

O/U. 151
L 19 fi
TII

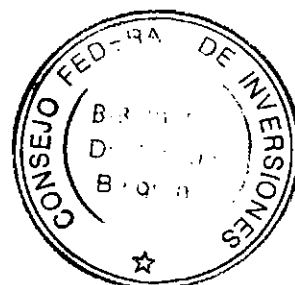
44716

GOBIERNO DE MENDOZA

SECRETARÍA ADMINISTRATIVA LEGAL Y TÉCNICA

UNIDAD DE REFORMA DEL ESTADO

firma *Digital*



*"Análisis de factibilidad para la
implementación de Firma Digital"*

Tercer Informe de Etapa

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

CONSULTOR: LIC. PABLO GUILLERMO LIOY

ÍNDICE

I.	Introducción	3
II.	Recopilación de antecedentes legales	5
a)	Análisis de experiencias internacionales	5
b)	Análisis y descripción del marco legal vigente	18
	Antecedentes y marco nacional	18
	Situación Nacional Actual	24
	Antecedentes y marco provincial	24
III.	Propuesta de normativa legal sobre firma digital para la provincia de Mendoza.....	27
a)	Ley de Adhesión.....	27
b)	Decreto Reglamentario.	40
	Anexo I Prueba Piloto de Firma Digital en e-democracia	45
	Anexo II La necesidad latente	51

TERCER INFORME PARCIAL**DESARROLLO DE LA NORMATIVA LEGAL PARA LA
IMPLEMENTACIÓN DE FIRMA DIGITAL****I. Introducción**

En el informe anterior de esta consultoría, abordamos de manera profunda las dimensiones organizativa y técnica de nuestro proyecto desde un enfoque sistémico con una doble finalidad. Por un lado el desarrollo conceptual, pero también práctico de toda la documentación operativa necesaria para poner en funcionamiento una Infraestructura de clave pública como la imaginamos y a su vez este desarrollo nos aportó la perspectiva general de nuestro proyecto para organizar, en función de ella, los pasos a seguir.

Por otro lado, la excelente repercusión que ha tenido el proyecto en el ámbito provincial, a través de la **implementación de la primera prueba piloto** (ver anexo I) de Firma Digital realizada en el Sitio

www.edemocracia.mendoza.gov.ar correspondiente al proyecto homónimo perteneciente a la Unidad de Reforma y financiado por el Consejo Federal de Inversiones y de la clara necesidad de servicios criptográficos que manifiestan las distintas Dependencias de la Administración Pública Provincial (ver anexo II), ha desencadenado la responsabilidad de dar un respaldo legal a las aplicaciones de firma digital que éste proyecto se encuentra evaluando.

Dentro de los avances realizados abordaremos fuertemente, la dimensión legal y normativa del proyecto.

Si bien se considera que las manifestaciones de voluntad, los contratos privados y las actuaciones administrativas ante y por el estado a través de medios electrónicos y telemáticos, no difieren “sustancialmente” o en su contenido de los actos contractuales y administrativos realizados sobre la base del soporte en papel, resulta necesario dotar de seguridad jurídica a las declaraciones

de voluntad emitidas digitalmente, atendiendo a las características especiales del proceso de formación de la voluntad y su manifestación digital.

Ante el impulso de la realidad esta dificultad legal debe ser superada, llenando el vacío legislativo existente en una materia de reciente data, pero de una inusitada gravitación en la vida jurídica de las personas y las instituciones.

En el marco del proyecto Firma Digital Mendoza y de acuerdo con el Plan de Actividades propuesto, se presentan a continuación, como Tercer Informe de Etapa, el desarrollo de la actividad y de las tareas que la integran, identificada como número 4 dentro del mismo:

Desarrollar un Marco Legal compatible con la normativa nacional e internacional existente sobre el tema.

- **Recopilación de antecedentes legales**
 - **Análisis de experiencias internacionales**
 - **Análisis y descripción del marco legal vigente**
- **Propuesta de normativa legal sobre firma digital para la provincia de Mendoza**

II. Recopilación de antecedentes legales

A continuación se detallan las principales experiencias recopiladas del ámbito internacional de firma digital. Experiencias que han sido analizadas y se han tomado como base conceptual para el desarrollo de una normativa provincial compatible y alineada con las tendencias mundiales.

a) Análisis de experiencias internacionales

En el plano internacional tienen lugar actualmente múltiples actividades y debates en torno a los aspectos legales de la firma digital:

- La Comisión Europea ha redactado su borrador final de Directiva de Firma Digital ("Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y el Consejo sobre un Marco Común Para las Firmas Electrónicas") del 13 de mayo de 1998, publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas del 23 de octubre de 1998, que establece las pautas para la utilización de la firma digital por los Estados miembros.
- La Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Comercial Internacional (UNCITRAL) ha aprobado una Ley-Modelo sobre Comercio Electrónico y ha comenzado a trabajar en la preparación de normas uniformes en materia de firma digital.
- Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el derecho mercantil internacional (CNUDMI) sobre Firmas Electrónicas con la Guía para su incorporación al derecho interno.
- La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) prosigue sus trabajos en este ámbito, a modo de continuación de sus pautas de política criptográfica de 1997.
- Otras organizaciones internacionales, como la Organización Mundial del Comercio (OMC), han empezado también a interesarse en el tema.

- El Comité de Seguridad de la Información de la Sección de Ciencia y Tecnología de la American Bar Association ("ABA" – Asociación de Abogados de los EE.UU.) redactó su Normativa de Firma Digital en 1996, en la que participaron casi ochenta profesionales de las disciplinas del derecho, la informática y la criptografía de los sectores público y privado, en la que especifica un mecanismo de firma digital a base a criptografía asimétrica, los certificados de clave pública y los certificadores de clave pública.
- Directiva 99/93 de la Unión Europea que tiene por finalidad facilitar el uso de la firma electrónica y contribuir a su reconocimiento jurídico. Crea un marco jurídico para la firma electrónica y para determinados servicios de certificación con el fin de garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior. No regula otros aspectos relacionados con la celebración y validez de los contratos u otras obligaciones legales cuando existan requisitos de forma establecidos en las legislaciones nacionales o comunitarias, ni afectan a las normas y límites, contenidos en las legislaciones nacionales o comunitarias, que rigen el uso de documentos.

A su vez, los siguientes documentos internacionales, denotan el grado de desarrollo en materia legal del cual es objeto la tecnología de firma digital en los distintos países del mundo:

País	Actividad legislativa de firma digital
Alemania	<p>Ley y decreto promulgados en materia de firma digital, estableciendo las condiciones para considerar segura una firma digital; acreditación voluntaria de proveedores de servicios de certificación.</p> <p>Elaboración de un catálogo de medidas de seguridad adecuadas</p> <p>Consulta pública en curso sobre los aspectos jurídicos de la firma digital y de los documentos firmados digitalmente.</p>
Australia	<p>Estrategia para la creación de una infraestructura de firma digital que asegure la integridad y autenticidad de las transacciones efectuadas en el ámbito gubernamental y en su relación con el sector privado.</p> <p>Prevé la creación de una autoridad pública que administre dicha infraestructura y acredite a los certificadores de clave pública (Proyecto "Gatekeeper").</p>
Austria	<p>Las bases legales de la Firma Digital austríaca se encuentran en la Ley Federal de Firma digital (Federal Electronic Signature Act), BGBl I 1999/190.</p>

País	Actividad legislativa de firma digital
Bélgica	Ley de telecomunicaciones: Régimen voluntario de declaración previa para los certificadores de clave pública.
	Proyecto de ley de certificadores de clave pública relacionados con la firma digital.
	Proyecto de ley de modificación del Código Civil en materia de prueba digital.
	Proyecto de ley sobre la utilización de la firma digital en los ámbitos de la seguridad social y la salud pública.
Brasil	Proyecto de ley sobre creación, archivo y utilización de documentos electrónicos.

País	Actividad legislativa de firma digital
Canadá	Bill 88 2000
	Un Acto para promover el uso de tecnología de información en el anuncio y otras transacciones resolviéndose las incertidumbres legales y quitando las barreras estatutarias que afectan la comunicación electrónica
	En junio del 2000, Manitoba introdujo el Comercio Electrónico.
	En el año 2000, Quebec publicó el proyecto (Bill 161) Ley Ejemplar en el E-comercio.
	Bill No. 24
	Ley de Evidencia electrónica.
	Bill No. 25
	Ley de Comercio electrónico.
	Bill No. 70
Colombia	Ley de Transacciones electrónicas.
	Ley 527 de 1999 por medio de la cual se define y reglamenta

País	Actividad legislativa de firma digital
Brasil	<p>el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones.</p> <p>Ley 588 del 2000 por medio de la cual se reglamenta el ejercicio de la actividad notarial.</p>
Chile	<p>Ley No. 19.799 sobre Documentos Electrónicos, Firma Electrónica y Servicios de Certificación de Dicha Firma.</p> <p>Decreto Supremo No. 81 que regula el uso de la firma digital y los documentos electrónicos en la administración del Estado en Chile.</p> <p>Se ha firmado un protocolo de acuerdo para implementar el uso de la firma digital en los trámites legislativos</p>
Dinamarca	<p>Proyecto de ley de utilización segura y eficaz de la comunicación digital.</p>

País	Actividad legislativa de firma digital
EE.UU.	Iniciativas del Gobierno Federal:
	Iniciativa sobre la creación de una infraestructura de clave pública para el comercio electrónico.
	Ley de Firma digital y Comercio Nacional Electronic Signatures in Global and National Commerce Act . June 8, 2000 .
	Ley que autoriza la utilización de documentación electrónica en la comunicación entre las agencias gubernamentales y los ciudadanos, otorgando a la firma digital igual validez que la firma manuscrita. (Ley Gubernamental de Reducción de la Utilización de Papel - "Government Paperwork Elimination Act").
	Ley que promueve la utilización de documentación electrónica para la remisión de declaraciones del impuesto a las ganancias.
	Proyecto piloto del IRS (Dirección de Rentas - "Internal Revenue Service") para promover la utilización de la firma digital en las declaraciones impositivas.
	Proyecto de ley de Firma Digital y Autenticación Electrónica para facilitar el uso de tecnologías de autenticación electrónica por instituciones financieras.

País	Actividad legislativa de firma digital
	<p>Proyecto de ley que promueve el reconocimiento de técnicas de autenticación electrónica como alternativa válida en toda comunicación electrónica en el ámbito público o privado.</p> <p>Resolución de la Reserva Federal regulando las transferencias electrónicas de fondos.</p> <p>Resolución de la FDA (Administración de Alimentos y Medicamentos - "Food and Drug Administration") reconociendo la validez de la utilización de la firma electrónica como equivalente a la firma manuscrita.</p> <p>Iniciativa del Departamento de Salud proponiendo la utilización de la firma digital en la transmisión electrónica de datos en su jurisdicción.</p> <p>Iniciativa del Departamento del Tesoro aceptando la recepción de solicitudes de compra de bonos del gobierno firmadas digitalmente.</p> <p>Iniciativas de los Gobiernos Estatales:</p> <p>Casi todos los estados tienen legislación, aprobada o en proyecto, referida a la firma digital. En algunos casos, las regulaciones se extienden a cualquier comunicación electrónica pública o privada. En otros, se limitan a algunos actos internos de la administración estatal o a algunas comunicaciones con los ciudadanos.</p>

País	Actividad legislativa de firma digital
Ecuador	<p>Se destaca la Ley de Firma Digital del Estado de Utah, que fue el primer estado en legislar el uso comercial de la firma digital. Regula la utilización de criptografía asimétrica y fue diseñada para ser compatible con varios estándares internacionales. Prevé la creación de certificadores de clave pública licenciados por el Departamento de Comercio del Estado. Además, protege la propiedad exclusiva de la clave privada del suscriptor del certificado, por lo que su uso no autorizado queda sujeto a responsabilidades civiles y criminales.</p> <p>Proposed Law Covering Electronic Commerce, Electronic Signatures And Data Messages</p>

País	Actividad legislativa de firma digital
España	<p>Circulares de la dirección de Aduanas sobre utilización de la firma digital.</p> <p>Resolución en el ámbito de la seguridad social que regula la utilización de medios digitales.</p> <p>Leyes y circulares en materia de hipotecas, fiscalidad, servicios financieros y registro de empresas que autorizan el uso de procedimientos digitales.</p> <p>Ley de presupuestos de 1998, por la que la Casa de la Moneda actuará como certificador de clave pública.</p> <p>El Ministerio de Ciencia y Tecnología de España, en estrecha colaboración con los Ministerios de Administraciones Públicas, Economía, Interior, Justicia y la participación de la Agencia Tributaria, ha elaborado un segundo borrador de Anteproyecto de Ley de firma electrónica, que reemplazará al Real Decreto-Ley 14/1999, de 17 de septiembre, sobre firma electrónica. Este nuevo texto es el resultado de una amplia consulta pública en la que han participado más de cincuenta entidades del sector, la Agencia de Protección de Datos, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, el Consejo de Consumidores y Usuarios, el Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España y el Consejo General del Notariado, constatándose un gran interés por esta iniciativa.</p>
	<p>Página 14 de 53</p> <p>El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación realiza la primera prueba de firma electrónica</p>

País	Actividad legislativa de firma digital
Finlandia	<p>Proyecto de ley de intercambio electrónico de datos en la administración y los procedimientos judiciales administrativos;</p> <p>Proyecto de ley por la que la Oficina del Censo actuará como certificador de clave pública.</p>
	<p>Ley de telecomunicaciones (decretos de autorizaciones y exenciones): suministro de productos de firma digital sujeto a procedimiento de información, libertad de uso, importación y exportación de productos y servicios de firma digital</p> <p>Normativa sobre utilización de la firma digital en los ámbitos de la seguridad social y la sanidad pública.</p> <p>Ley de firma digital</p>
Italia	<p>Ley general de reforma de los servicios públicos y simplificación administrativa promulgada: Principio del reconocimiento legal de los documentos digitales.</p>
	<p>Decreto de creación, archivo y transmisión de documentos y contratos digitales.</p>
	<p>Decreto regulador de productos y servicios, en preparación.</p>
	<p>Decreto sobre las obligaciones fiscales derivadas de los documentos digitales, en preparación.</p>

País	Actividad legislativa de firma digital
Japón	Ley de Firmas Electrónicas y Certificaciones: Outline of Law Concerning Electronic Signatures and Certification Service
Malasia	Ley de firma digital, aprobada y pendiente de promulgación, que otorga efecto legal a su utilización y regula el licencia- miento de los certificadores de clave pública. Proyecto piloto de desarrollo de infraestructura de firma digi- tal.
México	Decreto de modificación del Código de Comercio en materia de firma electrónica
Países Bajos	Régimen voluntario de acreditación para los certificadores de clave pública, en preparación. Normativa fiscal que prevé la presentación digital de la decla- ración de ingresos. Proyecto de ley de modificación del Código Civil, en prepara- ción.
Panamá	Ley 43 que regula los documentos y firmas electrónicas y las entidades de certificación en el comercio electrónico, y el in- tercambio de documentos electrónicos.

País	Actividad legislativa de firma digital
Perú	Ley de Firmas y Certificados Digitales Ley que regula la utilización de la firma electrónica otorgándole la misma validez y eficacia jurídica que el uso de una firma manuscrita u otra análoga que conlleve manifestación de voluntad.
Puerto Rico	Ley de Firma Digital Puerto Rico. S.B. 423 (No. 188). Aprobada el 7 de Agosto, 1998.
Reino Unido	Proyectos legislativos en materia de concesión de licencias voluntarias a los certificadores de clave pública y reconocimiento legal de la firma digital.
Singapur	Ley de Transacciones electrónicas
Suiza	La Cámara de Representantes del gobierno de Suiza ha aprobado un proyecto de ley de firma electrónica que le otorgará similar validez legal que la firma manuscrita. De ser aprobada por el Senado la legislación entrará en vigencia a principios de 2005.
Venezuela	Ley sobre mensajes de datos y firmas electrónicas de Venezuela, con el objeto de otorgar y reconocer eficacia y valor jurídico a la Firma Electrónica, al Mensaje de Datos y a toda información inteligible en formato electrónico, independiente-

País	Actividad legislativa de firma digital
	mente de su soporte material, atribuible a personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, así como regular todo lo relativo a los Proveedores de Servicios de Certificación y los Certificados Electrónicos.

b) Análisis y descripción del marco legal vigente

En el ámbito nacional existe normativa de firma digital por demás interesante para analizar y tomar de referencia en la estructuración de una normativa local enteramente compatible con la nacional. Si bien existen países mucho más desarrollados en la materia, Argentina posee una legislación de base satisfactoria pero que seguramente necesitará, como ha ocurrido en el mundo, mayor desarrollo y actualización consonante con la evolución de estas tecnologías.

Antecedentes y marco nacional

Una recopilación de este tipo de normativa en la República Argentina arrojó los siguientes resultados:

1. **Resolución MTSS N° 555/97 MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL - Normas y Procedimientos para la Incorporación de Documentos y Firma Digital.** Define el documento digital, la firma digital, el certificador de clave pública, el certificado, la clave privada, la clave pública y establece que los documentos digitales se considerarán válidos y eficaces, surtiendo todos los efectos legales y probatorios cuando estén firmados digitalmente.

2. **Resolución SAFJP N° 293/97 SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE JUBILACION Y PENSIONES - Incorporación del Correo Electrónico con Firma Digital.** Establece que los CD-ROMs remitidos por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, debidamente identificados por el Sistema, serán válidos y eficaces, surtiendo todos los efectos legales y probatorios, a partir de la fecha y hora en que queden disponibles en las bandejas de entrada y que la firma electrónica o clave de seguridad habilitante para acceder al sistema poseerá el mismo valor legal que la firma manuscrita.
3. **Resolución SFP N° 45/97 SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA - Incorporación de Tecnología de Firma Digital a los Procesos de Información del Sector Público.** La SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA adhiere y hace suyos los conceptos vertidos por el Sub-Comité de Criptografía y Firma Digital del CUPi en el documento "Pautas Técnicas en la Materia de Normativa de Firma Digital" y autoriza el empleo de ésta tecnología para la promoción y difusión del documento y la firma digitales en el ámbito de la Administración Pública Nacional.
4. **Resolución SFP N° 212/98 SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA - Políticas de Certificación para el Licenciamiento de Autoridades Certificantes.** La SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA dicta los estándares de licenciamiento y operación de las autoridades certificantes de la Administración Pública Nacional.
5. **Decreto N° 427/98 del PODER EJECUTIVO - Firmas Digitales para la Administración Pública Nacional.** Autoriza el empleo de la firma digital en la instrumentación de los actos internos del Sector Público Nacional, que no produzcan efectos jurídicos individuales en forma directa. El Decreto fue redactado por el Sub-Comité de Firma Digital del CUPi ("Comité de Usuarios de Procesamiento de Imágenes"), convo-

cado por el BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA y del que participaron representantes de distintos organismos estatales.

6. **Resolución SFP N° 194/98 SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA** - Estándares Aplicables a la Infraestructura de Firma Digital para el Sector Público Nacional del Decreto N° 427/98. La SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA dicta los estándares de homologación de algoritmos criptográficos para la Infraestructura de Clave Pública de la Administración Pública Nacional.
7. **Resolución General CNV N° 345/99:** Incorpora al libro VIII otras disposiciones de las Normas (T.O. 1997) el Capítulo 23 Autopista de la Información Financiera.
8. **Decreto 1347/99:** regula sobre el Servicio de Conciliación Laboral Obligatoria (SECLO) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
9. **El proyecto enviado por el PEN** el 18 de agosto de 1999, el trabajo realizado los Doctores Horacio Lynch y Mauricio Devoto publicado por el CENIT (Centro de Investigaciones en Information Technology)
10. **Decreto N° 1023/2001:** permite a través de su artículo 21 la realización de las contrataciones comprendidas en el régimen en formato digital firmado digitalmente.
11. **Decreto N° 889/2001:** aprueba la estructura organizativa de la Secretaría para la modernización del Estado en el ámbito de la subsecretaría de la Gestión Pública, creando la Oficina nacional de Tecnologías de la Información y otorgándole competencias en materia de firma digital.
12. **Decreto N° 677/2001:** otorga a los documentos digitales firmados digitalmente remitidos a la Comisión Nacional de Valores de acuerdo con las reglamentaciones dictadas por ese organismo, similar validez y eficacia que los firmados en soporte de papel.

13. **Decreto N° 673/2001:** Crea la Secretaría para la Modernización del Estado en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, asignándole competencia para actuar como Autoridad de Aplicación del régimen normativo que establece la infraestructura de Firma Digital para el Sector Público Nacional y para la aplicación de nuevas tecnologías informáticas.
14. **Ley N° 25237:** a través del artículo 61 establece que la Sindicatura General de la Nación ejercerá las funciones de Organismo Auditante en el régimen de empleo de la firma digital en la instrumentación de los actos internos de la Administración Pública Nacional.
15. **La Ley de Firma Digital:** el proyecto de Ley de Firma Digital en la Argentina, recibió sanción definitiva con fuerza de ley por el Congreso Nacional con fecha 14 de Noviembre de 2001. La Ley N° 25.506 ha sido publicada en el Boletín Oficial N° 29.796 del 14 de diciembre de 2001. El Poder Ejecutivo Nacional reglamentará la nueva norma en un plazo de 180 días a partir de dicha publicación.

Está organizada en XI Capítulos y un Anexo en que se encuentran previstos los principios y fundamentos que hemos comentado en esta exposición. La Ley argentina de Firma Digital, en el Capítulo I, denominado de **Consideraciones Generales**, establece las principales definiciones en cuanto al objeto, alcances, validez y presunciones legales referidas a la firma digital.

Este proyecto de ley impone al Sector Público Nacional - Poder Ejecutivo, Poder Judicial y Poder Legislativo nacional – la obligación de digitalizar los documentos y la utilización de la firma digital. De manera tal que en un plazo no mayor a cinco años por lo menos el cincuenta por ciento de los expedientes estén digitalizados y el cien por cien de los Decretos, Resoluciones, Sentencias, Leyes etc. se firmen digitalmente.

16. **Proyecto de Simplificación e Informatización de Procedimientos Administrativos (PROSIPA):** en el contexto del Plan Nacional de Modernización, la Decisión Administrativa N° 118/2001 de Jefatura de Gabinete de Ministros implementa el proyecto mencionado en forma obligatoria para toda la Administración Pública Nacional. Sus objetivos contemplan el diseño e implementación de un nuevo modelo de gestión administrativa con soporte de firma digital y la adecuación de la normativa vigente en materia de tramitación administrativa a las nuevas tecnologías de gestión. La Secretaría para la Modernización del Estado es la Autoridad de Aplicación de la nueva norma.
17. **Decreto Reglamentario 2628/2002:** el Decreto, publicado en el Boletín Oficial del 20 de diciembre de 2002 establece para el ámbito federal lo que se da en llamar una Infraestructura de Firma Digital para ofrecer la autenticación y garantía de integridad para los documentos digitales o electrónicos y constituir de esa forma la base tecnológica que permita otorgarles validez jurídica, regulando el funcionamiento de los certificadores licenciados de manera de garantizar la adecuada prestación de los servicios de certificación. A tal fin crea un Ente Administrador de Firma Digital, encargado de otorgar las licencias a los certificadores, supervisar su actividad y dictar las normas tendientes a asegurar el régimen de libre competencia en el mercado de los prestadores y protección de los usuarios de Firma Digital, supliendo de esa forma una falencia que tenía la Ley 25.506

Por su parte, en su articulado regula la conformación de una Comisión Asesora para la Infraestructura de Firma Digital, con un equipo multidisciplinario de especialistas en la materia, con el fin de asesorar y recomendar a la Autoridad de Aplicación estándares tecnológicos, y otros aspectos que hacen al funcionamiento de la mencionada Infraestructura, designando al efecto a la Jefatura de Gabinete de Ministros.

18. **La Resolución 176/2002 de Jefatura de Gabinete de Ministros** habilita el Sistema de Tramitación Electrónica para la recepción, emisión y archivo de documentación digital firmada digitalmente. Este sistema, que funcionará en el Departamento de Mesa de Entradas y Despacho de la Subsecretaría de la Gestión Pública, permitirá el ingreso y despacho de documentos vía correo electrónico firmado digitalmente, emitiendo los correspondientes acuses de recepción fechados y firmados en formato electrónico. Publicada en el Boletín Oficial del 15 de Abril del 2002.
19. **La Resolución 17/2002 de la Subsecretaría de la Gestión Pública** regula el procedimiento para tramitar la certificación exigida al Registro del Personal acogido al Sistema de Retiro Voluntario, habilitando la modalidad de tramitación mediante el empleo de documentación digital firmada digitalmente, en lo que constituye la digitalización de un trámite interno de la Administración Pública con el empleo de la tecnología de firma digital. Publicada en el Boletín Oficial del 15 de Abril del 2002.
20. **Decreto N°78/2002:** faculta a la Subsecretaría de la Gestión Pública a actuar como autoridad de aplicación del Régimen Normativo que establece la Infraestructura de Firma Digital para el Sector Público Nacional, como así también en las funciones de organismo licenciante en la materia.

Además exhorta a la Oficina Nacional De Tecnologías De Información a promover la utilización de Firma Digital en los organismos del Sector Público Nacional actuando como autoridad certificante y a:

- Entender en la elaboración del marco regulatorio del régimen relativo a la validez legal del documento y firma digital, así como intervenir en aquellos aspectos vinculados con la incorporación de estos últimos a los circuitos de información del sector público y con su archivo en medios alternativos al papel.

- Ejercer las funciones de Organismo Licenciante de la Infraestructura de Firma Digital para el Sector Público Nacional.

21. **Decreto 283/2003:** que autoriza con carácter transitorio a la Oficina Nacional de Tecnologías Informáticas a proveer certificados digitales para su utilización en aquellos circuitos de la Administración Pública Nacional que requieran firma digital, de acuerdo a la política de certificación vigente.

Situación Nacional Actual

El Ente Administrador de Firma Digital es el órgano técnico administrativo responsable de otorgar las licencias de servicios de certificación digital, de controlar a las empresas prestadoras y de proteger a los usuarios.

Fue creado por el D. 2628/2002, norma reglamentaria de la ley 25.506, que estableció el sistema jurídico de firma digital en la República Argentina. Actualmente el Ente Administrador de Firma Digital se encuentra en etapa de organización institucional, de creación del marco jurídico regulatorio y de implementación de su infraestructura tecnológica.

La promesa es que en poco tiempo más la Argentina va a contar con su sistema en pleno funcionamiento. Y es objetivo de nuestro proyecto estar totalmente preparados para cuando esto ocurra.

Antecedentes y marco provincial

Presentamos ahora las normas provinciales relacionadas que delimitan el marco legislativo provincial:

- Con la aplicación de la **Resolución N° 54 / 99 y del Decreto – Acuerdo N° 1806 del 5 de octubre de 1999**, el Gobierno de la Provin-

Página 24 de 53

"Análisis de Factibilidad para la implementación de Firma Digital"

Consejo Federal de Inversiones

Lic. Pablo Guillermo Lioy

cia de Mendoza, a través del Comité de Información Pública (COM.I.P.) órgano dependiente de la Unidad de Reforma del Estado, adopta para el ámbito del Poder Ejecutivo Provincial el uso del **COBIT** (Objetivos de Control para la Información y Tecnología Relacionadas y sus posteriores actualizaciones), se adoptan además el uso de los **Estándares Tecnológicos de la Administración Pública Nacional** (E.T.A.P. y sus posteriores modificaciones) desarrollados por la Subsecretaría de Tecnologías para el Sector Público, dependiente de la Secretaría Administrativa – Legal y Técnica de la Gobernación de la Jefatura de Gabinete de Ministros y las **Normas de Seguridad de Sistemas de Información**, sus posteriores modificaciones y agregados.

- **Consejo Federal De La Función Pública /Proyecto de Convenio De Cooperación Y Asistencia Técnica:** considera dentro de sus premisas la política de reformar y modernizar el Estado, a fin de avanzar hacia un país capaz de recuperar su potencial de crecimiento y desarrollo y responder a las necesidades de la ciudadanía con servicios efectivos y de calidad, requiere la acción conjunta del Estado Nacional y los Estados provinciales para llevar a cabo políticas concertadas de reforma básica y de modernización de las respectivas administraciones públicas, promoviendo asimismo la adhesión participativa de los otros poderes de gobierno y de los municipios. Por este convenio la Provincia reafirma su compromiso prioritario con el proceso de reforma y modernización de la Administración Pública para fortalecer las estructuras provinciales, y establece con esos fines relaciones de cooperación y asistencia técnica con la NACIÓN.

Además en su **ACTA COMPLEMENTARIA N° 1** el Señor Jefe De Gabinete De Ministros, D. Alfredo Néstor Atanasof y el Señor Gobernador De La Provincia De Mendoza, Ing. D. Roberto Raúl Iglesias, acordarían entre otros puntos:

- **OBJETIVOS DE LAS ACCIONES DE COOPERACIÓN:** Comenzar la puesta en marcha de acciones centradas en el aseguramiento y modernización de los procesos básicos de gestión y administración de recursos, incorporando tecnologías que contribuyan a gestionar con efectividad, calidad y transparencia la administración gubernamental, a fin de facilitar el acceso de la población a los servicios del estado provincial.
- **PROYECTO DE COOPERACIÓN:** El primer proyecto de cooperación tendría como objetivo la implementación de tecnología de firma digital en diversos trámites de gobierno. Para ello se definirá un trámite en particular a partir del cual desarrollar una prueba piloto con certificados emitidos por la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Con posterioridad se trabajará en la definición y la habilitación de alguna instancia del gobierno provincial como Autoridad de Registro y, con posterioridad, como Autoridad Certificante.

III. Propuesta de normativa legal sobre firma digital para la provincia de Mendoza

En función del panorama Nacional ya detallado y del absoluto convencimiento de los beneficios potenciales que la aplicación de estas tecnologías le traerán al gobierno provincial, hemos decidido en forma consonante con la filosofía de escalabilidad ya propuesta para nuestra Infraestructura de Firma Digital, comenzar legislando dentro de un marco general establecido por la Ley de Adhesión (Ver punto (a)) pero asegurar la viabilidad legal concreta en aplicaciones en escala a través del Decreto Reglamentario (Ver punto (b))

a) Ley de Adhesión.

Como primera medida, se estimo conveniente emitir la norma legal fundante del resto del andamiaje jurídico sobre la materia, engarzando en la posibilidad que contempla la legislación nacional vigente, ley 25.506, art. 50, que expresamente dispone: *"Invitación. Invítase a las jurisdicciones provinciales a instrumentar los instrumentos legales pertinentes para adherir a la presente ley."*

Así las cosas, la provincia debe contar con la ley de adhesión, la cual no reviste mayores dificultades técnicas, sin perjuicio de las variables políticas que correspondan ser evaluadas, atento al alto nivel de innovación que implica la implementación de la materia *sub examine*.

La mencionada ley 25.506, si bien es de alcance nacional (regula materia contemplada por el C.C.) y por lo tanto en sentido estricto no necesita de adhesión, siendo obligatoria; deja abierta la posibilidad de adhesión a los fines de su instrumentalización.

Ello por cuanto la materia de fondo constituye facultades delegadas al gobierno nacional (art. 75 inc. 12), pero la materia administrativa es de competencia local.

Teniendo en cuenta estas consideraciones se elaboró un proyecto de adhesión que ya se encuentra en el circuito administrativo pertinente para luego ser sancionado con fuerza de Ley

Dicho expediente incluyó el siguiente dictamen legal:

Proyecto Ley de Adhesión de la Provincia a la ley nacional 25.506 de "Firma Digital".

La ley de referencia, en su art. 50, invita a las provincias a dictar los instrumentos legales pertinentes para adherir a la misma.

Así las cosas, es indudable que el Estado Provincial debe asumir un rol de liderazgo en la incorporación de la cultura digital en la sociedad mendocina.

Obviamente, la adhesión referida no es respecto de los primeros Capítulos, los cuales son ley nacional, de competencia delegada al estado nacional, y por lo tanto, no puede ser objeto en sentido estricto de una "adhesión". (cfr. Art. 75 inc. 12 CN)

Se advierte primeramente que, sobre la implementación de la Firma Digital en el orden local, cabe hacer algunas consideraciones.

En el orden local, los marcos legales posibles para implementar la Firma Digital ofrecen un plexo normativo tentativo, que pueden sintetizarse en las siguientes variantes:

Pueden dictarse normas administrativas, las cuales evidentemente son de naturaleza local (cfr. Art. 121 CN).

Esto tiene las lógicas desventajas derivadas de que no sería posible una aplicación total de la legislación nacional, pero sería un atenuante ante la realidad de que, por el momento, no se está en condiciones prácticas para dar total operatividad a la Firma Digital legislada.

Podría intentarse en todo caso la implementación de la firma electrónica, que no requiere mayores exigencias.

Por otro lado, no aparece prudente, ni práctica, ni jurídicamente atento a su dudosa legalidad, la creación de una Autoridad Licenciante local. Las derivaciones jurídicas pueden ser imprevisibles, y los conflictos y problemas que plantean en su análisis no aconsejan esta posibilidad (piénsese por ej., en los conflictos interprovinciales que podrían generarse, no tanto en el sentido del derecho público, sino en el terreno estrictamente privado).

Así las cosas, resulta entonces aconsejable el dictado de una ley de adhesión, en el marco mismo de la ley nacional, la cual traduciría efectivamente al menos una clara decisión política, creadora de obligaciones para el Estado Provincial, imponiendo deberes generales, análogos a los que la ley impone a la Administración Nacional.

De este modo, el Estado Provincial puede ir avanzando en la implementación de diversas políticas tendiente a la despapelización, ínter tanto se den las condiciones políticas, práctica y jurídicas exigidas por la ley nacional, sin entorpecer el avance acelerado que se advierte en el orden provincial.

También esto permite el dictado de normas provinciales, acordes con los progresos concretos y con las decisiones que tome la política local, ya sea mediante leyes formales (como sería posiblemente el caso de creación de una Autoridad Certificante Local Pública), o decretos o resoluciones según la materia y competencia específica, de acuerdo al producto que se desee aplicar.

Debe advertirse que una simple adhesión, de por sí no implica grandes cambios, pero orientada a la obligación de tomar medidas encaminadas al Estado Digital, conlleva al dictado de normas por parte del Poder Ejecutivo, por las cuales se arbitren los mecanismos necesarios al fin propuesto, lo cual, seguramente en una primera etapa, desencadene la necesidad del dictado de normas de carácter administrativo para avanzar en pasos concretos y posibles, ínter tanto se den las condiciones de cumplimiento total de la normativa nacional.

Como corresponde, los motivos concretos del proyecto, se agregan en la respectiva nota de elevación que antecede al articulado de la Ley de adhesión de Firma Digital.

MENDOZA,

NOTA N°

A la

HONORABLE LEGISLATURA DE LA PROVINCIA

S/R

Remito para su tratamiento proyecto de Adhesión de la Provincia a la ley nacional 25.506 de "Firma Digital".

Desde hace algunos años atrás se comenzó a diseñar y desarrollar el perfil de lo que será el "Estado Digital".

Loables han sido los esfuerzos realizados por el Estado Nacional, que culminaron felizmente con la sanción de la ley 25.506 de "Firma Digital".

Este cuerpo legal, en su art. 50, invita a las provincias a dictar los instrumentos legales pertinentes para adherir a la misma.

Así las cosas, es indudable que el Estado Provincial debe asumir un rol de liderazgo en la incorporación de la cultura digital en la sociedad mendocina. Algunos esfuerzos ya se realizaron, pero, indudablemente no son suficientes.

Con la aplicación de la Resolución N° 54 / 99 y del Decreto – Acuerdo N° 1806 del 5 de octubre de 1999, el Gobierno de la Provincia de Mendoza, a través del Comité de Información Pública (COM.I.P.) órgano dependiente de la Unidad de Reforma del Estado, adopta para el ámbito del Poder Ejecutivo Provincial el uso del COBIT (Objetivos de Control para la Información y Tecnología

Página 30 de 53

"Análisis de Factibilidad para la implementación de Firma Digital"

Consejo Federal de Inversiones

Lic. Pablo Guillermo Lioy

Relacionadas y sus posteriores actualizaciones), se adoptan además el uso de los Estándares Tecnológicos de la Administración Pública Nacional (E.T.A.P. y sus posteriores modificaciones) desarrollados por la Subsecretaría de Tecnologías para el Sector Público, dependiente de la Secretaría Administrativa – Legal y Técnica de la Gobernación de la Jefatura de Gabinete de Ministros y las Normas de Seguridad de Sistemas de Información, sus posteriores modificaciones y agregados.

Además, los avances en materia de firma digital no son una iniciativa aislada sino que forman parte del Plan Provincial “Hacia el Gobierno Digital” trienio 2003/2005 cuyos objetivos son mejorar la calidad en la atención al público, a través de la incorporación de alternativas que promuevan la rapidez en el inicio y/o gestión de tramitaciones; promover la eficiencia en la gestión a través de la estandarización de los procedimientos y formularios utilizados para los trámites administrativos que tienen similares características y propiciar la disminución de costos en que debe incurrir la población al tener que trasladarse hasta una dependencia específica para realizar tramitaciones.

Dentro del marco de este plan el proyecto de Firma Digital forma parte del Programa de Incorporación de NTIC’s a la Gestión de Gobierno, el cual busca ampliar los servicios tecnológicos, a través de la introducción de nuevas formas y procesos internos en la administración del Estado, que permitan la integración de los sistemas de los diferentes servicios, compartir recursos y mejorar la Gestión interna de los mismos.

Es importante rescatar éstos antecedentes, porque la masificación del uso de Internet y de otras herramientas de las TI, sólo será posible cuando se bajen las barreras culturales y económicas que hoy imposibilitan alcanzar estas metas.

Al facilitar la autenticación a distancia entre partes que no necesariamente se conocen previamente, la firma digital constituye el mecanismo esencial para proveer seguridad y desarrollar la confianza en las redes abiertas. Esto le otorga un rol estratégico en el desarrollo del comercio electrónico en Internet.

Los beneficios de la firma digital no se reducen sólo al ámbito del comercio electrónico. Como también sucede en el ámbito nacional, nuestros organismos públicos están atiborrados de grandes cantidades de documentos en soporte papel que ocupan un significativo y costoso espacio de archivo en sus oficinas y que dificultan su informatización, lo que da como resultado un acceso a la información más lento y costoso.

Las exigencias legales referidas a la utilización del papel con firma manuscrita impiden la implementación de modernos sistemas informáticos mediante los cuales se podría acceder a documentos a distancia y a la información en forma inmediata.

En este orden de ideas, el presente proyecto impone al Poder Ejecutivo Provincial la obligación de promover el uso masivo de la firma digital de tal forma que posibilite entre otras cosas, el trámite de los expedientes por vías simultáneas, búsquedas automáticas de la información y seguimiento y control por parte del interesado, propendiendo a la progresiva despapelización del estado.

Por todo lo expuesto y detallado anteriormente es que se considera de vital importancia la sanción del presente proyecto para la progresiva utilización de la firma digital en el ámbito provincial, como así tender a una gradual despapelización del estado, enmarcado todo ello en una política orientada a una optimización del uso de los recursos del Estado en pos del logro de la reforma y modernización tendiente a lograr una alto grado de calidad de la prestación de servicios, en especial, aquellos que significan una interacción directa a través de la atención del público usuario.

DIOS GUARDE A V. H.

EL SENADO Y CÁMARA DE DIPUTADOS DE

LA PROVINCIA DE MENDOZA

SANCIONAN CON FUERZA DE LEY

Artículo 1º - Adhiérase la Provincia de Mendoza a la Ley 25.506 de "Firma Digital" sancionada por el Honorable Congreso de la Nación.

Art. 2º- Autorízase el empleo de la Firma Digital, en todas las dependencias del Poder Ejecutivo Provincial.

Art. 3º: El Poder Ejecutivo Provincial promoverá el uso masivo de la firma digital de tal forma que posibilite el trámite de los expedientes por vías simultáneas, búsquedas automáticas de la información y seguimiento y control por parte del interesado, propendiendo a la progresiva despapelización.

En un plazo máximo de 5 (cinco años) contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, se aplicará la tecnología de firma digital a la totalidad de los decretos, resoluciones y decisiones administrativas en general, emanados de las jurisdicciones y entidades comprendidas en el art. 2º de la presente ley.

Art. 4º: El Poder Ejecutivo deberá reglamentar esta ley en un plazo no mayor a 180 (ciento ochenta) días de su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia.

Art. 5º - Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Al pasar el expediente por el estadio administrativo de la Asesoría Legal de la Gobernación, dicha dependencia emitió el siguiente dictamen:

Ref. Expte. N° 4163-U-03-00020

s/Proyecto de Ley.-

Se procura dictamen de esta Asesoría respecto al proyecto de Ley de Adhesión de la Provincia de Mendoza a la Ley Nacional N° 25.506/01 de Firma Digital sancionada por el Honorable congreso de la Nación, obrante a fs. ¼ de autos.

A fs. 5/7 obra dictamen legal del Dr. Julio Alvarez quien aconseja como instrumento legal pertinente para la implementación de la Firma Digital en el orden local, la adhesión a la Ley Nacional.

En líneas generales se comparte la opinión del citado letrado, razón por la cual ésta asesoría no tiene objeciones que formular al proyecto de ley.

Analizado el mismo consideramos oportuno hacer las siguientes consideraciones:

- 1) El art. 1° formula la adhesión de la Provincia de Mendoza a la Ley N° 25.206.

Respecto a ello entendemos que debería especificarse si la adhesión es total, o parcial y exclusivamente en lo pertinente.

Ello por cuanto de los términos del artículo siguiente se deduce que el empleo de la firma digital se autoriza únicamente en las dependencias del Poder Ejecutivo Provincial siendo que la Ley N° 25.506 establece un ámbito de aplicación más amplio comprendiendo a las jurisdicciones y entidades comprendidas en el art. 8° de la Ley N° 24.156, es decir todo el sector Público Nacional.

Se sugiere a modo de colaboración y teniendo en cuenta otras leyes de adhesión, consultadas como antecedentes, la siguiente redacción del artículo

1º: “De conformidad a lo establecido por el art. 50 de la Ley N° 25.506 de Firma Digital, adhiérase la Provincia de Mendoza a la mencionada Ley, declarándose de aplicación a la Jurisdicción Provincial sus disposiciones en lo pertinente y con las limitaciones establecidas en el artículo siguiente”

- 2) Asimismo debería especificarse si las tecnologías y previsiones de la Ley Nacional se utilizarán en el ámbito interno y en relación con los administrados, y siempre de acuerdo con las condiciones que se establezcan en la reglamentación a que hace referencia el art. 4º del proyecto en cuestión.

Tal observación se realiza a fin de delimitar con precisión el ámbito de aplicación y el alcance en el orden local, siendo fundamental para la implementación la reglamentación del Poder Ejecutivo Provincial.

Al respecto el art. 37 del Decreto N° 2628/02, reglamentario de la Ley N° 25.506 dispone: *“Despapelización del Estado. Sin perjuicio de la aplicación directa de la ley en lo relativo a la validez jurídica de la firma electrónica, de la firma digital y de los documentos digitales, la implementación de las disposiciones de la ley y del presente decreto para la digitalización de procedimientos y trámites internos de la Administración Pública Nacional, de las Administraciones Públicas Provinciales, y de los Poderes Legislativos y Judiciales del orden nacional y provincial, así como los vinculados a la relación de las mencionadas jurisdicciones y entidades con los administrados, se hará de acuerdo a lo que fijen reglamentariamente cada uno de los Poderes y Administraciones. ”*

- 3) En el art. 3º último párrafo pensamos que debería ajustarse la terminología en lo que refiere a...“emanados de la jurisdicciones y entidades comprendidas en el art 2º...”. Dicha expresión debería ser remplazada, a nuestro criterio, por la siguiente:...”emanados de la dependencias comprendidas en el art. 2º...”

- 4) Quisiéramos señalar que en el orden local, el Código]Fiscal en su art. 120 modificado, prevé la utilización de la firma impresa por medios electrónicos e intervenida mediante el sistema de timbrado, cuando lo apruebe expresamente la repartición responsable de la emisión y la Resolución 60/00 aprueba que la firma impresa en las boletas de deuda que emita la DGR a partir del 21/09/2000, se efectúe por medios electrónicos y sea intervenida mediante el sistema de timbrado.
- 5) Finalmente consideramos que debería solicitarse dictamen de la Asesoría de Gobierno.

Asesoría Legal

Mendoza, 22 de Julio del 2003

Dictamen N° 305/03

Atentos a estas observaciones, la consultoría del proyecto Firma Digital hizo descargo de la siguiente manera:

Ref.:Expte. 4163-U-03-00020 s/ Proyecto de Ley.

Respecto del dictamen obrante a fs. 9-11 del expte. de referencia, expreso lo siguiente.

- ❖ En primer lugar, debe considerarse la coincidencia de opiniones con la asesora interviniente, atento a que –como dice el mismo dictamen- *“en líneas generales se comparte la opinión del citado letrado, razón por la cual esta Asesoría no tiene objeciones que formular al proyecto de ley”* (subrayado nuestro)

- ❖ En referencia a la consideraciones que seguidamente pasa a exponer el profesional, me permito efectuar algunas reflexiones, sin dejar de señalar que podría existir cierta contradicción entre decir que *“no tiene objeciones que formular”*, y por otro lado efectuar observaciones las cuales, aunque aparentemente formales, pueden implicar un cambio en la decisión que adopta el proyecto. En este caso, la observación no sería jurídica, sino una apreciación política diversa.
- ❖ Efectuamos algunas consideraciones, en el mismo orden tratado por el mencionado asesor:
 - 1) Demás está decir que la adhesión no puede ser sino en lo pertinente. Tratándose de una ley bastante compleja, obviamente la adhesión no puede ser sobre los aspectos referidos a la validez de la firma digital en sí, lo cual es materia cuya competencia pertenece al Congreso (art. 75 inc. 12 CN), y por lo tanto no es concebible una adhesión sobre dichos aspectos. El asesor preopinante entiende que habría una falta de perfecta correlación entre el art. 1º y el 2º del Proyecto. Pone como argumento el hecho de que la ley 25.506 establece un ámbito de aplicación más amplio que en el proyecto en cuestión. El argumento no es pertinente, por cuanto la aplicación en el orden concreto, no puede ordenarse en ámbitos sobre los cuales no existe competencia nacional, como son las administraciones provinciales (Cfr. arts. 75 inc. 12 , 5 y 122 CN). Vale decir que así como la Nación puede establecer un ámbito de aplicación, lo propio puede hacer cada Provincia, siendo ésta quien lo determinará, de acuerdo a lo que considere conveniente, por razones prácticas, políticas, etc. Debe advertirse que existen muchas barreras culturales sobre esta materia, por lo cual perfectamente cada estado provincial puede elegir una aplicabilidad escalonada o paulatina del empleo de la firma digital; lo cual no es incompati-

ble con la adhesión (Infraestructura, etc.) Pero reitero, esto es competencia exclusiva de cada provincia. Aún así, no veo inconveniente es la reforma propuesta, advirtiendo solamente que amplía el ámbito de aplicación, lo cual solamente puede significar una decisión política distinta, pero no por existir objeción alguna en la decisión originalmente propuesta. Adviértase, por último, que la normativa citada por el Asesor, se encuentra en el Capítulo "Disposiciones Complementarias" de la Ley.

- 2) Tampoco consideramos apropiada la segunda observación. Se trata de un proyecto de Adhesión, y no creo ni técnica y prácticamente apropiado, incluir normas de carácter reglamentario en la ley. Tampoco alcanzo a comprender acabadamente la observación formulada. Más bien creo que el asesor interviniente ha incurrido en un error al confundir *"el ámbito interno y en relación con los administrados"*, con *"actos de efectos directos"* (nuestro acto administrativo, del art. 28 ley 3909). Efectivamente, si fuera esto último, tendría más sentido la observación, aunque de todas maneras esa restricción convendría efectuarla por norma de inferior rango, y por razones prácticas coyunturales, cuidando de no alterar el espíritu de la ley. Finalmente, me permito advertir que en el orden nacional, es el mismo Decreto citado por la asesora, la norma que determina que *"la implementación de las disposiciones de la ley ... se hará de acuerdo a lo que fijen reglamentariamente cada uno de los poderes y Administraciones"* (Públicas Provinciales).
- 3) Respecto de esta observación, se trata de cuestiones terminológicas, pudiendo seguirse por la que se considere más conveniente.

- 4) En relación a esta 4º consideración, tampoco la entendemos apropiada, además de no ser pertinente al tema *sub examine*, atento a que creemos se ha caído en una confusión entre la firma electrónica, la firma efectuada por medios electrónicos, y la firma digital, con efectos y naturaleza jurídica por ende distinta.
- 5) Finalmente, respecto a la solicitud de dictamen a Asesoría de Gobierno, deberá evaluarse esa posibilidad en el marco del Decreto 3152/88. (Cfr. Dictamen 993/91 Asesoría de Gobierno. Instrucciones que deben guiar la intervención del Asesor de Gobierno en las Actuaciones Administrativas).

En síntesis. Entendemos que las observaciones no son sustanciales, salvando lo referido al ámbito y alcance, pero no por razones jurídicas sino por distinta evaluación política.

Parece más apropiada una autorización más acotada, sin perjuicio que por distinta percepción de la realidad política, se decide una autorización más amplia.

Por último, le expreso que es nuestra opinión, la conveniencia de ir avanzando de manera gradual en la implementación de la firma digital. Debe tenerse presente que el camino recorrido en el orden nacional ha sido lento, aún no concluido, y requirió el dictado de abundante normativa, provisoria alguna; amén de decir que es escasa la experiencia en otras administraciones locales. Por ello, resulta prudente ir avanzando de manera escalonada, pero segura, evitando pretender la sanción de normas que no se condicen con la realidad sociológica y cultural, elemento de hecho que debe considerarse a la hora de legislar, en una visión trialista del derecho.

El proyecto en cuestión seguramente es pasible de innumerables mejoras, pero las observaciones realizadas entendemos que no son sus-

tanciales, y algunas de ellas, tampoco pertinente. No veo inconveniente en tomar los cambios formales propuestos, pero conociendo que pueden implicar una decisión política diferente.

Creemos que la Unidad que Ud. dirige, es el organismo gubernamental apropiado para decidir los alcances de la ley, por contar con todos los elementos necesarios para poder evaluar prudentemente el caso, atento al avance registrado en el orden local, y conociendo las limitaciones que todavía existen en el orden nacional.

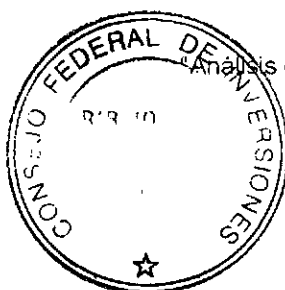
El proyecto originario optó por una autorización más restringida, precisamente por una evaluación tomada con los diversos responsables del área, quienes se encuentran en mejores condiciones que un técnico en derecho, para poder elegir lo posible, dejando de lado quizá lo mejor, pero inviable o difícil de concretar, evitando de esta manera, que proyectos nunca alcancen sanción, y si la alcanzan, sea letra muerta por imposibilidad de cumplimiento.

Por ello, sin perjuicio de modificaciones formales, puede mantenerse el proyecto original, atento, como dijo la misma asesora, que no existen mayores "objeciones que formular al proyecto de ley".

Pero el sentido práctico aconseja el dictado de una norma provincial de adhesión, a la mayor brevedad posible, por cuanto los avances locales lo exigen, aceptando finalmente o no las modificaciones formales sugeridas. La misma seguramente será perfectible, pero necesaria para avanzar a paso seguro en el desarrollo de un Gobierno Digital, siendo en este caso, la Provincia verdadera pionera en este terreno.

b) Decreto Reglamentario.

Así las cosas, el gobierno provincial debe proceder a emitir la norma correspondiente –decreto reglamentario de la ley de adhesión- a fin hacer operativa la norma básica.



VISTO el Decreto N° 1672 del 24 de agosto de 2001, y la ley nacional 25.506., y

CONSIDERANDO:

Que la necesidad de optimizar la actividad de la Administración Pública Nacional adecuando sus sistemas de registración de datos, tendiendo a eliminar el uso del papel y automatizando sus circuitos administrativos, amerita la introducción de tecnología de última generación, entre las cuales se destacan aquellas relativas al uso de la firma digital y de la firma electrónica, susceptible de la misma o superior garantía de confianza que la firma ológrafa;

Que la Ley 25.506 de ha constituido un avance significativo y trascendente en tal dirección, al reconocer el empleo de la firma digital y de la firma electrónica y su eficacia jurídica en las condiciones que establece la misma;

Que se considera necesario estimular la difusión de las citadas tecnologías a través del dictado de una norma de jerarquía superior, que promueva la extensión del uso de la firma digital a todo el ámbito del Sector Público Provincial;

Que la tecnología aquí propuesta ya ha sido incorporada en la legislación de otros países con positiva repercusión tanto en el ámbito privado como público;

Que el mecanismo de la firma digital cumple con la condición de no repudio, por la cual resulta posible probar inequívocamente que una persona firmó efectivamente un documento digital y que dicho documento no fue alterado desde el momento de su firma, siempre que su implementación se ajuste a los procedimientos exigidos por la normativa vigente;

Que el Poder Ejecutivo ha enviado a la Honorable Legislatura un proyecto de ley de adhesión de la provincia a la ley 25.506 de Firma Digital;

Que intertanto se den las condiciones tanto nacionales como provinciales para la completa aplicación del régimen de firma digital en la Provincia, resulta conveniente avanzar en la implementación de la firma electrónica en el

ámbito del Poder Ejecutivo Provincial, atento a que la misma exige tecnologías que la provincia está en condiciones de aplicar;

Que en el orden jurídico, la firma electrónica difiere de la digital en los aspectos referidos al régimen probatorio. (art. 5º ley 25.506);

Que la presente normativa fue concebida con el propósito de crear una alternativa válida a la firma ológrafa para el ámbito del Poder Ejecutivo Provincial;

Que resulta conveniente, en virtud del grado de especialidad alcanzado en materia de Gobierno Digital, que se designe como autoridad de Aplicación del presente decreto, a la UNIDAD DE REFORMA DEL ESTADO, dependiente del Sr. Gobernador de la Provincia (art. 2º Dec. 1672/01);

Que dada su índole, se ha considerado conveniente y necesario que la autorización del empleo de la tecnología de la firma electrónica en el ámbito del Poder Ejecutivo Provincial se sujete a un término de vigencia, que permita evaluar, a partir de su efectiva utilización, tanto su funcionamiento en las diferentes jurisdicciones cuanto el grado de confiabilidad y seguridad del sistema;

Que en mérito a tales circunstancias se prevé expresamente en la presente normativa la elaboración, por la Autoridad de Aplicación, de un informe acerca de los resultados del empleo de la firma electrónica a fin de que, sobre la base de las conclusiones emergentes, proponga al PODER EJECUTIVO PROVINCIAL las medidas tendientes a fijar un régimen definitivo en la materia;

Que asimismo y con idéntico fundamento, se delega en la UNIDAD DE REFORMA DEL ESTADO la facultad de prorrogar, por una única vez, el plazo del Artículo 1º del presente Decreto.

Por ello,

EL GOBERNADOR DE LA PROVINCIA**DECRETA:**

Artículo 1°: Autorízase por el plazo de dos años, a contar del dictado de los manuales de procedimiento y de los estándares aludidos en el artículo 5° del presente Decreto, el empleo de la firma electrónica en la instrumentación de los actos internos del Sector Público Nacional, que no produzcan efectos jurídicos individuales en forma directa. En el régimen del presente Decreto la firma electrónica tendrá los efectos regulados por la ley 25.506 de firma digital.

Artículo 2°: Los términos de este decreto tendrán los alcances definidos en el Glosario que como Anexo integra el presente Decreto.

Artículo 3°: Las disposiciones del presente Decreto serán de aplicación en todo el ámbito del Poder Ejecutivo Provincial.

Artículo 4°: Las distintas jurisdicciones del Poder Ejecutivo Provincial deberán arbitrar los medios que resulten adecuados para extender el empleo de la tecnología de la firma electrónica, en función de los recursos con los que cuenten y en el más corto plazo posible.

Artículo 5°: Dispónese que la Unidad de Reforma del Estado, dependiente del Sr. Gobernador de la Provincia, sea la Autoridad de Aplicación del presente Decreto, estando facultada, además, para dictar los manuales de procedimiento, y los estándares tecnológicos aplicables a las claves, los que deberán ser definidos en un plazo no mayor de CIENTO OCHENTA (180) DIAS corridos, y cuyos contenidos deberán reflejar el último estado del arte. Las jurisdicciones del Poder Ejecutivo Provincial deberán informar a la Autoridad de Aplicación, con la periodicidad que ésta establezca, las aplicaciones que concreten de la tecnología autorizada por el presente Decreto.

Artículo 6°: Ciento ochenta (180) días corridos antes de la finalización del plazo establecido en el artículo 1°, la autoridad de aplicación definida en el artículo 5 del presente Decreto deberá elaborar y remitir al Señor Gobernador de la Provincia un informe acerca de los resultados que la aplicación del sistema autorizado hubiere tenido en las respectivas jurisdicciones. Asimismo, propondrá al Poder Ejecutivo el régimen definitivo a adoptar en la materia.

Artículo 7°: Deléguese en la Unidad de Reforma del Estado la facultad de prorrogar, por una única vez, el plazo establecido en el Artículo 1° del presente Decreto.

Artículo 8°: Comuníquese, publíquese, dése al Registro Oficial y archívese.

De esta manera queda configurado el marco legal pensado para la implementación de la firma digital en la Provincia de Mendoza, sin perjuicio de las eventuales modificaciones o normativa anexa que se dicte a la medida de la evolución del proyecto.

Anexo I Prueba Piloto de Firma Digital en e-democracia

Objetivo

El sitio e-democracia se ha concebido como una herramienta que permite la participación de los ciudadanos en los procesos democráticos, creando relaciones entre los actores sociales, incluido el propio gobierno.

Las Tecnologías de la Información y la Comunicación ocupan un papel central para fomentar el entramado cívico y asociativo, generando nuevas comunidades reales o virtuales, nuevos espacios que incrementen la participación y la reflexión cívico política.

Toda comunidad digital que pretenda constituir un espacio abierto de comunicación y participación, creíble y confiable, requiere de la responsabilidad y compromiso de sus actores sobre la información que publican; y de la garantía que dicha información se comunica como fue concebida por sus autores, sin cambios ni alteraciones. La firma digital es el medio que provee estas garantías en e-democracia.

Destinatarios y usos

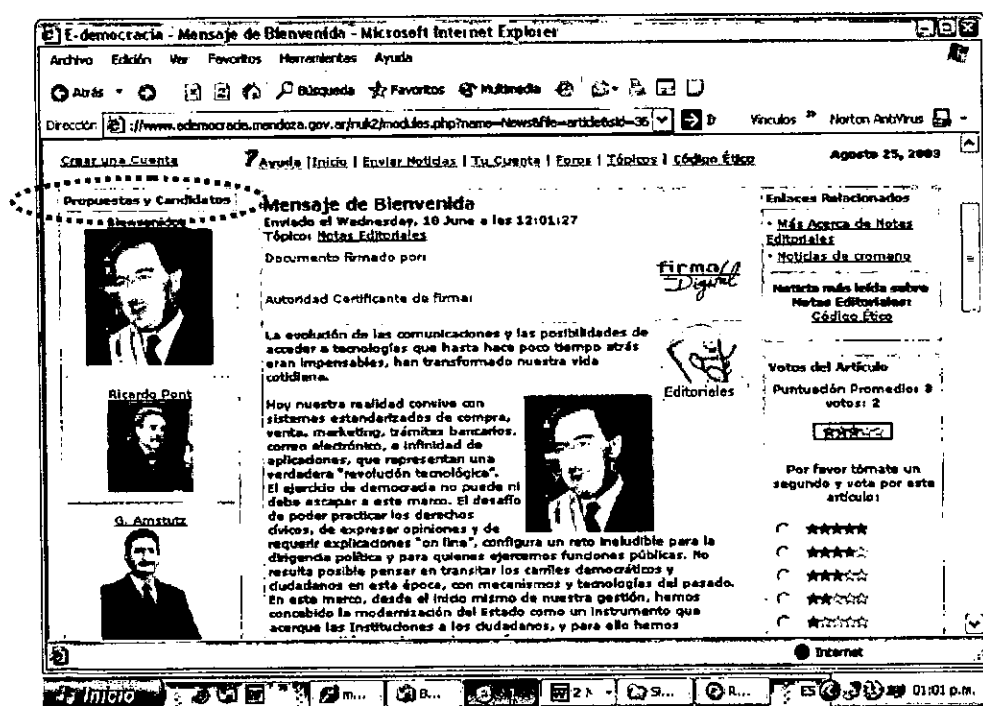
Los participantes del sitio e-democracia, quienes tienen la posibilidad de contar con Certificados Digitales validados por la Unidad de Reforma y Modernización del Estado y con ellos firmar sus artículos proporcionándoles las garantías que otorga la firma hológrafa. Es decir asegurando la identidad del autor y la integridad de la información publicada.

Desarrollo

Esta primera prueba constituye un avance muy importante para nuestro proyecto que desde un principio, no incluía la implementación de una prueba piloto. Varios factores se conjugaron para lograr que la provincia de Mendoza contara tan rápidamente con la primera implementación de firma digital:

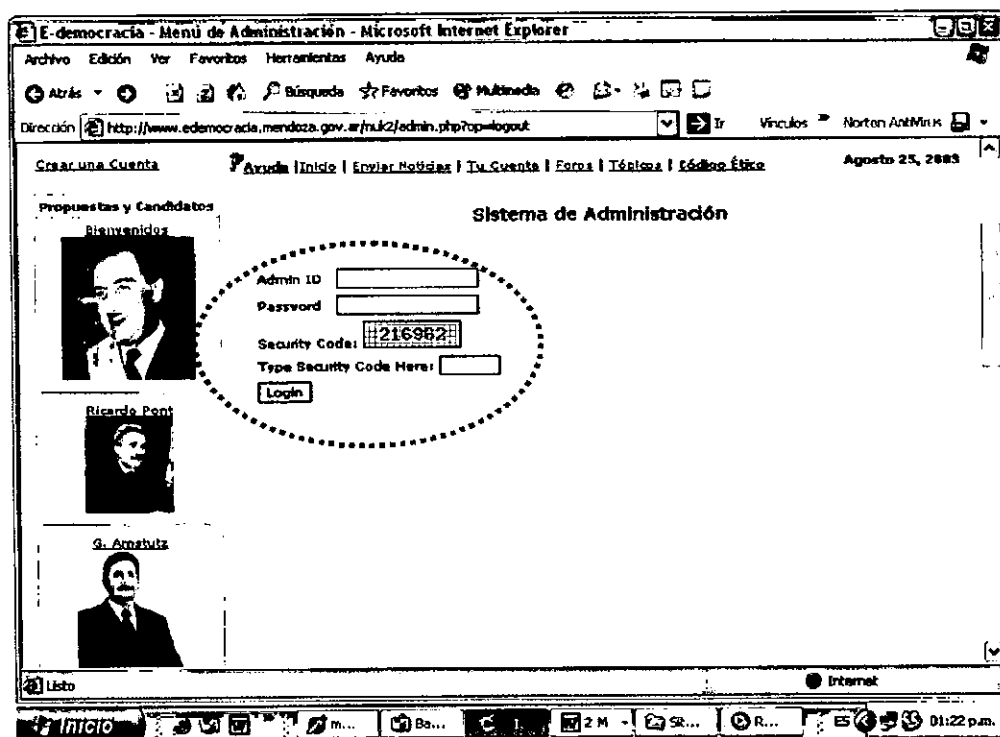
- La **excelente repercusión del proyecto** en el ámbito provincial.
- Los **desarrollos realizados** por los técnicos de este proyecto para la aplicación de firma en particular
- El convenio celebrado con Certisur S.A. por el cuál la implementación de la Prueba Piloto cuenta con el respaldo de Certificados de Firma Digital de reconocido prestigio mundial emitidos por Verisign y sin costo alguno para la provincia.
- La difusión del proyecto a través del **Coloquio "Hacia el Gobierno Digital"** organizado por la Unidad de Reforma del Estado, en donde se trataron temas relacionados por personalidades reconocidas del medio.

El sitio se encuentra disponible para consulta en www.edemocracia.mendoza.gov.ar en donde se puede ver el avance de ésta Prueba Piloto a través de las publicaciones firmadas digitalmente en la parte de propuestas de los candidatos.

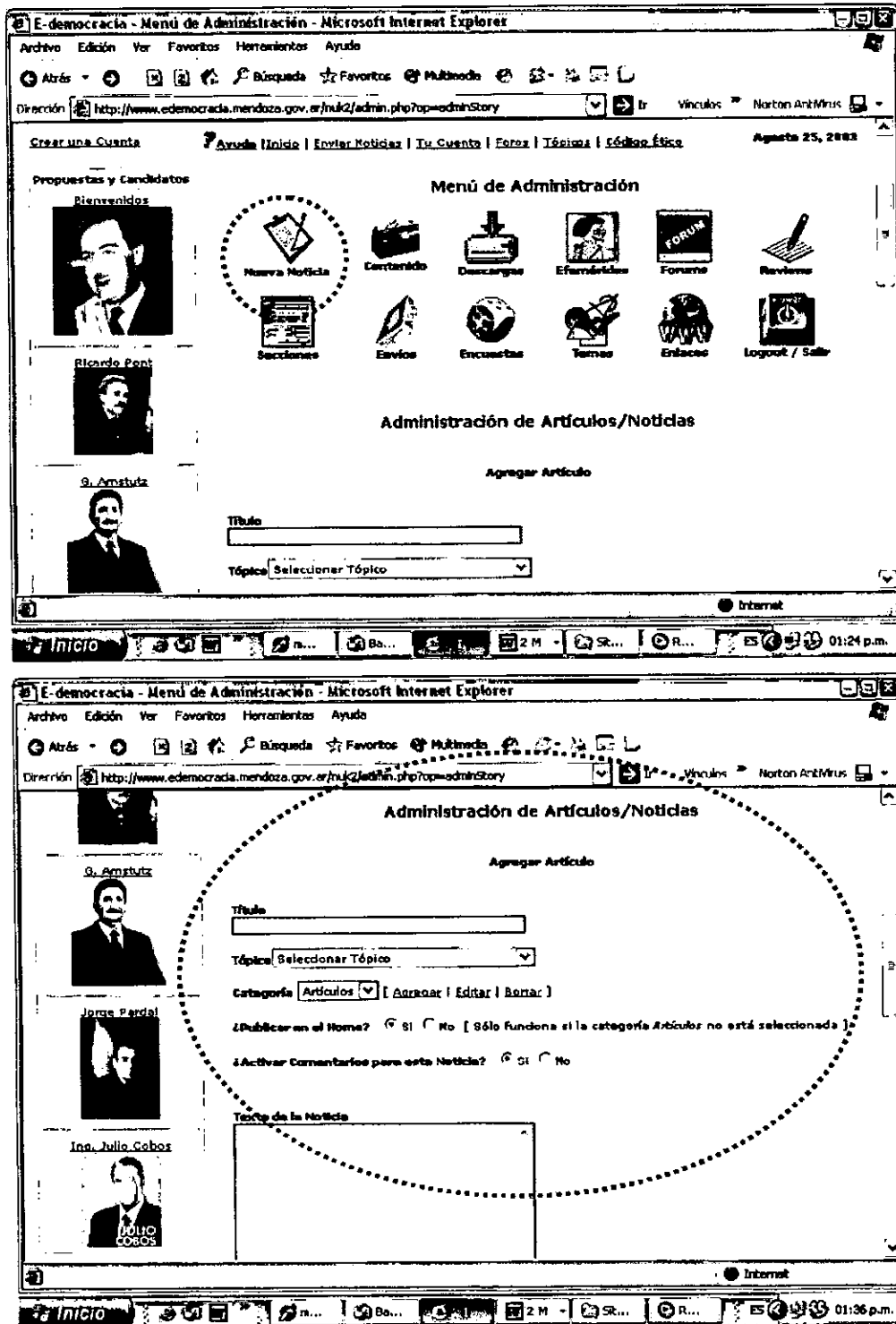


Básicamente el candidato sigue el siguiente procedimiento para firmar digitalmente su publicación:

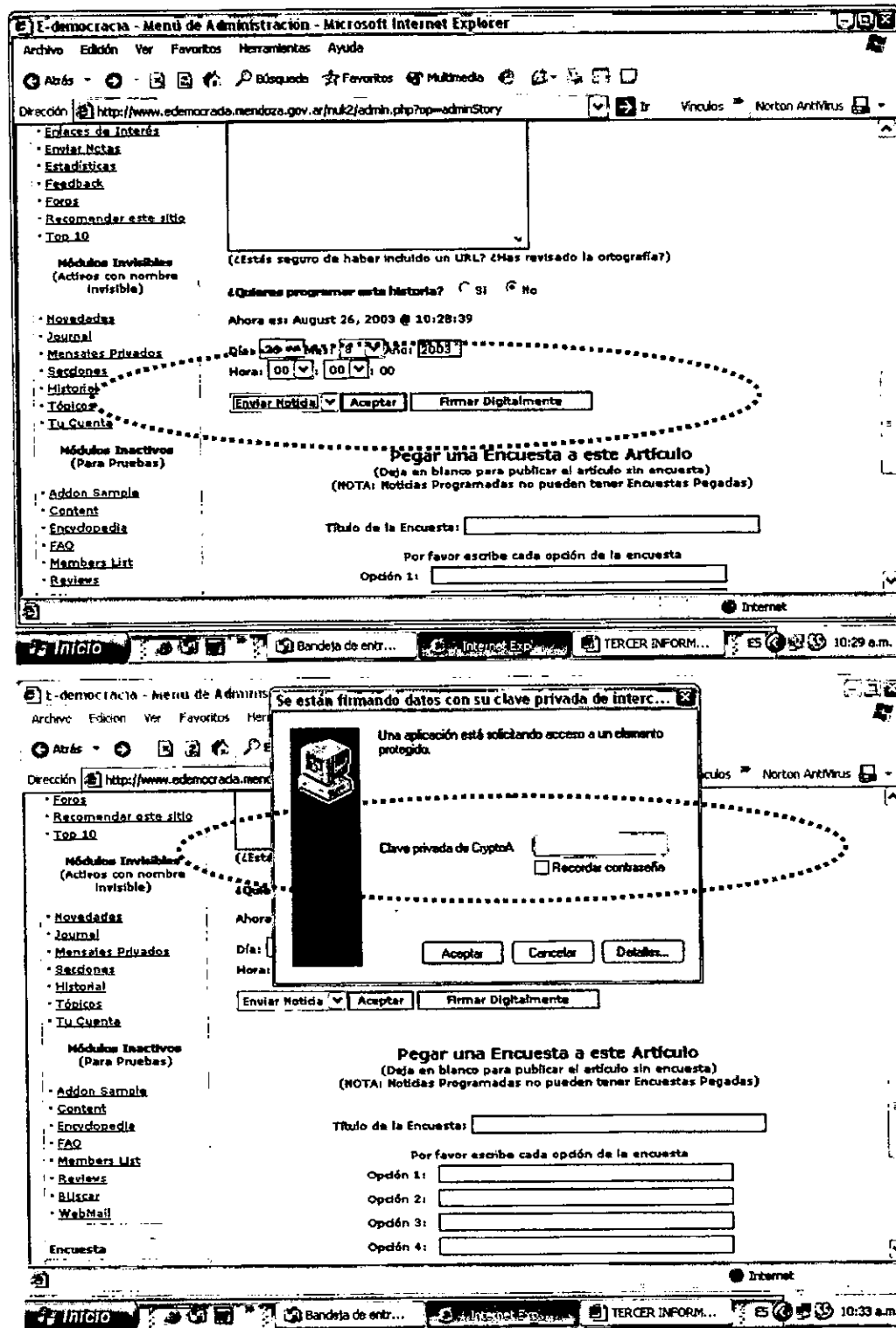
1. Ingresa a la interfaz de edición a través de un sistema de login password generado por el administrador del sitio.



2. A continuación tipea su propuesta o comentario en la interfaz que se le presenta al hacer click en nueva noticia.



3. Para concluir firma digitalmente su publicación asegurando las garantías de integridad y autoría.



En informes siguientes se incluirá el detalle del avance de ésta prueba piloto y las conclusiones y comentarios que correspondan.

Anexo II La necesidad latente

A modo descriptivo, a continuación se adjuntan los principales pedidos y necesidades que han llegado a la Unidad de Reforma y que están siendo evaluados por el equipo como posibles implementaciones futuras de firma digital.

De: "Alejandro Fernandez" <afemand@lanet.com.ar>

Para: <plioy@mendoza.gov.ar>

Asunto: Firma digital

Fecha: Miércoles, 02 de Julio de 2003 06:54 a.m.

Pablo

Soy profesor del ITU en

Redes y Telecomunicaciones y doy una materia que se llama

Actualización Tecnológica, en ella invito a personas a que

hablen sobre diversos temas sobre tecnologías.

Por este motivo te ofrezco la posibilidad de que des una charla sobre dicho tema en mi materia.

Espero me des una respuesta favorable.

Cordialmente

Lic. Alejandro Fernández Herrero

Actualización Tecnológica

ITU- Redes y Telecomunicaciones

De: "Marcelo" <mlavizzari@mendoza.gov.ar>

Para: <plioy@mendoza.gov.ar>

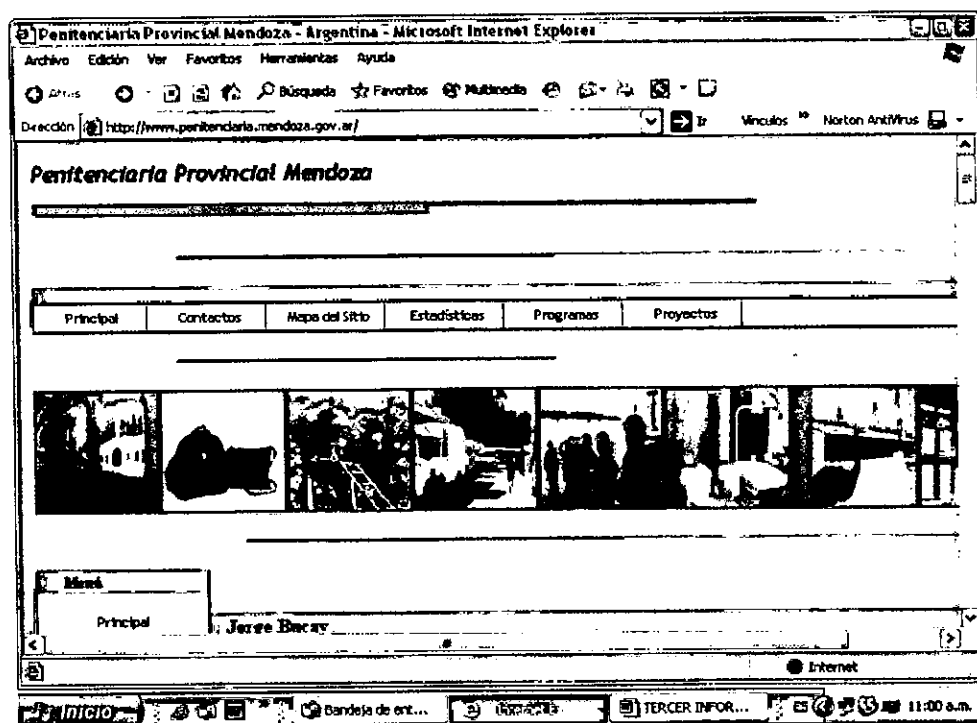
Asunto: Solicitar entrevista

Fecha: Jueves, 03 de Julio de 2003 01:47 p.m.

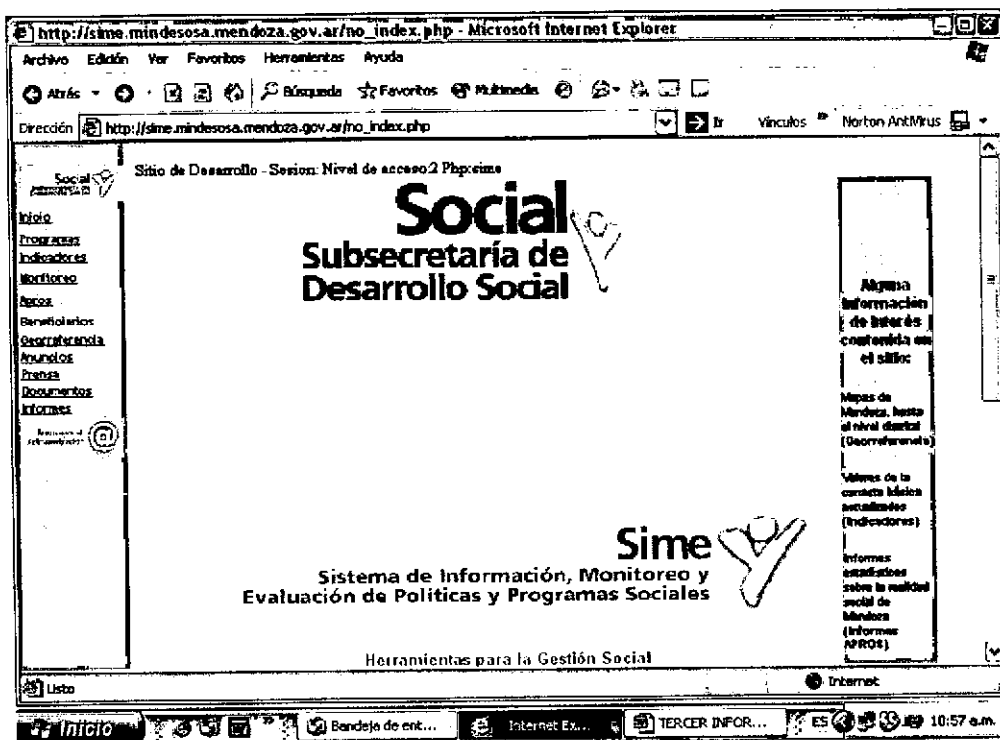
Sr. Pablo Lioy

Mi nombre es Marcelo Lavizzari, estoy encargado del Área de Cómputos de Penitenciaría Provincial, quisiera solicitarle una entrevista referidas a firma digital. El propósito de la misma es poder implementarlo en el Sitio de Intranet que he realizado para este establecimiento y que se encuentra funcionando hace dos años. Debido a que he realizado un Sistema de Mesa de entrada basado en WEB, quisiera poder implementar todas las de medidas posibles de seguridad para este nuevo sistema.

Gracias



Además el Licenciado Víctor Correas de la Subsecretaría de Desarrollo Social se acercó a nuestra oficina con la necesidad de proveer seguridad a su sitio en la intranet de gobierno.



Las anteriores son manifestaciones claras de las necesidades relacionadas que nuestro proyecto pretende cubrir. Con el objeto de nuclear las peticiones y dar el importante paso de tener presencia web se ha decidido desarrollar el sitio oficial de firma digital de la provincia de Mendoza cuyos avances serán presentados en el siguiente informe.