

## MODULO I

### EL DESARROLLO DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO EN URUGUAY

Prof. Dra. Esc. María José Viega<sup>1</sup>

#### CONTENIDO

1. Introducción.
2. Simplificación de trámites.
3. Intercambio de Información.
4. Procedimiento Administrativo Electrónico.
5. Conclusiones

---

<sup>1</sup> **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](http://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. INTRODUCCION

Para realizar este módulo me he retrotraído a mi primer acercamiento al gobierno electrónico, cuando se me encomendó hablar en las Terceras Jornadas Académicas del Instituto de Derecho Informático, en el año 2002, sobre la situación del gobierno electrónico en Europa. Decía, entonces, que “el gobierno electrónico no es tener una página web atractiva, como tampoco es simplemente la posibilidad de acceder a información a través de la Red. Es mucho más que eso. El e-government o gobierno electrónico incluye todas aquellas actividades que el Estado desarrolla para aumentar la eficiencia de la gestión pública, basándose en las tecnologías informáticas más modernas, en particular Internet. Con ello apunta a aumentar la eficiencia, mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos y dotar a las acciones del gobierno de un marco de mayor transparencia”<sup>2</sup>.

Y se conceptualizaba al Gobierno Electrónico como la utilización, por parte del Gobierno, de las tecnologías de la información (redes de banda ancha, Internet, telefonía móvil, etc.) para proporcionar servicios a los ciudadanos y al sector privado. Se incluía dentro de este concepto a las relaciones que se entablan a través de la Web entre los distintos organismos de gobierno y sus empleados, sus proveedores e incluso con sus clientes. Y proponíamos dar un paso más en el uso de las tecnologías y que se pensara en la transformación de las actividades gubernamentales, sus procesos, sus relaciones con otros gobiernos, con el sector privado y con los ciudadanos.

La evolución de los Gobiernos en su proceso de llegar a estados más avanzados de gobierno electrónico puede resumirse, de acuerdo al Dr. Delpiazzo, en cuatro etapas principales<sup>3</sup>:

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.

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.

---

<sup>2</sup>VIEGA, María José. “Experiencias de e-government en Europa”. Derecho Informático. Tomo 3. Anuario correspondiente al año 2002. Fundación de cultura Universitaria.

<sup>3</sup>DELPIAZZO, Carlos y VIEGA, María José. Lecciones de Derecho Telemático. Tomo I. Fundación de Cultura Universitaria. Lección 4.

c) La tercera etapa supone implantar funcionalidades estructuradas que permitan a los particulares realizar transacciones por medio de este nuevo canal de comunicación con la Administración (tales como renovación de una licencia, pago de una multa o inscripción para un curso o actividad).

d) La cuarta etapa implica la instalación de un portal integrador inter-organismos, que abarque todos los servicios posibles desde Internet.

En diciembre del año 2005 cuando se crea la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), por el artículo 72 de la **Ley N° 17.930, de 19 de diciembre de 2005**, se da el primer paso, constituye el punto de partida para trabajar en llegar al cuarto estadio de desarrollo del gobierno electrónico. Establece el artículo 72 que la Agencia funcionará con autonomía técnica y se comunicará con el Poder Ejecutivo a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Este artículo fue reglamentado por el **Decreto N° 205/2006 de 26 de junio de 2006**, surgiendo de los artículos 2° y 3° los cometidos de la Agencia, entre los cuales podemos destacar<sup>4</sup>:

- *Procurar la mejora de los servicios al ciudadano, utilizando las posibilidades que brindan las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).*
- *Impulsar el desarrollo de la Sociedad de la Información en el Uruguay con énfasis en la inclusión de la práctica digital de sus habitantes y el fortalecimiento de las habilidades de la sociedad en la utilización de las tecnologías.*
- *Crear las condiciones para definir una política nacional concertada que permita el desarrollo del Gobierno Electrónico.*
- *Coordinar la instrumentación de las estrategias tecnológicas definidas a nivel de Gobierno y establecer las pautas necesarias para su aplicación.*
- *Proponer acuerdos corporativos con diferentes proveedores del Estado en el área de tecnología, con el fin de mejorar las condiciones de compra y viabilizar en el mediano plazo las estrategias definidas.*

---

<sup>4</sup>VIEGA, María José. "Marco jurídico básico para el desarrollo del e-gobierno". 2007. [www.viegasociados.com](http://www.viegasociados.com)

- *Desarrollar planes y coordinar acciones tendientes a mejorar la inclusión digital de los ciudadanos, viabilizar la utilización de las tecnologías de la información y fortalecer las habilidades de la sociedad en las mismas.*

El artículo 72 de la Ley N° 17.930 sufrió modificaciones introducidas por la **Ley N° 18.046, de 24 de octubre de 2006** de Rendición de Cuentas, que en el artículo 54 hizo cambios relativos al nombre y a la estructura de la Agencia. Como surge del propio desarrollo de la Agencia, no existe una norma que la cree, la estructure y le otorgue misión y cometidos. Esto se va realizando por artículos dispersos en normas generales. A través del **Decreto N° 307/007 de 27 de agosto de 2007** se definió la estructura organizativa de la AGESIC.

Tal es así, que también en la **Ley de Rendición de Cuentas N° 18.172 de 31 de agosto de 2007**, la cual entró en vigencia el 1° de enero de 2008, se modificó nuevamente el nombre de la Agencia en el artículo 118 y se redefine su misión, estableciendo que la misma es *“impulsar el avance de la sociedad de la información y del conocimiento”*, ampliando el espectro de destinatarios, ya que deberá promover *“que las personas, las empresas y el Gobierno realicen el mejor uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones”*. Y continúa diciendo el artículo 118 que: *“planificará y coordinará proyectos en el área de Gobierno Electrónico, como base para la transformación y una mayor transparencia del Estado”*.

Por otra parte, y de importancia relevante, se encuentran entre sus cometidos *“promover el establecimiento de seguridades que hagan confiable el uso de las tecnologías de la información, (...) concebir y desarrollar una política nacional en temas de seguridad de la información, que permitan la prevención, detección y respuesta frente a incidentes que puedan afectar los activos críticos del país”*.

A tales efectos, en el artículo 119 la Ley crea el Consejo Asesor Honorario de Seguridad Informática, integrado por un representante de los siguientes órganos: Prosecretaría de la Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio del Interior, Administración Nacional de Telecomunicaciones y Universidad de la República, que apoyará a la AGESIC en la materia.

Por **Decreto N° 618/008 de 22 de diciembre de 2008** se crea la estructura de puestos de trabajo de la Agencia.

La **Ley N° 18.362 de 6 de octubre de 2008**, en el artículo 71 establece que el Director de AGESIC ejercerá la representación de la misma y fija dietas por sesión para los miembros del Consejo Directivo Honorario (CDH), con excepción del Director Ejecutivo y del Director de OPP.

El artículo 72 crea la Dirección de Derechos Ciudadanos y el artículo 72 crea el Centro Nacional de Respuestas a Incidentes de Seguridad Informática (CERTuy), ambos en la AGESIC.

El artículo 74 otorga a la Agencia facultades para apereibir directamente a los organismos que no cumplan con las normas y estándares en tecnologías de la información establecidas en la normativa vigente.

El artículo 75 crea el consejo Asesor Honorario sobre Sistemas Georeferenciados en la AGESIC, el que estará integrado por representantes de los siguientes organismos: Dirección Nacional de Catastro del Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio ambiente, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Dirección Nacional de Topografía del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Servicio Geográfico Militar del Ministerio de Defensa Nacional, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Intendencia Municipal de Montevideo y Congreso de Intendentes.

Por **Ley N° 18.719 de 27 de diciembre de 2010**, se modifica el artículo 72, modificando la integración del CDH, cambiando al Director de OPP por un representante de la Presidencia de la República. Se eliminan en esta modificación la totalidad de los Consejos Asesores.

La última modificación sufrida por el artículo 72 de la Ley N° 17.930 fue dada por el artículo 80 de la **Ley N° 18.834, de 4 de noviembre de 2011**, que establece lo siguiente:

*"Créase como órgano desconcentrado dentro del Inciso 02 "Presidencia de la República", el programa 484 "Políticas de Gobierno Electrónico" y la unidad ejecutora 010 "Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento" que actuará con autonomía técnica.*

*Tendrá un Consejo Directivo Honorario, encargado de diseñar las líneas generales de acción, evaluar el desempeño y resultados obtenidos. Estará integrado por cinco miembros, uno de los cuales será el Director Ejecutivo de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento, un representante de la Presidencia de la República y tres miembros designados por el Presidente de la República.*

*Asimismo tendrá los siguientes Consejos Asesores Honorarios:*

*A) Consejo para la Sociedad de la Información, integrado por los Rectores de la Universidad de la República y de las universidades privadas, el Presidente de la Administración Nacional de Telecomunicaciones, el Presidente de la Administración Nacional de Educación Pública, el Ministro de Industria, Energía y Minería, el Ministro de Educación y Cultura, el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Presidente de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones y el Presidente de la Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información, o quienes ellos designen como representantes.*

*B) Consejo Asesor de Empresas, integrado por cinco representantes de empresas*

*nacionales o internacionales instaladas en el país, pertenecientes al sector de las tecnologías de la información y de la comunicación. Será requisito para integrar el Consejo acreditar experiencia a nivel internacional en ventas de servicios o productos vinculados al sector.*

*C) Consejo Asesor de Informática Pública, compuesto por siete miembros nombrados anualmente por el Presidente de la República, a propuesta del Consejo Directivo Honorario, elegidos entre los jerarcas del sector Informática de los organismos estatales”.*

El artículo 81 sustituye el artículo 160 de la Ley N° 18.719 estableciendo que AGESIC deberá ejercer todas las acciones necesarias para el cumplimiento de los fines y principios establecidos en los artículos 157 a 159 de la presente ley, y tendrá las siguientes potestades:

- A) Dictar y proponer las políticas, normas, estándares y procedimientos que deberán ser tenidos en cuenta por los organismos estatales y no estatales para garantizar la interoperabilidad.
  
- B) Crear el Registro de Acuerdos de Interoperabilidad.
  
- C) Asesorar en forma preceptiva al Poder Ejecutivo en la consideración de proyectos de ley o reglamentos que refieran total o parcialmente a lo dispuesto en lo referente a intercambio de información.
  
- D) Fiscalizar el cumplimiento de los extremos establecidos en los artículos 157 a 159 de la presente ley.
  
- E) Resolver todo caso de controversia entre el organismo emisor y receptor, adoptando resolución fundada y vinculante dentro de los cuarenta y cinco días corridos de conocida la posición de ambas partes.
  
- F) Apercibir directamente a los organismos estatales y no estatales que incumplan con lo establecido en los citados artículos.

Actualmente la misión de AGESIC es: “liderar la estrategia e implementación del Gobierno Electrónico del país, como base de un Estado eficiente y centrado en el ciudadano. Impulsar la Sociedad de la Información y del Conocimiento promoviendo la inclusión y la equidad en el uso de las Tecnologías de la

Información y la Comunicación”. Y la visión está constituida por “ser una organización capaz de lograr que el país ocupe un lugar relevante en materia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento, dentro del contexto internacional”<sup>5</sup>.

AGESIC define al Gobierno electrónico<sup>6</sup> como: la posibilidad de acceder a la información de la Administración Pública que interesa, las 24 horas del día, los 365 días del año, en el momento que se necesita, es una realidad inminente. Los trámites y servicios en línea hacen la vida más simple y conveniente brindando las siguientes ventajas: el ciudadano no debe trasladarse personalmente, no hay hora de cierre, ni esperas y se pueden iniciar trámites desde los hogares, por ejemplo para recargar el teléfono celular a través de la tarjeta de crédito, solicitar comprobantes, certificados y habilitaciones.

La implantación del Gobierno Electrónico se visualiza como el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas. Lo que supone que las Administraciones estén interrelacionadas entre sí a fin de simplificar los trámites, servicios y procedimientos.

La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, adoptada por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Santiago de Chile, el 10 de noviembre de 2007 lo define de la siguiente forma: “*Gobierno Electrónico es el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) en los órganos de la Administración Pública para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos*”.

El concepto de gobierno electrónico ha evolucionado hacia el Gobierno en Red<sup>7</sup> o Gobierno Conectado, que es el resultado de la búsqueda de un Gobierno integrado, que posicione cada vez más a la tecnología como una herramienta estratégica y como un facilitador para la innovación del servicio público y el crecimiento de la productividad.

---

<sup>5</sup>[http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/89/1/agesic/mision\\_y\\_vision\\_.html](http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/89/1/agesic/mision_y_vision_.html) Página visitada 22 de setiembre de 2010.

<sup>6</sup>[http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/163/1/agesic/gobierno\\_electronico\\_.html](http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/163/1/agesic/gobierno_electronico_.html) Página visitada 23 de setiembre de 2010.

<sup>7</sup>[http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/26/1/agesic/gobierno\\_en\\_red.html](http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/26/1/agesic/gobierno_en_red.html) Página visitada el 23 de setiembre de 2010.

El eje del Gobierno en Red es la promoción del bien público, mediante la participación de los esfuerzos creativos de todos los segmentos de la sociedad. A través del uso de las TIC, los esfuerzos del Gobierno Conectado están destinados a mejorar la cooperación entre los organismos gubernamentales. Esto permite un mejor acceso, consultas más eficientes y eficaces; mayor compromiso con los ciudadanos y una mayor participación de las partes interesadas, tanto a nivel regional como internacional.

Quiero destacar que el término ciudadano se utiliza en un sentido amplio, el cual se define en documentos como la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, firmada en Santiago de Chile el 10 de noviembre de 2007, que establece: “A los efectos de esta carta se entiende por ciudadano cualquier persona natural o jurídica que tenga que relacionarse con una Administración Pública y se encuentre en territorio del país o posea el derecho a hacerlo aunque esté fuera de dicho país”<sup>8</sup>.

Uruguay incluyó en su Agenda Digital 2008-2010 la protección de datos, la seguridad y el acceso a la información pública. Y en cada uno de esos casos se estructuró un marco regulatorio, que cambiaron en dos años el sistema legal en estos temas. Se crearon como desconcentrados de la Agencia de Gobierno Electrónico las Unidades Reguladora y de Control de Datos Personales, de Acceso a la Información Pública y de Certificación Electrónica<sup>9</sup>.

La Agenda Digital para Uruguay 2011-2015 se aprobó por Decreto N°405/2011 de 23 de noviembre de 2011. Los objetivos y metas planteadas se circunscriben a los siguientes ámbitos: acceso (conectividad para la inclusión), educación y cultura (construyendo capacidades para el futuro), gobierno electrónico (una administración pública moderna al servicio del ciudadano), desarrollo productivo (agregando valor a la cadena productiva nacional), salud (TIC para la mejora de la calidad de los servicios médicos) y medio ambiente (uso responsable de las TIC).

Como puede observarse, Uruguay comenzó la actualización de su marco normativo por la inclusión de derechos fundamentales, en primer lugar se aprobó la Ley N° 18.331 de 11 de agosto de 2008 de protección de datos y acción de habeas data, en segundo lugar la Ley N° 18.381 de 17 octubre de 2008. En tercer lugar se aprueba la Ley N° 18.600 de 15 de setiembre de 2009 de documento y firma electrónica. Estas normas se centran en la protección y seguridad de las personas.

---

<sup>8</sup>VIEGA, María José (Coordinadora). Libro electrónico inédito (2013): Los Derechos Ciudadanos en el Gobierno electrónico. “Capítulo I. Derechos ciudadanos”.

<sup>9</sup>VIEGA, María José. “La armonización entre las leyes de transparencia y los estándares internacionales de protección de datos”. Ponencia presentada en el Seminario Regional de la Red Iberoamericana de Protección de Datos realizado en Montevideo entre el 1 y 4 de junio del 2010.



En una segunda etapa, las modificaciones normativas se centralizaron en trámites y procesos, a los efectos de que las entidades públicas realicen modificaciones e incorporen sistemas tecnológicos para facilitar las diferentes gestiones a los ciudadanos. Analizaremos a continuación el marco normativo aprobado a tales efectos.

## **2. SIMPLIFICACION DE TRÁMITES**

El **Decreto N° 177/013, de 11 de junio de 2013**, denominado de Simplificación de trámites, responde a los Principios y Líneas Estratégicas para el Gobierno Electrónico en Red, aprobados por el Decreto N° 450/009, de 28 de setiembre de 2009 y a las líneas, objetivos y metas establecidas en la Agenda Digital Uruguay 2011-2015, a la cual ya hemos hecho referencia.

La norma ha buscado eliminar trabas burocráticas en la realización de trámites ante la Administración Central, prohibiendo por un lado que los organismos públicos soliciten información que está en su poder o que ya se le ha pedido al ciudadano en una oportunidad anterior.

El artículo 2° refiere al ámbito de aplicación, alcanzando a todos los trámites, promovidos de oficio o por el interesado, que se realicen en la Administración Central.

El artículo 3° establece 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 web.

Los organismos deben revisar sus trámites a los efectos de simplificarlos, así como la documentación exigida para realizarlos, de acuerdo a lo que previsto en el artículo 4°.

El artículo 5° instituye el deber de simplificación, estableciendo que los organismos deberán, ayudados por la tecnología, simplificar los trámites que ofrecen con la finalidad de que el trámite sea lo más sencillo posible para el interesado y exigirle solo los requisitos indispensables para la obtención del propósito perseguido.

A los efectos de su efectivo cumplimiento, el artículo 6° establece la obligatoriedad de la presentación, por parte de los organismos, de un plan de acción ante la Presidencia de la República, en el que se establezca como cumplirán con lo establecido en el presente decreto. A su vez, se encomienda a la AGESIC la elaboración de un instructivo.

El instructivo comunicado a los organismos está fechado el 22 de agosto de 2013 y delimita tres niveles de obligaciones de las entidades públicas:

1. Publicación: publicar en su sitio web y en el Portal del Estado Uruguayo, [www.portal.gub.uy](http://www.portal.gub.uy), cada uno de los trámites que ofrecen, con la indicación precisa de todos los requisitos que el interesado debe cumplir para su realización, del costo total que debe abonar, del plazo máximo de duración del trámite y de la dependencia responsable del mismo. Para la realización del trámite no podrá exigirse el cumplimiento de un requisito que no se encuentre publicado. Asimismo, se deberá revisar periódicamente la información publicada y exhibir la última fecha de revisión.
2. Supresión: analizar los trámites que se ofrecen, a efectos de evaluar su pertinencia y eliminar los requisitos cuyo cumplimiento no sea indispensable, salvo que sean exigidos por una norma.
3. Simplificación: rediseñar los trámites con la incorporación de tecnología, con la finalidad de adoptar el procedimiento más sencillo posible, exigiendo únicamente el cumplimiento de las etapas y requisitos que sean indispensables.

A su vez, estableció un plazo hasta el 9 de octubre del 2013 para que los organismos presentaran el plan de acción para dar cumplimiento al decreto. En segundo término estableció que éste sería el plazo límite para publicar en el sitio web [www.portal.gub.uy](http://www.portal.gub.uy) la información relativa a los trámites que se realizan. Finalmente establece que los organismos deberán presentar el análisis de las acciones de simplificación y supresión antes del 1° de diciembre del 2013 debiendo ejecutarlas durante los años 2014-2015.

El instructivo consta de un Anexo en el que se establecen las pautas para realizar las publicaciones en el Portal del Estado Uruguayo (PEU), específicamente en [www.tramites.gub.uy](http://www.tramites.gub.uy)

El decreto consta de un capítulo II que regula situaciones especiales, refiriendo el artículo 7° a la partida de nacimiento y el 8° a la jura de la bandera.

En el primer caso se establece que los ciudadanos que tengan cédula de identidad vigente y no necesiten probar en el trámite el vínculo filiatorio, no deberán presentar la partida de nacimiento, lo cual constituye una eliminación razonable en virtud a que ésta es controlada al otorgar el documento de identidad.

Por su parte, el artículo 8° establece los casos en que no es necesario acreditar la jura de la bandera, esto es cuando el ciudadano –natural o legal- acredite:

1. tener título universitario o técnico,
2. haber desempeñado un cargo público,
3. haber culminado el ciclo básico de enseñanza secundaria.

También parece razonable esta medida en virtud a que en estos casos ya se ha acreditado la Jura de la bandera, eliminando de esta forma, la reiteración de acreditar dicha situación.

### 3. INTERCAMBIO DE INFORMACION

La relevancia del intercambio de información o interoperabilidad es indudable y a mi criterio la base del gobierno electrónico. El primer avance en esta material está dado por la **Ley N° 18.719 de 27 de diciembre de 2010, que en los artículos 157 a 160.**

El artículo 157 establece la obligatoriedad de que las entidades públicas, estatales o no, adopten *“las medidas necesarias e incorporar en sus respectivos ámbitos de actividades las tecnologías requeridas para promover el intercambio de información pública o privada autorizada por su titular, disponible en medios electrónicos”*.

Los artículos refieren a intercambio de información, no hablan de interoperabilidad y no definen el alcance de ésta. La interoperabilidad si está definida y clasificada en el Proyecto de Ley de Administración Electrónica que el Poder Ejecutivo remitió al Parlamento el 11 de setiembre de 2013<sup>10</sup>.

En el artículo 4 del Proyecto de Ley se establecen una serie de definiciones, entre las que encontramos las de interoperabilidad organizacional, semántica y técnica:

*“E) Interoperabilidad Organizacional: capacidad de las Entidades de elaborar procesos a través de los cuales se llevan a cabo actividades para alcanzar logros*

---

<sup>10</sup>[http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/proyectos/2013/09/mec\\_1019.pdf](http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/proyectos/2013/09/mec_1019.pdf) Página visitada 27 de febrero de 2014.

*mutuamente acordados relativos a los servicios que prestan, sin perjuicio de las estructuras institucionales y los procesos internos que los sustentan.*

*F) Interoperabilidad Semántica: es la que asegura que la información intercambiada pueda ser interpretada de forma automática y reutilizable por aplicaciones que no intervinieron en su creación.*

*G) Interoperabilidad Técnica: es la relativa a la relación entre sistemas y servicios de tecnologías de la información, incluyendo aspectos tales como interfaces, interconexión, integración de datos y servicios, presentación de la información, accesibilidad y seguridad, u otros de análoga naturaleza”.*

Entendemos entonces que, la Ley N° 18.719 constituyó un primer escalón a los efectos de que las entidades públicas comenzaran a tomar conciencia de ésta necesidad y a implementar aspectos básicos de la interoperabilidad.

Otra reflexión acerca del artículo 157 refiere a la información que alcanza el intercambio: “pública o privada”. Se aleja aquí de la clasificación dada por la Ley N° 18.381, de 17 de octubre de 2008 de Acceso a la Información Pública, en que refiere a información de carácter secreto establecida por ley, información pública y como excepciones la información reservada y confidencial. Respecto a la información reservada se establecen las causales de reserva y la confidencial consiste en los datos de carácter personal que necesitan el consentimiento del titular y la información presentada por el titular en tal carácter, lo que está implicando el consentimiento para tratarla, no así para darle publicidad. Sobre este aspecto volveremos al analizar el decreto reglamentario.

El artículo 158 enumera las obligaciones de las entidades públicas, estatales o no:

- A) Adoptar las medidas necesarias e incorporar en sus respectivos ámbitos de actividad las tecnologías requeridas para posibilitar el intercambio de información.
- B) Los sujetos involucrados en el intercambio de información deberán cumplir con las obligaciones de secreto, reserva o confidencialidad. Asimismo, adoptar aquellas medidas necesarias para garantizar niveles de seguridad y confidencialidad adecuados.
- C) Recabar el consentimiento de acuerdo con lo previsto en la Ley N° 18.331, de 11 de agosto de 2008, de Protección de Datos Personales y Acción de Hábeas Data.
- D) Responder por la veracidad de la información al momento de producirse el intercambio.

El artículo 159 establece los principios a tener en cuenta en materia de intercambio de información, y son los siguientes: cooperación e integridad, finalidad, confianza y seguridad, previo consentimiento informado de los titulares de datos personales y eficiencia y eficacia. En el inciso segundo se hace referencia a que los principios servirán de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de estas disposiciones.

En el inciso tercero se estipula que: *“La reglamentación establecerá el mecanismo para proceder al intercambio de información. Sin perjuicio de ello, el procedimiento se iniciará con la presentación de una solicitud fundada y firmada por el jerarca del organismo emisor, ante el jerarca del organismo receptor. Cuando proceda el intercambio de información, los organismos podrán:*

- 1. Formalizar un acuerdo que establezca los mecanismos o condiciones de intercambio.*
- 2. Adoptar los mecanismos o condiciones de intercambio definidos por el órgano competente y formalizar un acuerdo.*

*En ambos casos, el acuerdo establecerá las condiciones, protocolos y criterios funcionales o técnicos con los que se llevará a cabo dicho intercambio”.*

El artículo 160 encomienda a AGESIC a ejercer todas las acciones necesarias para el cumplimiento de los fines y principios establecidos en “la presente ley”, lo cual constituye un error, ya se trata de una Ley de Rendición de Cuentas, por lo que refiere a los artículos de intercambio, lo cual es subsanado en el artículo 81 de la Ley N° 18.834, de 4 de noviembre de 2011, y le otorga las siguientes potestades:

- A) Dictar y proponer las políticas, normas, estándares y procedimientos que deberán ser tenidos en cuenta por los organismos estatales y no estatales para garantizar la interoperabilidad.
- B) Crear el Registro de Acuerdos de Interoperabilidad.
- C) Asesorar en forma preceptiva al Poder Ejecutivo en la consideración de proyectos de ley o reglamentos que refieran total o parcialmente a lo dispuesto en la presente ley.
- D) Fiscalizar el cumplimiento de los extremos establecidos en la presente ley.
- E) Resolver todo caso de controversia entre el organismo emisor y receptor, adoptando resolución fundada y vinculante dentro de los cuarenta y cinco días corridos de conocida la posición de ambas partes.

F) Apercibir directamente a los organismos estatales y no estatales que incumplan con la presente ley.

El **Decreto N° 178/013**, de 11 de junio de 2013 reglamentó los artículos referidos.

En el artículo 1° se establece que el decreto regula el intercambio de información que se realice entre entidades públicas, sean éstas estatales o no estatales.

El artículo 2° establece cual es la información que debe intercambiarse y en tal sentido determina que *“toda Entidad Pública tiene el deber de intercambiar la información pública que produzca, obtenga, obre en su poder o se encuentre bajo su control, con cualquier otra Entidad Pública que así se lo solicite”*.

El intercambio de información privada se encuentra regulado en el artículo 3°, el que establece que todos los sujetos obligados deberán intercambiar información privada con las Entidades Públicas que lo soliciten, cuando el titular del dato haya dado su consentimiento de acuerdo a lo previsto en la Ley N° 18.331 de protección de datos y acción de habeas data.

El artículo 4° conceptualiza los principios enunciados por la Ley N° 18.719. Estos principios provienen, con algunas variantes, del Decreto N° 450/009, de 28 de setiembre de 2009, al que ya hicimos referencia.

El literal A) refiere al principio de cooperación, que si bien a primera vista parece sencillo, éste entraña una serie de obligaciones por parte de las Entidades Públicas, que son las siguientes:

1. Las entidades públicas tienen que interrelacionarse a través de medios electrónicos.
2. Simplificar los procesos administrativos. Este aspecto ha sido específicamente regulado en el decreto de simplificación de trámites.
3. Fomentar la prestación conjunta de los servicios a las personas.
4. Potenciar la visión integral del Estado:
  - a. Evitando la superposición de actuaciones y
  - b. Promoviendo el desarrollo de prácticas coordinadas e integradas.

El literal B) establece que en el intercambio de información debe tenerse presente el principio de finalidad, y señala que *“la información que obre en poder de las Entidades Públicas, se intercambiará en el marco de los poderes y competencias que les hubieren sido asignados por Ley, procurando evitar que las personas deban proporcionar aquella información que ya se encuentre en poder de otra Entidad Pública”*.

Es fundamental el principio de confianza y seguridad regulado en el literal C), en virtud a que el intercambio de información debe contar con un nivel adecuado de confidencialidad, integridad y disponibilidad.

Respecto al principio del previo consentimiento informado previsto en el literal D), es de rigor remitirnos a lo previsto en la Ley N° 18.331 y su decreto reglamentario.

El principio de eficiencia y eficacia previsto en el literal E) pone foco en la mejora de la Administración con el objetivo de beneficiar a las personas mejorando los servicios y la información. Tal es así que establece la necesidad de reducir los tiempos y los plazos en los procedimientos administrativos, lo cual pretende cumplir con lo previsto en el Decreto N° 276/013 de 3 de setiembre de 2013, que analizaremos a continuación.

El capítulo segundo del decreto, en los artículos 5° a 12, regula el procedimiento de intercambio, estableciendo en el primero de ellos la posibilidad de formalizar acuerdos de intercambio de información, realizándolo de acuerdo a lo que las partes estimen convenientes o tomando los criterios que establezca AGESIC. Tanto la solicitud de intercambio como la aceptación de ésta deberán realizarse por acto fundado.

Se hace hincapié en la divisibilidad de la información, para el caso que, entre la información a intercambiar, exista una parte que esté clasificada como confidencial, remitiendo expresamente al Decreto N° 232/2010 de 2 de agosto de 2010.

El artículo 11 refiere a la veracidad de la información, regulando las responsabilidades de cada una de las Entidades Públicas que formen parte del intercambio.

El Capítulo III, artículo 13, crea el Registro de Acuerdos de Interoperabilidad, nótese que es la primera vez que la normativa opta por este término en lugar de intercambio de información, estableciendo un plazo de 90 días una vez suscrito el acuerdo. Posiblemente, se le diera este nombre más abarcativo a los efectos de cubrir las futuras regulaciones, sin tener necesidad de modificarlo.

El Capítulo IV refiere a la intervención de AGESIC en los procesos de intercambio, para lo cual se le otorga un abanico de cometidos que van desde ser la impulsora y facilitadora de acuerdos de intercambio, fiscalizar el efectivo cumplimiento de la normativa en la realización y cumplimiento de los mismos, así como quien decide

sobre las diferencias o controversias que se susciten, teniendo su resolución carácter vinculante.

El artículo 17 establece la herramienta técnica puesta a disposición de las Entidades públicas para que el intercambio pueda hacerse efectivo y en las condiciones establecidas en la normativa.

Con relación a la normativa de intercambio de información podemos concluir que toda la información que una Entidad Pública, sea estatal o no estatal, produzca, obtenga, tenga en su poder o bajo su control, es en principio pública. En razón de su carácter de pública es intercambiable, salvo aquella que sea clasificada como información reservada, confidencial o secreta por Ley de acuerdo a lo previsto en la Ley N° 18.381.

Por lo tanto, como criterio general debe indicarse que la información pública es intercambiable y por tanto transferible a todas las entidades públicas, pero teniendo en consideración las competencias atribuidas a las diferentes entidades públicas, debiendo el intercambio verificarse en el marco de éstas.

Para el caso del intercambio de información privada debe realizarse con consentimiento de su titular.

El artículo 18 establece que: *“Toda Entidad Pública a la que se le deniegue el acceso a información en poder de otra Entidad Pública invocándose su calidad de reservada, podrá someter la cuestión a la resolución de la Unidad de Acceso a la Información Pública. Esta Unidad determinará si la información clasificada como reservada se ajusta a lo establecido en la Ley N° 18.381, de 17 de octubre de 2008, y en caso de considerar inadecuada tal clasificación, dispondrá su desclasificación, en los términos establecidos en el artículo 26 literal C) del Decreto N° 232/010, de 2 de agosto de 2010.”*

Entonces, para el caso de la información reservada debemos tener en cuenta este artículo 18, porque establece la intervención preceptiva de la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) frente a la denegatoria de intercambio de información por parte de una entidad requerida, excepcionándose en la reserva de la información.

Por tanto, la información reservada no es intercambiable, salvo que la UAIP determine que no ha sido correctamente reservada, con lo cual pierde tal carácter.

El artículo 16, con un carácter más general que el 18, prevé también la posibilidad de que sea AGESIC quien dirima un eventual conflicto entre una entidad requirente y una requerida que niega la entrega de información, sin determinar la causa de denegación.



## **4. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRONICO**

El **Decreto N° 276/013 de 3 de setiembre de 2013**, regula el Procedimiento Administrativo Electrónico. Este decreto fue pensado desde lo electrónico, si bien modifica el Decreto N° 500/991 el razonamiento no fue qué artículos de éste decreto hay que modificar para adecuarlo a lo electrónico. Sino que se analizó el procedimiento administrativo electrónico y se lo reguló en aquellos aspectos que son peculiares en función del soporte. Se pensó ¿cómo funciona un procedimiento administrativo electrónico? ¿qué particularidades tiene la herramienta? Y este es un concepto que para mí es clave, las tecnologías son una herramienta al servicio de las entidades públicas para brindar un mejor servicio a los administrados. Tenemos que ver cómo funciona la herramienta y cómo podemos obtener el uso óptimo de las mismas<sup>11</sup>.

El desarrollo de los medios técnicos provoca la desmaterialización de los procesos, de los expedientes, transformándolos en digitales. La consecuencia de ello es la necesaria adecuación de las normas jurídicas para continuar otorgando a las personas los mismos derechos y garantías que en el ámbito material.

A continuación se realizará un análisis por capítulo del Decreto objeto del presente trabajo, haciendo la aclaración que el mismo será desde el punto de vista del Derecho Informático y no desde el Derecho Administrativo.

### **4.1 Capítulo I. Disposiciones generales**

El decreto se enmarca en la mejora de la gestión y en posibilitar que la Administración Central brinde sus servicios en forma más efectiva, eficiente y transparente, mejorando la comunicación y el relacionamiento con la ciudadanía. Estos principios ya estaban contemplados en el Decreto N° 450/009 del 28 de setiembre de 2009 que regula los Principios y líneas estratégicas del gobierno en red.

Las definiciones que brinda el artículo 2° son muy importantes a la hora de esclarecer y enmarcar a que refieren determinadas expresiones, como son: actuación administrativa electrónica, constancia electrónica, domicilio o dirección electrónica, procedimiento administrativo electrónico y sede electrónica.

### **4.2 Capítulo II. Procedimiento administrativo electrónico**

---

<sup>11</sup>VIEGA María José. "Procedimiento administrativo electrónico". Presentación realizada en las Jornadas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, año 2013.

Del capítulo segundo, que regula específicamente el procedimiento administrativo electrónico, me interesa destacar algunos artículos en particular.

El artículo 6° establece bajo el título Iniciación: “*El procedimiento administrativo electrónico podrá iniciarse a petición de persona interesada o de oficio. Las personas físicas o jurídicas interesadas podrán optar por algunos de los medios electrónicos puestos a disposición por la Administración Central, o por medios tradicionales*”. Es fundamental la posibilidad de optar por medios electrónicos o tradicionales porque estamos en una etapa de transición, en la cual no podemos exigirles a las personas que se relacionen con la Administración en forma electrónica, y la norma deja claro que tiene la posibilidad de optar por un medio u otro.

El artículo 7° refiere a la presentación de documentos electrónicos, estableciendo la posibilidad que los interesados presenten documentos electrónicos ante la Administración Central y a través de medios electrónicos.

El inciso segundo establece que los documentos deberán ser presentados en formatos abiertos, y éste no es un tema menor, es muy importante en las comunicaciones de la Administración con los interesados, para que las personas no necesiten tener instalado determinado software para poder acceder a la información.

Este artículo está relacionado con el artículo 36 del Decreto que refiere a la conservación de la información y hace hincapié en este tema, de forma tal que no solo la presentación de los documentos debe hacerse en formato abierto, sino también su archivo, de forma que garantice la disponibilidad y la accesibilidad. ¿Por qué resulta tan relevante este aspecto? Porque la tecnología cambia permanentemente, por ejemplo, si yo les digo a ustedes que pongo a disposición de todos mis materiales sobre este tema, pero que lo tengo en formato Word Perfect, ¿cuántos de ustedes podrían abrir los archivos? Aquí se plantea un problema vinculado al software que utilizo. Pero también podría decirles que esta información la tengo almacenada en un disquete de 3 ½ o de 5 ¼ y seguramente ninguno de ustedes tiene todavía una disquetera que pueda leer estos soportes y este es un problema a nivel de hardware.

Por otra parte, el artículo, además, establece que estos documentos electrónicos que se presentan en formato abierto deben estar suscritos con firma electrónica conforme con lo establecido en la Ley N° 18.600, de 21 de setiembre de 2009. Esta ley establece dos categorías de firmas, la común y la avanzada. Por resolución N° 7/2013 de fecha 29 de noviembre de 2013 la Unidad de Certificación Electrónica acreditó al Correo Uruguayo como prestador de servicios de certificación, por lo que es muy reciente la posibilidad de utilizar la firma electrónica avanzada en nuestro país. Tenemos un abanico de posibilidades respecto a la forma de firmar electrónicamente, desde el usuario y contraseña, con garantías mínimas de seguridad, los rasgos biométricos, como pueden ser el iris del ojo, la huella dactilar, el mapa calórico del cuerpo, entre otros, que son

características biológicas personales que nos identifican y pueden ingresarse a un sistema para que el mismo pueda identificarnos. También dentro de la categoría firma electrónica común encontramos la firma electrónica basada en criptografía asimétrica. La firma electrónica avanzada será también en base a criptografía asimétrica pero emitida por un prestador de servicios de certificación acreditado ante la Unidad de Certificación Electrónica, de forma tal que el certificado electrónico consistirá en un certificado reconocido. La firma electrónica es, por tanto, una importante herramienta, el equivalente funcional de la firma ológrafa, en el procedimiento administrativo electrónico.

Por otra parte, el artículo 8° plantea la hipótesis de presentación de documentos en otros soportes y establece: *“Cuando los documentos se presenten en soportes no electrónicos, el exhibirá el original al funcionario, el que deberá digitalizarlo a efectos de ser incorporado al expediente electrónico y devuelto, salvo que su digitalización no sea viable...”*. Esto también es un elemento a tener en cuenta, no todo puede ser digitalizable, ya sea porque es un medio de prueba material o también puede plantearse lo que establece el artículo 30 del presente decreto, referido a las notificaciones con documentación adjunta. Establece la posibilidad de que el tamaño exceda el límite establecido por el sistema o su digitalización no sea viable o implique costos excesivos. Podemos encontrar frente a diferentes situaciones, una de ellas es que el archivo sea tan grande, que el sistema no permita digitalizarlo o que se pierda gran parte de la funcionalidad del sistema en caso de hacerlo o va a llevar muchísimo tiempo digitalizarlo. También, como dice el artículo 8° puede ser inviable su digitalización y la tercera circunstancia es que el costo de ésta sea excesivo.

El artículo 11 establece la posibilidad de que cuando un expediente electrónico esté a estudio de un Órgano colegiado pueda ser puesto en conocimiento simultáneo a todos sus integrantes a efectos de ser estudiado y resuelto dentro del mismo plazo. Las decisiones pueden también ser tomadas en línea. Por otra parte, en el artículo 15 se establece que: *“Los actos que ponen fin al procedimiento administrativo electrónico, también serán dictados por medios electrónicos, y notificados por el medio elegido por el interesado”*. Hace referencia al derecho de elegir el medio por el cual se desea comunicarse, al cual hemos referido anteriormente. Pero esta resolución que se dicta por medios electrónicos, puede ser realizada en forma automatizada o no. Cuando el funcionario redacta la resolución, elaborando un documento de texto, por ejemplo, puede ser enviada al titular o titulares del órgano para su firma. Pero puede ser que sea el sistema informático el que tenga programada la resolución y por tanto, la misma sea tomada en forma automatizada. Por ejemplo, se está trabajando en el sistema de inscripción de bases de datos de la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales. El interesado envía la base para su inscripción a través de sistema, el sistema verificará que se cumplan todos los ítems requeridos, y en caso de que no se trate de datos que sean especialmente protegidos y no se dispare ninguna alarma por tener datos contradictorios, podrá dictar la resolución. Pero podemos dar un paso más. La ley N° 18.600 establece la firma electrónica de persona jurídica, que es aquella que se instala en el sistema, por tanto esa resolución

podrá ser firmada por el organismo en forma automatizada. Esta firma se otorga a un representante del organismo o sociedad comercial pero a nombre de la persona jurídica, que es a quien se atribuye la firma y la responsabilidad emergente de ésta. El fundamento es que la firma electrónica avanzada tiene que estar bajo exclusivo control del firmante y un sistema puede funcionar 7 x 24, o sea las 24 horas los 365 días del año, lo cual es imposible para una persona física.

### **4.3 Capítulo III. Expediente electrónico**

Entre los aspectos que eran necesarios pensar desde lo electrónico se encuentra el tema del foliado. Éste pierde sentido en la medida que en un sistema electrónico es imposible agregar o quitar una actuación sin que quede registrado lo realizado.

El decreto lo resuelve en el artículo 17, que bajo la denominación “Identificación actuaciones administrativas electrónicas” establece: “Las actuaciones administrativas electrónicas se identificarán con un número correlativo dentro del procedimiento administrativo electrónico correspondiente”.

El artículo 20 regula el llamado “Desglose electrónico”. Y digo “llamado” porque en realidad no estamos ante un desglose. Este es otro de los aspectos específicos, porque no es posible desglosar una actuación en un procedimiento administrativo electrónico, lo que se hace es una copia de la actuación para entregar a quien la solicite. La otra opción sería eliminar un documento dejando la correspondiente actuación o también pueden ser clasificados como reservados o confidenciales si lo que se desea es que no todas las personas puedan tener acceso a él.

Un tema de gran relevancia es la regulación de las copias. Con la implementación del procedimiento administrativo electrónico nos vamos a encontrar con tres posibilidades diferentes: en primer lugar las copias electrónicas de documentos electrónicos, en la medida que el expediente electrónico y los procedimientos electrónicos se generalicen ya no vamos a utilizar papel para transmitirlos y es necesario darle certeza y valor probatorio a la copia electrónica. El artículo 22 establece que las copias en documentos electrónicos que tengan la indicación de tales, serán consideradas auténticas y tendrán la misma eficacia que el documento original, siempre que éste se encuentre en poder de la administración y que la información de la firma electrónica permita comprobar la coincidencia con dicho documento.

En segundo lugar las copias electrónicas de documentos papel, previstas en el artículo 23 del Decreto. La persona va a traer un documento papel, el funcionario lo va a digitalizar y lo va a firmar electrónicamente. Es el mismo proceso que hoy se hace en papel con firma ológrafa.

En tercer lugar, el artículo 24 regula las copias en soporte papel de documentos electrónicos. Frente a la opción que tiene el administrado de realizar los trámites

por medios tradicionales, a pesar que la administración tenga todos sus procesos digitalizados, puede presentarse la persona a solicitar un documento, pero lo quiere en papel. El artículo 24 establece que esa copia será auténtica siempre que su impresión incluya un código generado electrónicamente u otro sistema de verificación, que permitan corroborar su autenticidad mediante el acceso a los archivos electrónicos. ¿Qué significa esto? Un ejemplo actual es el certificado del BPS, el cual tiene abajo una constancia a través de la cual se puede ingresar en el sistema del BPS al documento electrónico.

#### **4.4 Capítulo IV. Comunicaciones y notificaciones electrónicas**

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.

Las sedes electrónicas aún no están implementadas, pero se está trabajando para que poco a poco los sitios web de los organismos se transformen en éstas. La gran herramienta para ello es la plataforma del Estado uruguayo, en ésta se pueden instalar sistemas que sean transversales a los organismos públicos y de esta forma el administrado podrá ingresar a través de Portal del Estado Uruguayo o a través del sitio web del organismo.

El segundo medio es el correo electrónico, el cual puede ser proporcionado por el interesado o proporcionado por la Entidad Pública. Agesic ha trabajado durante este año 2013 en un sistema de notificaciones electrónicas.

Para utilizarlo, en primer lugar es necesario registrarse personalmente en el Sistema de usuarios de la plataforma de gobierno electrónico, que podrá utilizarse para el sistema de comunicaciones y notificaciones electrónicas o para otros sistemas que se instalen en la plataforma y que para su uso sea necesaria una identificación fehaciente.

Una vez registrado como usuario en la plataforma, podrá constituir domicilio electrónico para utilizar el sistema de notificaciones y comunicaciones electrónicas.

El segundo literal del artículo refiere al correo electrónico proporcionado a instancia del interesado, siempre que se asegure "*un acuse de recibo automático*" a favor de la Entidad Emisora. Este segundo literal resulta inaplicable, porque si bien es posible que el administrado configure su correo personal para que emita acuses de recibos automáticos, en primer lugar la Entidad Pública no puede verificarlo, en segundo lugar esta configuración puede ser momentánea, con lo cual, la pretendida seguridad no existe y en tercer lugar genera un tráfico innecesario porque va a dar acuses automáticos a todos los mail que la persona reciba. La idea de este inciso estaba basada en el hecho de que fuera la persona quien realizara manualmente el acuse de recibo. Situación que es común porque

ante la opción de tener que trasladarse a la oficina para recibir una notificación, se establece que se le envía por mail pero que deberá dar el acuse de recibo y siempre se hace. Si no lo hiciera, podría notificarse por los medios tradicionales, con lo cual el supuesto riesgo no existe.

#### **4.5 Capítulo V y Capítulo VI. Seguridad de la Información y Disposiciones finales**

El capítulo V sigue la línea del Decreto N° 542/009 de 28 de setiembre de 2009. Regula el Sistema de gestión de seguridad de la información, refiere a los activos de información críticos del Estado, la responsabilidad, la conservación de la información, sus respaldos, así como lo referente a la divulgación de claves y contraseñas.

Por su parte en el Capítulo VI se realiza una remisión al Decreto N° 500/991, se realizan derogaciones y se exhorta a los organismos que no forman parte de la Administración Central a que adopten este decreto.

### **5. Conclusiones**

Son indiscutibles los avances que ha tenido nuestro país en gobierno electrónico desde el año 2005 a la fecha. Podemos observar en su evolución en una primera tríada de rango legal: la Ley N° 18.331 de Protección de Datos y Acción de Habeas Data, la Ley N° 18.381 de Acceso a la Información Pública y la Ley N° 18.600 de Documento electrónico y firma electrónica, todas referenciadas en el presente trabajo. Estas normas pretendieron garantizar derechos fundamentales, como son la privacidad, la transparencia a través del acceso a la información pública, en su doble vertiente transparencia activa y pasiva y la seguridad en el mundo electrónico regulando los documentos y las firmas electrónicas.

Una segunda etapa consistió en la aprobación de tres decretos el 28 de setiembre de 2009: Decreto N° 450/009 que aprobó los principios y líneas estratégicas del gobierno en red, el Decreto N° 451/009 que reglamentó la ley de creación del Centro Nacional de Respuesta a Incidentes de Seguridad Informática y el Decreto N° 452/009 que reguló la Política de seguridad de la información para organismos de la Administración pública, también a ellos ya hemos hecho referencia. Esta regulación constituyó un segundo escalón, que dio las bases del gobierno electrónico que ya se estaba construyendo en Uruguay y cuál era la Administración hacia la que se deseaba ir, manteniendo siempre el foco en el ciudadano.

Y la tercera tríada de decretos, objetos específicos de estudio del presente trabajo, Decretos N° 177/013 y Decreto N° 177/013, ambos de 11 de junio de 2013 y Decreto N° 276/013 de 3 de setiembre de 2013 que, como vimos, constituyen una herramienta práctica, una guía de puesta en funcionamiento real de los postulados que se habían enunciado. Debemos destacar la regulación de herramientas tecnológicas concretas que se han venido desarrollando y que sin duda producen beneficios para los ciudadanos.

Mucho se ha avanzado, pero la tecnología continúa desafiándonos día a día, y por tanto el trabajo debe ser constante, para continuar incorporando nuevas herramientas en la edificación de una forma diferente de relacionamiento entre el Estado y los administrados.

Montevideo, 30 de marzo de 2014

**MODULO II**  
**HACIA UNA ADMINISTRACION ELECTRONICA**

**Prof. Dra. Esc. María José Viega<sup>12</sup>**

**CONTENIDO**

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

---

<sup>12</sup>**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](http://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 públicos<sup>13</sup>.

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 Royo<sup>14</sup>, 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 electrónica<sup>15</sup>.

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:

- En las relaciones externas de la Administración y el Ciudadano.

---

13JINESTA LOBO, Ernesto. "Administraciones públicas electrónicas: retos y desafíos para su regulación".

14SANCHO ROYO, David. "La Administración electrónica: modelos". Especialización en Administración electrónica de la Universidad Operta de Cataluña. Diciembre, 2011.

15VIEGA, María José. "La administración electrónica en Uruguay". Derecho Informático. Jurisprudencia correspondiente al año 2012. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo, 2013.

- En las estructuras internas, la reingeniería y transformación de las formas de actuación.
- Impacto en el ámbito de los recursos humanos y la cultura organizativa.

Podemos decir que la Administración electrónica no consiste en continuar haciendo lo mismo que hacíamos hasta ahora pero utilizando tecnología, como afirma la OCDE<sup>16</sup> “la tecnología es un facilitador, pero no una solución”.

En este sentido, Marin Puigpelat<sup>17</sup> 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.

---

<sup>16</sup>OCDE (2003). “Engaging citizens online for better policy-marketing”. Policy Brief (march, p.1).

<sup>17</sup>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.

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 Martínez<sup>18</sup>- 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 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”<sup>19</sup>.

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:

G) 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 servicio<sup>20</sup>.

H) Ahorro de costos. Los costosos proyectos para implantar una Administración electrónica se amortizan a mediano y largo plazo como consecuencia de la eficacia administrativa.

---

<sup>18</sup>CERRILLO I MARTINEZ, Agustí. “Derecho y Administración electrónica”. Especialización en Administración electrónica de la Universidad Operta de Cataluña. Noviembre, 2011.

<sup>19</sup>ROTONDO, Felipe. “Incidencia de las nuevas tecnologías en la organización administrativa: la gobernanza electrónica.

<sup>20</sup>JINESTA LOBO, Ernesto. “Administraciones públicas electrónicas: retos y desafíos para su regulación. IVSTITIA, Año 22, N° 261 – 262.

- I) 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.
  
- J) 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.
  
- K) 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 electrónica<sup>21</sup>.

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 acceso<sup>22</sup>. Esto nos enfrenta a dificultades y crea inconvenientes, entre los que podemos mencionar:

- 4. 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

---

<sup>21</sup>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.

<sup>22</sup>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.

trabajo, dejando de realizarse tareas repetitivas para incentivar la labor creativa.

5. 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.
6. 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.
7. 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.
8. Brecha digital. Los problemas de acceso no son solo económicos, sino también culturales y técnicos. El Plan Ceibal ha tenido la virtud de trabajar 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.
9. 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 fechado<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup>GAMERO CASADO, Eduardo. “El derecho administrativo ante la era de la información”. Ob. Cita, páginas 33 y 34.

La administración electrónica está fundamentada en una serie de principios. El Dr. Marcelo Bauzá distingue los principios técnico-organizacionales y los principios político-jurídicos<sup>24</sup>.

Respecto a los técnico-organizacionales refiere a:

- Implantación gradualista: la implantación de e-gobierno es un proceso gradual, no es rápido ni fácil.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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 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

---

<sup>24</sup>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.

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)<sup>25</sup>.

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 son<sup>26</sup>:

- E) 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.
  
- F) 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.
  
- G) 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.

---

25KUSHCHU, Ibrahim y KUSCU, M. Halid. "Mobile Government". <http://www.mgovernment.org/>  
Página visitada 15 de julio de 2012.

26KUSHCHU, Ibrahim y KUSCU, M. Halid. "Mobile Government". <http://www.mgovernment.org/>  
Página visitada 15 de julio de 2012.



- H) 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.
- I) 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:

1. 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".
2. Los dispositivos móviles –como ya mencionamos- siempre están encendidos. Esta es una diferencia importante con las computadoras.
3. Los dispositivos móviles están diseñados para llevarse a todas partes.
4. 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.
5. 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 mGovernment<sup>27</sup>:

3. m-government es inevitable. Las principales fuerzas que influyen en la adopción de éste incluyen:

a. los avances tecnológicos actuales en las áreas de Wireless, World Wide Web e Internet,

b. beneficios que se obtendrían porque los modelos de negocio que se derivan de estos desarrollos tienen un valor añadido, y

c. el aumento de las expectativas de los ciudadanos por unos servicios públicos mejores y más convenientes.

4. 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

---

<sup>27</sup>KUSHCHU, Ibrahim y KUSCU, M. Halid. "Mobile Government". <http://www.mgovernment.org/>  
Página visitada 15 de julio de 2012.

infraestructuras blandas, tales como los arreglos institucionales y de software que hacen posibles las m-transacciones<sup>28</sup>.

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"<sup>29</sup>.

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 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 móviles<sup>30</sup>.

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.

---

28KUSHCHU, Ibrahim y KUSCU, M. Halid. "Mobile Government". <http://www.mgovernment.org/>  
Página visitada 15 de julio de 2012.

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

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

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 seguridad<sup>31</sup>. 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 biométrico<sup>32</sup>.

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 imagen<sup>33</sup>.

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 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

---

31 <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.

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

33 <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.

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 todavía<sup>34</sup>.

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 general<sup>35</sup>.

#### **4. SEDE Y DOMICILIO ELECTRONICO**

Hay autores<sup>36</sup> 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

---

<sup>34</sup><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.

<sup>35</sup>SONG, Gang. "Transcending e-Government: a Case of Mobile Government in Beijing". <http://mobility.grchina.com> Página visitada 15 de Julio de 2012.

<sup>36</sup>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”<sup>37</sup>.

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 web<sup>38</sup>.

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”<sup>39</sup>.

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.

---

37DELGADO, 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.

38VIEGA, María José. “Módulo1. El desarrollo del gobierno electrónico en Uruguay”. Material realizado para la Facultad de Derecho (UDELAR).

39DELGADO, Isaac Martín. “Concepto y régimen jurídico de la sede (administrativa) electrónica”. Ob. Cit. Página 504.

## 5. 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 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 gastos<sup>40</sup>.

“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”<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup>GAMERO CASADO, Eduardo. “Las notificaciones electrónicas” Universitat Oberta de Catalunya. Material docente de la Especialización en Administración electrónica.

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

Carlos Barriuso Ruiz entiende que estas relaciones y la información que se comparte en línea en esta interacción, requeriría<sup>42</sup>:

- G) Entrega y almacenamiento estable y seguro, con servicios fiables, eficaces, rápidos y sencillos.
- H) Protección de la confidencialidad de la información contenida en el mensaje para que sólo el receptor designado pueda entender el mensaje.
- I) Protección de la información en todos los niveles.
- J) Protección de la integridad del mensaje original, fiel a su contenido.
- K) 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.
- L) Fechado indubitable de la elaboración, transmisión y recepción del documento; cuando se elabora, se envía, se recibe, se almacena, etc.
- M) Almacenamiento estable, con protección, conservación y control de accesos al documento.

---

<sup>41</sup>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.

<sup>42</sup>BARRIUSO RUIZ, Carlos. "Administración electrónica". Dykinson. Madrid, 2007. Páginas 57 y siguientes.



- N) Definición de privilegios para el acceso. Creación y gestión de claves. Uso de criptografía. Soluciones de autenticación. Control de acceso a aplicaciones, etc.
  
- O) Usabilidad y disponibilidad del formato y aplicación elegida, que permita fácil y eficazmente la comprensión de los procesos, uso y utilidad.
  
- P) Establecimiento de registros de auditoría completos para verificar los requisitos legales y técnicos de los documentos.
  
- Q) 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.
  
- R) Aplicaciones y formatos compatibles e interoperables. Con diseño para trabajo on-line y off-line.
  
- S) Gestión de procesos en la generación, tratamiento, transmisión y presentación de datos de forma segura y fiable.
  
- T) Respeto de los derechos y libertades.
  
- U) Conexión de datos rápida y permanente, con disponibilidad general y universal.
  
- V) Seguridad de las redes y de la infraestructura necesaria.
  
- W) 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 transmisión, 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:

1. 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;
2. N° 7.644 de 20 de febrero de 2009, se implementa la intimación electrónica;
3. 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.

#### **a. 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 elementales<sup>43</sup>.

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 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

---

<sup>43</sup>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.

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 parte<sup>44</sup>.

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”<sup>45</sup>.

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°).

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

---

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

45VIEGA, María José. “La administración electrónica en Uruguay”. Derecho Informático. Jurisprudencia correspondiente al año 2012. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo, 2013.

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 técnico<sup>46</sup>.

El Dr. Ernes Jinestra Lobo<sup>47</sup> 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

---

46JINESTA LOBO, Ernesto. “Administraciones públicas electrónicas: retos y desafíos para su regulación. IVSTITIA, Año 22, N° 261 – 262.

47JINESTA 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 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.