proporcionalidad: según este principio las exigencias y requerimientos de seguridad deben ser proporcionados a la naturaleza de los trámites, actuaciones o de la relación que demande o entable el administrado con la administración respectiva. Asimismo, se proyecta sobre los datos que se le requieran al administrado debiendo ser, únicamente, aquellos estrictamente necesarios para atender la finalidad para la que fueron solicitados.

Principio de responsabilidad: las administraciones públicas electrónicas deben responder por toda la información y datos almacenados electrónicamente, así como por las actuaciones que realicen por medios electrónicos, sin posibilidad de establecer cláusulas generales o especiales de irresponsabilidad. Este principio tiene conexión, también, con la calidad en la veracidad y autenticidad de las informaciones y servicios ofrecidos por las Administraciones a través de los medios electrónicos.

Principio de adecuación tecnológica: Las administraciones públicas tienen la obligación de elegir las tecnologías más adecuadas para satisfacer sus necesidades y la de los administrados. Bajo el alero de este principio es recomendable el uso de estándares abiertos y de software libre en razón de la seguridad, sostenibilidad a largo plazo y para prevenir que el conocimiento público sea privatizado. Este principio no puede implicar limitaciones para los administradores en el empleo de la tecnología de su elección para acceder y relacionarse con los entes públicos.

Principio de simplificación de trámites: el establecimiento de un régimen jurídico de las administraciones públicas electrónicas debe tener por fines la eficacia y la eficiencia en el ejercicio de la función administrativa, particularmente, recudiendo sustancialmente los tiempos y plazos de los procedimientos administrativos y en general simplificarlos y desregularlos.

El capítulo III trata sobre la identificación y autenticación, que si bien algunos autores entienden que este tema podría quedar fuera de la Administración electrónica parece importante la remisión a la Ley N° 18.600, de 21 de setiembre de 2009 de documento y firma electrónicos, pilar básico para el correcto y seguro funcionamiento de las relaciones telemáticas.

Por otra parte, es muy importante la admisibilidad por parte de las Entidades Públicas de cualquier certificado electrónico reconocido, para que éstas no pretendan que las personas tengan uno por cada Entidad Pública.

El capítulo IV regula la sede electrónica, que ya tratamos en forma conceptual en la parte general. Un aspecto a tener en cuenta es que la definición dada en el capítulo primero alude a “cuya titularidad, gestión y administración le corresponde a una Entidad Pública”. Hay que tener en cuenta que el Diccionario de la Academia Española define gestión como la acción y efecto de administrar. Pero se entiende que no se han querido utilizar sinónimos, estamos en el marco de un sitio web, por lo que, cuando refiere a administración lo hace desde un punto de vista informático y refiere a la organización interna y gestión refiere a la relación con terceros, siendo mucho más amplio. El término “corresponde”, le está asignando responsabilidad a la Entidad Pública, de forma tal que si tiene un servicio tercerizado, es la entidad quien responde.

El capítulo V refiere a las comunicaciones y notificaciones electrónicas. El proyecto de ley no establece tipos o sistemas de notificaciones específicos, como si lo hace el Decreto N° 276/013.

Interesa destacar aquí el artículo 39 de la Ley española, que regula la notificación mediante recepción en dirección de correo electrónico con acuse de recibo. “Esta previsión contempla la posibilidad de que la ciudadanía designe, como forma de notificación, un servicio de mensajería electrónica prestados por operadores privados, rompiendo el monopolio que venía representando hasta ahora la dirección única de Correos y Telégrafos, coherentemente con la libre prestación de tales servicios, que en ningún momento han sido reservados al sector público mediante disposiciones legales.

Se exige que el servicio de mensajería genere automáticamente y con independencia de la voluntad del destinatario un acuse de recibo que deje constancia de su recepción. Esta es una utilidad escasamente extendida en los servicios de correo electrónico.

El decreto uruguayo tiene la misma exigencia de mensaje automático, sobre lo cual se plantea las duda si esta es una exigencia con un alcance positivo, porque hoy puedo configurar mi correo de una manera y mañana de otro, y se entiende que para algún tipo de notificaciones podría ser suficiente el aviso de recibo generado por el propio destinatario.

El capítulo VI norma sobre la gestión electrónica del procedimiento administrativo, la disponibilidad de los sistemas informáticos, la admisibilidad temporal, así como sobre la interrupción del servicio y la suspensión de los plazos.

El capítulo VII refiere a los documentos administrativos electrónicos y regula como aspecto fundamental las diferentes clases de copias, copias electrónicas de documentos electrónicos, copias electrónicas de documentos en soporte papel y

copias en soporte papel de documentos electrónicos. Este tema, es muy necesario en esta etapa de transición en que conviven sistemas tradicionales con sistemas electrónicos, pero importante también si pensamos en la opción que tiene el ciudadano para vincularse de una forma u otra. El proyecto está redactado en los mismos términos que lo previsto al respecto por el Decreto N° 276/013.

El capítulo VIII regula la cooperación entre las entidades públicas, es decir la interoperabilidad, que se había definido en el capítulo primero del proyecto en sus tres niveles: organizacional, semántica y técnica. Considera también la reutilización de sistemas y aplicaciones, tema que ya se ha venido trabajando y se conoce con el nombre de software público, el cual muestra sus avances en el sitio web <http://softwarepublico.gub.uy/>. Finalmente, trata el tema de las políticas y aplicaciones, siendo AGESIC quien tiene competencias para definir las políticas, normas técnicas, estándares y formatos, especificaciones, códigos de buenas prácticas y procedimientos, con la finalidad de favorecer el intercambio entre las entidades públicas y con las personas. Con relación a formatos de intercambio se aprobó la Ley N° 19.179, de 27 de diciembre de 2013, conocida como ley de software libre, la que establece que en el intercambio entre los organismos del Estado deberá utilizarse por lo menos un formato abierto.

En el capítulo IX trata el tema seguridad de la información, remitiendo a la normativa vigente en la materia, Leyes N° 18.362, de 6 de octubre de 2008 y N° 18.719, de 27 de diciembre de 2010.

Las disposiciones finales, previstas en el capítulo X pretenden regular las instancias de reglamentación, prevé la realización de planes y programas para organizar el cumplimiento de la ley, lo cual es razonable teniendo en cuenta la complejidad que la misma presenta y el entramado de obligaciones para las entidades públicas. Establece que el órgano competente para ello es AGESIC y el clásico plazo de 180 días para la reglamentación.

5. CONCLUSIONES

Cuando pensamos en la implementación de la administración electrónica o del gobierno móvil, no podemos perder de vista que una parte de la población sigue excluida del acceso a las redes telemáticas, a pesar de los esfuerzos que se vienen realizando con el Plan Ceibal.

Por otra parte, es un campo nuevo y muy fértil en la investigación y en la práctica, por lo que no es posible mantenerse al margen.

Se debe pensar, entonces, estos fenómenos desde lo electrónico y móvil, intentar pensar no como “inmigrantes digitales” tratando de convertir los procesos papel en electrónicos. Tenemos que analizar el alcance de Internet para desarrollar estos

servicios, pero debemos dar un paso más y aprovechar la movilidad que hoy brindan las tecnologías.

Se han realizado considerables avances en el ámbito normativo para que Uruguay tenga el nivel de los países desarrollados en estos temas y brinde a las personas los derechos y las garantías acorde a los tiempos en que vivimos.

El proyecto de ley demuestra que es necesario continuar avanzando, que se tienen buenos cimientos y es posible subir otro escalón en la mejora continua que el Estado tiene que realizar para el mayor bienestar de todas las personas.

Montevideo, 30 de marzo de 2014.