

ACTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO Y NUEVAS TECNOLOGÍAS, ¿EVOLUCIÓN O DISRUPCIÓN?

Pablo Schiavi¹

Resumen: El Derecho Administrativo no se enfrenta a una evolución, sino a una disrupción absoluta con lo hecho y ofrecido hasta ahora.

La incorporación por la Administración de las nuevas tecnologías (Información y Comunicaciones) ha provocado un verdadero “tsunami” en los institutos clásicos y constitutivos del Derecho Administrativo, en sus cimientos, impactando de lleno en los paradigmas tradicionales de la relación Administración - Ciudadanía, que ha cambiado para siempre.

No tenemos dudas en afirmar que la relación clásica y tradicional entre Administración y Ciudadanía ha cambiado para siempre y en forma abrupta, sin retorno, y aquí finca el gran desafío para el nuevo Derecho Administrativo de hoy y de los años venideros. Una nueva Ciudadanía más participativa, más hiperconectada e hiperinformada a través de las nuevas tecnologías y las comu-

1 Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Facultad de Derecho de la Universidad de la República Oriental del Uruguay. Máster en Derecho Administrativo Económico por la Universidad de Montevideo (UM). Profesor Adjunto Grado 3 (I) de Derecho Público II y III (Derecho Administrativo y Derecho Procesal Constitucional, respectivamente) en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Profesor Ayudante Grado 1 (I) de Derecho Público I Y III (Derecho Constitucional y Derecho Procesal Constitucional, respectivamente) en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Profesor de “Información Pública y Datos Personales”; de “Protección de Datos Personales en Salud “E Salud”; y de “Protección de Datos Personales Tributarios y Bancarios” en el Máster de Derecho Administrativo Económico (MDAE) en la Facultad de Derecho en la Universidad de Montevideo. Profesor de “Datos Personales en Salud” en el Máster en Dirección de Empresas de Salud (MDES) en la Escuela de Negocios de la Universidad de Montevideo (IEEM). Profesor de “Derecho de la Información” y de “Investigación y Documentación” en la Facultad de Comunicación de la Universidad de Montevideo. Profesor Asistente de “Procedimientos Administrativos” en el Máster de Derecho Adminis-

nicaciones impone nuevos desafíos y nuevas exigencias no sólo al Derecho Administrativo de siempre, sino a todo el Derecho.

Palabras clave: Acto Administrativo Electrónico. Administración Electrónica. Procedimiento Administrativo Electrónico. Principales Desafíos.

Summary: Administrative law is not facing an evolution, but an absolute disruption with what has been done and offered so far.

The incorporation by the administration of the new technologies (information and communications) has provoked a real "tsunami" in the classical institutes and constitutive of the administrative law, in its foundations, impacting full in the paradigms Traditional relationship between administration - citizenship, which has changed forever.

We have No doubt that the classic and traditional relationship between administration and citizenship has changed forever and abruptly, without return, and here is the great challenge for the new administrative law of today and the years to come.

A new citizenship more participatory, more hyperconnected and hyperinformed through new technologies and communications imposes new challenges and new demands not only to the administrative right of always, but to all the right.

trativo Económico (MDAE) en la Universidad de Montevideo. Diplomado en Desarrollo y Financiamiento de Infraestructuras por la Universidad Politécnica de Madrid. Certificado en Prevención del Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo por el Isede y la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay "Dámaso Antonio Larrañaga". Miembro del Instituto de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Miembro Titular de la Asociación Derecho Público del Mercosur. Coordinador de Estudios de Derecho Administrativo de la Editorial La Ley Uruguay - Thomson Reuters. Coordinador Nacional por Uruguay de la Red Iberoamericana de Contratación Pública (REDICOP). Miembro de la Red Internacional de Bienes Públicos (RIBP). Asesor Director en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), Presidencia de la República, Uruguay. Consultor y Asesor Corporativo Data Privacy. Autor de libros y artículos sobre temas de su especialidad. <https://www.linkedin.com/in/pabloschiavi/>; pablo.schiavi@schiavi.com.uy.

Key words: *Electronic Administrative Act. Electronic Administration. Electronic Administrative Procedure. Main Challenges.*

Recibido: 13 de junio de 2019 Aceptado: 30 de enero de 2020

SUMARIO

- I. Acto administrativo y procedimiento administrativo electrónicos
- II. Un poco de historia hacia la administración electrónica
- III. Características de la administración electrónica: un nuevo Estado “descentralizado” en internet
- IV. Aspectos fundamentales de la automatización del acto administrativo electrónico en el marco de la “despapelización”: validez jurídica, valor probatorio y autenticación
- V. Documento electrónico y firma electrónica al influjo de la ley N° 18.600 (2009)
- VI. Efectos legales del documento electrónico, de la firma electrónica y de la firma electrónica avanzada
- VII. Infraestructura de certificación electrónica en el Uruguay: la Unidad de Certificación Electrónica (UCE) y la autoridad certificadora raíz
- VIII. Recepción del acto administrativo electrónico en la jurisprudencia del TCA
- IX. Apreciaciones finales
- X. Bibliografía

I. ACTO ADMINISTRATIVO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICOS

La realidad del acto administrativo y del procedimiento administrativo electrónicos son una lógica consecuencia de la incidencia de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones en el ser y quehacer de la Administración².

Aun cuando es un lugar común afirmar que el Derecho Administrativo se encuentra en permanente transformación, lo cierto es que la rapidez y profundidad actuales de los cambios, consecuentes a su adaptabilidad histórica, imponen

2 DELPIAZZO, C. E. (2010). *Noción y regulación del procedimiento y del acto administrativo electrónico*. Estudios de Derecho Administrativo, (1), 79-108.

no perder de vista la esencial servicialidad que caracteriza a la Administración³.

ORTEGA RIVERO considera que actualmente la filosofía de la administración no es la misma que antes, y que hoy tenemos un sector público competitivo, un Estado que quiere adelgazar, una administración que utiliza nuevas técnicas de dirección, un Estado que quiere ser más eficiente para ser mejor aceptado por los ciudadanos. En últimas, estamos frente a la renovación de las instituciones administrativas⁴.

Ni el Derecho en general, ni el **Derecho Administrativo** en particular, ni en consecuencia el procedimiento administrativo, los actos administrativos y los demás institutos clásicos de nuestra disciplina pueden permanecer ajenos ni escapar a esta nueva realidad que, en forma vertiginosa y sin pedir permiso, golpea las puertas de las distintas Administraciones Públicas al influjo de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones.

El mundo ha cambiado.
La sociedad ha cambiado.
El Derecho ha cambiado.

Y el Derecho en general, y el Derecho Administrativo en particular, tienen el enorme desafío de aggiornarse en sus fundamentos constitutivos y en sus estructuras clásicas para dar respuesta a estos nuevos fenómenos, ya que, de lo contrario, perderán con el paso de los años, su razón de ser esencial, en tanto instrumentos al servicio de la sociedad.

3 **DELPIAZZO, C. E. (2010)**. Noción y regulación del procedimiento y del acto administrativo electrónico..., p. 79.

4 **ORTEGA RIVERO, R. (1999)**. La renovación de las instituciones jurídico-administrativas: prospectivas del derecho administrativo español. *Revista Universitas*, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, n° 96, junio de 1999, p. 371.

Y esta sociedad hiperconectada e hiperinformada y mucho más participativa exige nuevas soluciones a la Administración Pública en tiempos y en condiciones inesperadas e insospechadas hasta hace muy poco tiempo.

Y esto, sin duda, redundará en una mayor y nueva interacción con otras lógicas, entre Administración y Ciudadanía, en un mayor control social, y lógicamente en una mayor y mejor transparencia, en una transparencia de calidad.

Y el Derecho Administrativo debe estar a la altura frente a estas nuevas demandas que provienen de una sociedad que reclama nuevos y mejores servicios más eficientes que serán brindados a través de nuevas plataformas digitales, que poco a poco, irán sustituyendo, hasta reemplazar por completo, los trámites burocráticos de siempre y las gestiones habituales o tradicionales que brindaba el Estado.

Todo lo cual, si bien aun hoy estamos en un proceso de transición acelerado, pronto será parte del pasado.

Y en este punto no hay retorno.

Asistimos o somos parte de un quiebre en el paradigma de la relación clásica entre Administración y Sociedad, que ha cambiado para siempre.

Aquí está el fundamento de estas páginas, que nos imponen reflexionar sobre los conceptos de Administración electrónica, de gobierno electrónico, de procedimientos administrativos electrónicos, de actos administrativos electrónicos, e inclusive de firmas electrónicas, entre otros instrumentos.

El desafío del Derecho Administrativo radica y radicará en componer las regulaciones que sean necesarias y funcionales para reglamentar la validez jurídica, el valor probatorio y la autenticidad de estas nuevas dimensiones de los institu-

tos clásicos de la disciplina, así como un aspecto no menor y esencial como lo son también, sus efectos dentro y fuera de la Administración.

Al presente, en la construcción de lo que ha dado en llamarse Administración electrónica, 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 recursos⁵.

La Administración no puede prescindir de este inmenso potencial que le brindan las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, y tiene como principal deber capitalizarlo en servicios más eficaces y eficientes que redunden en mejores condiciones de vida para todos los ciudadanos.

Y de esto se trata, de que la ciudadanía, o la llamada nueva "*ciudadanía digital*" tenga la posibilidad de acceder a más y mejores servicios públicos, a más y mejor información, a controlar a las autoridades, a obtener trato igualitario y aumentar la eficiencia en el uso del tiempo y demás recursos, accediendo a nuevos servicios y a nuevas gestiones que hasta hace no muchos años, tardaban mucho tiempo y demandaban esperas interminables en las oficinas públicas exigiendo la presencialidad necesaria del ciudadano en el organismo público donde se debía realizar el trámite, como condición excluyente e insoslayable para poder hacerlo⁶.

5 DELPIAZZO, C. E. (2010). Noción y regulación del procedimiento y del acto administrativo electrónico..., p. 81.

6 En Uruguay, al día de hoy, en el portal: <https://tramites.gub.uy>, "**Portal del Estado Uruguayo**", se puede acceder a más de 1300 "*trámites en línea*", como por ejemplo, expedición de partidas de todo tipo (matrimonio,

II. UN POCO DE HISTORIA HACIA LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA⁷

Con la entrada en vigor del Decreto N° 500/991 de 27 de setiembre de 1991, se actualizó nuestro procedimiento administrativo, estableciendo un conjunto de soluciones de principio y de carácter instrumental tendientes a modernizarlo⁸.

En este punto cabe destacar que nuestro Decreto N° 500/991, fue, sin lugar a dudas, pionero en la materia, ya que en 1991 *-hace casi treinta años-* no sólo actualizó nuestro procedimiento administrativo, sino que, especialmente, y en lo que se relaciona a este trabajo, *incorporó soluciones innovadoras para su época que fueron los primeros cimientos de la Administración Electrónica que tenemos hoy en día.*

En segundo lugar, 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 ley N° 16.736 de 5 de enero de 1996⁹.

nacimiento, defunción); duplicados de facturas de servicios públicos; documentos como cédula de identidad y pasaporte; consulta de deudas de patentes de rodados -entre otros- *a tan sólo un click y en apenas unos minutos.*

- 7 **DELPIAZZO** hace referencia a una *"etapa pre informática"* donde la codificación de las normas de procedimiento administrativo se inicia con la aprobación del Decreto N° 575/966 de 23 de noviembre de 1966, que reunió en un texto ordenado disposiciones que regulaban el procedimiento común y algunos procedimientos especiales, tales como el recursivo, el disciplinario, el expropiatorio y los de contratación administrativa. Posteriormente, el Decreto N° 640/973 de 8 de agosto de 1973 perfeccionó sensiblemente el régimen anterior, incorporando soluciones modernas de gran avance técnico jurídico. El reconocimiento y la recepción normativa de la *etapa signada por las nuevas tecnologías de la información* se verificaron con la sustitución del aludido Decreto N° 640/973.
- 8 **DELPIAZZO, C. E. (2014)**. Procedimientos administrativos y nuevas tecnologías: A propósito de su nuevo marco normativo. *Estudios de Derecho Administrativo*, (10), 49-72.
- 9 **DELPIAZZO, C. E. (2014)**. Procedimientos administrativos y nuevas tecnologías..., p. 52.

En tercer lugar, reglamentando dichas disposiciones, se destaca el Decreto N° 65/998 de 10 de marzo de 1998, que posteriormente fuera derogado por el artículo 40 del Decreto N° 276/013 de 3 de setiembre de 2013.

En cuarto lugar, 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 transmisión telemática de documentos electrónicos por la Administración¹⁰.

En quinto lugar, la ley N° 17.243 de 29 de junio de 2000 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 posible¹¹.

En sexto lugar, con el propósito de *“abreviar y simplificar el procedimiento administrativo”* (según se consigna en el Visto), se dictó el Decreto N° 420/007 de 7 de noviembre de 2007, que en lo relativo a la tramitación electrónica, estableció una suerte de preferencia de ésta frente a la tradicional o convencional, al establecer en su art. 3° que *“Siempre que coexistan normas de procedimiento en el Decreto N° 500/991, cuyo contenido hubiera sido contemplado en los Decretos N° 65/998 de 10 de marzo de 1998 y N° 83/001 de 8 de marzo de 2001, prevalecerá la aplicación de estos últimos en cuanto corresponda”*¹².

10 DELPIAZZO, C. E. (2014). Procedimientos administrativos y nuevas tecnologías..., p. 53.

11 DELPIAZZO, C. E. (2014). Procedimientos administrativos y nuevas tecnologías..., p. 54.

12 DELPIAZZO, C. E. (2014). Procedimientos administrativos y nuevas tecnologías..., p. 54.

En séptimo lugar, el art. 8º de la ley N° 18.600 de 21 de setiembre de 2009 dispone que *“El Estado, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados y, en general, todos los órganos del Estado podrán ejecutar o realizar actos, celebrar contratos y expedir cualquier documento, dentro de su ámbito de competencia, suscribiéndolos por medio de firma electrónica o firma electrónica avanzada”* (inc. 1º)...”¹³.

En octavo lugar, con directa incidencia en el procedimiento administrativo, corresponde hacer referencia a dos leyes trascendentes: la ley N° 18.331 de 11 de agosto de 2008 sobre protección de datos personales y su reglamentación aprobada por el Decreto N° 414/009 de 31 de agosto de 2009, y la ley N° 18.381 de 17 de octubre de 2008 sobre acceso a la información pública, reglamentada por el Decreto N° 232/010 de 2 de agosto de 2010¹⁴.

En este momento vale resaltar la multiplicidad y diversidad de normas de distinta fuente, ya sea legislativas, ya sea reglamentarias, que se fueron dictando en muy poco tiempo, de modo de ir acompasando los grandes cambios que estos nuevos fenómenos fueron imprimiendo en forma vertiginosa a los trámites tradicionales de las Administraciones Públicas.

De hecho, el Derecho Administrativo, sus cimientos, como lo han estudiado los más destacados autores nacionales y extranjeros, está cambiando como nunca antes, y seguramente hoy, ya no sea el mismo que durante mucho tiempo supo ser, aquel Derecho Administrativo que fuera estudiado en las aulas y en las más distinguidas Universidades.

13 **DELPIAZZO, C. E. (2014)** Procedimientos administrativos y nuevas tecnologías..., p. 54.

14 **DELPIAZZO, C. E. (2014)** Procedimientos administrativos y nuevas tecnologías..., p. 54.

No tenemos dudas en afirmar que la relación clásica y tradicional entre Administración y Ciudadano ha cambiado para siempre y en forma abrupta, sin retorno, y aquí finca el gran desafío para el nuevo Derecho Administrativo de hoy y de los años venideros.

III. CARACTERÍSTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA: UN NUEVO ESTADO “DESCENTRALIZADO” EN INTERNET

Como bien señala **DELPIAZZO**, para alcanzar la Administración electrónica existe una dimensión tecnológica y una dimensión jurídica¹⁵.

Por un lado, según el distinguido autor, se requiere una informatización administrativa, a cuyo respecto suelen distinguirse cuatro grandes etapas en la implementación del quehacer administrativo a través de medios informáticos y telemáticos que refieren, entre otras, a la creación de un portal institucional; a la posibilidad de una comunicación *en ambos sentidos*; a la implantación de 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, 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); y por último a la instalación de un portal *integrador* que vincule a multiplicidad de Administraciones, abarcando todos los servicios posibles desde Internet¹⁶.

La Administración Pública muestra una nueva cara digital, en la medida de que la mayoría de los trámites reseñados por **DELPIAZZO**, hoy en día no tienen un funcionario público,

15 **DELPIAZZO, C. E. (2010)**. Noción y regulación del procedimiento y del acto administrativo electrónico..., p. 81.

16 **DELPIAZZO, C. E. (2010)**. Noción y regulación del procedimiento y del acto administrativo electrónico..., p. 81.

una persona de “carne y hueso” del lado de la Administración, para ejecutarlos e instrumentarlos.

Por otro lado, para que el cambio tecnológico sea asumido y no sufrido por la Administración y también por la sociedad, se requiere una adecuación del Derecho a la nueva realidad emergente¹⁷.

Y de esto se trata o debería tratarse.

En los últimos días en nuestro país, un cambio del sistema informático implementado por la Banca Pública fue “sufrido” por la sociedad, o por lo menos, por sus clientes y por los propios funcionarios públicos que ahí trabajan, que no sabían cómo instrumentar ni comunicar a sus clientes los beneficios de tan grandes cambios en dicho sistema y sus funcionalidades, generando un verdadero caos administrativo que duró varios días.

Desde el punto de vista organizativo, el avance hacia una Administración electrónica nos ubica ante una nueva forma de *descentralización operativa*, caracterizada no desde el punto de vista jurídico sino desde la perspectiva de lo que ha dado en llamarse “**el Estado descentralizado en Internet**” al decir de Ángel SÁNCHEZ BLANCO citado por DELPIAZZO, mediante 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 institucional¹⁸.

Se trata de un sentido nuevo de la descentralización, distinto al estrictamente jurídico y mucho más amplio, en la especie se asiste a una extensión de su significado, compren-

17 DELPIAZZO, C. E. (2010). Noción y regulación del procedimiento y del acto administrativo electrónico..., p. 82.

18 DELPIAZZO, C. E. (2010). Noción y regulación del procedimiento y del acto administrativo electrónico..., p. 86.

siva 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 encuentren¹⁹.

Este nuevo *Estado “descentralizado” en internet*, este nuevo sentido de la descentralización no son más que nuevos ejemplos de que los conceptos clásicos y tradicionales, y de que las Teorías clásicas de nuestra disciplina deben ser releídas y revisadas contemplando necesariamente todos estos aspectos, en un mundo actual, en donde un ciudadano puede estar en contacto con la Administración Pública a miles de kilómetros de distancia, a través de estas nuevas plataformas digitales electrónicas, donde puede, por ejemplo, hacer una transferencia o depósito bancario, sin siquiera “pisar” la sucursal del Banco jamás, *con la misma validez jurídica, autenticidad y valor probatorio, como si efectivamente lo estuviera*²⁰.

Es que la gestión electrónica 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, posibilitando una mayor participación de éstos²¹.

19 DELPIAZZO, C. E. (2010). Noción y regulación del procedimiento y del acto administrativo electrónico..., p. 87.

20 SCHIAVI, P. (2017). Los servicios financieros a través de plataformas tecnológicas. *Estudios de Derecho Administrativo*, (16), 523-549.

21 DELPIAZZO, C. E. (2010). Noción y regulación del procedimiento y del acto administrativo electrónico..., p. 87.

IV. ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA AUTOMATIZACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO EN EL MARCO DE LA “DESPAPELIZACIÓN”: VALIDEZ JURÍDICA, VALOR PROBATORIO Y AUTENTICACIÓN

DELPIAZZO se refiere a la “*despapelización*” para significar gráficamente la nueva realidad determinada por el abandono del papel como medio habitual de documentación²².

Al respecto señala que el documento electrónico se diferencia del documento tradicional en que los medios o elementos usados para su confección material, destinados a darle corporeidad, prescinden del papel apoyándose en medios magnéticos.

Tal circunstancia proyecta, a juicio del autor, consecuencias evidentes sobre el desenvolvimiento del procedimiento administrativo, dando lugar al *expediente electrónico*, entendido como la acumulación por vía informática (y ya no en legajo) de todos los documentos (y no sólo los públicos) relativos a un asunto (y no exclusivamente tendientes a la formación de la voluntad administrativa).

Otra consecuencia de la despapelización refiere a la autenticación que, de acuerdo a las normas tradicionales de actuación administrativa, se realizaba normalmente mediante la firma, o sea, la escritura a mano de su nombre por el funcionario competente y que en el expediente electrónico se ve sustituida por “*contraseñas o signos informáticos adecuados*”, es decir, por firmas electrónicas capaces de otorgar certeza al documento electrónico²³.

22 **DELPIAZZO, C. E. (2010)**. Noción y regulación del procedimiento y del acto administrativo electrónico..., p. 89.

23 **DELPIAZZO, C. E. (2010)**. Noción y regulación del procedimiento y del acto administrativo electrónico..., p. 90.

La base legislativa para el desarrollo del expediente electrónico la aportaron los arts. 694 a 697²⁴ de la ley N° 16.736 de 5 de enero de 1996²⁵.

Sobre el particular, bien se ha dicho que *“una vez aceptada la validez jurídica de los documentos electrónicos y el reconocimiento de la firma electrónica con valor igual entre la Administración pública y los privados, la convergencia permite a la Administración pública comunicarse entre sus distintas dependencias y con los ciudadanos”*²⁶.

Desde el dictado del citado art. 695 de la ley N° 16.736 de 5 de enero de 1996, se contemplan tres aspectos fundamentales de la automatización del acto administrativo: su validez jurídica, su valor probatorio, y su firma electrónica.

En primer lugar, en cuanto a la *validez jurídica*, resulta que, configurados los presupuestos (circunstancias extrínsecas) y los elementos (circunstancias intrínsecas) del acto administrativo realizado por medios informáticos, éste se reputará válido y adquirirá existencia jurídica, estando en condiciones de desplegar los efectos correspondientes²⁷.

Quiere decir que no existirán diferencias de validez –la ley habla de identidad– entre las actuaciones y los actos administrativos que se realicen por medios convencionales o por medios informáticos²⁸.

24 El artículo 697 de la Ley N° 16.736 (1996) fue derogado por el artículo 28 de la Ley N° 18.600 de 21 de setiembre de 2009.

25 DELPIAZZO, C. E. (2010). Noción y regulación del procedimiento y del acto administrativo electrónico..., p. 92.

26 DELPIAZZO, C. E. (2010). Noción y regulación del procedimiento y del acto administrativo electrónico..., p. 82.

27 DELPIAZZO, C. E. (2010). Noción y regulación del procedimiento y del acto administrativo electrónico..., p. 105.

28 DELPIAZZO, C. E. (2010). Noción y regulación del procedimiento y del acto administrativo electrónico..., p. 106.

Si tales diferencias de validez existieran no tendría ningún sentido la temática que estamos abordando.

En segundo lugar, la disposición alude al *valor probatorio* de los procedimientos y actos administrativos sustanciados por medios informáticos, calificándolo igualmente en términos de identidad respecto a las actuaciones que se tramitan por los medios clásicos²⁹.

Es de observar que la disposición legal no refiere a la cuestión de la admisibilidad como medios probatorios de los actos y trámites que conforman el “expediente electrónico” sino que la da por supuesta, abordando exclusivamente la cuestión de su valoración. Por lo tanto, las alteraciones que en la forma de los actos administrativos derivan de su procesamiento automatizado no proyectan consecuencias en su valor probatorio, el que será idéntico al de aquéllos producidos por medios convencionales³⁰.

En tercer lugar, la norma en examen trata un aspecto vinculado al del valor probatorio, aunque distinto, que es el de la *autenticación* de los actos administrativos que se realicen por vía informática ya que posibilita que “la firma autógrafa podrá ser sustituida por contraseñas o signos informáticos adecuados”.

Dichas contraseñas o signos informáticos (firma electrónica) constituyen técnicas de autenticación que pueden ser más confiables aún que la firma manuscrita. Entre ellas, se destacan los códigos secretos y la criptografía, a los que alude implícitamente el art. 25 de la ley N° 17.243 de 29 de junio de 2000 cuando dice que en todo caso la firma electrónica y la firma digital “tendrán idéntica validez y eficacia a la firma autó-

29 DELPIAZZO, C. E. (2010). Noción y regulación del procedimiento y del acto administrativo electrónico..., p. 106.

30 DELPIAZZO, C. E. (2010). Noción y regulación del procedimiento y del acto administrativo electrónico..., p. 106.

grafa, siempre que estén debidamente autenticadas por claves u otros procedimientos seguros, de acuerdo a la tecnología informática³¹’.

En este punto debemos ser *especialmente cuidadosos* en lo que refiere *al uso de contraseñas o signos informáticos (firma electrónica)*, las cuales deben ser personales e intransferibles por todo y en todo concepto, esto es, debe existir una contraseña por funcionario sin importar cargo ni rango, no admitiéndose bajo ningún concepto, contraseñas “comunes” o “genéricas” que sea utilizadas por varios funcionarios a la vez, lo que podría generar y ya ha generados problemas relevantes con las consecuentes responsabilidades administrativas.

V. DOCUMENTO ELECTRÓNICO Y FIRMA ELECTRÓNICA AL INFLUJO DE LA LEY N° 18.600 (2009)

Con fecha 21 de septiembre de 2009 se promulgó la Ley N° 18.600^{32,33}, de Documento Electrónico y Firma Electrónica.

La sanción de la Ley N° 18.600 representa un avance significativo para la inserción de nuestro país en todas las áreas de la sociedad de la información, brindando al mismo tiempo una oportunidad para el desarrollo del sector productivo, especialmente vinculado a las nuevas tecnologías³⁴.

Su regulación constituye un elemento esencial para garantizar la seguridad de las transacciones electrónicas, promoviendo el comercio electrónico seguro, de modo de permitir

31 DELPIAZZO, C. E. (2010). Noción y regulación del procedimiento y del acto administrativo electrónico..., p. 106.

32 **Promulgación: 21 set./2009; Publicación: 05 nov./2009.**

33 Reglamentada por el Decreto N° 276/013 de 3 de setiembre de 2013; el Decreto N° 36/012 de 8 de febrero de 2012 y por el Decreto N° 436/011 de 8 de diciembre de 2011.

34 Decreto N° 436/011, de 8 de diciembre de 2011; Considerando I).

la identificación en forma fehaciente de los sujetos intervinientes³⁵.

En cuanto al **Ámbito Subjetivo**, la Ley se aplica a las personas físicas y jurídicas, públicas y privadas, a excepción de aquellas actuaciones donde la Constitución de la República o una Ley, exijan una solemnidad que no sea susceptible de cumplirse mediante documento electrónico, o requiera la presencia o firma personal de la autoridad o funcionario llamado a intervenir³⁶.

En cuanto al **Ámbito Objetivo**, la Ley regula el régimen jurídico de los documentos y firmas electrónicas, los servicios de certificación de ésta, y se aplica a los actos y negocios jurídicos en general³⁷.

En el Capítulo I “Disposiciones Generales” se reconocen **la admisibilidad, validez y eficacia jurídicas** del documento electrónico y de la firma electrónica (Artículo 1º).

Las disposiciones de **Ley N° 18.600** no alteran el derecho preexistente respecto a la celebración, perfeccionamiento, validez y eficacia de los actos y negocios jurídicos.

El artículo 2º de la **Ley N° 18.600** incluye una serie de definiciones importantes, punto de partida necesario para el tema que estamos abordando.

A los efectos de la ley se entenderá por:

A) “Acreditación”: *el procedimiento en virtud del cual el prestador de servicios de certificación demuestra a la Unidad de Certificación Electrónica que cumple con esta ley y su respectiva reglamentación.*

35 Decreto N° 436/011, de 8 de diciembre de 2011; Considerando III).

36 Decreto N° 436/011, de 8 de diciembre de 2011; artículo 1º.

37 Decreto N° 436/011, de 8 de diciembre de 2011; artículo 2º.

- B) **“Certificado electrónico”**: documento electrónico firmado electrónicamente que da fe del vínculo entre el firmante o el titular del certificado y los datos de creación de la firma electrónica.
- C) **“Certificado reconocido”**: certificado electrónico emitido por un prestador de servicios de certificación acreditado.
- D) **“Datos de creación de firma”**: los datos únicos, tales como códigos o claves criptográficas privadas, que el firmante utiliza para crear la firma electrónica.
- E) **“Datos de verificación de firma”**: los datos, tales como códigos o claves criptográficas públicas, que se utilizan para verificar la firma electrónica.
- F) **“Dispositivo de creación de firma”**: componente informático que sirve para aplicar los datos de creación de firma.
- G) **“Dispositivo de verificación de firma”**: componente informático que sirve para aplicar los datos de verificación de firma.
- H) **“Documento electrónico o documento digital”**: representación digital de actos o hechos, con independencia del soporte utilizado para su fijación, almacenamiento o archivo.
- I) **“Fecha electrónica”**: conjunto de datos en forma electrónica utilizados como medio para determinar el momento en que se ha efectuado una actuación sobre otros datos electrónicos a los que está asociado.
- J) **“Firma electrónica”**: los datos en forma electrónica anexos a un documento electrónico o asociados de manera lógica con el mismo, utilizados por el firmante como medio de identificación.

K) “Firma electrónica avanzada”: *la firma electrónica que cumple los siguientes requisitos:*

- 1) Requerir información de exclusivo conocimiento del firmante, permitiendo su identificación unívoca;
- 2) ser creada por medios que el firmante pueda mantener bajo su exclusivo control;
- 3) ser susceptible de verificación por terceros;
- 4) estar vinculada a un documento electrónico de tal modo que cualquier alteración subsiguiente en el mismo sea detectable; y,
- 5) haber sido creada utilizando un dispositivo de creación de firma técnicamente seguro y confiable y estar basada en un certificado reconocido válido al momento de la firma.

L) “Firmante o signatario”: *persona que utiliza bajo su exclusivo control un certificado electrónico o un certificado reconocido para efectuar operaciones de firma electrónica o firma electrónica avanzada.*

M) “Prestador de servicios de certificación”: *persona física o jurídica, pública o privada, nacional o extranjera, que expida certificados electrónicos o preste otros servicios de certificación en relación con la firma electrónica.*

N) “Prestador de servicios de certificación acreditado”: *aquel prestador de servicios de certificación acreditado ante la Unidad de Certificación Electrónica.*

Ñ) “Titular del certificado”: *persona que utiliza bajo su exclusivo control un certificado electrónico.*

O) Tercero aceptante³⁸: *persona que acepta de su titular un certificado electrónico expedido por un prestador de servicios de certificación acreditado.*

El artículo 3° de la **Ley N° 18.600** consagra una enumeración no taxativa de los principios generales aplicables a la materia, principios que servirán también de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las disposiciones pertinentes.

En tal sentido se dispone que: *“Sin que la enumeración tenga carácter taxativo, los actos y negocios jurídicos realizados electrónicamente, las firmas electrónicas o firmas electrónicas avanzadas y la prestación de los servicios de certificación, se ajustarán a los siguientes principios generales:*

- A) equivalencia funcional;
- B) neutralidad tecnológica;
- C) libre competencia;
- D) compatibilidad internacional; y
- E) buena fe.

Con la necesidad de regular el procedimiento administrativo Electrónico, con fecha 3 de setiembre de 2013, se dicta el

38 **El literal o)** fue agregado por el artículo 41 de la Ley N° 18.996 de 7 de noviembre de 2012. En cuanto a su vigencia, debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 2° de la Ley N° 18.996 “...La presente ley regirá a partir del 1° de enero de 2013, excepto en aquellas disposiciones que en forma expresa establezcan otra fecha de vigencia...”.

Decreto N° 276/013³⁹, reglamentario de la Ley N° 18.600 de 21 de septiembre de 2009⁴⁰.

Tal como se esgrime en la Parte Expositiva del citado Decreto, la creciente utilización de medios electrónicos en la actividad administrativa, así como en el relacionamiento con la ciudadanía, impone la adecuación del marco normativo que es aplicable a la Administración Central, resultando fundamental la utilización del expediente electrónico en el procedimiento administrativo.

De acuerdo al artículo 1° del Decreto N° 276/013, en cuando al Ámbito de aplicación, se dispone que las disposiciones del presente Decreto alcanzan a todo procedimiento administrativo electrónico desarrollado en los órganos de la Administración Central.

A los efectos del presente Decreto (artículo 2° del Decreto N° 276/013) se entiende por:

A) Actuación Administrativa Electrónica: *aquella producida por un sistema informático estatal sin necesidad de intervención de una persona física en cada caso singular, que incluye la producción de actos de trámite, resolutorios o meros actos de comunicación.*

B) Constancia electrónica: *aquella emitida por medios electrónicos en la que consta fecha, hora, lugar, actuación y firma.*

39 **Derogaciones:** El Artículo 40 del Decreto N° 276/013, de 21 de setiembre de 2013, deroga el Decreto N° 65/998, de 10 de marzo de 1998 y el Decreto N° 382/003, de 17 de setiembre de 2003.

40 **Exhortación a otros organismos públicos:** El Artículo 41 del Decreto N° 276/013, exhorta a otros organismos públicos a adoptar por decisiones internas las disposiciones normativas contenidas en el presente Decreto. El Poder Ejecutivo apreciará, en el ejercicio de sus poderes de contralor, el modo como se cumpla la exhortación que precede.

- C) Domicilio o dirección electrónica:** *identificador asociado al medio electrónico seleccionado para recibir y enviar información electrónicamente, el cual será constituido por el interesado y los órganos de la Administración Central.*
- D) Procedimiento administrativo electrónico:** *sucesión o secuencia de actuaciones en soporte electrónico de naturaleza administrativa.*
- E) Sede electrónica:** *aquel sitio web u otro medio análogo donde se desarrolla la vida operativa y jurídica de una Entidad Pública, cuya titularidad, gestión y administración le corresponde.*

VI. EFECTOS LEGALES DEL DOCUMENTO ELECTRÓNICO, DE LA FIRMA ELECTRÓNICA Y DE LA FIRMA ELECTRÓNICA AVANZADA

En cuanto a los efectos legales de los **documentos electrónicos**, el artículo 4° de la Ley N° 18.600, es contundente al disponer que *“los documentos electrónicos satisfacen el requerimiento de escritura y tendrán el mismo valor y efectos jurídicos que los documentos escritos, salvo las excepciones legalmente consagradas”*.

Asimismo, establece que *“el que voluntariamente transmitiere un texto del que resulte un documento infiel, adultere o destruya un documento electrónico, incurrirá en los delitos previstos por los artículos 236 a 245 del Código Penal, según corresponda”*.

Todas las actuaciones administrativas que obren en el expediente electrónico **deberán contar con firma electrónica** conforme lo establecido en la Ley N° 18.600, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto reglamentario N° 276/013.

En cuanto a los efectos legales de la firma electrónica, el artículo 5º de la Ley N° 18.600, es claro al señalar que **la firma electrónica** tendrá eficacia jurídica cuando fuese admitida como válida por las partes que la utilizan o haya sido aceptada por la persona ante quien se oponga el documento firmado electrónicamente.

En cuanto a los efectos legales de la **firma electrónica avanzada**, el artículo 6º de la Ley N° 18.600, consagra que la firma electrónica avanzada tendrá idéntica validez y eficacia que la firma autógrafa consignada en documento público o en documento privado con firmas certificadas, siempre que esté debidamente autenticada por claves u otros procedimientos seguros que:

- A) garanticen que la firma electrónica avanzada se corresponde con el certificado reconocido emitido por un prestador de servicios de certificación acreditado, que lo asocia con la identificación del signatario;
- B) aseguren que la firma electrónica avanzada se corresponde con el documento respectivo y que el mismo no fue alterado ni pueda ser repudiado; y
- C) garanticen que la firma electrónica avanzada ha sido creada usando medios que el signatario mantiene bajo su exclusivo control y durante la vigencia del certificado reconocido.

El documento electrónico suscripto con firma electrónica avanzada tendrá idéntico valor probatorio al documento público o al documento privado con firmas certificadas en soporte papel.

Los artículos 7º a 10º de la Ley N° 18.600 regulan el uso de la firma electrónica y de la firma electrónica avanzada en la función notarial; en los órganos del Estado; en la Adminis-

tración Pública y en las profesiones de Abogado, Escribano y Procurador.

Al respecto, el artículo 7º, autoriza el uso de documentos electrónicos y firma electrónica avanzada en la función notarial, de conformidad con la reglamentación que establezca la Suprema Corte de Justicia.

El artículo 8º **establece que El Estado, los Gobiernos Departamentales, los entes autónomos, los servicios descentralizados y, en general, todos los órganos del Estado podrán ejecutar o realizar actos, celebrar contratos y expedir cualquier documento, dentro de su ámbito de competencia, suscribiéndolos por medio de firma electrónica o firma electrónica avanzada**⁴¹.

De acuerdo al **artículo 9º**, la Unidad de Certificación Electrónica podrá determinar por vía reglamentaria el uso de la firma electrónica o firma electrónica avanzada en el seno de la Administración Pública y en las relaciones que con ella mantengan los particulares, a los efectos de adoptar las condiciones adicionales que se estimen necesarias, para salvaguardar las garantías de cada procedimiento.

Finalmente, el **artículo 10º** dispone que la Suprema Corte de Justicia expedirá, en forma exclusiva, los certificados reconocidos para ser utilizados en el ejercicio de las profesiones de Abogado, Escribano y Procurador, si se constituye como prestador de servicios de certificación acreditado bajo las condiciones que establece esta ley.

41 Se exceptúan aquellas actuaciones para las cuales la Constitución de la República o la ley exijan una solemnidad que no sea susceptible de cumplirse mediante documento electrónico o requiera la concurrencia personal de la autoridad o funcionario que deba intervenir en ellas.

VII. INFRAESTRUCTURA DE CERTIFICACIÓN ELECTRÓNICA EN EL URUGUAY: LA UNIDAD DE CERTIFICACIÓN ELECTRÓNICA (UCE) Y LA AUTORIDAD CERTIFICADORA RAÍZ⁴²

1. Unidad de Certificación Electrónica⁴³

A. Ubicación institucional

La **infraestructura nacional de certificación electrónica**, de acuerdo al artículo 11° de la Ley N° 18.600, es el conjunto de equipos y programas informáticos, dispositivos criptográficos, políticas, normas y procedimientos, dispuestos para la generación, almacenamiento y publicación de los certificados reconocidos, así como también para la publicación de información y consulta del estado de vigencia y validez de dichos certificados.

El artículo 12° de la Ley N° 18.600 crea la **Unidad de Certificación Electrónica** como órgano desconcentrado de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), dotada de la más amplia autonomía técnica.

B. Competencia

La **Unidad de Certificación Electrónica** (artículo 14° de la Ley N° 18.600) deberá realizar todas las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos y demás disposiciones de esta ley.

42 Enelexterior: www.pki.gov.ar - Argentina; www.iti.gov.br - Brasil; www.cert.fnmt.es - España; www.accv.es - Comunidad de Valencia; www.guerrero.gob.mx/firma Estado de Guerrero - México; www.scee.gov.pt - Portugal; www.cesg.gov.uk - Reino Unido; <http://postsuisseid.ch/en> - Suiza; entre otras.

43 Sitio Web de la Unidad de Certificación Electrónica (UCE): <http://uce.gub.uy>

Tendrá funciones y atribuciones de acreditación, de control, de instrucción, de regulación; además de potestades sancionatorias previstas a texto expreso.

a. De acreditación

- A)** Recibir, tramitar y resolver las solicitudes de acreditación de los prestadores de servicios de certificación.
- B)** Inscribir a los prestadores de servicios de certificación en el Registro de Prestadores de Servicios de Certificación Acreditados, que a tal efecto se crea en esta ley, una vez otorgada la acreditación.
- C)** Suspender o revocar la inscripción de los prestadores de servicios de certificación acreditados.
- D)** Mantener en el sitio web de la Unidad de Certificación Electrónica la información relativa al Registro de Prestadores de Servicios de Certificación Acreditados, tales como altas, bajas, sanciones y revocaciones.

b. De control

- A)** Controlar la calidad y confiabilidad de los servicios brindados por los prestadores de servicios de certificación acreditados, así como los procedimientos de auditoría que se establezcan en la reglamentación.
- B)** Realizar auditorías a los prestadores de servicios de certificación acreditados, de conformidad con los criterios que la reglamentación establezca para verificar todos los aspectos relacionados con el ciclo de vida de los certificados reconocidos y de sus claves criptográficas.

- C) Determinar las medidas que estime necesarias para proteger la confidencialidad de los titulares de certificados reconocidos.
- D) Efectuar inspecciones y requerir en cualquier momento a los prestadores de servicios de certificación acreditados toda la información necesaria para garantizar el cumplimiento de la función en los términos definidos en esta ley y su reglamento.

c. De instrucción

Recibir y evaluar reclamos de titulares de certificados reconocidos relativos a la prestación de servicios de certificación, in perjuicio de la responsabilidad directa que el prestador de servicios de certificación acreditado tiene ante el titular.

d. De regulación

- A) Definir los estándares técnicos y operativos que deberán cumplir los prestadores de servicios de certificación acreditados, así como los procedimientos y requisitos de acreditación necesarios para su cumplimiento.
- B) Fijar reglas y patrones industriales que aseguren la compatibilidad, interconexión e interoperabilidad, así como el correcto y seguro funcionamiento de los dispositivos de creación y verificación de firma, controlando su aplicación.
- C) Definir y regular las obligaciones y responsabilidades respecto de los terceros que acepten certificados electrónicos expedidos por un prestador de servicios de certificación acreditado, así como establecer las recomendaciones atinentes a los mismos⁴⁴.

⁴⁴ El literal c), numeral 4) fue agregado por el artículo 42 de la Ley N° 18.996 de 7 de noviembre de 2012. En cuanto a su vigencia, debe tenerse en cuenta

e. De sanción

La Unidad de Certificación Electrónica podrá imponer al prestador de servicios de certificación acreditado que infringiere total o parcialmente cualesquiera de las obligaciones derivadas de esta ley o de las normas que resulten aplicables al servicio que presta, las sanciones que se graduarán en atención a la gravedad o reiteración de la infracción, que se detallan a continuación:

- A) Apercibimiento.
- B) Multa entre 100.000 UI (cien mil unidades indexadas) y 4.000.000 UI (cuatro millones de unidades indexadas).
- C) Suspensión hasta por un año de la acreditación.
- D) Revocación de la acreditación.

A pesar de no estar previsto expresamente, entendemos aplicables todas las disposiciones que regulan y consagran el debido procedimiento administrativo, a los efectos de permitir a los prestadores de servicios de certificación acreditados, a hacer sus descargos y a articular su defensa en forma previa al eventual acto administrativo del cual pudiera recaer una sanción.

Al disponer “...se graduarán en atención a la gravedad o reiteración de la infracción...” se recoge a texto expreso el principio de proporcionalidad, en tanto debida y necesaria correspondencia entre la falta y la sanción, previendo la reiteración como una circunstancia que pudiera agravar la sanción.

lo dispuesto por el artículo 2° de la Ley N° 18.996 “...La presente ley regirá a partir del 1° de enero de 2013, excepto en aquellas disposiciones que en forma expresa establezcan otra fecha de vigencia...”.

Las sanciones podrán aplicarse independiente o conjuntamente, según resulte de las circunstancias del caso.

Las resoluciones que impongan sanciones pecuniarias de acuerdo a lo previsto en esta ley, constituyen título ejecutivo a todos sus efectos.

C. Consejo Ejecutivo de la Unidad de Certificación Electrónica

La Unidad de Certificación Electrónica estará dirigida por **un Consejo Ejecutivo** integrado por tres miembros: el Director Ejecutivo de AGESIC y dos miembros designados por el Poder Ejecutivo entre personas que, por sus antecedentes personales, profesionales y de conocimiento en la materia, aseguren independencia de criterio, eficiencia, objetividad e imparcialidad en el desempeño de su cargo.

Dichos miembros durarán cuatro años en sus cargos, pudiendo ser designados nuevamente. Sólo cesarán por la expiración de su mandato y designación de su sucesor o por su remoción dispuesta por el Poder Ejecutivo en los casos de ineptitud, omisión o delito, conforme a las garantías del debido proceso.

La Presidencia de la Unidad de Certificación Electrónica será ejercida en forma rotativa por períodos anuales entre los integrantes del Consejo Ejecutivo -a excepción del Director Ejecutivo de la AGESIC- y tendrá a su cargo la representación de la misma y la ejecución de las actividades necesarias para el cumplimiento de sus resoluciones.

La dirección técnica y administrativa de la UCE será ejercida por un Consejo Ejecutivo integrado por tres miembros, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12 de la Ley que se reglamenta.

La Presidencia de la UCE será rotativa anualmente entre los integrantes del Consejo Ejecutivo, a excepción del Director Ejecutivo de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC). En ausencia temporal del Presidente de la UCE, la Presidencia será ejercida en forma interina por el restante miembro nombrado por el Poder Ejecutivo⁴⁵.

*D. Consejo Consultivo de la Unidad
de Certificación Electrónica*

El **Consejo Ejecutivo de la Unidad de Certificación Electrónica** (artículo 13° de la Ley N° 18.600) funcionará asistido por un **Consejo Consultivo** que estará integrado por el Presidente de la Unidad de Certificación Electrónica, que lo presidirá, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente del Banco Central del Uruguay, el Rector de la Universidad de la República, el Presidente de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones y el Presidente de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay, o quienes ellos designen como sus representantes.

Sesionará a convocatoria del Presidente de la Unidad de Certificación Electrónica o de la mayoría absoluta de los miembros del Consejo Consultivo.

Podrá ser consultado por el Consejo Ejecutivo sobre cualquier aspecto de su competencia y lo será preceptivamente por éste cuando ejerza potestades de reglamentación, sin que sus pronunciamientos tengan carácter vinculante.

En cuanto a su funcionamiento, el Consejo Consultivo será convocado por el Consejo Ejecutivo, con una antelación mínima de cinco días hábiles y sesionará con una mayoría simple de sus integrantes.

45 Decreto N° 436/011, de 8 de diciembre de 2011; artículo 3°.

Habiendo quórum para sesionar, el Presidente del Consejo Ejecutivo declarará abierta la sesión, disponiendo leer el acta o actas anteriores correlativas si las hubiera. De todo lo actuado por el Consejo Consultivo se dejará constancia en acta, la que una vez aprobada será firmada por los asistentes⁴⁶.

Las decisiones se tomarán por mayoría de sus miembros. El Presidente del Consejo Ejecutivo tiene voz pero no voto⁴⁷.

2. Autoridad Certificadora Raíz Nacional

La **Autoridad Certificadora Raíz Nacional** (artículo 15º de la Ley N° 18.600) es la primera autoridad de la cadena de certificación a la cual le compete emitir, distribuir, revocar y administrar los certificados de los prestadores de servicios de certificación acreditados⁴⁸.

La operación de la Autoridad Certificadora Raíz Nacional (ACRN) es realizada por AGESIC⁴⁹.

La ACRN es la raíz de la cadena de confianza.

Su certificado es autofirmado y aceptado expresamente por los terceros que establecen confianza en la PKI Uruguay⁵⁰.

A través de la ACRN, AGESIC habilita tecnológicamente la operación de los Prestadores de Servicios de Certificación Acreditados (PSCA) emitiendo certificados electrónicos para sus Autoridades Certificadoras (ACPA - Autoridad Certifica-

46 Decreto N° 436/011, de 8 de diciembre de 2011; artículo 7º.

47 Decreto N° 436/011, de 8 de diciembre de 2011; artículo 8º.

48 Sitio Web de la Unidad de Certificación Electrónica (UCE): <http://uce.gub.uy>

49 Sitio Web de la Unidad de Certificación Electrónica (UCE): <http://uce.gub.uy>

50 Sitio Web de la Unidad de Certificación Electrónica (UCE): <http://uce.gub.uy>

dora del Prestador Acreditado). De esta forma, las ACPA pasan a ser parte de la cadena de confianza de la PKI Uruguay⁵¹.

Los certificados emitidos por la ACRN y dirigidos a las ACPA se rigen por la presente Política de Certificación y por la Declaración de Prácticas de Certificación de la ACRN. Por lo tanto, las ACPA y los Terceros aceptantes de dichos certificados cuentan con el respaldo de PKI Uruguay para las operaciones de firma electrónica que correspondan⁵².

3. Registro de Prestadores de Servicios de Confianza

Créase en la Unidad de Certificación Electrónica el *Registro de Prestadores de Servicios de Confianza* (artículo 31° de la Ley N° 18.600).

A estos prestadores les compete prestar servicios de confianza que brinden seguridad jurídica a los hechos, actos y negocios realizados o registrados por medios electrónicos, entre ellos, la creación, verificación y validación de firmas electrónicas avanzadas con custodia centralizada, la identificación digital y el sellado de tiempo, debiendo cumplir con las siguientes obligaciones específicas:

- A) Custodiar diligentemente la clave del firmante o signatario y asegurar los medios para su generación, protección y destrucción.
- B) Establecer mecanismos seguros para realizar firmas electrónicas por orden del firmante o signatario de acuerdo con lo que determine la Unidad de Certificación Electrónica.

51 Sitio Web de la Unidad de Certificación Electrónica (UCE): <http://uce.gub.uy>

52 Sitio Web de la Unidad de Certificación Electrónica (UCE): <http://uce.gub.uy>

C) Disponer de mecanismos seguros para el registro y autenticación de personas para su identificación digital.

Los prestadores de servicios de confianza deberán cumplir con el procedimiento de acreditación y con las políticas determinadas por la Unidad de Certificación Electrónica⁵³.

La firma electrónica avanzada con custodia centralizada (artículo 32º de la Ley N° 18.600) realizada a través de un Prestador de Servicios de Confianza, si cumple con todos los requisitos legales tendrá la misma validez y eficacia jurídica que la firma electrónica avanzada⁵⁴.

La Unidad de Certificación Electrónica (artículo 33º de la Ley N° 18.600) definirá los niveles de seguridad que proporcionen a la identificación digital el mismo valor y efecto jurídicos que la identificación presencial⁵⁵.

VIII. RECEPCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO EN LA JURISPRUDENCIA DEL TCA

Sostiene **DELPIAZZO** que es perfectamente posible que determinados tipos de actos administrativos puedan ser dictados por el computador como “*nuevo funcionario*”, en la medida en que sean programables o que la información contenida en la base de conocimientos de un sistema experto contenga la previsión de los supuestos necesarios para su aplicación en el caso concreto⁵⁶.

53 Agregado por el artículo 28 de la Ley N° 19.535 de 25 de setiembre de 2017, reglamentado por el Decreto N° 70/018 de 19 de marzo de 2018.

54 Agregado por el artículo 28 de la Ley N° 19.535 de 25 de setiembre de 2017, reglamentado por el Decreto N° 70/018 de 19 de marzo de 2018.

55 Agregado por el artículo 28 de la Ley N° 19.535 de 25 de setiembre de 2017, reglamentado por el Decreto N° 70/018 de 19 de marzo de 2018.

56 **DELPIAZZO, C. E. (2010)**. Noción y regulación del procedimiento y del acto administrativo electrónico..., p. 104.

Así lo ha reconocido expresamente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo⁵⁷ de nuestro país al analizar el sistema informático vigente en el ámbito aduanero y considerar que, *“cuando la liquidación de las obligaciones surge de criterios adoptados por la Administración y vertidos al software”, “a través del referido software -ya sea para liquidar una operación o para impedirle- se materializa un acto particular o subjetivo de la Administración”*⁵⁸.

En términos más explícitos, sostuvo esa alta Corporación que *“...Este sistema informático aplica en forma automática el régimen tributario aduanero que corresponde a la operación, el cual ha sido previamente determinado por la Dirección Nacional de Aduanas...”*.

“...En virtud de ello, no cabe duda alguna que, como correctísimamente afirma el Procurador del Estado, la liquidación de las obligaciones surge de criterios generalmente adoptados por la Administración y vertidos en el referido software, lo cual lleva a concluir que en definitiva el programa informático contiene unos criterios que constituyen una expresión de voluntad unilateral de la Administración que produce efectos jurídicos...”.

*“...Precisamente, cuando dicho acto regla indeterminado se aplica a un trámite de importación concreto, se materializa por medio de un acto particular (subjetivo), el cual deviene impugnabile en virtud de lo establecido en el art. 60 del decreto ley N° 15.524...”*⁵⁹.

57 Sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo N° 161 de 10 de junio de 2008.

58 **DELPIAZZO, C. E. (2010)**. Noción y regulación del procedimiento y del acto administrativo electrónico..., p. 104.

59 **DELPIAZZO, C. E. (2010)**. Noción y regulación del procedimiento y del acto administrativo electrónico..., p. 104.

IX. APRECIACIONES FINALES

El Derecho Administrativo no se enfrenta a una evolución, sino a una disrupción absoluta con lo hecho y ofrecido hasta ahora.

La incorporación por la Administración de las nuevas tecnologías (*Información y Comunicaciones*) ha provocado un verdadero “tsunami” en los institutos clásicos y constitutivos del Derecho Administrativo, en sus cimientos, impactando de lleno en los paradigmas tradicionales de la relación Administración-Ciudadanía, que ha cambiado para siempre.

No tenemos dudas en afirmar que la relación clásica y tradicional entre Administración y Ciudadanía ha cambiado para siempre y en forma abrupta, sin retorno, y aquí finca el gran desafío para el nuevo Derecho Administrativo de hoy y de los años venideros.

Una nueva Ciudadanía más participativa, más hiperconectada e hiperinformada a través de las nuevas tecnologías y las comunicaciones impone nuevos desafíos y nuevas exigencias no sólo al Derecho Administrativo de siempre, sino a todo el Derecho.

Sin perjuicio de todo lo cual, la tradicional servicialidad administrativa centrada en la persona humana debe mantenerse más vigente que nunca.

En este punto no se puede ceder ni un sólo casillero.

No podemos dejar de señalar que, debe prestarse especial atención al cuidado y a la gestión y a la manipulación adecuada de los datos personales, -*datos personales críticos y sensibles*- que van a impregnar estos nuevos procedimientos administrativos electrónicos, con multiplicidad de claves, contraseñas, permisos y especialmente en lo referido a las firmas electrónicas.

cas que deberán estar sometidas a rigurosos protocolos de control y de seguridad de la información.

Y por último, para que el cambio tecnológico sea asumido y no sufrido por la Administración y también por la Sociedad –como ya lo hemos señalado– no sólo se requiere una adecuación del Derecho a la nueva realidad emergente, como bien apunta DELPIAZZO, sino además *una fuerte e inexorable capacitación e inducción* a los funcionarios públicos que forman parte de la Administración, que serán quienes manejen y asuman este nuevo lenguaje y se adapten –o no– de la mejor forma posible a esta nueva realidad que llegó para quedarse.

Desde el punto de vista de la Administración, no prestar atención –o, lo que es peor aún, desatender– los impactos de estas transformaciones en las culturas organizacionales de las Administraciones Públicas será un grave error, que repercutirá directamente en los resultados esperados con la aplicación de las nuevas tecnologías.

Mejora de la gestión, prestación de servicios más efectivos, eficientes y transparentes sin límites ni fronteras, deben ser los ejes irrenunciables.

Aquí está el gran desafío para el Derecho Administrativo y para el Derecho Todo.

X. BIBLIOGRAFÍA

CORREA FREITAS, R. (1998). Principios del procedimiento administrativo electrónico: Decreto del Poder Ejecutivo N°65/998 de 10/03/98. En: *Ponencias*. (pp.755-768). Montevideo: IMPO. Presentado en 6º Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática (Montevideo: 4-8 mayo 1998)

- DELPIAZZO, C. E. (2018).** Licitación electrónica. En: *Manual de Derecho Informático e Informática Jurídica II*. (pp.229-251). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- DELPIAZZO, C. E. (2014).** Procedimientos administrativos y nuevas tecnologías: A propósito de su nuevo marco normativo. *Estudios de Derecho Administrativo*, (10), 49-72.
- DELPIAZZO, C. E. (2013).** Nuevamente sobre la automatización de la actividad administrativa. En: *Nuevas tecnologías y justicia 2.0: Estudios en Homenaje al Prof. Dr. D. Valentín Carrascosa López*. (pp.247-277). Mérida: Parlamento de extremadura.
- DELPIAZZO, C. E. (2013).** El procedimiento administrativo en Uruguay. En: *Tratado jurisprudencial y doctrinario: actos y contratos de la administración*. (pp.311-336). Montevideo: La Ley Uruguay.
- DELPIAZZO, C. E. (2012).** Lo viejo y lo nuevo de la actuación administrativa a través del procedimiento administrativo electrónico. *Derecho Informático*, 13, 141-163. Presentado en 13a Jornadas Académicas del Instituto de Derecho Informático (Montevideo: 23-24 jul.2012).
- DELPIAZZO, C. E. (2011).** *Nuevos aspectos de las relaciones administrativas: En homenaje al Profesor Emérito Dr. José Aníbal Cagnoni*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria. Presentado en Semana Académica (Montevideo: 4-7 oct.2010)
- DELPIAZZO, C. E. (2010).** Noción y regulación del procedimiento y del acto administrativo electrónico. *Estudios de Derecho Administrativo*, (1), 79-108.
- DELPIAZZO, C. E. (1998).** Marco Legal de la Automatización de la Actividad Administrativa: El 'expediente electrónico'

en Uruguay. *Informática y Derecho: Revista Iberoamericana de Derecho Informático*, (19-22), 699-720. Presentado en Jornadas Marco Legal y Deontológico de la Informática (Mérida: 16-20 set. 1997)

DELPIAZZO, C. E. (1998). Informatización del procedimiento administrativo común. En: *Ponencias*. (pp.769-779). Montevideo: IMPO. Presentado en 6§ Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática (Montevideo: 4-8 mayo 1998).

DURÁN MARTÍNEZ, A. (2014). Procedimiento administrativo: concepto, regulación y tipos. En: *El procedimiento administrativo y la función pública en la actualidad*. (pp.11-32). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria. Presentado en Semana Académica (Montevideo: 23-26 set. 2013)

RIVERO ORTEGA, R. (2012). La necesaria innovación en las instituciones administrativas: organización, procedimiento, función pública, contratos administrativos y regulación. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

RIVERO ORTEGA, R. (1999). La renovación de las instituciones jurídico-administrativas: perspectivas del derecho administrativo español. *Revista Vniversitas*, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, n° 96, junio de 1999, p. 371.

ROTONDO TORNARÍA, F. (2012). Procedimiento administrativo electrónico, comunicaciones y notificaciones electrónicas. *Derecho Informático*, 13, 164-176. Presentado en 13a Jornadas Académicas del Instituto de Derecho Informático (Montevideo: 23-24 jul.2012).

SCHIAVI, P. (2017). Los servicios financieros a través de plataformas tecnológicas. *Estudios de Derecho Administrativo*, (16), 523-549.