

DESAFIOS JURIDICOS RELACIONADOS AL GOBIERNO ELECTRÓNICO Con especial referencia a la Administración electrónica (*)

Carlos E. Delpiazzo (**)

I) CARACTERIZACION

En reiteradas oportunidades anteriores, he caracterizado al denominado “**Gobierno electrónico**” como una nueva forma de relacionamiento entre el Gobierno y la sociedad.

Por lo que refiere a la “**Administración electrónica**” -también llamada “ciber Administración”, “Administración virtual”, “Administración digital”, “Administración on line” o “tele Administración”- la misma comprende y designa todos aquellos mecanismos e infraestructuras informáticas y telemáticas que permiten la prestación de servicios, tanto a los ciudadanos como a las empresas,

(*) Síntesis de la exposición pronunciada en el Seminario sobre “Políticas públicas para el Gobierno Electrónico” realizado en el Salón de Actos del Edificio Libertad (sede de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay) en la tarde del jueves 23 de marzo de 2006.

(**) Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Mayor de la República Oriental del Uruguay. Profesor de Derecho Administrativo, Profesor de Informática Jurídica, Profesor de Derecho Telemático y Director del Instituto de Derecho Informático en la Facultad de Derecho de dicha Universidad. Profesor de Derecho Administrativo, Director del Programa Master de Derecho Administrativo Económico (PMDAE), y Profesor de Derecho Informático en la Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo. Profesor Invitado del Instituto Nacional de Administración Pública (España). Profesor Visitante de la Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad de Belgrano (Argentina). Profesor Extraordinario Visitante de la Universidad Católica de Salta (Argentina). Autor de varios libros y múltiples trabajos sobre temas de su especialidad. Miembro del Instituto Uruguayo de Derecho Administrativo, del Instituto de Derecho Administrativo de la Universidad Notarial Argentina, de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo, de la Asociación de Derecho Público del Mercosur, de la Asociación Iberoamericana de Derecho Administrativo, y de la Asociación Andrés Bello de juristas franco latino americanos (Francia). Secretario General del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. Presidente del Capítulo Uruguay de la Federación Iberoamericana de Asociaciones de Derecho e Informática (FIADI). Asesor Letrado del Registro de Direcciones de Internet para América Latina y el Caribe (LACNIC), de la Cooperación Latinoamericana de Redes Avanzadas (CLARA) y de la Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información (CUTI). Fue Director de la Asesoría Jurídica y de la Unidad de Informática Jurídica de la Contaduría General de la Nación, Director General del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Subsecretario de Defensa Nacional, Ministro de Salud Pública e interino de Economía y Finanzas, y Senador.

así como los que facilitan la interconexión y la gestión integrada de los asuntos internos entre los distintos órganos y organismos que componen la Administración.

Quiere decir que la noción de Gobierno electrónico es más abarcativa que la de Administración electrónica pero, sin duda, la comprende. Ello es así porque bajo el rótulo de Gobierno electrónico se comprende desde la provisión de servicios al ciudadano hasta la llamada democracia electrónica como ámbito de participación popular para la toma de decisiones.

Al poner la atención en la “Administración electrónica” como un capítulo dentro del “Gobierno electrónico”, es preciso recordar que, *en sentido etimológico*, la palabra “administrar” proviene del latín “ad” y “ministrare”, que significa “servir a”. Quiere decir que la propia génesis de la palabra está poniendo de relieve el carácter servicial de la Administración para la procura del bien común, entendido como el conjunto de condiciones de la vida social que posibilitan a los individuos y a las comunidades intermedias que ellos forman el logro más pleno de su perfección.

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

a) desde el punto de vista objetivo, refiere a la actividad que se traduce en las tareas o cometidos direccionados al logro del aludido bien común, expresado generalmente en el Derecho positivo como interés público o interés general;

b) desde el punto de vista subjetivo, es el conjunto de órganos que realizan dicha actividad, o sea, la organización que la tiene a su cargo y que suele denominarse como Administración pública (en singular) o Administraciones públicas (en plural) para significar su complejidad actual.

La calificación de “electrónica” aplicada al sustantivo “administración” no altera la esencia de ésta. En tal sentido, interesa destacar que la reciente ley de Presupuesto Nacional N° 17.930 de 19 de diciembre de 2005, al crear la Agencia para el Desarrollo del Gobierno Electrónico, establece que “Su objetivo será procurar la mejora de los servicios al ciudadano, utilizando las posibilidades que brindan las tecnologías de la información y las comunicaciones” (art. 72).

Por lo tanto, en concordancia con el sentido natural y la misión vicarial de la Administración, la norma destaca el propósito de mejorar los servicios a los integrantes del cuerpo social y, de ese modo, cumplir de mejor modo con lo que es su razón de ser.

II) SUPUESTOS DE LA ADMINISTRACION ELECTRONICA

El desenvolvimiento de la actividad administrativa en forma electrónica supone, como requisito imprescindible, la automatización de las Administraciones y de sus procedimientos.

Para ello se requiere, como supuestos imprescindibles, un cierto grado de desenvolvimiento de la informatización de las mismas por un lado y una adaptación del Derecho a esa nueva realidad por otro.

A) Informatización administrativa

Según los entendidos, pueden distinguirse cuatro grandes etapas en la implementación del quehacer administrativo a través de medios informáticos y telemáticos:

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

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

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

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

Desde el punto de vista jurídico, el avance a través de tales estadios del progreso tecnológico nos ubica ante una nueva forma de **descentralización operativa**, caracterizada desde la perspectiva de lo que ha dado en llamarse "el Estado descentralizado en Internet" por la coherente integración en las redes y en los servicios de comunicaciones electrónicas del conjunto de las Administraciones públicas, cualquiera sea su naturaleza jurídica y posición institucional.

Se trata de un sentido nuevo de la descentralización, distinto al estrictamente jurídico y mucho más amplio. En efecto, mientras que para los estudiosos del Derecho público la descentralización implica la ruptura del vínculo jerárquico (definitorio de la centralización) y su sustitución por relaciones de control, en la especie se asiste a una extensión de su significado, comprensiva de una dimensión social y también de aspectos de gestión en orden a posibilitar el acercamiento de las diversas Administraciones a todos los habitantes con independencia del lugar en que se encuentren.

Al mismo tiempo, posibilita un modelo de **arquitectura más horizontal** que vertical (como, en cambio, se muestra la organización burocrática tradicional), que vincula y permite el acceso y la interoperabilidad sistémica de la información de las diferentes instituciones entre sí y con los integrantes de la sociedad.

En la construcción del nuevo modelo organizacional se asiste a un momento decisivo de reforma estatal de tercera generación, en la cual se fincan grandes expectativas: desde la Administración, por advertir el inmenso potencial de las tecnologías de la información y las comunicaciones para mejorar la prestación de todo tipo de servicios y la propia gestión administrativa, y desde la ciudadanía, por la posibilidad de acceder a más y mejor información, controlar a las autoridades, obtener trato igualitario y aumentar la eficiencia en el uso del tiempo y demás recursos.

Con ello, no sólo se potencia la **participación ciudadana** -para lo cual se requiere asimismo garantizar apropiadamente la accesibilidad- sino que también se avanza hacia una gestión más transparente en la que el actuar de la Administración se deja ver como a través de un cristal.

En efecto, al revés que el secretismo que ambienta la corrupción, la **transparencia** refiere a la diafanidad del obrar público, permitiendo ver con claridad el actuar de la Administración en la disposición y uso de los fondos públicos y en el obrar de sus funcionarios; constituye una consecuencia de la muy elemental presunción de que el gobierno pertenece al pueblo, quien tiene derecho a saber qué hacen los servidores públicos, por qué y cómo lo hacen.

Por cierto, interesa enfatizar que la transparencia refiere al obrar de la Administración y no de los ciudadanos, cuya intimidad deberá no sólo cuidarse sino garantizarse. A ello apuntan precisamente las normas y técnicas tendientes a asegurar la protección de los datos personales y la seguridad de las comunicaciones.

B) Adecuación jurídica

Para que la Administración electrónica sea posible, es necesario que, desde el Derecho, se adecue el marco normativo a fin de facilitar y dar seguridad a los intercambios.

Según ha destacado el Profesor Martino, una vez aceptada la validez jurídica de los documentos electrónicos y el reconocimiento de la firma electrónica con valor igual entre la Administración pública y los privados, la convergencia permite poner en marcha esta nueva forma de vinculación entre las dependencias administrativas y los ciudadanos, que llamamos Gobierno electrónico.

En efecto, documentación electrónica y firma electrónica son los dos pilares fundamentales que sustentan los procedimientos y actos administrativos electrónicos y, consiguientemente, la tramitación en expediente electrónico que permite el relacionamiento del administrado con la Administración los 365 días del año sin limitación de horario de atención al público, o sea, las 24 horas de cada día de la semana.

III) PANORAMA NORMATIVO URUGUAYO

Nuestro país no sólo reconoce plena validez al documento y a la firma electrónicos, sino que ha avanzado en la regulación del procedimiento administrativo electrónico y ha dado pasos específicos en lo que refiere a la contratación administrativa por vía telemática.

A) Reconocimiento del documento electrónico

Tempranamente nuestra legislación permitió un encuadramiento jurídico adecuado del documento electrónico.

Siguiendo un orden cronológico, corresponde referirse en primer lugar al **Código General del Proceso** (CGP) aprobado por la ley N° 15.982 de 14 de noviembre de 1988 en cuanto al régimen de admisibilidad y de valoración judicial de la prueba:

a) en cuanto a la admisibilidad, el CGP, siguiendo el antecedente de la ley de abreviación de los juicios N° 13.355 de 17 de agosto de 1965, prevé con gran amplitud que "podrán utilizarse otros medios probatorios no prohibidos por la regla de Derecho" (art. 146.2); y

b) por lo que refiere a su valoración, nuestro Derecho ha optado por un sistema mixto, aplicable no sólo en sede jurisdiccional sino también administrativa: de prueba legal para determinados medios probatorios, como los instrumentos públicos o privados auténticos (art. 170 del CGP), que hacen plena prueba, y de apreciación judicial conforme a las reglas de la sana crítica (art. 140 y concordantes del CGP) para las probanzas no reguladas específicamente.

En segundo lugar, con específica referencia al documento electrónico, corresponde citar el art. 129 de la **ley N° 16.002 de 25 de noviembre de 1988**, que nos ubica ante un supuesto de prueba tasada. Al tenor de la referida norma, "La documentación emergente de la transmisión a distancia, por medios

electrónicos, entre dependencias oficiales, constituirá, de por sí, documentación auténtica y hará plena fe a todos sus efectos en cuanto a la existencia del original transmitido". A renglón seguido, el art. 130 de la misma ley previó que "el que voluntariamente transmitiere a distancia entre dependencias oficiales un texto del que resulte un documento infiel, incurrirá en los delitos previstos por los arts. 236 a 239 del Código Penal, según corresponda", los que refieren a la falsificación documentaria material o ideológica.

En tercer lugar, cabe destacar la vigencia de los arts. 694 a 697 de la **ley N° 16.736 de 5 de enero de 1996**, de los cuales resulta que:

a) se promueve la aplicación de medios informáticos y telemáticos por las Administraciones públicas, garantizando a los administrados el pleno acceso a las informaciones que les conciernan o sean de su interés;

b) se reconoce a las actuaciones que se realicen por medios informáticos validez y valor probatorio "idénticos" a los que se tramiten por medios convencionales;

c) se asigna plena validez a las notificaciones personales realizadas por correo electrónico u otros medios informáticos o telemáticos; y

d) se regulan aspectos de la documentación electrónica.

Respecto a esta última, se establece en el art. 697, inc. 1° que "la documentación emergente de la transmisión por medios informáticos o telemáticos constituirá de por sí documentación auténtica y hará plena fe, a todos sus efectos, en cuanto a la existencia del original transmitido".

Se trata de una norma que amplía el antecedente del art. 129 de la citada ley N° 16.002 en dos aspectos sustanciales, a saber:

a) sustituye la referencia a "medios electrónicos" por la más precisa y abarcativa de "medios informáticos o telemáticos"; y

b) elimina la frase "entre dependencias oficiales", lo que apareja la universalización de la solución legal.

Agrega el inc. 2° del mismo art. 697 que "el que voluntariamente transmitiere un texto del que resulte un documento infiel, adultere o destruya un documento almacenado en soporte magnético, o su respaldo, incurrirá en los delitos previstos por los arts. 236 a 239 del Código Penal, según corresponda".

El simple cotejo de esta disposición con la norma precedente contenida en el art. 130 de la ley N° 16.002, permite advertir una significativa ampliación de los comportamientos reprimibles, a saber:

a) se elimina la limitación a la transmisión "entre dependencias oficiales"; y

b) se agrega la previsión de quien "adultere o destruya un documento almacenado en soporte magnético o su respaldo".

Debe reputarse que esta norma es la contracara de la atribución a la documentación electrónica del carácter de "auténtica" en principio, que le asigna la primera parte de la disposición comentada.

B) Admisión de la firma electrónica

En nuestro país, el Derecho positivo ha reconocido ampliamente la firma electrónica en general y, por lo tanto, la firma digital en particular.

En primer lugar, cabe citar el art. 84 de la **ley N° 16.713 de 3 de setiembre de 1995**, conforme al cual "En los cheques emitidos por el Banco de Previsión Social, destinados al pago de jubilaciones, pensiones y otros beneficios, podrá sustituirse la firma autógrafa por signos o contraseñas impuestos o impresos mecánica o electrónicamente".

En segundo lugar, el párrafo final del art. 695 de la **ley N° 16.736** antes citada estableció genéricamente que "la firma autógrafa podrá ser sustituida por contraseñas o signos informáticos adecuados".

Ambas disposiciones citadas (la primera específica y la segunda de carácter general), sin definir la firma electrónica ni sus especies, recogen implícitamente el principio de la equivalencia funcional con la firma manuscrita, debiendo interpretarse que la referencia legal a "contraseñas o signos informáticos adecuados" es de una amplitud suficiente para amparar la adopción de distintas técnicas de autenticación, con proyección en la seguridad o confiabilidad de la información contenida en los actos o procedimientos de que se trate, acorde al estado del desarrollo tecnológico en el momento de que se trate.

En tercer lugar, desarrollando el precepto de la ley N° 16.736, el **Decreto N° 65/998 de 10 de marzo de 1998** distinguió entre firma electrónica y firma digital. Según el art. 18, "se entiende por firma electrónica el resultado de obtener por medio de mecanismos o dispositivos un patrón que se asocie biunívocamente a un individuo y a su voluntad de firmar", en tanto que conforme al art. 19, "se entiende por firma digital un patrón creado mediante criptografía".

En cuarto lugar, en el mismo año, el **Decreto N° 312/998 de 3 de noviembre de 1998** reguló específicamente la firma electrónica en el Documento Único Aduanero tramitado por medios telemáticos.

En quinto lugar, con el deliberado propósito de superar el reparo de que la disposición de la ley N° 16.736 alcanzara únicamente a las Administraciones

públicas, la **ley N° 17.243 de 29 de junio de 2000** estableció en su art. 25: "Autorízase en todo caso la firma electrónica y la firma digital, las que tendrán idéntica validez y eficacia a la firma autógrafa, siempre que estén debidamente autenticadas por claves u otros procedimientos seguros, de acuerdo a la tecnología informática" (inc. 1°). Agregó que "La prestación de servicios de certificación no estará sujeta a autorización previa y se realizará en régimen de libre competencia, sin que ello implique sustituir o modificar las normas que regulan las funciones que corresponde realizar a las personas facultadas para dar fe pública o intervenir en documentos públicos" (inc. 2°).

La consideración del nuevo texto legal a la luz de la normativa precedente, evidencia al menos una doble ampliación del alcance de la firma electrónica en nuestro Derecho.

Por una parte, la referencia del inc. 1° a "en todo caso" disipa cualquier duda acerca de la extensión del ámbito de reconocimiento legal de la firma electrónica y de la firma digital más allá de las fronteras de las Administraciones públicas.

Si bien es cierto que la norma aparece incluida dentro de la Sección titulada "Sistema informático del Estado", es de toda evidencia que, no sólo porque su sentido es claro -ya que alude a "en todo caso"- sino porque así surge de la intención o espíritu claramente manifestados en la ley y en la historia fidedigna de su sanción, se quiso extender el ámbito de la firma electrónica a todo el universo de situaciones posibles (explicitando el alcance del art. 695 de la ley N° 16.736). Precisamente, el objetivo extensivo fue el que determinó a sustituir un párrafo del art. 29 del proyecto del Poder Ejecutivo por una disposición separada y distinta, comprensiva de todo posible caso de uso de firma electrónica, a fin de dotarla de "idéntica validez y eficacia" que la firma autógrafa.

Por otra parte, el inc. 2° introduce la previsión de los llamados "servicios de certificación", inexistente en la normativa anterior, previendo a su respecto:

a) que su prestación "no estará sujeta a autorización previa y se realizará en régimen de libre competencia"; y

b) que la misma no implica "sustituir o modificar las normas que regulan las funciones que corresponde realizar a las personas facultadas para dar fe pública o intervenir en documentos públicos".

Quiere decir que, respecto a la cuestión de si las entidades certificadoras pueden constituirse libremente o requerir un acto habilitante de un órgano estatal, nuestra ley opta por el sistema de libertad, lo cual no exonera a quienes pretendan brindar este servicio de cumplir con requisitos mínimos de confiabilidad y solvencia.

Paralelamente, deja a salvo que la prestación del servicio de certificación de firmas electrónicas no interfiere con las normas que regulan la función notarial.

En sexto lugar, corresponde citar el **Decreto N° 382/003 de 17 de setiembre de 2003**, por el que se "reglamenta el uso de la firma digital y el reconocimiento de su eficacia jurídica", invocando el art. 25 de la ley N° 17.243, entre otras disposiciones.

Al tenor del art. 2° de dicho Decreto, se explicita la definición de firma digital, considerando tal "el resultado de aplicar a un documento un procedimiento matemático que requiere información de exclusivo conocimiento del firmante, encontrándose ésta bajo su absoluto control". Agrega que "La firma digital debe ser susceptible de verificación por terceras partes, de manera tal que dicha verificación permita, simultáneamente, identificar al firmante y detectar cualquier alteración del documento digital posterior a su firma" (lit. a).

El mismo art. 2° caracteriza al prestador de servicios de certificación como "una tercera parte que expide certificados digitales" (lit. b), entendiendo por certificado digital el "documento digital firmado digitalmente por un prestador de servicios de certificación, que vincula la identidad del titular del mismo con una clave pública y su correspondiente clave privada" (lit. c).

Complementariamente, el art. 3° ratifica que "la firma digital tendrá idéntica validez y eficacia a la firma autógrafa siempre que esté debidamente autenticada por claves u otros procedimientos seguros de acuerdo a la tecnología informática", añadiendo que dichas claves o procedimientos deben:

a) garantizar que la firma digital se corresponda con el certificado digital emitido por un prestador de servicios de certificación de firma digital que lo asocie con la identificación del signatario;

b) asegurar que la firma digital se corresponde con el documento respectivo y que el mismo no fue alterado ni puede ser repudiado; y

c) garantizar que la firma digital ha sido creada usando medios que el signatario mantiene bajo su exclusivo control y durante la vigencia del certificado digital.

Con similar alcance, el art. 4° enfatiza que "la firma digital tendrá respecto al documento respectivo, idéntico valor probatorio al que tiene la firma manuscrita con respecto al documento consignado en papel".

Seguidamente, el Decreto N° 382/003 está dedicado a detallar los requisitos que debe reunir el certificado digital (art. 5°) y los necesarios para su emisión (art. 6°), normatizando acerca del mantenimiento y actualización de la lista de certificados revocados (arts. 7° y 8°), y reconociendo que "los certificados que expidan los prestadores de servicios de certificación establecidos en otros Estados, de acuerdo con su respectiva legislación, se considerarán equivalentes a los expedidos por los establecidos en la República, siempre que los mismos hayan sido emitidos con garantías de confiabilidad similares a las exigidas por

este Decreto, y que exista reciprocidad del país de origen con respecto de los certificados emitidos en Uruguay" (art. 9°).

IV) DOS PROYECCIONES TRASCENDENTES

De las múltiples proyecciones que las nuevas tecnologías de la informática y la telemática proyectan sobre la relación entre la Administración y el administrado, cabe referir fundamentalmente a las dos que se concretan a través del procedimiento administrativo y de la contratación administrativa.

A) En el procedimiento administrativo

Por lo que refiere al procedimiento administrativo, marca un hito en el ordenamiento jurídico nacional la aprobación del **Decreto N° 500/991 de 27 de setiembre de 1991**, que moderniza nuestro procedimiento administrativo y establece un conjunto de soluciones de principio y de carácter instrumental tendientes a la aplicación de las nuevas tecnologías de la información en ese ámbito.

Entre ellas, merece destacarse en primer lugar el art. 14, cuyo inc. 1° establece que "es de interés público, para el mejor cumplimiento de los servicios, el intercambio permanente y directo de datos e información entre todas las unidades y reparticiones de la Administración pública" (con excepción de los calificados como secretos, confidenciales o reservados, de acuerdo con las normas legales o reglamentarias vigentes). Agrega el inc. 2° que, "a efectos de implantar sistemas de libre flujo de información, se propenderá a la interconexión de los equipos de procesamiento electrónico u otros medios similares". Asimismo -finaliza diciendo el inc. 3°- podrá la Administración brindar el servicio de acceso electrónico a sus bases de datos a las personas físicas o jurídicas, estatales, paraestatales o privadas que así lo solicitaren".

En segundo término, prevé el art. 33 que "en aplicación de lo dispuesto por el art. 14, la Administración propiciará el uso de soportes de información electrónicos, magnéticos, audiovisuales, etc., que faciliten la gestión pública".

En tercer lugar, el art. 19 admite "la presentación de los particulares por fax u otros medios similares de transmisión a distancia", en tanto que el art. 91 habilita practicar las notificaciones a domicilio "por telegrama colacionado certificado con aviso de entrega, por carta certificada con aviso de retorno, telex, fax o cualquier otro medio idóneo que proporcione certeza en cuanto a la efectiva realización de la diligencia y a su fecha, así como en cuanto a la persona a la que se ha practicado". Similares posibilidades de presentación se reconocen en materia de interposición de recursos administrativos (arts. 154, 157 y 158).

Con posterioridad al Decreto N° 500/991, la base legislativa para el desarrollo del expediente electrónico la aportaron los **arts. 694 a 697 de la citada ley N° 16.736**.

Reglamentando dichas disposiciones, el **Decreto N° 65/998 de 10 de marzo de 1998** desarrolla los siguientes aspectos a través de cada uno de sus cuatro capítulos:

a) el primero contiene un conjunto de disposiciones generales referidas a la sustanciación de las actuaciones administrativas por vía informática y al expediente electrónico;

b) el segundo refiere a las normas de procedimiento aplicables a los expedientes tramitados electrónicamente;

c) el tercero regula la firma electrónica y digital; y

d) el último repite las normas legales que penalizan las falsificaciones de documentos informáticos.

Al tenor de su art. 2º, "se entiende por expediente electrónico, la serie ordenada de documentos públicos registrados por vía informática, tendientes a la formación de la voluntad administrativa en un asunto determinado". A continuación, en línea con la ley que se reglamenta, el art. 3º reconoce que "el expediente electrónico tendrá la misma validez jurídica y probatoria que el expediente tradicional".

A su vez, conforme al art. 22 del Decreto N° 65/998, "todo documento electrónico autenticado mediante firma digital, se considerará de la autoría del usuario al que se haya asignado la clave privada correspondiente, salvo que medie prueba de la falsificación del documento electrónico o de la divulgación de la clave por terceros".

Consecuentemente, "la divulgación de la clave o contraseña personal de cualquier funcionario autorizado a documentar su actuación mediante firmas o contraseñas informáticas, constituirá falta gravísima, aún cuando la clave o contraseña no llegase a ser utilizada" (art. 22).

Dicha normativa fue complementada por el **Decreto N° 83/001 de 8 de marzo de 2001**, en virtud del cual se dictan normas relativas a medios técnicos de almacenamiento, reproducción y trasmisión telemática de documentos electrónicos por la Administración.

Más recientemente, la antes mencionada **ley N° 17.243** impuso al Estado, a los Entes Autónomos y a los Servicios Descentralizados (art. 24) y facultó a los Gobiernos Departamentales (art. 26) a implantar el expediente electrónico para la sustanciación de todas las actuaciones administrativas, disponiendo los actos

jurídicos y operaciones materiales tendientes a su logro en el menor tiempo posible.

Asimismo, el art. 24, inc. 2º de dicha ley estableció que "El expediente electrónico es la serie ordenada de documentos registrados por vía informática, provenientes de la Administración o de terceros, tendientes a la formación de la voluntad administrativa en un asunto determinado, teniendo la misma validez jurídica y probatoria que el expediente tradicional". De este modo, se amplía la caracterización contenida antes en el Decreto N° 65/998, al tenor de cuyo art. 2º, se consideraba expediente electrónico "la serie ordenada de documentos públicos registrados por vía informática, tendientes a la formación de la voluntad administrativa en un asunto determinado".

Como consecuencia del marco normativo descrito, no sólo el posible que el procedimiento administrativo común y muchos procedimientos administrativos especiales se desarrollen íntegramente mediante *tramitación electrónica* sino que se facilita enormemente la actuación de los administrados, no acotados por horarios y distancias para realizar sus tramites gestiones.

Además, la interacción electrónica entre las Administraciones y los administrados no sólo permite a éstos acceder a multiplicidad de *informaciones* sino que también posibilita la *prestación de servicios*. Asimismo, permite la realización de consultas públicas sin asistencia física simultánea de los convocados y demás interesados en participar, dando un nuevo rostro a viejos procedimientos como el de la audiencia pública.

B) En la contratación administrativa

En materia de contratación administrativa, ya he tenido oportunidad de señalar antes de ahora que se asiste a un momento de profundas transformaciones, causadas, entre otras razones, por el impacto del progreso tecnológico en materia informática y telemática.

Al respecto, en nuestro Derecho positivo merece destacarse la aprobación del **Decreto N° 66/002 de 26 de febrero de 2002**, por el cual se establece la obligación de enviar al sitio web que se indica los pliegos de bases y condiciones particulares de las licitaciones públicas o abreviadas que se realicen, así como las resoluciones de contrataciones directas que adopten los organismos públicos (art. 1º).

A tal efecto, se regula la información mínima que deberá brindarse, tanto acerca del procedimiento como de la adjudicación (art. 2º).

Respecto a las contrataciones directas, no sólo deben comunicarse los detalles de las mismas sino también la causal de excepción en base a la cual se prescindió de la licitación pública o del remate en su caso (art. 3º).

El contenido de dicho reglamento fue generalizado por virtud de lo dispuesto en el **art. 163 de la ley N° 17.556 de 18 de setiembre de 2002**, a cuyo tenor se dispuso que todos los organismos públicos estatales “deberán dar a publicidad el acto de adjudicación de las licitaciones públicas y abreviadas, las contrataciones en régimen de excepción -básicamente, las directas- las ampliaciones de las mismas y los actos de reiteración del gasto por observación del Tribunal de Cuentas” (inc. 1º). Añade que “Dichos organismos tendrán la obligación de enviar al medio electrónico que determine el Poder Ejecutivo, la mencionada información en la forma y condiciones que establezca la reglamentación, sin que ello genere costo adicional alguno para el organismo obligado” (inc. 2º).

El dictado de las precitadas normas se inscribe en la afirmación del principio de transparencia en el manejo y control de los fondos públicos, según lo recomendado por la mejor doctrina.

Complementariamente, el **Decreto N° 289/002 de 30 de julio de 2002** dispuso en su art. 1º que "El Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE), en coordinación con la Contaduría General de la Nación (CGN), diseñará, desarrollará e implementará un Sistema de Compras y Contrataciones Estatales (SICE), cuyos objetivos serán: realizar el seguimiento del proceso de compra; facilitar la publicación de los pliegos y adjudicaciones en el sitio www.comprasestatales.gub.uy; identificar la Unidad Organizativa que realiza la compra o la contratación; y realizar la interrelación entre el proceso de la compra y el proceso del gasto, interactuando a dichos efectos con el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF)".

En virtud del art. 2º del mismo Decreto se comete a la CGN, en coordinación con el CEPRE, "la administración informática del Sistema de Compras y Contrataciones Estatales (SICE), quedando facultada a realizar todas las actividades inherentes al cumplimiento de las competencias propias de la administración del Sistema".

Dando un paso más, el **Decreto N° 232/003 de 9 de junio de 2003** estableció que, en los procedimientos de contratación directa, los ordenadores del gasto deberán comunicar al sitio web predeterminado la información que se detalla ingresando en el mismo los datos requeridos por el formulario que se aprueba (art. 2º) con una antelación no menor a 48 horas previas a la fecha límite para la presentación de las ofertas (art. 3º), considerándose falta grave la omisión de hacerlo (art. 9º).

En la misma línea, el **Decreto N° 526/003 de 18 de diciembre de 2003** impuso plazos para la publicación en el sitio web de compras estatales y estableció mecanismos de coordinación entre el proceso del gasto y el proceso de la compra.

A su vez, el **Decreto N° 175/004 de 26 de mayo de 2004** extendió la aplicación del Decreto N° 526/003 a las ampliaciones y renovaciones de las contrataciones.

Con anterioridad, por **Resolución del Poder Ejecutivo N° 1.177/999 de 15 de diciembre de 1999**, se había aprobado un sistema de pago por transferencia electrónica a proveedores del Estado. En virtud de dicha disposición, se adecuó al ámbito específico de la relación entre la Administración y sus cocontratantes la normativa y experiencia preexistente en materia de transferencias electrónicas de fondos.

Como consecuencia del marco normativo descrito, nuestro país ha comenzado a transitar el camino de la automatización de sus contrataciones públicas, tanto en lo que refiere a los procedimientos de selección como a los actos administrativos a dictar.

Por lo que refiere a la *automatización de los procedimientos*, cabe recordar, entre otros esfuerzos, la iniciativa pionera de la Administración de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE), cuya Sala de Abogados dictaminó con fecha 3 de marzo de 1993, acerca de la viabilidad jurídica de sustituir el expediente tradicional por el expediente electrónico, ambientando el desarrollo de la licitación pública electrónica.

De las conclusiones de dicho informe, actualizadas por el dictamen de la misma Sala de Abogados de 24 de junio de 2002, cabe destacar las siguientes afirmaciones:

a) es posible la utilización de medios electrónicos en sustitución del expediente tradicional;

b) cuando una resolución adoptada en un expediente electrónico sea objeto de recursos administrativos, deberán imprimirse los antecedentes y tramitarlos en forma tradicional;

c) en caso de solicitud de vista, la impresión no es preceptiva pudiendo usarse otros medios idóneos; y

d) en cuanto a la prueba judicial, se presentará a los Juzgados la impresión de lo archivado en la memoria de la computadora debidamente autenticado.

Estudiado el tema por el Tribunal de Cuentas, éste se pronunció fundadamente con fecha 20 de julio de 1994 "sin objeciones al procedimiento propuesto". El desarrollo posterior de tal tipo de aplicaciones ha conducido a la generalización del expediente electrónico en los procedimientos de contratación.

Como lógica consecuencia de la automatización de los procedimientos, se posibilita la realización de *nuevos procedimientos*, tales como la subasta electrónica u otros.

En cuanto a la *automatización los actos administrativos*, bien se ha dicho que la voluntad humana puede ser sustituida por el computador, siempre que el acto sea la consecuencia de ciertos supuestos objetivamente constatables y cuando esté excluida toda posibilidad de valoración.

Sobre el particular, ya he tenido oportunidad de sostener reiteradamente la viabilidad jurídica de automatizar todas aquellas manifestaciones unilaterales de voluntad de la Administración productoras de efectos jurídicos (actos administrativos) correspondientes a actividades integralmente regladas o aún discrecionales (como es el caso de la adjudicación), en este último caso mediante la implementación de sistemas expertos capaces de emular la conducta de un experto humano dentro de un dominio limitado a partir del llamado "razonamiento cibernético" que, no obstante sus radicales diferencias con el razonamiento jurídico, constituye una herramienta útil para la adopción de decisiones.

V) CONCLUSION

Si en nuestro país no se avanza más rápidamente hacia el Gobierno electrónico y, más específicamente, hacia la generalización de la Administración electrónica, ello no puede imputarse a la inadecuación del Derecho patrio.

Si bien puede ser conveniente desarrollar y perfeccionar el marco jurídico existente, con la normativa disponible se está en condiciones de alcanzar importantes logros como, de hecho, los están alcanzando algunas Administraciones públicas a través de experiencias exitosas que es necesario imitar y multiplicar.