



**UNIVERSIDAD DE CHILE**

**Facultad de Derecho**

**Escuela de Graduados**

**Magíster en Derecho de la  
Informática y las  
Telecomunicaciones**

**INTEROPERABILIDAD EN EL GOBIERNO ELECTRÓNICO:  
ASPECTOS JURÍDICOS A CONSIDERAR EN EL  
DESARROLLO DE PLATAFORMAS INTEGRADAS DE  
SERVICIOS ELECTRÓNICOS PARA LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

*Análisis jurídico en Chile y Costa Rica*

**Proyecto de Actividad Formativa equivalente a Tesis para optar al  
grado de Magíster en Derecho de la Informática  
y de las Telecomunicaciones**

*César Sánchez Badilla*

**Director: Dr. Jens Hardings Perl.**

**Santiago de Chile**

**-2011-**

**ACTA  
DE EXAMEN FINAL DE GRADO DE ACTIVIDAD FORMATIVA  
EQUIVALENTE A TESIS (AFE)  
MAGISTER EN DERECHO**

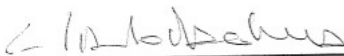
Santiago, 29 de Junio de 2012.


En cumplimiento del Plan de Estudios del Grado de Magister en Derecho de la Informática y de las Telecomunicaciones, aprobado por Decreto Universitario N° 4453 del 13 de Marzo de 2007, modificado por Decreto Exento N° 19338 del 31 de mayo del 2012.


EL POSTULANTE CESAR ALBERTO SANCHEZ BADILLA

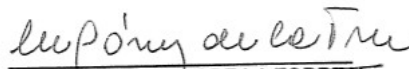
Ha rendido con fecha de hoy el Examen Final de Grado de su Tesis *"Interoperabilidad en el Gobierno Electrónico: Aspectos jurídicos a considerar en el Desarrollo de Plataformas integradas de servicios electrónicos para la Administración Pública"*.

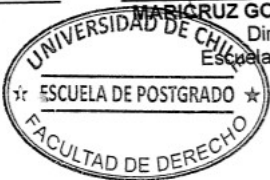
LA QUE HA SIDO APROBADA CON NOTA: 65 (seis con cincos)

  
CLAUDIO MAGLIONA MARKOVICTH  
Profesor - Invitado

  
ALEX PESSO SPOULMAN  
Profesor - Facultad

  
JENS HARDINGS PERL  
Profesor - Guía

  
MARI CRUZ GÓMEZ DE LA TORRE V.  
Directora  
Escuela de Postgrado



## **Dedicatoria.**

Al Todopoderoso, quien nos permite despertar, trabajar,  
conocer y disfrutar en cada momento de nuestra vida.

A Evelyn, mi esposa, por su paciencia, comprensión y motivación;  
corazón mío, sin tu apoyo esto no hubiese sido posible.

A nuestros familiares, por su cariño y constante motivación para  
seguir adelante, se les admira y quiere mucho.

## **Agradecimientos.**

Gracias a Dios, por la voluntad para seguir y el empuje para alcanzar el objetivo, aun en momentos de flaqueza.

A Jens Hardings por su apoyo y guía en la investigación, así como su paciencia para escuchar a este “extranjero” en Santiago.

De igual manera a Patricio Gutiérrez por su amabilidad y disposición con lo que estuviere a su alcance para el logro de esta Tesis.

También agradecer a los compañeros de trabajo por su interés constante en el avance y resultado de esta investigación.

## Tabla de contenido

RESUMEN EJECUTIVO.....	13
PREÁMBULO.....	15
CAPÍTULO 1.DEFINICIONES GENERALES.....	20
1.1.Interoperabilidad. ....	22
1.1.1. Concepto.....	23
1.1.2. Evolución histórica. ....	26
1.1.3. Situación actual. ....	36
1.1.4. Enfoques de la interoperabilidad.....	43
1.1.4.1. Semánticos.....	46
1.1.4.2. Organizacionales.....	48
1.1.4.3. Técnicos.....	51
1.1.4.4. Gobernanza.....	53
1.1.5. Utilización de estándares abiertos como presupuesto del desarrollo de la interoperabilidad.....	57
1.2.Gobierno electrónico.....	64
1.2.1. Concepto.....	65
1.2.2. Evolución del Gobierno Electrónico. ....	81
1.2.3. Aspectos principales.....	87
1.2.3.1. Mejoramiento de procesos públicos internos.....	88
1.2.3.2. Incorporación de tecnología a los procesos administrativos y oferta de servicios públicos electrónicos.....	90
1.2.3.3. Participación democrática, transparencia y rendición de cuentas públicas. ....	97
1.3.Rol de la Interoperabilidad en el Gobierno Electrónico. ....	100
1.3.1. Aspectos preliminares.....	100
1.3.2. Factores críticos de éxito de la interoperabilidad en el gobierno electrónico. ....	114
1.3.3. Beneficios de la implementación de la Interoperabilidad en el Gobierno Electrónico.....	121
1.3.4. La interoperabilidad como factor esencial de desarrollo del Gobierno Electrónico.....	127
CAPÍTULO 2.PLATAFORMA INTEGRADA DE SERVICIOS ELECTRÓNICOS PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	130
2.1.Concepto.....	133
2.2.Fundamento técnico de un proyecto de plataforma de interoperabilidad.....	141
2.2.1. Importancia de XML como formato de documentos y modelo de datos para lograr mayor interoperabilidad.....	143

2.2.2. Rol de las Bases de Datos en el funcionamiento de la plataforma de interoperabilidad.....	152
2.2.3. La utilización de XML como presupuesto de sistemas basados en arquitecturas orientadas a servicios.....	164
2.2.4. Seguridad de los documentos electrónicos en un entorno de interoperabilidad basado en la utilización del estándar XML.....	170
2.2.5. Servicios web para el gobierno electrónico en el marco de una plataforma de interoperabilidad.....	175
2.3.Propuestas principales.....	181
2.3.1. Definición de servicios y procesos del Sector Público.....	182
2.3.2. Oferta de servicios públicos electrónicos integrados.....	186
2.3.3. Ventanilla única de acceso a los servicios.....	188
2.3.4. Simplificación Registral.....	191
2.3.5. Incremento en la transparencia y control ciudadano.....	192
2.4.Relación con la interoperabilidad.....	194
2.4.1. Perspectiva semántica.....	195
2.4.2. Perspectiva organizacional.....	196
2.4.3. Perspectiva técnica.....	199
2.4.4. Perspectiva de gobernanza.....	202
2.5.Relación con el gobierno electrónico.....	203
2.6.Plataformas integradas de servicios públicos electrónicos en Chile y Costa Rica.....	211
2.6.1. Plataforma Integrada de Servicios Electrónicos del Estado de Chile.....	212
2.6.1.1. Antecedentes.....	212
2.6.1.2. Descripción general del proyecto.....	221
2.6.1.3. Análisis crítico y retos futuros.....	229
2.6.2. Proyecto de Interoperabilidad del Estado Costarricense.....	232
2.6.2.1. Antecedentes.....	233
2.6.2.2. Descripción general del proyecto.....	242
2.6.2.3. Análisis crítico y retos futuros.....	249
<b>CAPÍTULO 3.ASPECTOS JURÍDICOS A CONSIDERAR EN PROPUESTAS DE PLATAFORMAS INTEGRADAS DE SERVICIOS ELECTRÓNICOS PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....</b>	<b>253</b>
3.1.Visión de la plataforma integrada desde los principios constitucionales y los derechos de los ciudadanos.....	255
3.1.1. El tratamiento de datos personales por parte de organismos públicos y sus efectos sobre los derechos de los ciudadanos. ....	256
3.1.1.1. Aspectos preliminares y conceptuales.....	258

3.1.1.2. Las Plataformas integradas de servicios electrónicos de la Administración Pública de cara al tratamiento de datos personales.....	295
3.1.1.3. Análisis de la situación jurídica de las Plataformas integradas de servicios electrónicos de la Administración Pública.....	316
3.1.1.3.1. Situación de la PISEE en el Ordenamiento Jurídico Chileno.....	318
3.1.1.3.2. Situación del Proyecto de Interoperabilidad del Estado Costarricense en el Ordenamiento Jurídico Costarricense.....	362
3.1.2. La prestación de servicios públicos electrónicos, su relación con los principios constitucionales y los derechos de los ciudadanos. ....	399
3.1.2.1. Aspectos preliminares y conceptuales.....	403
3.1.2.2. Las Plataformas integradas de servicios electrónicos de la Administración Pública y su rol en la materialización del derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración.....	444
3.1.2.3. Análisis de la situación jurídica de las Plataformas integradas de servicios electrónicos de la Administración Pública.....	454
3.1.2.3.1. Situación de la PISEE en el Ordenamiento Jurídico Chileno.....	455
3.1.2.3.2. Situación del Proyecto de Interoperabilidad del Estado Costarricense en el Ordenamiento Jurídico Costarricense.....	482
3.1.3. El equilibrio en la ponderación de las potestades públicas frente a los derechos informáticos de los ciudadanos (derecho a relacionarse electrónicamente frente a la autodeterminación informativa).....	515
3.2. Visión de la plataforma integrada desde la relación entre la Interoperabilidad, el Derecho Público y la Administración Pública.....	523
3.2.1. Regulación jurídica de la interoperabilidad: normas técnicas, estándares abiertos y de seguridad de la información para el funcionamiento de las Plataformas Integradas de Servicios Electrónicos.....	528
3.2.1.1. Regulación de normas técnicas por parte del Estado y su impacto sobre la Interoperabilidad en el Sector Público.....	529
3.2.1.2. Definición de estándares técnicos y semánticos para el funcionamiento de plataformas integradas de servicios electrónicos de la Administración Pública.....	539
3.2.1.3. Seguridad de la información y su consideración en proyectos de plataformas integradas de servicios electrónicos de la Administración Pública. ....	548
3.2.1.3.1. Conceptos básicos sobre seguridad de la información.....	549
3.2.1.3.2. Utilización de Firmas Electrónicas para garantizar la integridad y autenticación en el intercambio electrónico de información en el Sector Público.....	555

3.2.1.3.3. Las Políticas de Seguridad como instrumento regulatorio para la protección de la información en el Sector Público.....	574
3.2.1.4. Análisis de la situación jurídica de las Plataformas integradas de servicios electrónicos de la Administración Pública.....	587
3.2.1.4.1. Situación de la PISEE en el Ordenamiento Jurídico Chileno.....	587
3.2.1.4.2. Situación del Proyecto de Interoperabilidad del Estado Costarricense en el Ordenamiento Jurídico Costarricense.....	627
3.2.2. Dinámica de las potestades administrativas y el deber de coordinación interinstitucional en la integración de servicios públicos electrónicos. ....	651
3.2.2.1. Aspectos preliminares y conceptuales.....	653
3.2.2.2. Las plataformas integradas de servicios electrónicos de la Administración Pública y su rol como herramienta para alcanzar altos niveles de eficiencia y coordinación administrativa.....	669
3.2.2.3. Análisis de la situación jurídica de las Plataformas integradas de servicios electrónicos de la Administración Pública.....	684
3.2.2.3.1. Situación de la PISEE en el Ordenamiento Jurídico Chileno.....	685
3.2.2.3.2. Situación del Proyecto de Interoperabilidad del Estado Costarricense en el Ordenamiento Jurídico Costarricense.....	700
3.2.3. Gobierno y gestión de la Interoperabilidad en el Sector Público: el caso de las plataformas integradas de servicios electrónicos de la Administración Pública. ....	719
3.2.3.1. Gobierno e Institucionalidad de las plataformas integradas de servicios electrónicos de la Administración Pública.....	721
3.2.3.2. Aspectos jurídicos relacionados a la gestión de las plataformas integradas de servicios electrónicos de la Administración Pública.....	729
3.2.3.3. Análisis de la situación jurídica de las Plataformas integradas de servicios electrónicos de la Administración Pública.....	734
3.2.3.3.1. Situación de la PISEE en el Ordenamiento Jurídico Chileno.....	734
3.2.3.3.2. Situación del Proyecto de Interoperabilidad del Estado Costarricense en el Ordenamiento Jurídico Costarricense.....	742
3.3. Visión de la plataforma integrada desde la protección de los derechos de Propiedad Intelectual relativos a sus componentes físicos, lógicos y a la información que se intercambia.....	753
3.3.1. Régimen jurídico de la información que recopila, utiliza y almacena la Administración.....	754
3.3.2. Régimen jurídico de los derechos de propiedad intelectual sobre las bases de datos del sector público.....	764
3.3.3. Régimen jurídico de los derechos de propiedad intelectual sobre el software que permite el funcionamiento de la plataforma de servicios integrados.....	777



3.3.4. Régimen jurídico de los derechos de propiedad intelectual sobre los equipos tecnológicos que permiten el funcionamiento de la plataforma de servicios integrados.....	794
<b>CAPÍTULO 4. PROPUESTA DE MODELO DE INTEROPERABILIDAD AVANZADA EN EL GOBIERNO ELECTRÓNICO PARA EL ESTADO DE COSTA RICA, CENTRADO EN LOS ASPECTOS JURÍDICOS.....</b>	<b>804</b>
4.1. Escenario meta para el Estado de Costa Rica.....	805
4.2. Justificación de la alternativa seleccionada.....	808
4.3. Desarrollo de la alternativa seleccionada.....	814
4.3.1. Diseño del modelo a seguir.....	815
4.3.2. Considerar los recursos y limitaciones para emprender el proyecto.....	816
4.3.2.1. Actividades:.....	816
4.3.2.2. Obtener criterios a través de:.....	817
4.3.2.3. Evaluar la normativa:.....	819
4.3.2.4. Valorar el rendimiento:.....	820
4.3.3. Levantar y rediseñar procesos.....	822
4.3.3.1. Identificación de los procesos:.....	823
4.3.3.2. Plazos: .....	824
4.3.3.3. Responsables:.....	824
4.3.3.4. Los desafíos, las perspectivas y las oportunidades:.....	827
4.3.4. Oficializar estándares técnicos y semánticos. ....	830
4.3.5. Aplicar e implementar TIC a los procesos. ....	831
4.3.6. Ajustar el Ordenamiento Jurídico aplicable y suscribir acuerdos de coordinación interinstitucional. ....	834
4.3.7. Entidad rectora con impulso político.....	849
4.4. Recursos necesarios.....	853
4.5. Estrategia para el desarrollo futuro del proyecto.....	856
<b>CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>859</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>892</b>
Libros y Tesis:.....	892
Artículos, documentos de trabajo y ponencias:.....	898
Documentos en línea:.....	908
Legislación y normas:.....	912
Jurisprudencia y precedentes administrativos:.....	917
<b>ANEXOS.....</b>	<b>921</b>

## Índice de ilustraciones y cuadros

		Página
CUADRO 1:	Factores claves en el éxito de la relación entre interoperabilidad y gobierno electrónico.	118
CUADRO 2:	Beneficios de la implementación de la Interoperabilidad en el Gobierno Electrónico.	122
CUADRO 3:	Servicios Públicos Participantes en la FASE I	216
CUADRO 4:	Instituciones Públicas que se incorporan a la Plataforma en el 2009 y en el 2010.	230
CUADRO 5:	Aspectos tecnológicos y semánticos base en los cuales utilizar estándares abiertos para asegurar la interoperabilidad en plataformas integradas de servicios electrónicos de la Administración Pública.	548
CUADRO 6:	Recomendaciones en materia jurídica para alcanzar niveles óptimos de interoperabilidad en la Administración Pública.	847
CUADRO 7:	Recursos claves en el éxito de la relación entre interoperabilidad y gobierno electrónico.	856
ILUSTRACIÓN 1:	Conceptualización de la Interoperabilidad.	56
ILUSTRACIÓN 2:	Seis Fases de Gobierno Electrónico.	79
ILUSTRACIÓN 3:	El Fin del Gobierno Electrónico.	117
ILUSTRACIÓN 4:	Creación de documento XML a partir de XML Schema.	147
ILUSTRACIÓN 5:	XML Schema como Modelo de Datos.	149

ILUSTRACIÓN 6:	Localización de datos y extensibilidad: Xpath y XSLT.	151
ILUSTRACIÓN 7:	Estructura de la Propuesta.	169
ILUSTRACIÓN 8:	Proceso de firma digital / firma electrónica avanzada.	171-172
ILUSTRACIÓN 9:	Modelo de interoperabilidad avanzada en el gobierno electrónico	827

**INTEROPERABILIDAD EN EL GOBIERNO ELECTRÓNICO:  
ASPECTOS JURÍDICOS A CONSIDERAR EN EL DESARROLLO  
DE PLATAFORMAS INTEGRADAS DE SERVICIOS  
ELECTRÓNICOS PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.  
*Análisis jurídico para los casos de Chile y Costa Rica.***

**RESUMEN EJECUTIVO**

Los procesos que realiza la Administración para brindar servicios se fundamentan hoy día en información, la que se genera a partir de los datos que almacena en sus bases informáticas cada entidad. En gran cantidad de servicios, para que el ciudadano logre el resultado esperado con su solicitud, esto depende de datos que en algunos casos la instancia responsable no posee, pero que si constan en los bancos de datos de otra dependencia pública. En este estudio se analiza desde la perspectiva jurídica, los aspectos que posibilitan que dicha información sea intercambiada electrónicamente en lugar de su impresión -encargada al ciudadano para que ejerza de mensajero del Estado y sus Instituciones-; logrando así la interoperabilidad entre sistemas y procesos administrativos, e integrando los servicios públicos electrónicos que ofrece la Administración Pública.

## **PREÁMBULO.**

*“La interoperabilidad, por tanto, no solo ahorra recursos financieros a la administración pública, ahorra también vidas humanas a nuestras sociedades. Numerosos líderes políticos de América Latina y el Caribe ya han descubierto que sus naciones no van a progresar sin un esfuerzo serio de gobierno electrónico. Es preciso que entiendan ahora que no existe gobierno electrónico sin interoperabilidad y que no existe interoperabilidad sin voluntad política” (CEPAL 2007a. P. 12).*

Entre las herencias que el proceso de Globalización iniciado en la década de los noventa ha dejado a nuestros tiempos, la sociedad basada en la información es una de las manifestaciones más claras hoy en día a los ojos de los ciudadanos de nuestro mundo.

Ante el cambio constante de la realidad, los desafíos para la Administración Pública de estos tiempos son innumerables, de cara a responder efectiva y eficientemente a las expectativas de los ciudadanos y al cumplimiento de su deber con el interés general en cada nación. En este marco, se han originado procesos de modernización de los Estados para el mejoramiento de la gestión pública, así como la progresiva e incesante introducción de las tecnologías de la

información y la comunicación -en adelante TIC-, en el rol de herramientas de generación y difusión de conocimiento; todo como manifestación del fenómeno al que se conoce como Gobierno Electrónico, que consiste en acercar los servicios públicos a los usuarios, quienes requieren y exigen prestaciones de calidad por la Administración; mejorar procesos internos para lograr mayor eficiencia en la gestión pública en general y finalmente, brindar mayor transparencia y acceso a la ciudadanía respecto de la labor del Estado.

Entre los aspectos que el Gobierno Electrónico comprende, uno de los que plantea retos de mayor seriedad es el mejoramiento de los procesos a lo interno de la Administración Pública, así como su interrelación entre los diversos entes y órganos que la componen. Aunado a esto, la oferta de servicios electrónicos a los ciudadanos posee un fuerte atractivo en el desarrollo de iniciativas de Gobierno Electrónico, en virtud del ahorro en tiempo y desplazamiento en favor de los usuarios, lo cual se refleja positivamente en la imagen y percepción que la gente se crea de la organización. Tristemente, en muchas ocasiones los proyectos mencionados no se canalizan de manera conjunta y carecen de la correspondiente coordinación, perdiendo de vista ese viejo axioma político-jurídico que concibe al Estado como una sola entidad fuerte y responsable, la que sin obviar los grados de descentralización y regionalización,

mantiene cierta unidad y cohesión en su interior. En consecuencia, esto puede derivar en un caos para la gestión pública desde la perspectiva estratégica, puesto que amenaza con repetir a futuro en el entorno virtual, el dolor de cabeza que en la realidad física representa asistir a distintas instituciones y ventanillas para realizar individualmente cada uno de los trámites que conciernen a los ciudadanos.

Para evitar situaciones como la recién descrita, la tecnología abre las puertas para la Administración en la forma de integración de sistemas (plataformas, bases de datos, *software*, documentación electrónica, etc.), posibilitando que, siempre que la factibilidad política, jurídica y administrativa lo permitan, se pueda aspirar a una sola o pocas vías de acceso por parte de los usuarios a los servicios electrónicos, con el fin de gestionar sus trámites públicos y de paso, se logre que la mejora y coordinación entre los órganos administrativos sea una realidad palpable para los ciudadanos. La llave tecnológica que abre las puertas de la integración de servicios se conoce como interoperabilidad -que en términos simples, consiste en la posibilidad de que dispositivos y sistemas tecnológicos hablen el mismo idioma-, la que como ya se dijo, funcionará correctamente siempre que los factores políticos, técnicos, jurídicos y administrativos así lo consientan.

Es sobre la interoperabilidad, sus elementos y características esenciales, así como su relación con el Gobierno Electrónico, respecto a lo que se hará referencia en el Capítulo 1 de esta investigación. Posteriormente, el Capítulo 2 se dirige a definir en qué consiste una plataforma integrada de servicios electrónicos y cuáles son sus efectos e interrelaciones en el ámbito de la interoperabilidad y el gobierno electrónico. Por su parte, el Capítulo 3 incorpora la parte medular del análisis, pues se aboca a estudiar la faceta jurídica de la interoperabilidad a partir de los supuestos que presenta la plataforma y su desarrollo en el ámbito del gobierno electrónico. Finalmente, se realiza una propuesta denominada Modelo de interoperabilidad jurídica para la Administración Pública, en el que se describe las fases y acciones que un gobierno debe impulsar para alcanzar niveles óptimos de interoperabilidad desde la perspectiva jurídica en el desarrollo de sus políticas públicas de gobierno electrónico.

Para lograr una mayor precisión en la investigación, se adiciona en los Capítulos 2 y 3, un eje transversal de análisis que consiste en incorporar los casos de la Plataforma Integrada de Servicios Electrónicos de la Estrategia Digital de Chile y el Proyecto de Interoperabilidad del Estado Costarricense de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital



de Costa Rica, que servirán de objeto de estudio y comparación para relacionarlos con la interoperabilidad y el gobierno electrónico, desde la perspectiva de los ordenamientos jurídicos de cada país y las mejoras normativas que ambas pueden prever a futuro.

— \* —

## **CAPÍTULO 1. DEFINICIONES GENERALES**

En un mundo en el que el proceso de Globalización derribó desde hace ya tiempo las fronteras físicas y los medios de comunicación e interrelación entre las personas se insertaron en la Sociedad de la información, es indudable que los sistemas computacionales y el internet han permitido un despegue de la administración electrónica, como la forma de hacer más eficientes los procesos para las empresas, el ciudadano y por ende, también para la Administración Pública. Esto ha llevado a la conjunción de las tecnologías con las corrientes de modernización del Estado, en especial en lo que respecta a la reformulación de procesos, para dar como resultado procedimientos administrativos electrónicos que puedan derivar en beneficios para todos los actores que interactúan en estos.

En consecuencia, de allí se deriva la obligación de la Administración de interconectar sus distintos procesos, simplificando e integrando la información que obra en su poder, los pasos y requisitos administrativos y la ejecutoriedad de las actuaciones administrativas entre órganos; de forma que, la vía electrónica permita a ciudadanos y empresas efectuar sus transacciones con los órganos públicos vía internet, desde un dispositivo electrónico remoto y sin requerirse su presencia física, en una única

ventanilla virtual y con toda la oficialidad del caso, obteniendo los resultados de la gestión de una forma más ágil y eficaz.

Un sistema de información que cumpla con los requerimientos y características descritas, es una aspiración de cualquier Administración Pública del Siglo XXI. Como tal, los países europeos y los Estados Unidos han dado pasos importantes en su consolidación, pero la realidad latinoamericana ha sido muy distinta. En este sentido, Chile fue pionero en Latinoamérica, avanzando entre los primeros en su aproximación a ese objetivo con la iniciativa denominada Plataforma Integrada de Servicios Electrónicos de la Estrategia Digital de Chile, proyecto cuyas implicaciones jurídicas son varias y de muy diversas índoles, las cuales debieron ser abordadas oportunamente por el proyecto. A pesar de lo anterior, el estudio de estas temáticas así como su profundización en el contexto chileno, son de gran relevancia para lograr desentrañar los límites, flexibilidad y posibilidades que el ordenamiento jurídico provee para una iniciativa de este tipo, así como por la necesidad de determinar de manera efectiva los derechos y garantías que amparan, tanto a los ciudadanos como al sector empresarial respecto de un proyecto como este.

Así, temas como la promulgación de una normatividad técnica básica para el funcionamiento integrado de los sistemas de información de la Administración Pública

-estándares mínimos de interoperabilidad-, la legislación en materia de protección de los datos personales de los ciudadanos, la regulación de los procedimientos administrativos electrónicos y la implementación de firma electrónica avanzada para la autenticación de quienes interactúan en estos, la integración de procesos entre administraciones públicas, la igualdad en el acceso a los servicios públicos electrónicos, entre otros; son algunos de los tópicos de relevancia por profundizar y cuyo análisis en casos de aplicación práctica revisten un interés especial.

### **1.1. Interoperabilidad.**

El eje alrededor del cual gira el funcionamiento de los sistemas integrados de servicios públicos electrónicos lo constituye la interoperabilidad, factor tecnológico de medular relevancia en la interconexión y comunicación entre sistemas de información, respecto de este debe enfocarse el diseño y gestión de los procesos que ofrece la administración pública electrónica para ser considerados como un todo integrado. En el presente apartado se aborda en qué consiste la interoperabilidad, sus características principales y elementos definatorios.

### **1.1.1. Concepto.**

La interoperabilidad, en el contexto de las TIC, es la posibilidad de que dispositivos y sistemas tecnológicos hablen el mismo idioma. En lo estrictamente técnico, su relevancia recae en determinar las posibilidades de interconexión y transmisión de información entre dos o más partes; pero también confluyen en este la determinación precisa de los términos de comunicación, la organización y el establecimiento de acuerdos o normatividad en la definición de estándares.

De entrada entonces, corresponde iniciar por entender el concepto de interoperabilidad, la cual se define por el Gobierno del Reino Unido como el “Intercambio coherente de información y servicios entre sistemas. Debe ser posible la sustitución de cualquier componente o producto utilizado en los puntos de interconexión por otro de especificación similar, sin comprometer las funcionalidades del sistema” (*Cabinet Office* 2005; traducción libre). Por su parte, el Gobierno de Australia como la “Habilidad de transferir y utilizar información de manera uniforme y eficiente entre varias organizaciones y sistemas de información” (*Australian Government* 2006; traducción libre). En el mismo sentido, la Comisión Europea, en el ámbito de la Unión Europea de Naciones, entiende la interoperabilidad como “la habilidad de los sistemas de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y de los procesos de negocios que ellas soportan, de intercambiar datos y posibilitar compartir información y

conocimiento” (*European Comission* 2006, P. 5; traducción libre). El propio Parlamento Europeo en sus decisiones, le concibe como “La capacidad de los sistemas de tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) y de los procesos empresariales a los que apoyen, de intercambiar datos y posibilitar la puesta en común de información y conocimientos” (Parlamento Europeo 2004).

Tal y como se observa, aún cuando desde una perspectiva eminentemente técnica, interoperabilidad sea la interacción e intercambio de datos entre sistemas según un método definido, esta trasciende más allá de este ámbito, por lo que se le contempla más integralmente como esa capacidad o habilidad de trabajar u operar de manera sinérgica en la ejecución de las tareas o funciones de una o más unidades, secciones, organizaciones, etc. En esta línea lo comprende el documento de “Bases para una Estrategia Iberoamericana de Interoperabilidad”, en el que se perfila de la siguiente manera:

“Se entiende por interoperabilidad la habilidad de organizaciones y sistemas dispares y diversos para interactuar con objetivos consensuados y comunes y con la finalidad de obtener beneficios mutuos. La interacción implica que las organizaciones involucradas compartan información y conocimiento a través de sus procesos de

negocio, mediante el intercambio de datos entre sus respectivos sistemas de tecnología de la información y las comunicaciones.

Así pues, la interoperabilidad no es sólo una cuestión tecnológica. Parte, por un lado, de principios que tratan de la diversidad de componentes con la utilización de diversos productos de múltiples proveedores en diferentes organizaciones pero, además, tiene como objetivo la definición de políticas, normas y estándares para la consecución de la cooperación entre los sistemas de diferentes organizaciones públicas” (Criado 2010, P.5).

En conclusión, interoperar es más que un entendimiento tecnológico, es hablar el mismo idioma, es compartir la información y el conocimiento, es coordinar labores, es unificar esfuerzos y procesos en pos de un objetivo común.

### **1.1.2. Evolución histórica.**

Por más que el término interoperabilidad y sus implicaciones sean de una amplia discusión actual, su origen se puede encontrar en tiempos anteriores a los de la sociedad de la información, puesto que la necesidad de interoperación técnica fue motivo de análisis y definición desde hace muchos años. Como un primer antecedente, en el ámbito

de las Telecomunicaciones, dos siglos atrás se viene hablando del concepto de interconexión, aspecto muy cercano de la interoperabilidad. Al respecto, la autora Olga Alfonso Velásquez explica: “El término interconexión no es nuevo, se ha utilizado desde que existe más de una red telefónica que es necesario conectar con otra, con el fin de que los abonados de una, puedan llamar a los de la otra, o simplemente, para que la red de un operador se conecte con otra parte de su propia red y tenga mayor cobertura. (...) En los Estados Unidos de América, se habla de interconexión desde principios del siglo XX. Cientos de compañías y cooperativas daban servicio telefónico local y solicitaban interconexión a la “Compañía Bell”. Esta se negaba a dar interconexión por considerarlos “operadores extraños”, amparándose claro está en sus derechos de propiedad sobre su red pública. Finalmente en 1913, Bell firmó el “Acuerdo Kingsbury”, que le obligó a comportarse de acuerdo a ciertas reglas, dentro de las cuales estaba la de dar interconexión a las otras compañías. De esta manera, la América urbana de la Segunda Guerra Mundial se encontraba completamente interconectada, aunque con una tecnología, obviamente, poco desarrollada, sin que existiera la homologación de equipos”. (Alfonso 2006, P. 97).

Así las cosas, como concepto relacionado y que da paso a la concepción amplia de la interoperabilidad, la interconexión puede ser definida de las siguientes maneras: “La doctrina la ha definido como “la conexión de redes de distintos titulares” [Arpón de



Mendivil. El Régimen Jurídico ... P. 53], o desde el punto de vista de su finalidad, como “el instrumento imprescindible para que los usuarios o clientes de cualquier operador de telecomunicaciones puedan hablar con cualquier usuario de otro operador cualquiera o pueda acceder a los servicios que ofrece un operador distinto del que le ofrece el acceso” [Resolución de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, 13 de Mayo de 1999, España], o como “la serie de operaciones de carácter técnico que permite una puesta en común de la disponibilidad de cada red interconectada, de manera que se curse el tráfico en ambas direcciones, o en una sola, a través de la unidad resultante” [Chillón Medina. P. 113]”. (Alfonso 2006, Pp. 98-99). Como bien se denota de las definiciones anotadas, la interconexión se constituye definitivamente como el paso previo de la interoperabilidad tecnológica por su importancia técnica, así como por esa necesidad histórica de acceso y conectividad común, tanto entre tecnologías como entre personas.

Por otro lado, en lo que respecta a la interoperabilidad, lo primero que se debe anotar es que este no es un concepto originario de las TIC como podría pensarse. Su origen se observa, si bien relacionado con tecnologías, más bien vinculado con aplicaciones de la ciencia en el ámbito de la mecánica y la electricidad, en el tanto se buscaba el funcionamiento adecuado en entornos conectados a redes de comunicación física y de infraestructura eléctrica. En este sentido se habla de interoperabilidad en materia de carreteras y redes de comunicación ferroviarias, de líneas de distribución eléctrica y la

operación de electrodomésticos conectados a las redes eléctricas, los cuales deben interoperar correctamente para su funcionamiento. “La aparición de los servicios de red tales como el ferrocarril, el telégrafo, el gas y la electricidad provocan la penetración profunda de la normativa técnica en el ámbito civil. La extensión casi capilar de esas redes por todo el ámbito estatal y su inevitable conexión con las redes de otros Estados requerirán la necesaria definición de estándares internacionales. A su vez, la uniformización la técnica de los productos industriales (sic) responde a una necesidad intrínseca del sistema capitalista (...)” (Tarrés 2003, P. 118; sobre el tema ver también Robkin 2010 y Parker 2009).

Como es posible observar, desde sus inicios la interoperabilidad ha estado vinculada con el tema de la normalización técnica, sólo que en aquellos tiempos el intercambio informático de datos era algo lejano. En este sentido, es preciso conocer que se comprende por normalización, por lo que con el autor español Marc Tarrés, se considera una definición atinente aquella conforme “la Ley española de Industria entiende por normalización “la actividad por la que se unifican criterios respecto a determinadas materias y se posibilita la utilización de un lenguaje común en un campo de actividad concreto” (art.8.5) Se trata de una definición finalista cuyo elemento clave es la obtención de un criterio unificado y de un lenguaje común que encuentra su expresión mediante normas” (Tarrés 2003, P. 232). Se concuerda con lo indicado por el profesor

Tarrés, pues la normalización permite la solución de problemas técnicos a partir de la determinación de normas o estándares, lo cual se encuentra íntimamente relacionado con la interoperabilidad, pues como se verá conforme se avance en esta investigación, esta se alcanza a través de la aprobación y aplicación de estándares que promuevan la interoperabilidad.

El primer antecedente sobre políticas públicas desarrolladas en la búsqueda de interoperabilidad, se documenta desde el siglo XIX. Desde ya corresponde aclarar que en adelante, cuando se refiera al término "políticas públicas" en la presente investigación, se comprenderá por estas lo siguiente: son todas aquellas actividades y procesos dirigidos por una o varias autoridades públicas, en los cuales se involucra la participación e interacción entre diferentes actores -individuos, grupos, organizaciones, instituciones, etc.-, con el objetivo de dar solución a un problema público o al menos, mejorar una situación respecto de su estado anterior, en beneficio del interés general; (Ver Hernández 2007, Pp. 78-79). Volviendo al tema, de las primeras apariciones de la interoperabilidad en políticas públicas dictadas por los gobiernos, ya en el año de 1893, en los Estados Unidos se determinaba la obligación de utilizar frenos de aire en todas las máquinas de ferrocarril, las cuales debían seguir una serie de características técnicas que les permitieran interoperar sin importar el fabricante, la compañía para la cual operan o las rutas y Estados por las que transitan (Ver Robkin 2010).

Este antecedente es también un precedente de procesos de normalización técnica, en el cual intervienen tanto el sector estatal como el productivo, avanzando incluso a planos internacionales (Tarrés 2003, Op. Cít., P. 232). Un buen ejemplo de la estandarización propendiendo a la interoperabilidad a través de políticas públicas, se tiene en la Versión Consolidada del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, de marzo de 2010, que en sus artículos 170 y 171 señala:

“Artículo 170.

1. A fin de contribuir a la realización de los objetivos contemplados en los artículos 26 y 174 y de permitir que los ciudadanos de la Unión, los operadores económicos y los entes regionales y locales participen plenamente de los beneficios resultantes de la creación de un espacio sin fronteras interiores, la Unión contribuirá al establecimiento y al desarrollo de redes transeuropeas en los sectores de las infraestructuras de transportes, de las telecomunicaciones y de la energía.

2. En el contexto de un sistema de mercados abiertos y competitivos, la acción de la Unión tendrá por objetivo favorecer la interconexión e interoperabilidad de las redes nacionales, así como el acceso a dichas redes. Tendrá en cuenta, en

particular, la necesidad de establecer enlaces entre las regiones insulares, sin litoral y periféricas y las regiones centrales de la Unión.

#### Artículo 171

1. A fin de alcanzar los objetivos mencionados en el artículo 170, la Unión:

- elaborará un conjunto de orientaciones relativas a los objetivos, prioridades y grandes líneas de las acciones previstas en el ámbito de las redes transeuropeas; estas orientaciones identificarán proyectos de interés común,
- realizará las acciones que puedan resultar necesarias para garantizar la interoperabilidad de las redes, especialmente en el ámbito de la armonización de las normas técnicas, (...)" (Unión Europea 2010, Pp. 124-125).

En un entorno más actual y ubicado en el campo de las TIC, en lo que se refiere al tema del Gobierno Electrónico, vale la pena rescatar la referencia al Acta de e-Government de los Estados Unidos del 2002, la que para efectos de sistemas de información, define interoperabilidad como “la capacidad con la que comunican e intercambian datos diferentes, sistemas operativos y de *software*, aplicaciones, y servicios de una manera exacta, eficaz y consistente”; definición que es acorde con los conceptos examinados en el apartado anterior y sigue la evolución observada en la historia de la técnica y la tecnología.

En la misma línea que la concepción antes referida, vale mencionar que el concepto de interoperabilidad se vincula con las TIC, tanto en cuanto a su relación con sistemas de información computacionales, en la explicada sinergia necesaria para que los sistemas se comuniquen e intercambien datos eficiente y consistentemente; como también respecto de su incidencia en el ámbito de la propiedad intelectual, en cuanto a los efectos que sobre los derechos de autor y conexos puede tener la interoperabilidad entre contenidos y dispositivos (sobre este tema véase Gaubiac 2007). Es de resaltar el rol que en el campo de la informática y las redes de datos juega la interoperabilidad en materia de comunicación, documentación electrónica, intercambio de información, seguridad, entendimiento entre sistemas operativos, entre otros, destacando aquí la necesidad de normalización técnica a partir de la definición de estándares tecnológicos que posibiliten el funcionamiento conjunto, en mayor o menor nivel, en las distintas áreas de la actividad humana.

Como bien se observa de las referencias históricas, el tema de la interoperabilidad no es un concepto tecnológico nuevo, pero es de gran relevancia entender que este, en el contexto de la sociedad del conocimiento, continúa siendo lo que desde sus orígenes ha sido: un factor o elemento técnico, que en el entorno informatizado adquiere una relevancia social en otras épocas impensada y que desde ahora es posible adelantar, en el

plano jurídico no deriva en un derecho sustantivo o en una potestad; aunque diferente es considerar que un derecho a la interoperabilidad, en múltiples situaciones jurídicas, puede ser correctamente concebido como un derecho instrumental que potencia otros derechos de las personas -como en el caso del derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración Pública, por ejemplo-.

Como tal, del análisis histórico técnico realizado, se desprende que la interoperabilidad puede aplicarse en menores o mayores niveles en una tecnología determinada, lo cual, según sea la divulgación, inserción y utilización masiva de esta aplicación tecnológica en un ambiente, llevará a consecuencias muy diversas para un colectivo social determinado y por ende, con una muy posible incidencia en lo jurídico; pero esto no significa que su naturaleza trascienda de su consideración como factor técnico, hacia un derecho o deber jurídico con una finalidad propia, sino que dependerá de la situación en que se le ubique. No es igual su incidencia respecto de un bien en el mercado, en el cual se equilibra el derecho a la libre competencia respecto de los derechos de los consumidores; que en relación con su aplicación en los servicios electrónicos que ofrece la Administración Pública, ámbito en el que por su naturaleza intrínseca, debe garantizarse el acceso a estas prestaciones a todos los ciudadanos, así como la coordinación entre entidades, la eficiencia en la ejecución de los servicios, entre otros.

Adicionalmente, es necesario considerar que el impacto de la interoperabilidad en el ámbito jurídico-social, hay que medirlo conforme el contexto histórico, geográfico y económico. Tómese como ejemplo la interoperabilidad en los sistemas de comunicación ferroviaria. Las consecuencias de menos o más interoperabilidad en la determinación de los estándares para la construcción de líneas férreas, sistemas de frenos para las máquinas, etc.; cambia según el contexto de la época y el lugar, no es el mismo impacto en la sociedad el que se tiene en los Estados Unidos a principios y mediados del siglo XX, años en que se utilizaba masivamente el tren como medio de transporte, pero la normalización técnica era incipiente, respecto de la situación en algunas naciones en vías de desarrollo, a finales e inicios de ese mismo siglo, en las que -como en el caso de Costa Rica- las líneas de tren han caído en casi total desuso y abandono -en algunos casos en desmantelamiento-, provocando una crisis del sector a partir de su alto costo en desarrollo y mantenimiento de infraestructura respecto de otros medios de transporte, aun cuando se ubiquen en una era de globalización en la que la estandarización técnica en la materia es la norma.

En conclusión, es importante reiterar que la interoperabilidad como tal es un factor tecnológico de altísima incidencia en estos tiempos informatizados, a partir del cual es posible que se originen consecuencias sociales, económicas y posiblemente jurídicas, a



partir de los diferentes niveles de aplicación de esta en una tecnología específica, lo cual es clave para su consideración en las condiciones históricas de globalización y sociedad de la información actuales. Por ende, la interoperabilidad no puede concebirse como una figura propiamente jurídica, pero sí es posible contemplarla como un derecho instrumental que permite potenciar otros derechos de las personas en su relación con la tecnología.

### **1.1.3. Situación actual.**

En el campo que atañe a esta investigación, como lo es la convergencia entre lo jurídico y las TIC, la interoperabilidad es considerada, en conjunto con temas como *cloud computing* -computación en la nube-, de los grandes tópicos tecnológicos actuales y de los que se requiere un mayor desarrollo para su efectiva comprensión y regulación. Esto se origina a partir del evidente interés que desata el hecho de que las redes de información proveen un incontenible impulso a las relaciones humanas en la actualidad, sin importar el ámbito en que se desarrollen estas interrelaciones, bien sean comerciales, sociales o la vinculación con la Administración Pública; pues inevitablemente, la cultura digital y del conocimiento que nos envuelve hoy en día, nos lleva a buscar mayores facilidades como las que sistemas integrados de información brindan a ciudadanos, empresas y gobiernos. Es importante valorar al respecto que “la Interoperabilidad resulta

clave para la composición, invocación y automatización de los servicios, debido a la heterogeneidad existente de plataformas, sistemas y aplicaciones” (Monsalve 2006, P. 32).

Por lo tanto no es de extrañar que el rol de la interoperabilidad sea clave a partir de los beneficios palpables que trae en el marco de la sociedad de la información. No es lo mismo realizar una transacción comercial o un trámite ante una dependencia pública en un día de lluvia o frío, desplazándome desde mi ubicación en ese momento, lo cual no será necesariamente en una zona urbana, hasta el local del comercio o institución pública, realizando la fila o espera correspondiente para efectuar mi gestión, junto con el consiguiente gasto en tiempo y transporte. Lo explicado, no contempla la posibilidad de que algo no vaya tal como lo planeamos originalmente y por lo tanto, se requiera obtener un documento o paso previo hasta ese momento desconocido; todo este proceso en comparación con la satisfacción y ahorro en tiempo/dinero que en las condiciones climáticas y geográficas antes descritas se puede conseguir si a través de un sistema de información, siguiendo una serie de instrucciones usualmente simples y destinando únicamente un corto espacio de tiempo, puedo realizar la misma transacción o tramitación que si me hubiese tenido que desplazar conforme a la primera situación descrita.

Así como en el ejemplo anterior, la interoperabilidad puede acabar con el rol que cumplimos hoy en día los ciudadanos de “Mensajeros del Estado” en la gestión de trámites y servicios públicos -lo cual se repite usualmente en gestiones realizadas ante organizaciones del ámbito privado, como podrían serlo algunas operaciones presenciales en el sector bancario-, pues permitiría cambiar el diseño de los procesos desde una visión de “interoperabilidad a través del ciudadano” por otra de eficiencia en la gestión de la información y los servicios a los usuarios, incorporando tecnología en redes de comunicación (Respecto de los términos “Mensajeros del Estado” e “interoperabilidad a través del ciudadano”, véase Quesada 2009 y Ochoa 2009, P. 20, respectivamente).

Tampoco puede obviarse en este análisis, la importancia que dentro de la cadena de intercambio de bienes y servicios conlleva la interoperabilidad, pues es innegable que sí el ejemplo presentado facilita las cosas a los ciudadanos, de igual manera las empresas al momento de interactuar entre sí o con los entes estatales, mejorarán en sus índices de productividad, eficiencia y rentabilidad económica; movilizand o menos personal, requiriendo menos tiempo comunicando sus requerimientos y órdenes, con el consecuente beneficio a partir de ahorro en costos y aumento en las ganancias a partir de una mayor producción. Aunado a lo anterior, el desarrollo de la interoperabilidad trae consigo un beneficio adicional para la industria tecnológica, pues abre una nueva veta de desarrollo en el mercado, de modo que la creación de productos de *software* y

dispositivos que funcionen de manera abierta e interoperable -en contraposición con el sistema tradicional de dependencia al productor/proveedor y a sus estándares tecnológicos propios y cerrados-, conlleva una oportunidad de creación de emprendimientos y los consiguientes puestos de trabajo necesarios para asegurar, el crecimiento sostenido y la efectiva interoperación tecnológica.

En materia de interoperabilidad, es importante hacer notar que, hoy en día, los países europeos son los que a nivel mundial dictan la pauta en este tema, conjugando al sector público y al sector privado. Experiencias exitosas como por ejemplo la del Gobierno de Estonia, un país cuya situación geográfica y climática es compleja -a veces hasta hostil-, en el cual, mediante la concreción de una iniciativa para la integración del acceso a los servicios públicos por medios digitales, a través de un documento de identificación electrónico que permite a los ciudadanos gestionar y tramitar remotamente sus requerimientos ante la Administración, se ha alcanzado un porcentaje de beneficiarios del 70% de la población, contando con altos grados de aprobación y satisfacción respecto del valor agregado y calidad de los servicios brindados; lo cual es una muestra de la relevancia y potencial que este tema tiene en un futuro cercano (Criado 2008, P. 44).

De igual modo, se presenta la incorporación del sector privado en la prestación de servicios tecnológicos a la Administración Pública, interviniendo directamente en el desarrollo de plataformas de interoperabilidad o en el rol de proveedores de una dependencia específica con requerimientos constantes de información de otras entidades, para lo cual debe interoperar; este es el caso predominante en el sector público chileno (al respecto véase Gutiérrez 2005, P. 5, así como entrevista anexa a Patricio Gutiérrez González).

Esto probablemente parezca ciencia ficción a los ojos de nuestros antepasados, pero la tecnología lo convierte en una realidad hoy en día. Ahora bien, nadie dice que sea un proceso técnico y organizacional sencillo, ni que sea una solución de implementación barata, pero en definitiva los resultados se proyectan tan satisfactorios que lo hacen claramente rentable desde la óptica económica y del servicio al cliente -sin obviar el provecho a nivel de mejora de imagen y credibilidad política o comercial, que acarrearán las experiencias exitosas para la imagen de gobiernos o empresas-. La interoperabilidad que la sociedad exige de los servicios en la actualidad, desde una perspectiva organizacional, queda muy bien reflejada en la siguiente descripción:

“La adecuada calidad de la gestión que las organizaciones de hoy necesitan para desarrollar o apoyar la competitividad y el desarrollo de los servicios, es el reto más

importante que hoy enfrentan los responsables de implementar tecnología de información en organizaciones públicas y privadas. Los modelos de gestión organizacional/empresarial tradicionales han perdido vigencia y están siendo reemplazados por la gestión orientada a los procesos y servicios, y no a los productos. En la búsqueda del máximo grado de eficiencia operativa y rentabilidad, las organizaciones tanto públicas como privadas, han comenzado a notar que su mejora no es un aspecto meramente interno y que no traspasa sus límites físicos. La integración de éstas, conformando redes virtuales de cooperación (u organizaciones virtuales) que persiguen un objetivo superior común, se está volviendo una necesidad más que una opción. A través de la integración de sus servicios las organizaciones pueden ofrecer productos más elaborados, o aumentar el alcance y la demanda de sus productos, entre otros. Sin embargo, integrar y coordinar organizaciones heterogéneas en pos del logro de objetivos inter-organizacionales, requiere interoperabilidad de la información y de los servicios que cada una de ellas ofrece, y capacidad de coordinación de los miembros de la red. Con acierto se argumenta que si bien en una cadena de valor o proceso organizacional/productivo cada unidad participante es importante, la fuerza resultante depende finalmente de la acción colectiva y no de las contribuciones individuales” (Ochoa 2009, P.138).

Es por esto que hoy, soluciones tecnológicas como la descrita en el ejemplo anterior o similares, las cuales están basadas en plataformas de información interconectadas que interoperan intercambiando innumerables datos día con día, son la base para el progreso futuro en la sociedad de la información en que vivimos y de una cultura digital en la cual, la ubicuidad y la globalización son parte de los valores y realidades sociales vitales para el desarrollo humano. En la ecuación para ofrecer servicios electrónicos con éxito por parte de las organizaciones, a partir de grandes sistemas de información, el elemento clave lo es la interoperabilidad, pues sólo entendiéndose con el mismo arreglo y los mismos términos en el intercambio de datos entre proveedores y tomadores de datos, es posible que la información fluya y el sistema -bien sea este privado, público o mixto-, se mantenga funcionando.

#### **1.1.4. Enfoques de la interoperabilidad.**

Hoy en día, los principales estudios en materia de interoperabilidad definen cuatro aspectos principales sobre los cuales ésta debe desarrollarse, a saber: i) semánticos, ii) organizacionales, iii) técnicos y como enlace de los anteriores, iv) de gobernanza. Esto por cuanto para que la interoperabilidad funcione es preciso que: i) “el significado de la información intercambiada sea entendible sin ambigüedad por todas las aplicaciones que intervengan en una determinada transacción” (CEPAL 2007a, P. 13), ii) se proceda a

“definir los objetivos de negocios, modelar los procesos y facilitar la colaboración de administraciones que desean intercambiar información y pueden tener diferentes estructuras organizacionales y procesos internos. Además de eso, busca orientar, con base en los requerimientos de la comunidad usuaria, los servicios que deben estar disponibles, fácilmente identificables, accesibles y orientados al usuario” (CEPAL 2007a, P. 13), iii) se contemple “las cuestiones técnicas (hardware, software, telecomunicaciones), necesarias para interconectar sistemas computacionales y servicios, incluyendo aspectos clave como interfaces abiertas, servicios de interconexión, integración de datos y middleware, presentación e intercambio de datos, accesibilidad y servicios de seguridad” (CEPAL 2007a, P. 13), y iv) que se alcance “los acuerdos entre los gobiernos y actores que participan en los procesos de interoperabilidad”, de modo “que las autoridades públicas cuenten con la institucionalidad necesaria para establecer los estándares de interoperabilidad, asegurar su adopción, y dotar a las agencias de capacidad organizacional y técnica necesarias para ponerlos en práctica” (CEPAL 2007a, P. 13).

A manera de no omitir su mención, es preciso señalar que otra buena parte de la doctrina ha elaborado una clasificación respecto de la interoperabilidad según sus niveles de interacción o dimensiones espaciales, estableciendo los siguientes niveles:



- intra-administrativa, en el tanto los datos son interoperables en el intercambio entre departamentos a lo interno de la propia organización,
- horizontal, interacción que se presenta entre dependencias públicas al mismo nivel dentro de la Administración Pública,
- vertical, cuando se transmiten datos entre diferentes niveles de gobierno de un país (Estado Central con administración regional y/o local),
- regional o transfronteriza, como de ella es posible deducir, la interoperabilidad entre administraciones de distintos países o con entidades de carácter regional,
- temporal, consiste en la posibilidad de que la información sea interoperable respecto de las tecnologías que se desarrollen a futuro, garantizando la recuperación de los datos con posterioridad, a pesar de los cambios tecnológicos (Ver Criado 2010, P.6 y Acero 2009).

La categorización anterior debe servir como referencia e incluso como un eje transversal que permite el análisis cruzado desde ambos líneas de análisis. A pesar de lo anterior, se reitera que el presente estudio, por razones metodológicas y prácticas se decanta por el análisis desde la óptica de las dimensiones de la interoperabilidad, según sean semántica, organizativa, técnica o de gobernanza.

#### **1.1.4.1. Semánticos.**

Como se indicó previamente, la interoperabilidad inicia por comunicarse y trabajar con fundamento en el mismo idioma, es decir que técnicamente, el lenguaje que las máquinas y los colaboradores involucrados utilicen para intercomunicarse y cooperar entre ellas debe ser el mismo -o al menos, que exista la posibilidad de converger en una lengua común-, razón por la cual es clave determinar claramente la terminología y el lenguaje mediante el cual se dará la interacción.

En este sentido, el Libro Blanco de la Interoperabilidad de la CEPAL, identifica la interoperabilidad semántica con “la posibilidad de intercambiar información que diseñada en diferentes lenguajes, con diferente significado o para distintos propósitos, de forma que al intercambiar electrónicamente la información ella aparezca con un único significado, asimilable y comprensible de forma precisa para los usuarios del sistema” (CEPAL 2007a, P. 21).

En el ámbito tecnológico existe abundancia de sistemas, *software*, plataformas de redes, lenguajes de programación y comunicación, estructuras de datos y otras diversas variantes técnicas que hacen que se asemeje a lo que entre nosotros los seres humanos sucede con los distintos idiomas que se utilizan alrededor de la Tierra para comunicarnos. Esto convierte el campo de las tecnologías de la información y

comunicación en una “Torre de Babel” tecnológica, de modo que la interoperabilidad desde la perspectiva semántica se materializa en la posibilidad de alcanzar acuerdos para utilizar un mismo lenguaje y dar el mismo valor a los términos y estructuras de la información, por parte de todos los actores que se integran en un proceso de tecnología.

Adicionalmente, hay que decir también que un dato aislado como tal no posee la capacidad de definirse y dar a conocer sus caracteres principales por sí mismo, sino que requiere de otros datos e información que contextualizada permita saber más sobre el dato inicialmente considerado. Estos datos adicionales y explicativos son conocidos como metadatos.

Al respecto, se debe comprender los metadatos como aquellos datos que proporcionan información que amplía el panorama previo y contexto de los datos originales, haciendo más fácil y completa su conversión en información útil, al permitir la interpretación integral del dato en un marco determinado, procesado por la inteligencia humana o de una máquina informática. Un ejemplo de metadatos es el siguiente:

“Un componente esencial de la estructura son los metadatos. Los metadatos organizan y estructuran los datos del documento. Un ejemplo es el RUT: este

metadato indica que el valor del dato asociado, es el Rol Único Tributario de los contribuyentes chilenos. Los metadatos cumplen el rol de unidades básicas para armar la estructura de un documento” (Ochoa 2009, P.26).

En conclusión, la interoperabilidad semántica se alcanza a partir de la definición de la terminología y la generación de intersubjetividad entre todas las partes que intervienen en el proceso, de modo que exista univocidad respecto de lo que se está hablando y por ende, que las instrucciones, contenidos, metadatos y mensajes no se presten a ningún tipo de interpretación ni confusión entre los intervinientes en los procesos administrativos.

#### **1.1.4.2. Organizacionales.**

Medular en el desarrollo de la interoperabilidad lo es la estructura organizacional que rodea la interoperación entre las partes involucradas. Esta estructura debe establecer los objetivos y prioridades, identificar los servicios y objetos que se integrarán, así como los procesos que se levantarán y reformularán para permitir su interoperación, todo esto mediante un sistema organizado en base a la colaboración y la coordinación entre los distintos actores y los recursos que estos tengan a disposición del fin en común que se

busca alcanzar con la puesta en práctica de un sistema basado en su interoperabilidad.

La Comunidad Europea define la interoperabilidad organizacional de la siguiente forma:

“Este aspecto de la interoperabilidad se refiere a la definición de metas de negocios, modelado de procesos de negocios y favorecer las colaboraciones de las administraciones que deseen intercambiar información y que puedan tener diferentes estructuras y procesos internos. Además, la interoperabilidad organizacional apunta al abordaje de los requerimientos de la comunidad de usuarios, haciendo que los servicios estén disponibles, fácilmente identificables, accesibles y orientados al usuario” (*European Commission* 2004, P. 16; traducción libre).

Para que la interoperabilidad a nivel organizacional sea exitosa, su enfoque deberá estar principalmente centrado en la satisfacción de sus usuarios, no en la facilidad que brinda a la organización. La razón de ser de cada ente, organismo, empresa o dependencia, lo es el cliente de sus servicios, por lo que no orientarse hacia su plena atención es en sí un sinsentido.

Lamentablemente, esta faceta de la interoperabilidad también es sin duda la más relacionada con el factor humano, sus interrelaciones y modos de organización; por ende es también el más complejo y de mayor dificultad en lograr su integración. Diversos factores de liderazgo institucional, recelo y resistencia al cambio, monopolios de la información y cuotas de poder, son algunos de los desafíos que se enfrentan en la búsqueda de la interoperabilidad a lo interno y entre organizaciones.

Ahora bien, lo anterior no debe ser concebido como un obstáculo infranqueable, de modo que se deberá entender entonces que se habla de interoperabilidad organizacional cuando se hace referencia a las facilidades administrativas, al rediseño de procesos y ante todo, a la posibilidad efectiva de coordinar esfuerzos entre los involucrados en los procesos, bien se trate de las partes o de sus usuarios (todo lo relativo a los procesos administrativos), con el fin de hacer más ágiles y sencillos los servicios que se brindan para los usuarios.

Para esto es necesario hacer ingentes esfuerzos con el capital humano,

capacitarlo y crear una cultura organizacional de colaboración y coordinación, tanto interna como en la relación con otras entidades en un entorno de interoperación. A nivel formal de las instancias, se requiere entonces alcanzar y materializar acuerdos entre las organizaciones públicas o privadas, puesto que como ya se indicó, este elemento de la interoperabilidad se fundamenta en la colaboración entre los distintos actores y sus sistemas de información.

#### **1.1.4.3. Técnicos.**

Este aspecto se relaciona íntimamente con las definiciones semánticas, en el tanto los sistemas tecnológicos y en sí, los recursos técnicos que se disponen para interoperar deben servir de fundamento para la creación e integración de las definiciones de términos y lenguajes de comunicación. Por su parte estos también contarán con sus propias definiciones de índole estrictamente técnica que deberán entenderse y coordinar entre sí para permitir la interoperación, por lo que es a través del establecimiento de estándares técnicos de interoperabilidad de la forma que las redes de interconexión, el *hardware* y el *software* podrán integrarse y compartir datos -los datos propiamente y sus metadatos-, sin obstáculos tecnológicos para su comunicación e intercambio de información -hay que recordar además, que en la mayoría de las ocasiones las

organizaciones deben superar procesos de larga dependencia respecto de plataformas tecnológicas heredadas no interoperables, para lo cual deben realizar esfuerzos técnicos e inversiones considerables-.

En esta línea de pensamiento, se coincide con el enfoque que da la CEPAL al tema, al considerar la interoperabilidad a nivel técnico como la posibilidad de armonizar técnicamente los aspectos de esta, relacionados directamente con los recursos tecnológicos y permitir el entendimiento entre estos, para lo cual es fundamental la definición, aceptación y utilización de estándares para cada fase de los procesos informáticos (Ver CEPAL 2007a, Pp. 13 y 23).

Los estándares antes indicados, si bien no se indica de forma expresa por la CEPAL, en opinión de quien escribe se han de tratar de estándares tecnológicos abiertos, respecto de los cuales se hará referencia posteriormente, como presupuesto para el funcionamiento eficiente en un ambiente de interoperabilidad. Por ahora, únicamente baste con decir que los estándares abiertos son normas técnicas creadas por acuerdo para lograr la funcionalidad de un producto informático o dispositivo tecnológico, en su relación con otras tecnologías o productos del mismo tipo o que corre las mismas tareas.



De lo anterior, es posible vislumbrar la importante vinculación entre la aplicación de estándares abiertos y la interoperabilidad, en razón de que estos no son impuestos por un proveedor o grupo de proveedores tecnológicos para que los consumidores de sus productos se adecúen a sus desarrollos, sino que por el contrario, el estándar abierto se caracteriza por un consenso tecnológico, aprobado deseablemente por grupos no vinculados con intereses económicos de la industria, inspirados más en un orden académico-técnico y en la aspiración a la mayor eficiencia en el desempeño de los productos que utilicen las normas emitidas.

#### **1.1.4.4. Gobernanza.**

Este último factor de gobernanza consiste en el desarrollo de una institucionalidad respecto de la interoperabilidad, esto abarca aspectos como el la determinación de responsabilidades y facultades para la toma de decisiones respecto de la interoperabilidad, así como el dictado de normas jurídicas formales y la promulgación de acuerdos entre los distintos actores de los procesos que se integran, disposiciones en las cuáles se ha de definir aspectos relacionados con las otras esferas de la interoperabilidad antes mencionadas, como lo es por ejemplo el dictado de reglamentos para definición de entes de coordinación con funciones y competencias para actuar en fomento de la

interoperabilidad, la determinación de los estándares semánticos y técnicos para hacer posibles la interoperación de los procesos, entre otros.

Es de relevancia resaltar que la interoperabilidad como gobernanza es el manto que reviste de oficialidad y fuerza coercitiva la aplicación de los otros factores, por lo que en sí mismo es accesorio y principal a su vez, pues si bien no es el elemento técnico base indispensable para interoperar, este componente de gobierno es el que provee los instrumentos o herramientas para consolidar las bases de la interoperabilidad: formalizando el establecimiento de normas técnicas, semánticas, términos de entendimiento en la colaboración entre proveedores y tomadores de información, dotando de fuerza jurídica a una estructura organizacional y competencial que permita la distribución de labores y estableciendo la obligación de coordinar entre los diversos actores que se interrelacionan en los procesos sin importar su naturaleza pública o privada.

Conforme lo anterior, es de anotar que el elemento jurídico es clave en materia de la gobernanza de la interoperabilidad -entendido el derecho como elemento imprescindible para la consolidación de estructuras de poder-, puesto que la obligatoriedad y fuerza de las medidas que se tomen para fortalecer la interoperabilidad, dependerá también del respaldo que normativamente se confiera a los entes que coordinan e interoperan, así

como a los instrumentos contractuales y regulatorios que los vinculan -lo cual deja entrever además la íntima relación de lo jurídico también con la capa de interoperabilidad organizacional, en cuanto a lo que respecta a la organización administrativa del sistema, la determinación de competencias y las obligaciones de coordinación y cooperación entre los participantes-.

En conclusión, la faceta de gobernanza hace referencia al establecimiento de una institucionalidad y un marco normativo-político para posibilitar la interoperabilidad en los otros ámbitos; esto a partir de la fuerza obligatoria que se confiera a utilizar la semántica unificada y aceptada, a establecer procesos eficientes y colaborar entre administraciones para que estos cumplan los objetivos de integración, así como al deber de respetar las normas y estándares técnicos aprobados y validados en los procesos integrados. En otras palabras, se puede entender que la gobernanza de la interoperabilidad es la faceta coercitiva-política de las demás caras de la interoperabilidad; incluye la determinación formal de órganos con competencias, potestades y funciones, así como la aprobación de normas jurídicas y acuerdos o convenios entre las partes, sean estas últimas públicas o privadas.

Finalmente, sirve para ilustrar la relación existente entre las diferentes capas o factores que componen la interoperabilidad la ILUSTRACIÓN 1. Conceptualización de la Interoperabilidad.

## Conceptualización de la Interoperabilidad

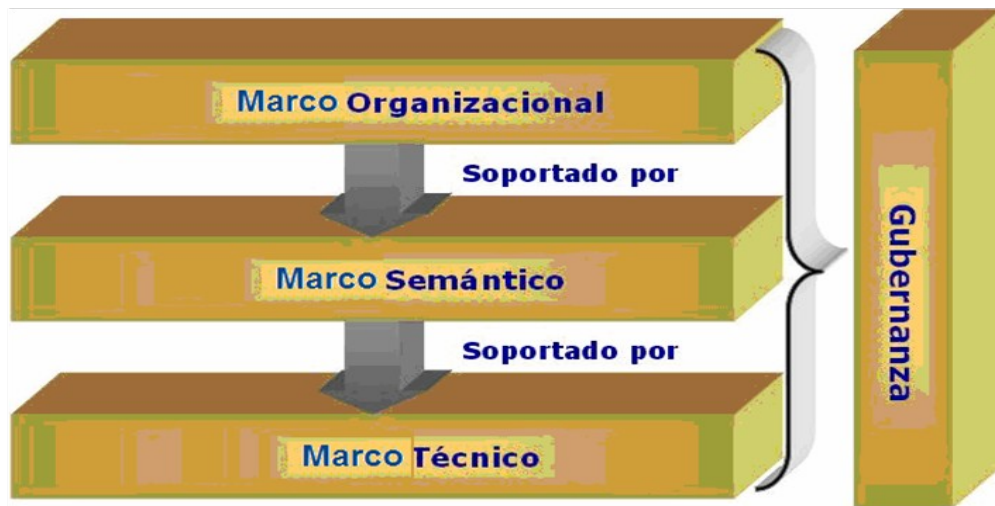


ILUSTRACIÓN 1. Conceptualización de la Interoperabilidad.

Fuente: Study on Interoperability at Local and Regional Level, eGovernment Unit, DG Information Society, European Commission Final Version – 31<sup>st</sup> December 2006; tomado de presentación Moreno Escobar, Hernán. Libro Blanco de Interoperabilidad de Gobierno Electrónico para América Latina y el Caribe, en II Taller Interoperabilidad e Intranet Gubernamental REDGEALC-BID-CEPAL. San José, Costa Rica, 3-4 de mayo de 2007.

### **1.1.5. Utilización de estándares abiertos como presupuesto del desarrollo de la interoperabilidad.**

Los estándares abiertos se constituyen en un elemento fundamental para la posibilidad de interoperar técnicamente, pues presuponen la base de comunicación entre tecnologías de diversos orígenes, posibilitando así el funcionamiento inicial de cualquier plataforma tecnológica que pretenda integrar servicios electrónicos; una vez superada la fase técnica, será posible avanzar en los otros aspectos de la interoperabilidad del sistema. En este punto es preciso recordar, que los estándares son normas técnicas propias de los procesos de normalización, definidos previamente en este documento (Ver Tarrés 2003, Op. Cít., P. 20). En este contexto, los estándares abiertos son definidos por el autor José Francisco Salas de la siguiente manera:

*“Son las normas técnicas que permitirán que las tecnologías ... logren un intercambio verdadero y confiable de comunicación, funcionalidad e información (en ese orden), según requirieran los servicios automatizados (...) Por “estándar abierto” entendemos una norma técnica de tipo público, preferentemente gratuita o de bajo costo, que ha sido creada para que se respete un proceso convencional de elaboración de un producto informático; que es accesible por cualquiera, y ha sido aprobada de manera consensual por un equipo de trabajo especializado, con el fin de lograr interoperabilidad funcional entre productos de diferentes fabricantes” (...).*

Generalmente cuando se habla de “estándar”, se hace referencia a una regla técnica que ha sido normalizada para que sea observada como modelo de intercambio entre tecnologías de diferentes firmas elaboradoras de *hardware* y el *software* que debe interactuar dentro de los sistemas informáticos. En la definición que proponemos se dice que es “abierto” no sólo porque es público (es decir, no existe discriminación para que su contenido sea conocido, estudiado y aplicado por cualquier entidad), sino también porque se reconoce el derecho del interesado a tener acceso voluntario al producto final para adquirir el conocimiento del prototipo según sus necesidades. De esto se desprende otra notable característica, y es que se trata de un modelo que en sí mismo es de libre acceso (incluyendo la ausencia de pago o una cuota asequible), para que cualquier persona u organización que lo desee pueda conocer sus especificaciones científicas para así lograr funcionalidad dentro del esquema. Se trata también de una decisión técnica que guarda legitimidad por haber sido desarrollado o adoptado mediante un proceso abierto y decisión de consenso por parte de un grupo importante de participantes, tales como organismos internacionales, sociedad civil, entidades estatales, fabricantes, etc., además de expertos o interesados en el tema” (Salas 2007a, Pp. 218-219; resaltado es del original).

Como se observa de la definición anterior, existe una inevitable e innegable relación entre la adopción de estándares tecnológicos abiertos y la oportunidad real de

interoperar, puesto que los estándares impuestos unilateralmente por un determinado fabricante o creador, no posibilitan la publicidad e igualdad de condiciones requerida por los involucrados para una efectiva interoperabilidad en la comunicación e intercambio de información. Cuando una sola parte establece los términos técnicos sobre los cuales ha de funcionar una tecnología, se tiende a un esquema no colaborativo, de poca innovación y baja competitividad, susceptible ante las modificaciones unilaterales que decida el sector dominante -una corporación o un grupo cerrado de estas- y propenso a la exclusión respecto de los beneficios a otros potenciales actores interesados. Por ejemplo, la situación de posibles empresas que pretenden desarrollar una aplicación para funcionar con determinado estándar, pero que se ven limitadas en su emprendimiento pues no poseen suficiente capital para pagar regalías sobre los derechos de propiedad intelectual que exige el propietario del estándar; de igual manera, se discrimina a todos los usuarios de tecnologías que no se basan en el estándar de una empresa dominante en el mercado, puesto que el dispositivo o sistema tecnológico del que es usuario no es capaz de interoperar con la tecnología utilizada mayoritariamente, lo que puede llevar a prácticas monopólicas como la que se denomina “abarcar y optimizar”, es decir, la creación de un estándar incompatible con otros por parte de la empresa con posición dominante, de modo que deje atrapados a los usuarios de la competencia, obligándolos así a cambiar a los productos basados en su opción de estándar para comunicarse e intercambiar información con la mayoría; entre otros.

Lo explicado anteriormente, es evidentemente contraproducente en la búsqueda de interoperabilidad. Por el contrario, la utilización de reglas públicas y adoptadas en acuerdos colaborativos han resultado fuente de interoperabilidad, pues los estándares abiertos tienen la capacidad de fomentar la creación de ambientes de integración y por ende, de interoperabilidad entre servicios (Para ahondar en este tema, véase: Salas 2007a, Pp. 218-245; Tarrés 2003, Pp. 118-122).

Es importante también resaltar que, los estándares abiertos no son normas antojadizas que se adoptan simplemente por contrariar a las empresas con grandes porcentajes de colocación de sus productos en el mercado, complicando el desarrollo tecnológico que estas realizan con sus propias reglas técnicas; pues para que un estándar abierto pueda ser reconocido como tal, se necesita que cumpla con algunos requisitos mínimos, como por ejemplo los establecidos en el Marco Europeo de Interoperabilidad -conocido como EIF en su versión 1.0-, que se resumen así:

“\* adoptado y mantenido por una entidad sin ánimo de lucro, abierta a todas las partes interesadas;

\* publicado y cuya especificación está disponible de forma gratuita o a precio simbólico;



\* cuya propiedad intelectual e industrial se ofrece de forma irrevocable libre de regalías;

\* no hay restricciones en cuanto a la reutilización del estándar” (Estándares Abiertos 2006; ver redacción completa en inglés en *European Comission* 2004, P.9).

Finalmente, sobre las características que definen a los estándares abiertos ya indicadas, hay que resaltar lo siguiente:

1. Los estándares abiertos son normas tecnológicas, por lo que su credibilidad depende de la solidez técnica y funcionalidad que estas posean. Por ende, para ser consideradas como estándares aptos de implementación, debe existir un consenso para su aprobación entre una cantidad considerable de los actores tecnológicos y sociales que lo utilizarán. Dado que la participación y representación plena es difícil de lograr en todas las ocasiones, lo usual es que se encargue la labor a organizaciones sin fines de lucro, dedicadas al “estudio, elaboración, aceptación, implementación y difusión del producto técnico” (Salas 2007a, P. 226), cuyo prestigio es reconocido y que garantizará un proceso de aprobación del estándar establecido de previo, el cual es participativo, transparente y pretende la imparcialidad. Esta organización se encargará también de la revisión periódica y mantenimiento

de cada estándar a su cargo. Ejemplo de estas organizaciones son ISO o W3C, entre otras (en la doctrina se conoce como estándares “de iure”, a los estándares tecnológicos cuyo proceso de formación es como el descrito, sin importar si son abiertos o no; en contraposición con los “de facto”, que se caracterizan por tratarse de una norma técnica propia de una empresa o sector industrial, que adquiere el carácter de estándar a partir de su popularidad y masificación en el mercado. Al respecto ver Salas 2007a, Pp. 225-233).

2. El estándar es público, cualquiera que se interese en conocerlo y examinar sus fundamentos lo puede hacer. Para garantizar esta característica, en los casos en que su acceso no puede ser gratuito completamente, la organización encargada del estándar puede cobrar un precio simbólico, que no represente un peligro para la libre difusión de este.

3. La propiedad intelectual en la formación del estándar y por ende, de los principios inventivos o las manifestaciones de ideas creativas que en el estándar se involucran, no son objeto de ningún tipo de restricción o cobro posterior a cualquier industria o desarrollador que desee utilizarlo para su creación. Este punto ha sido polémico, en el tanto las industrias cuyos desarrollos se fundamentan en estándares propietarios -en especial en países que como los Estado Unidos, permiten patentar el *software*-, cuestionan la

imposibilidad de cobrar regalías sobre sus aportes en caso de que participen en la formación de estándares abiertos o en la eventualidad de publicar los suyos propios.

4. Ligado directamente con el punto anterior, la reutilización del estándar por diversos sectores de la industria tecnológica o por cualquier desarrollador individual que así lo desee, no puede ser restringida de forma alguna; de modo que el cobro de sumas millonarias por concepto de la tutela de derechos de propiedad intelectual en manos de terceros titulares, riñe directamente con la definición y concepción de los estándares abiertos, cuál es la garantía del acceso -tanto a quien desee utilizarlo como base de su creación, como por aquel usuario cuyo dispositivo funcione e interopere con otros, gracias a los estándares abiertos- (Para ahondar en el tema de los estándares abiertos, véase: Salas 2007a, Pp. 218-245; Tarrés 2003, Pp. 118-122).

## **1.2. Gobierno electrónico.**

El estudio sobre el tema de interoperabilidad que en esta investigación se desarrolla, carecería de sentido si no determina en que área de las actividades humanas vinculadas

con procesos tecnológicos se analizará su influencia, con especial atención a sus implicaciones en el ámbito jurídico.

### **1.2.1. Concepto.**

Por Gobierno Electrónico se entiende “el uso de las TIC en las administraciones públicas, asociada a cambios en la organización y nuevas aptitudes del personal, con el objetivo de mejorar los servicios públicos y procesos democráticos, y reforzar el apoyo a las políticas públicas” (European Commission 2006; traducción libre). De igual manera, la CEPAL, citando a Gil García y Luna Reyes, le define como “la selección, implementación y uso de tecnologías de información y comunicación en el gobierno para la provisión de servicios públicos, el mejoramiento de la efectividad gerencial, y la promoción de valores y mecanismos democráticos, así como el desarrollo de un marco regulatorio que facilite iniciativas que usan información de forma intensiva y fomente la sociedad del conocimiento” (Gil García 2006; en CEPAL 2007b, P. 24).

En el mismo sentido, la División de Tecnologías de Información y Comunicación para el Desarrollo del Departamento de desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) entiende por Gobierno Electrónico “la habilidad de los gobiernos

para proveer servicios de forma electrónica, aumentando la eficiencia de la gestión pública y mejorando los servicios a los ciudadanos en un marco de transparencia, y no simplemente de procedimientos electrónicos tradicionales” (Rodal 2003, P.3).

Por su parte, el profesor uruguayo Andrés Saravia, hace una mención de conceptos y elementos constitutivos que definen al gobierno electrónico, expresando lo siguiente:

“Los conceptos de E-Gov varían notablemente dependiendo de la región que los aplique. Así por ejemplo, una de las definiciones primarias sería:

*“El uso de Tecnología para facilitar el intercambio de Información y la provisión de Servicios”.*

Para otros, el concepto se complementa con otros elementos, y se definiría así:

“El uso de Tecnología para facilitar el intercambio de Información y la provisión de Servicios acompañado de una política gerencial y normativa que asegure una mayor coordinación e integración de actividades de las Tecnologías de la Información y Comunicación (ICT/TIC)” [El Gobierno Electrónico PEGE-LAC, página 3].

(...)

Esto se acompaña de los siguientes puntos que deben ser tenidos en cuenta por un Gobierno:

1. La creación de una Oficina Coordinadora.
2. La existencia de un marco regulatorio y normativa dedicada de ámbito nacional.
3. La generación de Contenido puramente Digital.
4. Una Estructura para las Tecnologías de la Información y Comunicación, adecuada a las mismas.
5. La creación de Centros o Nodos de Información.

Pero, además, ¿existe otro factor que justifique inversiones millonarias en Tecnología de la Información (IT)? La respuesta es sí, porque se obtiene mayor eficiencia, y la respuesta también es afirmativa, porque la inversión en Gobierno Electrónico, también es devuelta gracias al ahorro a gran escala mediante la supresión de otros medios costosos de comunicación (Ejemplo, el papel)” (Saravia 2006, Pp.152-153, resaltado es del original).

Es importante hacer notar que en la doctrina usualmente se confunde los conceptos de Gobierno Electrónico, Gobernabilidad Electrónica y Administración Electrónica; pero lo más aceptado ha sido dejar de lado la discusión al optar por una definición amplia de Gobierno Electrónico (En este sentido ver Delpiazzo 2006, Quintero 2009, CEPAL 2007b, entre otros). De este modo, se asimila la Gobernabilidad y el Gobierno Electrónico entendiéndolos como sinónimos, en el marco de las definiciones antes abordadas, concibiendo la Administración Electrónica por su parte, como el ofrecimiento de servicios electrónicos a los ciudadanos por parte de las administraciones públicas, en las distintas áreas de la función pública (En este sentido, Salas 2007, P. 115, da una importante definición, refiriéndose al Gobierno Electrónico, pero que en este estudio se aproxima más al concepto de Administración Electrónica, concibiéndole como “poner a disposición de los ciudadanos, por medios virtuales y redes públicas, el acceso, al menos, a los procesos y servicios que el Estado y sus instituciones normalmente prestan por medios físicos, así como la divulgación de la información general de carácter público, en formato digital, que debe dar a conocer a aquéllos, con miras a hacer más eficiente, transparente, económica e inmediata la gestión pública”).

Hay que dejar claro desde ahora, que el Gobierno Electrónico no es simplemente la incorporación de las TIC's en los procesos administrativos, conlleva una concepción más integral, en el tanto “se refiere en general al uso que las instituciones gubernamentales

hacen de las TIC, y que poseen el potencial de transformar las relaciones entre los gobernantes y los ciudadanos, las empresas, y otros niveles de gobierno. Estas tecnologías pueden dirigirse a diversos fines: optimizar los servicios gubernamentales hacia los ciudadanos, proveer nuevos servicios, incrementar la transparencia de las acciones del gobierno, mejorar las interacciones entre los gobiernos, las empresas y las industrias, incrementar la eficiencia y la capacidad de respuesta de los funcionarios gubernamentales, empoderar a los ciudadanos a través de mayor acceso a la información, disminuir los costos, combatir la corrupción, y contribuir al desarrollo nacional y local (...). De manera similar al comercio electrónico, que permite a las empresas efectuar transacciones más eficientemente con otras empresas (B2B) y acerca los clientes a las mismas (B2C), el e-gobierno se orienta a facilitar y tornar menos costosas, más transparentes, más fáciles y más efectivas las interacciones entre gobierno y ciudadanos (G2C), gobiernos y empresas (G2B), y entre diferentes agencias gubernamentales (G2G)". (Finkelievich 2005, P.7).

Así las cosas, al enfrentar la coyuntura que representa el Gobierno Electrónico "debe tenerse en cuenta que ésta no supone únicamente un cambio tecnológico, sino que se trata de un cambio cultural, organizativo y también jurídico. No consiste en abordar exclusivamente un cambio organizativo de las administraciones públicas, sino que la evolución de la administración electrónica es un auténtico cambio institucional que, por



ello, requiere tener en cuenta tanto las normas formales como las informales que la rigen. Por ello, generalmente aquellos proyectos de administración electrónica que únicamente han perseguido dotar tecnológicamente a las Administraciones públicas generalmente han fracasado” (Cerrillo 2006a, P. 28; en el mismo sentido ver Palomar 2007, Pp. 31-32).

Por lo anterior, un concepto de Gobierno Electrónico limitado a la incorporación de tecnología en los procesos de las administraciones públicas o a la oferta de servicios electrónicos del Estado, definitivamente no es representativo de lo que este abarca, puesto que correctamente comprendido, vincula no únicamente a la Administración Pública y sus prestaciones en función de los ciudadanos, sino que también incorpora aspectos como la articulación de los procesos entre entidades del sector público, así como la mejora de la eficiencia dentro y entre estas, promueve la transparencia en las actuaciones estatales y la participación ciudadana tanto democrática como efectiva; del mismo modo que integra a las organizaciones privadas como otro actor de relevancia en las interrelaciones con las administraciones, procurando su incorporación en la gestión de servicios, facilitando el flujo de información entre ambos sectores cuando esto corresponda, contribuyendo en la creación de redes y comunidades conjuntas que apoyen el crecimiento local y regional, por ende, sirve de catalizador del desarrollo económico, entre otras.

En específico a lo que atañe a esta vinculación entre Administración Pública y sector productivo, corresponde destacar la importancia de la incorporación de las organizaciones privadas en tres ámbitos: como beneficiarias de las ventajas de una gestión pública ágil y eficiente, tanto en los trámites propios a su actividad principal como también en el rol de oferentes de servicios varios para colaborar con los órganos del Estado -a través de la participación en plataformas como el famoso “Chile Compra”, ahora denominado “Mercado Público”, o su joven colega costarricense “Merlink”-; como proveedoras en el área de las TIC para proveer servicios tecnológicos a las dependencias públicas; así como también, formando parte de una sinergia para la integración de servicios público-privado, donde las fronteras entre lo estatal y lo empresarial serán cada día más tenues, y en las que el ciudadano llegará a constituirse en el mayor beneficiado. En esta línea de pensamiento, Francisco Salas nos ilustra al señalar:

“Igualmente, si se considera la importancia de la participación del sector privado en el desarrollo de soluciones y su relación con las entidades públicas, tendremos un nivel de interacción entre el gobierno electrónico y la población civil que logrará cumplir con el deseo de inclusión social, pues todos estos sectores son participantes de la experiencia y no simples espectadores. En otras palabras, el gobierno

electrónico se construye no sólo desde el Estado sino también mediante la incorporación de las personas, las organizaciones civiles y empresas privadas, dado el aporte fundamental que pueden efectuar y por ser ellos los destinatarios naturales de los servicios que se prestarán de manera remota” (Salas 2007, P. 123).

Retomando lo anteriormente analizado, el Gobierno Electrónico viene a redefinir las relaciones de la Administración Pública con los ciudadanos y con las organizaciones privadas, se trata de una nueva forma de gestión pública centrada en la satisfacción del usuario, aprovechando los instrumentos que la sociedad de la información le provee, como lo son la vasta oferta de dispositivos tecnológicos y el acceso a la red de internet, para tomar no solamente sus capacidades técnicas sino también aprovechar la oportunidad para mejorar la eficiencia en los procesos administrativos, en la relación con los ciudadanos y con el ya mencionado sector productivo, con una visión orientada a las necesidades de estos como clientes de los servicios públicos, con derecho a informarse de las actuaciones de la Administración y ejercer una participación efectiva en los asuntos de gobierno que sean de su interés.

La perspectiva señalada, es compartida por Alfaro, quien opina que el gobierno electrónico, al incorporar las TIC a los procesos de la Administración Pública, “permiten el intercambio de información y servicios por la vía electrónica, mejorando e

incrementando la relación y comunicación entre gobierno-ciudadano, gobierno-empresa y al interior del mismo gobierno. EL GE [Gobierno Electrónico] incluye de esta forma componentes tecnológicos, como también elementos culturales y de gestión de información” (Alfaro 2005, P. 14).

En esta línea de pensamiento contempla la Comisión Europea el cambio de paradigma que el Gobierno Electrónico significa para la gestión pública, en cuanto esta “se refiere a la modernización de la Administración Pública con el uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). El potencial del Gobierno Electrónico es enorme en el tanto se pueda mejorar los procesos internos del sector público, la experiencia de ciudadanos y empresas cuando interactúan con la Administración Pública y los procesos democráticos, por ejemplo, habilitando el incremento de la participación de los tomadores de decisiones (...) El Gobierno Electrónico sugiere que la Administración Pública debe explorar el cambio en su modus operandi. Más específicamente, pretende abandonar el modelo burocrático, que está caracterizado por la descomposición funcional, sustituyéndolo por un modelo colaborativo donde todas las autoridades públicas están trabajando juntas para llenar de mejor forma sus necesidades (incluyendo un mejor gobierno y servicios, mayor eficiencia y efectividad en los procesos internos, etc.)” (European Commission 2006, P. 4; traducción libre. Al respecto ver también Rincón 2003, Pp. 127-130).

Indica Faustino Montes de Oca, refiriéndose a los indicadores que permiten catalogar como exitoso el impacto del gobierno electrónico en una sociedad, los siguientes tres pilares:

**“Relevancia de las aplicaciones y servicios en línea:** el contenido en línea debe mejorar la condición de vida de los ciudadanos, a la vez que hace más eficiente la relación con las empresas, facilitando su interacción con el gobierno. El contenido en línea debe ayudar a solventar problemas reales de los ciudadanos y las empresas.

**Satisfacción de los ciudadanos y las empresas:** Los ciudadanos y las empresas deben estar convencidos de que la inversión en tecnología que hace el gobierno rinde resultados convenientes a sus intereses. Esto se da usualmente como consecuencia de: la reducción sustancial de los costos de operación por transacciones; el aumento en la disponibilidad, variedad y calidad de los servicios y procesos menos burocráticos y eficientes (...).

**Preservación de la confianza del público:** El gobierno debe procurar resguardar la confianza del ciudadano y las empresas tomando medidas que protejan efectivamente las transacciones en línea y la privacidad de la información que el público ha escogido depositar electrónicamente” (Montes de Oca, en Monge 2002, P.154.

Subrayado es del original).

Muestra de una conceptualización acorde a los términos antes mencionados, se rescata en la definición que contiene el Instructivo Presidencial 005-2001 del Gobierno de Chile, según la cual el Gobierno Electrónico consiste en “...el uso de las tecnologías de información y comunicaciones que realizan los órganos de la administración para mejorar los servicios e información ofrecidos a los ciudadanos, aumentar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público, así como la participación de los ciudadanos” (SEGPRES 2001, P. 1). Este instrumento ha servido como herramienta clave para el impulso que en la materia se ha observado en el Gobierno Chileno, determinando además lo siguiente:

1. Los ámbitos que comprenden los proyectos de gobierno electrónico, a saber: atención al ciudadano, buen gobierno y desarrollo de la democracia; lo cual coincide con la clasificación que mayoritariamente se abarca en la doctrina respecto al tema, que en resumen abarca las áreas de: i) oferta de servicios electrónicos a los ciudadanos, ii) rediseño, reformulación y modernización de los procesos administrativos con la introducción de TIC's y iii) promoción de mecanismos tecnológicos de participación ciudadana y transparencia de la gestión pública (SEGPRES 2001, Pp. 1-2. Al respecto ver también CLAD 2007, Pp. 6-7; CEPAL 2007b, P. 16; entre otros).

2. Los principios orientadores para los proyectos de Gobierno Electrónico en la Administración Pública Chilena: i) transformador, ii) al alcance de todos, iii) fácil de usar, iv) mayor beneficio, v) seguridad, privacidad y registro, vi) rol del sector privado, vii) desconcentración y ix) competencia electrónica (SEGPRES 2001, Pp. 2-3).

En cuanto al establecimiento de principios en la materia, es también de relevancia mencionar que la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico formula otro listado de principios informadores respecto del tema, los cuales son complementarios y del mismo modo aplicables -tanto en Chile como en Costa Rica, por ser ambos países signatarios de dicho instrumento-, entre los que destacan: i) Igualdad, ii) Legalidad, iii) Conservación, iv) Transparencia y Accesibilidad, v) Proporcionalidad, vi) Responsabilidad y vii) Adecuación Tecnológica (CLAD 2007, Pp. 8-10).

3. La comprensión del avance en el campo del Gobierno Electrónico como un proceso evolutivo, que conste de las siguientes fases: i) presencia, ii) interacción, iii) transacción y iv) transformación (SEGPRES 2001, P.3; en el mismo sentido se manifiesta la mayoría de la doctrina, por ejemplo Delpiazzo 2006). De una manera

más amplia -aunque con énfasis en el desarrollo de sitios web de la Administración-, se plantean las siguientes etapas evolutivas:

“Las necesidades de información y servicios se han hecho más complejas con el correr del tiempo y con la evolución de las TICs. Una aproximación a la evolución de estas necesidades en las organizaciones de gobierno, consta de las siguientes seis etapas (ver por ej. [Vara03]), donde –por la época del reporte--hay un énfasis natural en sitios Web:

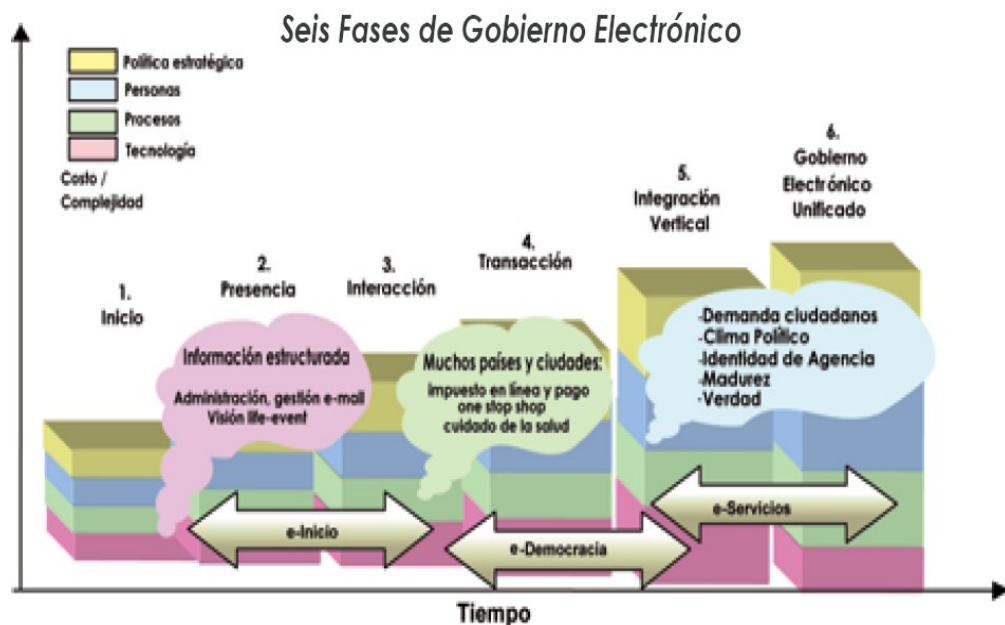
1. Inicial: Representa el estado en que hay sistemas informáticos en las reparticiones, pero sólo se usan internamente. Asimismo, la comunicación electrónica solamente existe al interior de la repartición.
2. Información ("Presencia"): En esta fase los servicios tienen la capacidad de proveer información sobre su acción al ciudadano, es decir, existe información en línea. Sin embargo, el contacto se realiza por teléfono o correo (no e-mail); el sitio Web es muy elemental.
3. Interacción ("Interacción"): Considera comunicaciones simples entre el servicio y el ciudadano, y la incorporación de esquemas de búsqueda básica; permite, por ejemplo, la descarga de archivos y formularios, y el uso de correo electrónico para comunicarse con la repartición que ofrece el servicio.



4. Interacción en dos vías ("Transacción"): Incluye una interacción electrónica bidireccional entre el ciudadano y el Servicio, en forma alternativa a la atención presencial en las dependencias del organismo. Incluye autenticación, procesamiento de formularios, etc.

5. Integración Vertical Interna ("Transformación"): En esta fase el servicio es transaccional, la interacción es personalizada (por ej. decisión, entrega y eventualmente pago).

6. Gobierno Electrónico Unificado: Supone el que las redes y/o prestaciones de servicios a disposición en las instituciones públicas y de los ciudadanos, están interconectadas. En particular supone la existencia de una Ventanilla Única para la realización de cualquier trámite por parte de los ciudadanos" (Ochoa 2009, P.21-22). Ver ILUSTRACIÓN 2. Seis Fases de Gobierno Electrónico.



#### ILUSTRACIÓN 2. Seis Fases de Gobierno Electrónico.

Fuente: Navarro, Esteban. Interoperabilidad en Chile Compra, presentación en II Taller Interoperabilidad e Intranet Gubernamental REDGEALC-BID-CEPAL. San José, Costa Rica, 3-4 de mayo de 2007.

Los conceptos antes enunciados, junto a otros instrumentos regulatorios, son indicadores del importante esfuerzo realizado y el avance que el Estado de Chile posee en cuanto a normatividad en materia de Gobierno Electrónico, la cual se constituye en un pilar para el desarrollo actual y futuro de políticas públicas sobre esta temática por parte de la Administración Pública Chilena; caso que lamentablemente no se repite en muchos de los países de Latinoamérica, incluida Costa Rica (Al respecto, existe también visiones críticas de lo realizado en Chile sobre la materia; al respecto se puede consultar lo mencionado por Salas 2007a, P.269, citando posiciones no del todo favorables o que señalan debilidades a las políticas públicas del Estado Chileno sobre el tema).

#### **1.2.2. Evolución del Gobierno Electrónico.**

En la evolución histórica del Estado como forma de organización política, este nuevo siglo viene aparejado de la introducción de las TIC en la ejecución de las funciones

gubernamentales con la finalidad de un mejor cumplimiento con los fines públicos asignados a la Administración Pública.

Así, ya desde finales de la década del ochenta y la totalidad de los años noventa, es posible recordar la progresiva sustitución de las máquinas de escribir por computadores como herramienta diaria de trabajo, tanto en las dependencias públicas como en las empresas u otras formas de organización del ámbito privado. Pero lo cierto es que el cambio a una computadora para las labores tradicionales de oficina fue sólo el comienzo, una fase inicial de “informatización”, pues si bien las inmensas posibilidades que la sociedad de la información provee para potenciar la organización del trabajo se desvelan diariamente, el descubrimiento de estas capacidades es relativamente reciente.

Es de este modo como podemos observar que en el último lustro de los años noventa se conoció las funcionalidades comerciales de internet y por ende, la capacidad de brindar servicios en línea, incluyendo los servicios públicos (sobre el caso de la Administración pública chilena, ver: Gutiérrez 2006, P.4). Al respecto Poggi y Riverti describen la importancia del desarrollo de sistemas informáticos en los entes públicos y la expansión de la red de internet, en el proceso de evolución del Gobierno Electrónico, al expresar:

“A mediados del siglo XX, pueden rastrearse las primeras iniciativas de informatización de algunos organismos estatales; particularmente, en las áreas de defensa y administración tributaria. Ello ocurrió en forma simultánea al nacimiento de la tecnología informática en los años 60. Sin embargo, no sería hasta los años 90, que se masificaría el acceso a sistemas informáticos ricos en funcionalidad, simples de utilizar y disponibles sobre extensas redes de comunicaciones de datos. La simplicidad de uso es crítica, ya que las interfaces gráficas basadas en conceptos intuitivos han sido determinantes en la expansión de la computación personal.

(...) Sin embargo, dichas etapas han constituido una condición necesaria para entender la velocidad con que se han obtenido algunos resultados en la generalización de los servicios informáticos, tanto en su diseño y características, como en la velocidad de su implantación a partir de la World Wide Web (WWW). Dicho proceso no hubiese sido tal de no contar, ya en estado operativo, con organizaciones y sistemas de manejo de información en un grado avanzado de madurez, tecnológica y operativa. A partir de la expansión de la tecnología informática como herramienta para el procesamiento de la información, prácticamente la totalidad de los Estados pusieron a disposición de sus ciudadanos diversos servicios informáticos, en general constituidos por publicación de actos

de gobierno, informaciones normativas o novedades administrativas” (Poggi 2008a, P.29-30; en el mismo sentido ver Valenti 2004, P.4).

Como es fácil anticipar, los pioneros en el desarrollo para ofrecer servicios mediante internet lo fueron las organizaciones en el sector privado, en específico las empresas en el ámbito comercial. Ante la evidente explosión de los sistemas de información en línea y el ejemplo del comercio electrónico, los gobiernos tomaron nota de este desarrollo y siguieron el ejemplo.

De este modo, es posible calificar la introducción de las TIC en los servicios públicos y por ende, las etapas incipientes del gobierno electrónico, como una clara manifestación del movimiento de Modernización del Estado que recorrió el mundo en las últimas tres décadas. Respecto de este último, se le conoce como una serie de políticas públicas que buscan constantemente la mejora en la prestación de los servicios públicos, de una forma más inclusiva y participativa de los ciudadanos -al menos en los Estados democráticos-, rediseñando y mejorando los procesos administrativos, pero también buscando impactar las funciones que se ejercen desde el ámbito político y la mentalidad de los funcionarios, con un cambio en pos de la eficiencia y una perspectiva de la gestión pública centrada en la satisfacción del usuario (ciudadano, empresa, organización no gubernamental, etc.). Se trata de “...un mejoramiento sistemático e inducido en el desempeño operacional del

sector público. Mejorar las organizaciones públicas y la administración gubernamental en términos de su economía, productividad, eficiencia y efectividad” (Caiden 1991, citado por Araya 2009a, P.2).

Con el objeto de obtener los resultados deseados en los procesos de Modernización, una de las fórmulas más utilizadas por el sector público, ha consistido en tomar herramientas exitosas del ámbito privado, para aplicarlas a la gestión pública; tal es el caso de la introducción de la tecnología en los servicios estatales. La incorporación de las TIC en la gestión del sector público es una de las manifestaciones o propuestas de la tendencia conocida como “Nueva Gestión Pública”, impulsora de los procesos de modernización estatal reseñados, en el marco de las reformas conocidas como de “segunda generación” y que comprenden la aplicación a la Administración Pública de ideas y herramientas innovadoras, extraídas usualmente de prácticas exitosas en el sector privado, con la finalidad de hacer más transparentes y eficientes las políticas públicas, así como la actividad y estructura del Estado en general (al respecto véase: Schröder 2001, López 2003, Araya 2009b, entre otros).

En un contexto de rezago en el servicio público y poca credibilidad de parte de los ciudadanos, el gobierno de los Estados Unidos enfrentaba a finales de los noventa un proceso de modernización estatal, por lo que aprovechando la fuerte industria

tecnológica del país y la alta penetración en redes de comunicación para incorporarse a las iniciativas que ya en Europa nacían. Así, tenemos como el primer antecedente en el que se hace referencia oficial al término Gobierno Electrónico, al que realiza el ex Vicepresidente de los Estados Unidos, Al Gore, quien en diciembre de 1999 dicta la “e-Government Directive”, directriz en la que propugna por poner el poder al servicios de los ciudadanos y las comunidades, de modo que para efectos del documento dictado por el Gobierno de los Estados Unidos, se entiende el concepto de Gobierno Electrónico como “facilitar el acceso, uso y generar impacto, mediante el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, de los ciudadanos, organizaciones y Gobierno a información, servicios y/o diálogo con la Administración Pública en todos los niveles jerárquicos, organizacionales y territoriales” (mencionado en Rivera 2003, Pp. 77-79; Sepúlveda 2006, P.10).

De aquella fecha a los tiempos actuales, los avances en materia de Gobierno Electrónico varían entre los diferentes países, pero es indiscutible que los Estados líderes en la materia comparten dos características: son naciones con altos índices de productividad y cuentan con infraestructuras tecnológicas altamente desarrolladas -por ejemplo, grandes potencias como: Inglaterra, Canadá, Estados Unidos o Corea; o economías más pequeñas como: Nueva Zelanda o Estonia, todos los anteriores ubicados en los primeros veinte puestos del ranking de Gobierno Electrónico del 2010

(Organización de las Naciones Unidas 2010, P.60); a nivel de integración regional, los planes y políticas de la Unión Europea-. En este último aspecto, los servicios de gobierno electrónico de punta incluyen innovaciones en materia de computación en la nube, la implementación de esquemas de *open government* y *open data*, desarrollo de aplicaciones para redes sociales y gobierno móvil -o "*m-government*", consistente en acercar los servicios públicos electrónicos mediante la telefonía celular- y por supuesto, plataformas de interoperabilidad que funcionan en torno al concepto de ventanilla única -también llamado *one-stop-shopping*-, como lo es el objeto de análisis de esta Tesis.

Estos ejemplos son prueba de los beneficios que la tecnología trae en la realización de los fines de gobierno, pero ante todo son claras muestras de la evolución de ese nuevo concepto revolucionador de la Administración Pública: el Gobierno Electrónico, entendido como el conjunto de políticas públicas que utilizan herramientas tecnológicas, incorporando paulatinamente estas en los procesos administrativos y poniendo sus bondades al servicio de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración -visión centrada en el ciudadano y sus derechos- (al respecto, véase Saravia 2006, Pp.14-15), tendiendo a una mayor participación efectiva y directa de estos, en las decisiones políticas y gubernamentales que les afectan.



### **1.2.3. Aspectos principales.**

Como bien se indicó previamente, el gobierno electrónico nace como manifestación de la Modernización del Estado, trayendo una práctica exitosa del ámbito privado para su aplicación mediante la introducción de herramientas tecnológicas en los procesos de la Administración Pública y lograr así, más eficiencia en la prestación de servicios públicos y un acercamiento mayor con los ciudadanos, así como con los actores del sector productivo. Estaremos entonces, ante políticas públicas de gobierno electrónico cuando en estas se cumplan los siguientes tres elementos principales: (i) rediseño y mejoramiento de procesos administrativos, (ii) incorporación de tecnologías de la información y comunicación en las labores, procesos y servicios públicos, y (iii) se busque la inclusión de mayor participación democrática de los ciudadanos en las decisiones políticas-gubernamentales.

#### **1.2.3.1. Mejoramiento de procesos públicos internos.**

Aunque la referencia textual al gobierno electrónico nos lleve de entrada a pensar en una forma de gobernar con o mediante las tecnologías, lo cierto es que los primeros pasos de un proyecto de esta índole no requiere necesariamente de equipos o herramientas tecnológicas, sino de poner manos a la obra para estudiar las labores que se

realizan y ante todo, estar dispuestos a cambiar y mejorar lo que se hace cotidianamente, implique esto añadir tecnología o no.

De este modo, un buen proyecto de gobierno electrónico examinará de entrada los procesos administrativos que se ejecutan, diagnosticará las debilidades y fortalezas de estos, señalará cuales pasos son indispensables y cuales son repetitivos o simplemente no agregan ningún valor adicional y finalmente, podrá determinar en qué etapas y mediante cuáles herramientas será provechoso incorporar tecnologías de la información y comunicación en el proyecto, de modo que sea posible optimizar los resultados que se obtendrán de los procedimientos administrativos involucrados en el proyecto.

Al respecto, en el documento “Manual.gob” se hace referencia al mejoramiento de procesos públicos para la aplicación de políticas de gobierno electrónico, explicando lo siguiente:

“Muchos de los servicios que ofrece hoy la administración pública se gestionan bajo unos criterios operativos obsoletos y redundantes. Las iniciativas de gobierno electrónico para ofrecer servicios on-line representan una oportunidad ideal para mejorar esta situación de obsolescencia y deben ir más allá del puro desarrollo tecnológico (...) Los proyectos de gobierno electrónico deben empezar con un

esfuerzo de reingeniería o de simplificación de procesos, según el caso, orientado a mejorar la gestión de los servicios haciéndolos más sencillos, más ágiles y con menores costes de operación” (Valenti 2004, Pp. 40-41).

Como bien se observa, un proyecto de gobierno electrónico que no de inicio con el análisis y rediseño de procesos, hace de la inversión y aplicación de tecnología en los servicios públicos una apuesta por demás costosa y de muy improbable éxito; en el tanto un procedimiento complejo, desordenado o que simplemente está planeado para su realización sin cuestionarse que beneficios, en términos de eficiencia, traerá a la organización de las tareas administrativas, no es más que la adición de un moderno y elegante equipo tecnológico cuyos frutos dudosamente serán rentables a los objetivos de eficiencia y satisfacción del usuario que busca la Administración.

#### **1.2.3.2. Incorporación de tecnología a los procesos administrativos y oferta de servicios públicos electrónicos.**

Realizado el análisis y rediseño para la mejora de los procesos, las políticas públicas de gobierno electrónico y sus proyectos específicos, conllevan como elemento distintivo la incorporación de TIC en los procesos administrativos para lograr mayor eficiencia en los resultados para la ciudadanía.

De este modo, la introducción de la tecnología puede llegar a conocerse o no por los usuarios de los servicios, pero en definitiva deberá redundar en un beneficio para ellos. En este sentido, en un buen proyecto gobierno electrónico, el beneficiario de un servicio de la Administración lo que observará es un mejor resultado en la prestación que el recibe, sin importar si llega a darse cuenta de que se incorporó una mejora tecnológica o no, simplemente será provechoso para él -bien sea por ahorro de tiempo o en movilización, u otras formas de ganancia en la relación administrativa-.

Ahora bien, en definitiva el rol que el elemento tecnológico juega en el gobierno electrónico será definido y tomará una mayor trascendencia según la etapa de desarrollo en que cada Estado se encuentre. A pesar de esto, la conjunción entre los procesos administrativos y tecnológicos tiene hoy en día una gran adaptabilidad y en vista de las experiencias que los países desarrollados ya han avanzado, permiten un acoplamiento adecuado en un tiempo relativamente menor y evitando de antemano obstáculos que otros debieron sortear en las primeras oportunidades. Al respecto, el autor colombiano Erick Rincón indica que “El gobierno electrónico permite a los países en proceso de tecnificación la opción de ponerse al mismo nivel de los tecnificados, siempre y cuando se aprovechen las nuevas tecnologías, lo que les permitiría avanzar en el proceso de adecuación infraestructural; toda vez que las primeras transformaciones efectuadas en

las administraciones tecnificadas no se requieren en la medida que no sean indispensables y se pueda hacer el salto a las tecnologías de punta sin necesidad del proceso de evolución, adelantado por determinadas administraciones, puesto que se conocen de antemano las implicaciones que conlleva, así como las falencias con las que éstas cuentan” (Rincón 2006, P. 312).

En este contexto, como es posible vislumbrar, para que sea posible ofrecer servicios electrónicos, el factor tecnológico crítico lo constituye el acceso, tanto a los equipos tecnológicos como a las redes de telecomunicaciones, en especial a la red internet. El primero de los factores indicados, es hoy en día un tema solucionado de una forma relativa, puesto que la gran oferta de computadores y dispositivos electrónicos capaces de comunicarse e intercambiar información entre sí, hace que los precios de su costo sean accesibles para una parte muy considerable de la población, masificando el acceso a estos, por lo que su popularidad y masividad les convierte en una oportunidad inmejorable para el ofrecimiento de servicios por parte de la Administración.

El otro aspecto lo es el de las redes de telecomunicaciones (o redes de datos). Al respecto, una red de datos se puede definir de la siguiente forma:

“Una red de telecomunicaciones se comprende tradicionalmente como la vinculada con telefonía fija, posteriormente con telefonía celular y servicio de acceso a internet; en algunos casos, puede incorporarse los servicios de televisión, televisión por cable y radio. Con la llegada del fenómeno de la convergencia digital, es decir, la posibilidad de empaquetar los servicios, documentos y señales en formato digital, ha permitido evolucionar al concepto que la Unión Europea define en el artículo 2 letra a) de la Directiva 2002/21CE del Parlamento Europeo y del Consejo, como *“red de comunicaciones electrónicas”* como *“los sistemas de transmisión y, cuando proceda, los equipos de conmutación o encaminamiento y demás recursos que permitan el transporte de señales mediante cables, ondas hertzianas, medios ópticos u otros medios electromagnéticos con inclusión de las redes de satélites, redes terrestres fijas (de conmutación de circuitos y de paquetes, incluido Internet) y móviles, sistemas de tendido eléctrico, en la medida en que se utilicen para la transmisión de señales, redes utilizadas para la radiodifusión sonora y televisiva y redes de televisión por cable, con independencia del tipo de información transportada”*. (Unión Europea 2002).

En razón de lo expuesto, la red de comunicaciones electrónicas, es un componente clave de nuestra sociedad moderna y las expectativas de los usuarios en ella están aumentando a medida que se hace más importante. Los servicios suministrados por

la red de comunicaciones electrónicas se están convirtiendo en cruciales en muchos aspectos de nuestra vida diaria; por ejemplo, al enlazar y comunicar usuarios ubicados en cualquier parte del mundo de forma inmediata, enviar información financiera entre instituciones de dos países, enviar señales de televisión de un país a otro; ...” (Apú 2009, P.23; resaltado es del original).

Conforme a lo explicado, en los tiempos actuales el concepto adecuado a utilizar lo es el de “red de comunicaciones electrónicas”, el cual se entiende como las redes que *“se construyen con el objetivo de prestar servicios de comunicaciones, de muy diversa naturaleza, a los usuarios que se conectan a ellas y, así, muchas de las redes que hoy existen pueden ofrecer voz, datos e imágenes con la calidad de servicio deseada, en base a incorporar en la misma una combinación de tecnologías que hacen posible disponer de un gran ancho de banda y una alta capacidad de comunicación”* (Huidobro 2006, P.1; citado por Apú 2009, Pp.23-24; resaltado es del original).

De este modo, el reto para el desarrollo de los planes y estrategias de gobierno electrónico en Latinoamérica, va más ligado a garantizar el acceso a equipo e interconectividad, así como a la obtención de los recursos económicos que brinden sostenibilidad al desarrollo de estos factores, que a las dificultades técnicas y de diseño organizativo, pues es factible avanzar en la materia a partir de los modelos y

experiencias de otros Estados que ya han recorrido el camino que se pretende transitar, siendo que el fantasma que acecha no es de incapacidad del capital humano ni tampoco la falta de conocimiento adquirido (*know-how*), sino es más bien el de la sostenibilidad económica a futuro de los proyectos y la exclusión social que se genera a partir de la brecha digital -entre ciudad y regiones, o de la población que se mantiene al margen de la tecnología y conectividad-.

Así las cosas, es indudable que el elemento determinante para el salto cuantitativo en la demanda de servicios electrónicos lo ha sido el desarrollo de la red internet y su disponibilidad, visto que como elemento globalizado que permite la ubicuidad en las interrelaciones, las vinculaciones ciudadano – Estado y empresa – Estado, se convierten en otras más de las opciones a explorar. Por lo tanto, al contar con la posibilidad del acceso a internet, la adición de herramientas o equipo tecnológico puestos al servicio de los usuarios, abre las posibilidades de impacto de las políticas de gobierno electrónico cada vez mayores y progresivas, según se ubique en una fase informativa, interactiva, transaccional o transformadora.

Es posible concluir entonces que, la oferta de servicios electrónicos a los usuarios, en el tanto conlleve un beneficio para estos, a partir de optimizar los procesos administrativos y la consecuente incorporación de tecnología, es un factor clave para la



identificación de una iniciativa de gobierno electrónico y en especial, una evidencia del progreso que en la materia ostente un Estado, conforme a la etapa de desarrollo en que se ubiquen sus prestaciones tecnológicas al ciudadano.

### **1.2.3.3. Participación democrática, transparencia y rendición de cuentas públicas.**

Este aspecto de las iniciativas de gobierno electrónico es hasta la fecha, el elemento de más difícil cumplimiento o si lo vemos desde otra perspectiva, el aspecto que más se desdeña en el planeamiento y ejecución de los proyectos; pero en definitiva su omisión, voluntaria o no, en la ejecución de políticas públicas puede traer serias implicaciones para la Administración. Ya en el año 2002, señalaba Montes de Oca que:

“Así como la tecnología no es un fin en sí misma, tampoco lo es un verdadero gobierno electrónico al poner toda la información posible en cada sitio Web de cada institución pública. En efecto, el gobierno electrónico debe también permitir ofrecer a los ciudadanos oportunidades de expresarse y de ser escuchados efectivamente. Más allá de un sitio Web con mucha información, el ciudadano espera un gobierno interactivo” (Montes de Oca, en Monge 2002, P. 153).

No es fácil determinar si la carencia de mecanismos de participación y transparencia de la actuación pública para los usuarios por parte de las dependencias administrativas, ocurre por la dificultad técnica que pueda conllevar el paso de la información a las personas, por la falta de interacción y transacción con los usuarios en un nivel mayor de retroalimentación o sí más bien, se trata del desprecio de los gobiernos y autoridades políticas, al menos en nuestra realidad latinoamericana, hacia la publicidad de sus actuaciones y decisiones, ante el temor de ser cuestionados por la ciudadanía e inclusive cargar con las responsabilidades que a partir de su desempeño se deriven.

Las razones por las que se presenta la situación explicada pueden ser muy diversas, pero no son justificantes, pues el entorno social y tecnológico se presta para una realidad con canales de comunicación abiertos y transparencia en el accionar público, muy distinto a lo que hoy ocurre. Nunca en la historia se había presentado una oportunidad para vincular por varias vías y con tal inmediatez a ciudadanos y Administración, como la que las TIC presentan en tiempos actuales -utilizando tanto la informática como las telecomunicaciones-. Queda en manos de las autoridades de gobierno y de la sociedad civil, luchar por la apertura real de estos espacios comunes de colaboración y comunicación.

Lamentablemente, este escenario de pluralidad en los medios de comunicación con la Administración Pública no es lo que se vive en materia de Gobierno Electrónico, al menos no en nuestra Latinoamérica, pues mientras tanto los Estados Unidos y Europa avanzan rápidamente en la incorporación de políticas integrales de Open Government, en busca de una nueva forma de relacionarse con los ciudadanos, más abierta, más transparente, más participativa y colaborativa. Lo cierto es que a pesar de lo real de este fenómeno en nuestros países, si este aspecto no se evidencia en las iniciativas de gobierno electrónico, estamos llamados a concientizar a la ciudadanía aquellos que tenemos conocimiento de estas obligaciones -al igual que debemos de actuar en consecuencia en temas como la defensa del consumidor en materia comercial-. Esto es de la mayor trascendencia en el tanto, es innegable que las tecnologías actuales permiten una mayor exposición e interacción pública, razón por la que, si se hace necesario buscar los mecanismos tecnológicos y legales para proteger de mejor manera la privacidad de las personas, por la otra cara, también es imperativo implementar las medidas que permitan a los ciudadanos contar con una mayor transparencia y publicidad de los actos de la Administración, así como de las actuaciones de sus funcionarios.

### **1.3. Rol de la Interoperabilidad en el Gobierno**

#### **Electrónico.**

Una vez que se cuenta con claridad respecto de lo que representan la interoperabilidad y el gobierno electrónico, en el contexto de la sociedad de la información como realidad actual, corresponde ahora examinar las relaciones que entre ambos aspectos se presentan, la relevancia que la vinculación entre ellas reviste, así como vislumbrar posibles escenarios que en un futuro, se espera no muy lejano, impliquen beneficios para ciudadanos, sector productivo y Administración Pública.

#### **1.3.1. Aspectos preliminares.**

Hoy día, la interoperabilidad es clave en el desarrollo de diversos proyectos que buscan la agilización de trámites, a través de la integración de procesos de diversas administraciones públicas que entre sí deben interoperar, tanto respecto de la información que los órganos y entidades intercambien, como respecto de la interconexión de redes y sistemas tecnológicos; así como de modo principal, en la prestación eficaz y eficiente de servicios electrónicos a los usuarios, preferentemente desde una plataforma única que les interconecte. Bien resume este planteamiento Cerrillo i Martínez, al plantear de manera concisa la idea de como “Mediante las tecnologías de la información y la comunicación, las Administraciones públicas pueden

crear portales a través de los cuales los ciudadanos se relacionan con las Administraciones públicas independientemente de los órganos competentes para tramitar los procedimientos en los que estén interesados”. (Cerrillo 2006a, P. 32; esto es conocido como servicios a través de “ventanilla única” o “*one-stop-shopping*”).

En un sentido que complementa lo señalado, la Declaración de Interoperabilidad de Valencia, define la interoperabilidad en función de su relación con el Gobierno Electrónico, indicando lo siguiente:

“... La interoperabilidad es un elemento multidimensional, que integra los aspectos técnico, semántico, organizativo, jurídico y cultural, exigiendo la existencia de equipos humanos especializados y multidisciplinares dentro de las administraciones y el fomento de grupos de trabajo interadministrativos y de órganos de composición mixta público-privada de interoperabilidad.

El elemento clave para que la interoperabilidad sea real es el factor humano. Es fundamental la formación y la especialización de las organizaciones y de los responsables y empleados públicos, orientando su gestión y acción burocrática y pública hacia la coordinación, la interoperabilidad y hacia la compartición de tecnología, información y conocimiento...” (citada en Acero 2009).

Ahora bien, para que la relación entre Interoperabilidad y Gobierno Electrónico genere una efectiva integración entre servicios públicos y las entidades que los ofrecen, esta deberá estar basada en una serie de principios rectores. Diversos autores se refieren a este punto, entre los cuales destacan las ideas fundamentales contenidas en el documento “Bases para una Estrategia Iberoamericana de Interoperabilidad” y que se resumen a continuación:

- El principio de igualdad: “aplicado a la interoperabilidad implica que el uso de medios digitales no debe generar restricciones o limitaciones para los ciudadanos que decidan relacionarse con las Administraciones Públicas por otros medios (...)”.
- El principio de accesibilidad: “se refiere al respeto a las necesidades especiales de las personas con discapacidades, así como a la facilidad de uso de los servicios públicos gubernamentales en los que participen diferentes agentes (...)”.
- El principio de legalidad: “se concreta en el mantenimiento general de las garantías jurídicas dentro de los intercambios digitales de la misma manera que suceden en el medio físico. La interoperabilidad entre

diferentes Administraciones Públicas no deja de requerir un estricto cumplimiento de la normativa aplicable en cada caso, de forma que todos los actores implicados en las interacciones en Internet dispongan de una efectiva protección de sus derechos, siendo asimismo responsables de todas sus acciones dentro de esta dimensión digital (...).”

- El principio de privacidad: “en el ámbito de la interoperabilidad supone una atención central a las cuestiones de privacidad que derivan de la colaboración entre diferentes Administraciones Públicas y de la relación con los ciudadanos (...)”. En criterio del suscrito, este principio es más amplio, en cuanto lo que se reconoce es el derecho a la autodeterminación informativa de la persona y a partir de este, la protección de los datos personales y la garantía a los derechos fundamentales de la persona; por lo que la tutela de este principio es al respeto de los derechos de la persona en el tratamiento de su información personal en los servicios públicos que se integran a través de la plataforma de interoperabilidad.
- El principio de responsabilidad: “(...) Considerando la colaboración de diferentes Administraciones Públicas en procesos administrativos o en la prestación de servicios públicos por medios digitales, cada una de ellas

deberá responsabilizarse de sus propias actuaciones, facilitando que se rindan cuentas ante los ciudadanos por los actos realizados en esta dimensión telemática de la misma manera que de los llevados a cabo por medios tradicionales (...)

- El principio de adecuación tecnológica: (...) la interoperabilidad requiere la promoción de estándares abiertos y del *software* libre, de cara a garantizar la seguridad y la sostenibilidad del Gobierno electrónico en el futuro. Con ello se debe evitar cualquier limitación en el derecho de los ciudadanos a elegir las tecnologías que desee para relacionarse con las Administraciones Públicas. De hecho, se debe prever el desarrollo de diferentes dispositivos digitales y electrónicos de acceso, como el computador, la televisión digital terrestre, los teléfonos celulares, así como otros que puedan aparecer, de manera que el acceso quede garantizado independientemente de los desarrollos tecnológicos futuros realizados por cada país”.
- El principio de proporcionalidad: “implica requerimientos de seguridad adecuados a la naturaleza de la relación que se establezca con el sector público dentro de entornos de colaboración entre diferentes Administraciones Públicas (...)”. Este principio debe entenderse en un



contexto de equilibrio entre la seguridad de la información y las obligaciones de coordinación y colaboración entre organizaciones, en el marco de los procesos administrativos con el objetivo de brindar servicios públicos electrónicos integrados.

- El principio de conservación: “supone la garantía de que los datos, información y comunicaciones por medios telemáticos conservan las mismas condiciones de mantenimiento que por medios tradicionales. En los procesos interoperables de Gobierno electrónico, todos los agentes intervinientes se responsabilizarán de que la conservación se lleva a efecto de la mejor manera posible, teniendo en cuenta sus particularidades, así como entendiendo los diferentes requerimientos nacionales en esta materia”.
- El principio de reutilización: parte de la base de “generar repositorios compartidos que permitan la reutilización de componentes que colaboren en la interoperabilidad entre las Administraciones Públicas y el desarrollo de acuerdos regionales de colaboración (...). Además, se facilitará la cesión de derechos de propiedad intelectual de aplicaciones para ponerlas a disposición de diferentes Administraciones...”. En este sentido, quien escribe considera también la posibilidad de mantener las

fuentes de información sin necesidad de integrarlas en grandes bases de datos, pero con una garantía de acceso a la información pertinente a cualquier dependencia autorizada para solicitarlo, estableciendo para estas únicamente los requisitos y condiciones necesarias para tutelar efectivamente los derechos de las personas.

- El principio de eficiencia: “hace referencia a que las organizaciones que conforman el sector público de los países deben garantizar la existencia de procesos y soluciones a los problemas de los ciudadanos de una manera económicamente lo más óptima posible y ofreciendo los resultados esperados. Lo anterior debe consolidarse mediante la prestación de servicios interoperables que se fundamenten en la generación de economías de escala ligadas a inversiones compartidas, esfuerzos coordinados y soluciones replicables” (Tomado de: Criado 2010, Pp. 10-12. Por su parte, Poggi 2008c, Pp. 35-41, plantea una categorización distinta de los principios que rigen la relación entre Interoperabilidad y Gobierno Electrónico, enumerando los siguientes postulados: a) Foco en la Sociedad, b) Subsidiaridad -cada instancia deberá resolver las medidas propias para integrar sus procesos-, c) Vulgaridad -en cuanto a divulgación y apropiabilidad de las herramientas

por los usuarios-, d) Neutralidad tecnológica, e) Multilateralidad y f) Asincronía y Asimetría -gradualidad y respeto a diferencia entre organizaciones-).

Como se observa, la interoperabilidad es clave en el desarrollo tecnológico hoy en día, por lo que en materia de gobierno electrónico su rol es también trascendental para el avance las políticas públicas y la productividad de los Estados. De esta forma, al contar con claridad en relación al aspecto conceptual, corresponde ahora también abordar cómo lograr la integración efectiva de la interoperabilidad en la actividad pública.

Como bien se ha explicado previamente, el mejor entorno para el crecimiento de la interoperabilidad se da cuando esta se basa en la utilización de estándares abiertos por parte de todos los actores que intervienen en los procesos tecnológicos. De este modo, el Estado puede contribuir para alcanzar mejores condiciones de interoperabilidad si se adoptan políticas públicas de Gobierno Electrónico que fomenten el uso de estándares abiertos en la sociedad y estableciendo estos como norma general en la interacción con la Administración -con las consecuentes ventajas para garantizar el acceso a todos los usuarios, eliminando barreras de discriminación tecnológica-.

En relación con la idea antes dicha, los planes, directrices y normas en materia de tecnología adoptadas en la Unión Europea, sintetizan muy bien el imperativo vínculo que existe entre interoperabilidad y estándares abiertos en el marco del Gobierno Electrónico, lo cual se ilustra en el párrafo siguiente:

“En efecto, la adhesión a estándares abiertos parece el único camino para facilitar que los diversos actores puedan participar utilizando sus opciones tecnológicas preferidas, sin verse condicionados a la utilización o adquisición de entornos tecnológicos concretos, a la vez que se facilita una mayor concurrencia en el mercado. La citada Comunicación de la Comisión sobre Interoperabilidad reconoce que los estándares, especificaciones e interfaces abiertos son cruciales para la interoperabilidad; y cuando el Plan de Acción eEurope 2005 encomendó a la Comisión Europea la elaboración del Marco Europeo de Interoperabilidad, declaró que éste se basaría en normas abiertas” (Ministerio de Administraciones Públicas de España 2006, P.28; citado en Salas 2007, P. 248).

Es importante acotar que, lamentablemente en el EIF versión 2.0, publicado en diciembre de 2010, la comisión Europea cedió a las presiones de la industria tecnológica

que basa su desarrollo en estándares propietarios, evitando así utilizar el término estándares abiertos en el documento, modificando este por términos imprecisos y ambiguos -como por ejemplo: especificaciones abiertas- y dejando el peso de la determinación en el rol que juegan las organizaciones desarrolladoras de estándares -las cuales, no en todas las ocasiones son capaces de garantizar el cumplimiento con los requisitos que un estándar abierto, según el propio EIF en su primera versión, debe cumplir para ser considerado como tal-. Lo anterior, conlleva un retroceso en el tanto que los Estados podrán implementar soluciones tecnológicas basadas en estándares propios de una empresa o conglomerado de estas, el cual, además de atentar contra la neutralidad tecnológica -entendida en su acepción más amplia-, puede ser causa de una complicación en la interconexión de los sistemas de información de los distintos miembros de la Unión Europea -dependiendo del estándar cerrado que utilicen sus proveedores de tecnología-; pero ante todo, podría originar discriminación tecnológica en contra de aquellos ciudadanos cuyas terminales y dispositivos no sean interoperables con aquel estándar que el proveedor de la Administración utiliza -se privilegia el interés privado y las prácticas más simplistas para las entidades públicas, por sobre el interés público, representado en la accesibilidad e interoperabilidad para todos los ciudadanos, razón de ser de los servicios públicos que se prestan-.

En relación con las posibilidades que un Estado tiene respecto de la aplicación de estándares abiertos que garanticen la interoperabilidad, el Gobierno de Chile ha incorporado en las propuestas programáticas de la nación en materia tecnológica, un concepto denominado imparcialidad tecnológica informada, que el autor Francisco Salas define como: “la Política pública que busca lograr, entre otras cosas, la interoperabilidad de sistemas informáticos y el acceso ciudadano a los servicios del gobierno electrónico mediante la adquisición de productos que incluyan estándares abiertos, pero procurando siempre respetar al máximo los principios jurídicos de igualdad, no discriminación y libre concurrencia entre diferentes tecnologías y programas informáticos” (Salas 2007b. Según este autor la imparcialidad tecnológica informada es un estadio superior al principio de neutralidad tecnológica; a pesar de lo anterior, el tratamiento que algunos autores dan a este último postulado, inspirados en instrumentos normativos europeos como por ejemplo la Ley 11/2007, de Administración Electrónica en España, incorpora en su concepción el derecho de accesibilidad y la utilización de estándares abiertos para alcanzar la neutralidad tecnológica, por ejemplo ver: Acero 2009. En un sentido similar, véase la definición de neutralidad tecnológica que se realiza en el artículo 2 inciso a) del Proyecto de Ley de la República de Costa Rica, que se tramita bajo expediente N° 17.046).

El tema de la utilización de estándares abiertos como mecanismo para fomentar la interoperabilidad fue explicado en un apartado anterior y sirve como estandarte para fundamentar el principio de imparcialidad tecnológica informada, pues en el se conjuga bien la neutralidad tecnológica, entendida esta como “la aplicación del principio de igualdad (y los que de él se derivan) en las contrataciones públicas que garantiza a los participantes que el Estado no se inclinará o favorecerá una tecnología en particular sobre otra al momento de demandar o decidir la adquisición de un bien o servicio” (Salas 2007a, P.204), aspecto de suma importancia pues la provisión de equipo y aplicaciones tecnológicas definirá las grandes líneas que sobre la materia siga la Administración Pública en el rediseño de sus procesos y la prestación de los servicios públicos electrónicos; esto sumado a la aspiración máxima de acceso a la información pública por los usuarios y al intercambio interoperable de estos datos entre administraciones, ciudadanos y el sector productivo, lo cual sólo es alcanzable cuando el factor determinante en el abastecimiento de bienes y servicios tecnológicos lo constituye el libre acceso y la interoperabilidad.

De conformidad con el planteamiento anterior, una correcta política pública de Gobierno Electrónico que considere entre sus principios la imparcialidad tecnológica informada, incorporará acciones que propendan a fomentar la interoperabilidad a través del uso de estándares abiertos. Algunas de estas propuestas pueden ser las siguientes:

- Aplicación de estándares abiertos de interoperabilidad para posibilitar la integración en el ámbito técnico.
- Elaboración de un marco, manual o diccionario semántico, en que se definan los términos y lenguajes sobre los que las entidades involucradas basen su comunicación e interacción.
- Creación de un directorio de servicios a ofrecer al usuario, fundamentado en un proceso previo de rediseño y mejoramiento de los procedimientos, reduciendo pasos innecesarios e integrando las acciones de cada entidad participante, en pos de alcanzar mayor eficiencia en el aspecto organizacional.
- Desarrollar un programa de capacitación a los funcionarios públicos -en especial los técnicos en materia tecnológica y los tomadores de decisión-, para que conozcan las opciones y ventajas que trae a la Administración Pública la utilización de estándares abiertos -disminución de costos, interoperabilidad, aumento en la eficiencia, etc.), considerando estos aspectos para el desarrollo y contratación de soluciones tecnológicas.



- Fomento a las pequeñas industrias locales del sector para que trabajen en el marco de los estándares abiertos y demás supuestos de la interoperabilidad, compitiendo al lado de las empresas proveedoras de servicios tecnológicos más consolidadas, siempre en un ambiente de libre competencia, que se logra a partir del respeto a principios de igualdad, no discriminación y libre concurrencia.

Finalmente, también es de importancia aclarar desde ya que en el presente apartado se aborda esta temática de manera general, prescindiendo expresa e intencionadamente del examen del papel de la interoperabilidad en el gobierno electrónico desde el ámbito jurídico, puesto que este aspecto medular de esta investigación será retomado y profundizado al analizar las implicaciones de un proyecto de interoperabilidad, como la plataforma integrada de servicios electrónicos, desde la perspectiva del Derecho Público y la Administración del Estado.

### **1.3.2. Factores críticos de éxito de la interoperabilidad en el gobierno electrónico.**

Una vez que se ha dejado claro que las iniciativas y políticas públicas en materia de gobierno electrónico deben propender a etapas de cada vez mayor interacción

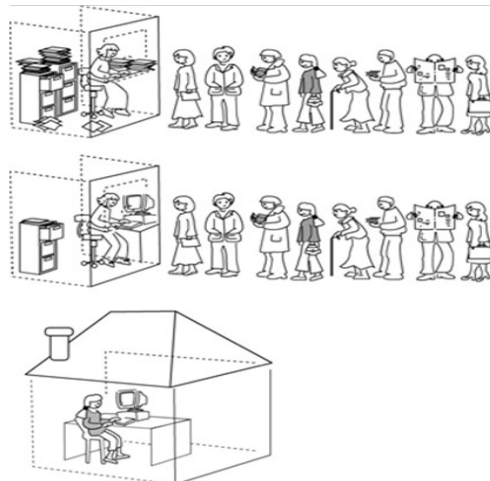
interoperable entre el ciudadano y el Estado, es también evidente la necesidad de que esos trámites sean cada día más expeditos, para lo cual es palpable la ventaja que representa para el ciudadano el comunicarse con menos interlocutores cada vez que efectúe un trámite. Lo descrito favorece y potencia de igual manera la relación entre Sector Productivo y Administración Pública.

Desde esta perspectiva, así como ya confiere un beneficio para el usuario el no tener que presentarse físicamente a una dependencia para realizar un trámite, en virtud de que puede realizarlo remotamente mediante la utilización de un dispositivo electrónico; del mismo modo, una etapa de mayor avance y retribución en favor del ciudadano lo es la posibilidad de que la Administración unifique sus trámites en menor cantidad de gestiones e interlocutores, de manera que en casos en que requería de acceder a distintos sitios web y efectuar dos o tres requerimientos de previo a conseguir el resultado final deseado, pueda ahora mediante una sola tramitación y a través de un único portal de internet alcanzar el objetivo que se proponía. Al respecto, Eduardo Poggi, caracteriza la interoperabilidad en los sistemas que brindan servicios en el Sector Público como aquellos que cumplen con los principios de Simplificación Registral y Ventanilla Única, los cuales define de la siguiente manera:

- “El principio de Simplificación Registral propone que: si el Sector Público ya dispone de un dato no puede volver a solicitarlo, independiente del organismo que lo haya recuperado.
- El principio de Ventanilla Única propone que: el Sector Público debe presentarse como una única entidad, independiente de su estructura interna y sus divisiones políticas, territoriales o estatutarias” (Poggi 2008b, P. 2).

Los dos postulados explicados se presentan de manera evidente al ciudadano, en una especie de fenómeno desconocido para un usuario habituado a realizar largas visitas a distintas dependencias, presentando ante ellas infinidad de documentación, usualmente propia de otras instituciones estatales, cumpliendo el referido rol de “Mensajero del Estado”. Es este ciudadano el que de pronto es sorprendido por una plataforma tecnológica, la cual le permite acudir a un único portal para realizar una gestión que en otro momento pudo requerir su disposición de tiempo, desplazamiento y los costos de estos; quien desconoce que detrás de aquella maravilla se encuentra una integración de los servicios basada en la interoperabilidad como eje fundamental. Ver ILUSTRACIÓN 3. El Fin del Gobierno Electrónico.

## El Fin del Gobierno Electrónico



T0. Punto de partida

T1. Eficiencia

T2. **Interoperabilidad**

### Principios

1. Gobierno al alcance de todos desde cualquier parte
2. No pedir al ciudadano información que ya está en registros de gobierno
3. Calidad de servicios homogénea en todas las agencias de gobierno

### ILUSTRACIÓN 3. El Fin del Gobierno Electrónico.

Fuente: Moreno, Hernán. El Fin del Gobierno Electrónico, CEPAL, 2007; tomado de presentación Moreno Escobar, Hernán. Libro Blanco de Interoperabilidad de Gobierno Electrónico para América Latina y el Caribe, en II Taller Interoperabilidad e Intranet Gubernamental REDGEALC-BID-CEPAL. San José, Costa Rica, 3-4 de mayo de 2007.

De lo antes explicado, podemos desprender como la interoperabilidad se vincula con el desarrollo del gobierno electrónico, tal como si se tratará de un compañero silencioso en el avance de los proyectos, al cual se debe dar su debido reconocimiento en la definición de prioridades normativas y de las políticas públicas de la materia, dejando que realice su trabajo de coordinación detrás de las redes, equipos y procesos

administrativos, a modo de ese director de la obra que unifica esfuerzos y criterios para la obtención más eficiente de los resultados esperados.

En esta línea de pensamiento, con el propósito de satisfacer los objetivos del proceso, la interoperabilidad y el gobierno electrónico necesitan concordar con ciertos criterios a los que se hace referencia como “factores claves en el éxito de la relación entre interoperabilidad y gobierno electrónico”. Al establecer la lista de requerimientos, se combina los factores contenidos en: a) los gestores del proyecto y b) los aspectos normativos, técnicos y financieros. Ver CUADRO 1. Factores claves en el éxito de la relación entre interoperabilidad y gobierno electrónico.

CUADRO 1. Factores claves en el éxito de la relación entre interoperabilidad y gobierno electrónico.

Factores claves en el éxito de esta relación entre interoperabilidad y gobierno electrónico		
<b>Gestores del proyecto</b>	<b>Gobernantes</b>	El compromiso con las políticas públicas de gobierno electrónico y en específico, con la definición y aplicación de un marco de interoperabilidad para el Estado y las administraciones públicas, con visión y estrategia de integración de los procesos, en beneficio del desarrollo político, económico y social del país. Este compromiso implica la toma de decisiones y

**Factores claves en el éxito de esta relación entre interoperabilidad y gobierno electrónico**

		<p>asignación de obligaciones para conseguir los objetivos planteados.</p>
	<p align="center"><b>Organizaciones participantes</b></p>	<p>El contribuir al mejoramiento de los procesos e interrelación, en afán de mejorar los servicios y/o trámites que se ofrecen al usuario; coordinando esfuerzos de forma colaborativa e intercambiando información con el objetivo de integrar los procesos públicos, considerando siempre los derechos fundamentales de los ciudadanos en el tratamiento de su información personal.</p>
	<p align="center"><b>Ciudadanos</b></p>	<p>El obtener el mejor aprovechamiento de la plataforma de interoperabilidad, de acuerdo con sus necesidades y expectativas, garantizándose el principio de igualdad y de acceso a los servicios públicos. En consecuencia, está facultado a exigir el respeto a sus derechos de autodeterminación informativa, protección de sus datos personales y de relacionarse eficientemente por medios electrónicos con la Administración.</p>

**Factores claves en el éxito de esta relación entre interoperabilidad y gobierno electrónico**

<p><b>Aspectos normativos, técnicos y financieros</b></p>	<p align="center"><b>Leyes y regulaciones</b></p>	<p>El establecimiento de los términos legales y normativos necesarios para permitir, coordinar y regular el intercambio de información entre los organismos del Estado y las administraciones públicas. En especial regulaciones respecto de temas como: protección de datos personales, derecho de acceso a los servicios electrónicos, determinación de estándares técnicos y de competencias en la coordinación del intercambio de información, procedimiento administrativo electrónico, firma electrónica, entre otros.</p>
	<p align="center"><b>Condiciones tecnológicas</b></p>	<p>La implementación de una metodología que fundamente la implementación de la plataforma de interoperabilidad, a partir de la utilización de estándares abiertos en la construcción y rediseño de los procesos públicos integrados, garantizando el acceso y la participación de los usuarios conforme al principio de igualdad.</p>

Factores claves en el éxito de esta relación entre interoperabilidad y gobierno electrónico		
	<b>Recursos económicos</b>	La asignación de recursos financieros de acuerdo con las necesidades y requerimientos del proyecto de Interoperabilidad, con una perspectiva de vinculación con los esfuerzos del sector productivo.

En síntesis para lograr el éxito en un proyecto de plataforma de interoperabilidad de servicios públicos electrónicos, es clave tomar en cuenta aquellos factores que giran alrededor de su planificación y ejecución estratégica, de modo que se logre generar la sinergia entre tecnología, gobierno y usuarios, asegurando alcanzar las metas propuestas.

### **1.3.3. Beneficios de la implementación de la Interoperabilidad en el Gobierno Electrónico.**

A partir de lo ya indicado, la implementación de iniciativas en materia de interoperabilidad para la integración de procesos tecnológicos en el sector público, derivarán en una serie de beneficios para los diversos actores involucrados en estos; de modo que sea posible identificar de forma específica el valor que genera según sea el



grupo de interés al que se refiera, a saber: la Ciudadanía, la Administración Pública y el Sector Productivo.

Los beneficios de ésta implementación se muestran en la CUADRO 2. Beneficios de la implementación de la Interoperabilidad en el Gobierno Electrónico.

CUADRO 2. Beneficios de la implementación de la Interoperabilidad en el Gobierno Electrónico.

Grupo	Beneficio	Finalidad
<b>Ciudadanía</b>		
	Simplificación de trámites	Sólo recurre a la ventanilla única para solicitar el servicio.
	Trámites y/o Servicios a menor costo y tiempo	Por ejemplo, en Chile la iniciativa de Mercado Público (gestión de compras públicas: contrataciones directas, licitaciones, entre otros) y en Costa Rica el proyecto de Emisión de Licencias de Conducir y Pasaportes (emisión, renovación, reposición).
	Garantizar la Seguridad y Transparencia	Se asegura la protección de los datos personales y se entrega sólo la información que compete al usuario, de acuerdo con la normativa correspondiente.
	Acceso a los servicios públicos	Puede acudir a servicios públicos electrónicos de manera pronta y eficiente. Servicios que son entregados dónde y cuándo se necesitan.
	Respuesta eficiente y entrega oportuna de los servicios y/o trámites	El ciudadano se siente satisfecho por un servicio ágil y confiable.
	Garantizar la continuidad de los servicios	Servicios 24/7, los 365 días al año.
	Interacción con un sólo interlocutor	Disminución de intermediarios (tanto en el entorno físico como en el virtual).
	Mejora regulatoria	Se refleja en mayor agilidad al

<b>Grupo</b>	<b>Beneficio</b>	<b>Finalidad</b>
		recibir el servicio.
	Mayor variedad de medios	Permite mayores opciones para obtener un servicio oportuno.
	Satisfacción del ciudadano	Se entrega el servicio de acuerdo con sus expectativas (ágil, oportuno y eficiente).
<b>Administración Pública</b>		
	Garantizar la Seguridad y Transparencia	Se garantiza la protección de los datos personales y demás derechos del ciudadano, al entregar sólo la información que compete al usuario, de acuerdo con la normativa correspondiente. Se asegura la integridad de la información y la infraestructura tecnológica de la Administración. Resulta en un beneficio de la imagen de la Administración Pública para con la sociedad.
	Respuesta eficiente y entrega oportuna de los servicios y/o trámites	Se brinda un servicio eficiente, maximizando el uso de los recursos y dejando una buena imagen en el usuario.
	Implementación de controles de calidad y soluciones automatizadas	Mejora continua en la gestión pública, tomando en consideración los cambios tecnológicos y el uso eficiente de los recursos, al mismo tiempo que aumenta su productividad, visibilidad e integridad.
	Desarrollo estratégico en las organizaciones	Estarán en capacidad de maximizar los beneficios y capitalizar las oportunidades, exigiendo mejores beneficios de las inversiones.
	Definir y administrar los niveles de servicio	Permite obtener información para cumplir de mejor forma con los requerimientos de los usuarios.
	Administrar los recursos	Se aprovecha los recursos de la mejor manera, de modo que se integra y coordina los recursos organizacionales, tales como; personas, materiales, dinero, tiempo, espacio, etc., para

Grupo	Beneficio	Finalidad
		alcanzar los objetivos definidos de la manera más eficaz y eficiente posible.
	Garantizar la continuidad de los servicios	Servicios 24/7, los 365 días al año.
	Unificación de procesos	Permite la integración de una cartera de productos que se ofrecen a los ciudadanos, por parte de la Administración en su totalidad (no por cada una de las instituciones o dependencias). Se genera más información detallada y que sirva de guía para continuar y mejorar la interoperación en los procesos, considerando, entre otros: fases e interacciones, flujos de trabajo de procesos, qué se produjo, quién lo realizó.
	Fortalecimiento de la credibilidad en la gestión de la Administración Pública	Se restaura y fortalece la confianza ciudadana en las instituciones y en sus gobiernos.
	Mejora regulatoria	Se refleja en mayor agilidad al ofrecer el servicio.
	Ganancias en eficiencia y efectividad	Mejora la utilización de la información y el manejo de procesos de trabajo.
	Mejora las competencias personales, técnicas y profesionales de los funcionarios	Se adquiere mayores conocimientos, habilidades y destrezas. Además, se fortalece el trabajo en equipo.
	Fortalece la democracia y por ende el desarrollo de la cultura	Permite mayor confianza con el ciudadano y aumenta la transparencia en la toma de decisiones.
<b>Sector Productivo</b>		
	Trámites y/o Servicios a menor costo y tiempo	Por ejemplo, en Chile la iniciativa de Mercado Público (gestión de compras públicas: contrataciones directas, licitaciones, entre otros) y en Costa Rica el proyecto de Creación de Empresas (disminución en el tiempo y trámites para la formalización de una Empresa, incorporando la

Grupo	Beneficio	Finalidad
		posibilidad de trámites electrónicos).
	Garantizar la Seguridad y Transparencia	Se obtiene información y servicios electrónicos confiables y seguros de la Administración, facilitando la gestión empresarial.
	Respuesta eficiente y entrega oportuna de los servicios y/o trámites	La organización ve satisfechas sus expectativas respecto de los requerimientos que realiza ante la Administración. En el rol de colaborador de la Administración, se brinda un servicio eficiente, maximizando el uso de los recursos y las inversiones, dejando una buena imagen en el cliente.
	Implementación de controles de calidad y soluciones automatizadas	Mejora continua en la gestión empresarial y facilita la integración con los procesos públicos.
	Desarrollo estratégico en las organizaciones	La confiabilidad de los resultados obtenidos de su intervención en los procesos públicos le permite maximizar los beneficios y capitalizar las oportunidades, exigiendo mayores rendimientos de las inversiones.
	Definir y administrar los niveles de servicio	En el rol de colaborador de la Administración, permite obtener información para cumplir de mejor forma con los requerimientos de los usuarios.
	Administrar los servicios de terceros	Se asegura que los servicios provistos a terceros cumplan con los requerimientos de calidad exigidos.
	Administrar los recursos	Se aprovecha los recursos de la mejor manera, de modo que se integra y coordina los recursos organizacionales, tales como; personas, materiales, dinero, tiempo, espacio, etc., para alcanzar los objetivos definidos de la manera más eficaz y eficiente posible.
	Garantizar la continuidad de los servicios	Servicios 24/7, los 365 días al año.

Grupo	Beneficio	Finalidad
	Interacción con un sólo interlocutor	Disminución de intermediarios (tanto en el entorno físico como en el virtual).
	Unificación de procesos	Pone a su alcance una cartera de productos ofrecidos por parte de la Administración en su totalidad (no por cada una de las instituciones o dependencias), respecto de los cuales se puede involucrar tanto como beneficiario o como colaborador de la Administración para brindar estos servicios (llegando en una fase avanzada hasta la integración de procesos privados-públicos).
	Mejora regulatoria	Se refleja en mayor agilidad al recibir el servicio.
	Opciones de participación en la gestión de los procesos	Se involucra para colaborar en la gestión pública, mediante alianzas estratégicas o la formalización de otra clase de vínculos (concesiones de servicio público o subcontrataciones).

De esta forma, se puede visualizar que el uso de la interoperabilidad en servicios electrónicos para la ejecución de actividades propias del Estado y de la administración pública, promete cambiar radicalmente el concepto que hoy tienen los ciudadanos y empresas de los servicios que estos prestan, posibilitando que la reinención de los mismos sea posible a través del Gobierno Electrónico.

#### **1.3.4. La interoperabilidad como factor esencial de desarrollo del Gobierno Electrónico.**

A manera de conclusión de este apartado y contrastando la información obtenida en las secciones anteriores, es preciso hacer notar los amplios beneficios que para usuarios, sector privado y Estado se derivan de la incorporación de tecnologías fundamentadas en la integración de servicios y la aplicación de interoperabilidad en la actividad de la Administración. Afirma Poggi que: “La interoperabilidad puede ser vista como la emergencia a resolver para asegurar los avances en GE [Gobierno Electrónico], buscando un Estado al servicio de la sociedad” (Poggi 2008c, P. 97).

Lo anterior permite incluso atreverse a aseverar que la interoperabilidad se ha convertido hoy en día, en el elemento clave para el desarrollo próximo en materia de Gobierno Electrónico -en conjunto y fuertemente asociado con el fenómeno de la computación en la nube-.

Ya en el año 2002, Montes de Oca vislumbraba lo que sería una especie de interoperabilidad en la Administración Electrónica para Costa Rica, expresando lo siguiente:

“En una etapa posterior de madurez del gobierno electrónico, las instituciones podrían compartir información en forma segura, haciendo innecesario que el ciudadano o la empresa presente información como fotocopia de cédula personal o jurídica, orden patronal, estados financieros, cuentas bancarias, constancias de salario, constancias de matrimonio, títulos profesionales y demás papelería requerida en ciertos trámites burocráticos. Lo anterior llevaría necesariamente al ahorro de papel y tiempo del ciudadano y evitaría los fraudes por falsificación de documentos” (Montes de Oca, en Monge 2002, Pp. 154-155).

Así, es posible aseverar que las plataformas de interoperabilidad se convierten hoy en día en el motor principal para impulsar políticas de Gobierno Electrónico de avanzada en Latinoamérica, al constituir la opción real y menos costosa para el desarrollo integral de la Administración Electrónica -entendida esta como la oferta de servicios públicos electrónicos a los ciudadanos-, cara más visible por el ciudadano de las políticas públicas en materia de Gobierno Electrónico, pues si bien otras iniciativas son de impacto considerable -como lo puede ser promover la incorporación de tecnologías con el sector productivo, fomentar las experiencias en el área del teletrabajo o la búsqueda de mecanismos eficientes de participación democrática-, su alcance es usualmente sectorizado y de menor exposición ante el grueso de la población.

La meta entonces debe fijarse en progresar continuamente en la integración de los procesos y servicios públicos hasta incorporar todo el catálogo de instituciones y prestaciones que se ofertan a los ciudadanos, de manera gradual pero consistente; rediseñando, mejorando e integrando los procedimientos; coordinando, colaborando y compartiendo información entre administraciones, y generando una sinergia que permita que las demás áreas del Gobierno Electrónico, igualmente estratégicas pero a veces no tan evidentes a la ciudadanía, tomen un mayor impulso y desarrollo, lo cual derivará además otros efectos positivos como un posible cambio en la percepción popular respecto de la Administración Pública en cuanto a reducción de la burocracia en los trámites públicos, así como la probable disminución del gasto público asociado a brindar más y mejores servicios públicos electrónicos.

Una vez estudiados los conceptos básicos respecto a interoperabilidad y gobierno electrónico, se debe realizar un análisis del significado y alcances de los proyectos de plataforma integrada de servicios electrónicos, con el propósito de establecer las relaciones entre estas iniciativas, interoperabilidad y gobierno electrónico, lo cual se visualizará en el siguiente capítulo.



\*  
— —

## **CAPÍTULO 2. PLATAFORMA INTEGRADA DE SERVICIOS ELECTRÓNICOS PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

Los Estados que sobreviven en este planeta globalizado del siglo XXI, lidian hoy en día con uno de sus tantos dilemas de subsistencia: como llevar sus servicios a ciudadanos y organizaciones privadas de la forma más eficiente con recursos escasos, de modo que todos sean satisfechos y su imagen no se derrumbe un poco más ante la opinión pública. Una tarea de enormes dimensiones afrontan los líderes y gobernantes. Para coadyuvar en esta mejora de la gestión pública, las políticas de gobierno electrónico y en específico, la incorporación de la interoperabilidad como factor de desarrollo, tienen un inmenso potencial de desarrollo, en razón de que la implementación de tecnologías en estos campos es capaz de derribar barreras de tiempo y espacio, que en otras condiciones juegan en contra de las necesidades de los ciudadanos y las buenas prestaciones de servicios por parte de la Administración Pública.

El mejor ejemplo para ilustrar lo indicado, lo es el del Gobierno de Estonia -ya referido con anterioridad-, un país con crudos inviernos y condiciones climáticas desfavorables en gran parte del año, que a partir de la adecuada utilización de las TIC en el Gobierno Electrónico, implementando interoperabilidad a sus procesos, logra llevar los servicios públicos mediante las redes de datos a sus ciudadanos, quienes evitan desplazarse en aquella compleja situación geográfica y climática, recibiendo como premio adicional, el ahorro de tiempo y la certeza de haber logrado los resultados esperados en su gestión.

Acorde con las ideas esbozadas, corresponde ahora profundizar en el análisis de las iniciativas conocidas como “Plataformas Integradas de Servicios Electrónicos”, sustentadas en la aplicación de interoperabilidad para la unificación y coordinación de procesos, desarrolladas en este caso en el ámbito del sector público y de los servicios que este provee, tanto a ciudadanos como a organizaciones del sector privado y por ende, se entienden estos proyectos amparados en el marco de las políticas públicas de Gobierno Electrónico de cada Estado.

Previo a iniciar el análisis, se aclara desde ahora, que el presente estudio se aboca únicamente al examen de las experiencias chilena y costarricense en el desarrollo de proyectos de plataformas de servicios públicos integrados -conocidas también como

plataformas de interoperabilidad-, aun cuando se tuvo como referencia varias iniciativas de plataformas de interoperabilidad, como es el caso de los proyectos e-GIF de Gran Bretaña, e-PING en Brasil o la Intranet Gubernamental de Colombia; así como proyectos de integración regional, tal como el Marco Europeo de Interoperabilidad de la Unión Europea o los planteamientos de CEPAL y CLAD para un marco de interoperabilidad iberoamericano, entre otros; pero no se profundizó en el análisis de estas otras iniciativas, por la complejidad en la delimitación de la investigación y la pertinencia para quien suscribe de comparar el proyecto de interoperabilidad chilena, que cuenta con un nivel mayor de avance y más tiempo en ejecución, con la incipiente iniciativa costarricense sobre el tema, valiosas ambas para alcanzar los objetivos de esta investigación.

## **2.1. Concepto.**

En apartados anteriores se señala que, en las etapas incipientes del Gobierno Electrónico, los Estados optaron por incorporar tecnologías de la información y comunicación en sus procesos, con la aspiración última de automatizar los productos que se brindan a los ciudadanos. A pesar de las buenas intenciones y grandes inversiones realizadas, la forma en que se realizó este cambio hacia la tecnología no fue siempre el más acertado, esto

desde la perspectiva de la integración de los servicios públicos. Al respecto señala la CEPAL:

“El mejoramiento de las condiciones de intercambio de información puede buscarse desde ahora, en cada país, para evitar que se sigan desarrollando soluciones informáticas ignorando las lecciones del pasado. Basta recordar cómo, desde cuando se introdujeron los computadores en la administración pública, cada agencia gubernamental incorporó tecnologías de información y las comunicaciones considerando únicamente sus necesidades particulares dando lugar a lo que hoy se conoce como islas informáticas que se caracterizan por un manejo ineficiente y descoordinado de la información, que prácticamente imposibilita la interacción entre ellas e impide que los trámites del Estado los pueda realizar el ciudadano en un solo sitio. Por esta razón, los gobiernos buscan poner al servicio ventanillas únicas electrónicas del Estado para que los ciudadanos puedan realizar sus trámites en línea” (CEPAL 2007a, P. 8).

En respuesta a la situación explicada, nacen las iniciativas de plataformas integradas de servicios electrónicos. Así, al referirse a estas se alude a una infraestructura tecnológica capaz de integrar procesos de negocio, para

aumentar la eficiencia en su ejecución y aumentar la satisfacción con los resultados para los beneficiarios. En este sentido, la plataforma se caracteriza como un “desarrollo informático que incorpora las definiciones de la arquitectura de interoperabilidad y que se construye con el objetivo de facilitar el intercambio de información” (CEPAL 2007a, P. 14).

Al respecto hay que señalar que la plataforma de servicios electrónicos consiste, en términos básicos, en una plataforma tecnológica de *hardware* y *software* -equipos y aplicaciones informáticas que corren procesos en esta infraestructura-, encargada de interconectar las bases de datos e información que administran los distintos órganos e instancias de la Administración Pública, de modo que se posibilite el intercambio eficiente de información entre los entes interconectados con la finalidad de agilizar y facilitar la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos. La interoperación entre las administraciones públicas permite llevar a un nivel netamente electrónico la ejecución de las actividades y procedimientos administrativos, eliminando obstáculos y trámites usualmente recargados en la iniciativa y disposición de tiempo de los usuarios, centrando la lógica de la transmisión de datos en la integración de procesos para brindar mejores resultados a las personas y organizaciones privadas en la prestación de los servicios públicos.

En relación con lo anterior, es de gran relevancia remarcar que la plataforma no se limita a intercambiar información -duplicando y enviando registros o mediante interconexión para consulta-, sino que se transmite información para interoperar, integrando procesos administrativos. Lo anterior quiere decir que el intercambio de mensajes y datos que facilita la plataforma se da con una finalidad específica, lo que responde a un proceso de negocio vinculado directamente con la prestación de un servicio. De este modo, los factores organizacionales, técnicos, semánticos y de gobernanza responden a un objetivo, dotar de la mayor eficiencia y agilidad la prestación de un servicio, lo que para el caso de la Administración Pública se relaciona con el principio de eficiencia administrativa y la búsqueda de la mejor vía para lograr la satisfacción del interés general (al respecto, véase Ochoa 2009, Pp.136-137).

Como con anterioridad se ha indicado, la interoperabilidad se resume en términos simples, como la posibilidad de comunicarse y trabajar en el mismo lenguaje. De este modo, en un sentido práctico, la plataforma de servicios electrónicos se constituye en una intermediaria y traductora al intervenir en los procesos que se integran: intermediaria, pues se encarga de atender, comunicar y llevar la respuesta a los requerimientos que una dependencia

realiza a otra; traductora, en el tanto se maneja con fundamento en estándares técnicos y metadatos preestablecidos, que a su vez han sido generalizados entre los participantes, de modo que la plataforma entenderá los mensajes que reciba sin importar el lenguaje tecnológico con que se desarrolló este, de igual modo que responderá de forma intelegible para todos los destinatarios de sus solicitudes.

Otro elemento a destacar de la plataforma, es que esta se caracteriza por ser horizontal y neutra en la ejecución de los procesos, de modo que no establece jerarquías -al menos no políticas ni administrativas- en la priorización del intercambio de información. A pesar de lo anterior, se plantea por algunos conocedores sobre el tema, la necesidad de dotar de una institucionalidad mínima a la plataforma, de modo que cuente con una competencia y funciones definidas dentro del organigrama de la Administración, pues si bien las labores técnicas de interoperación informática se reflejan en las áreas de la Administración Pública y el Derecho Administrativo, en la necesaria coordinación interinstitucional (en este sentido, es preciso recordar el principio de unicidad del Estado, como una sola entidad jurídica y administrativa); lo cierto es que para su funcionamiento adecuado en el Sector Público, es preciso dotar a la plataforma de una estructura mínima de personal y recursos,



así como conferirle las potestades suficientes para garantizar su independencia funcional y liderar la coordinación entre instancias, con el objetivo de avanzar en aras de alcanzar mayores niveles de interoperabilidad de los servicios públicos (en apoyo a esta posición ver entrevista anexa a Patricio Gutiérrez González y Eduardo Araya Fernández).

Como bien se señala en el párrafo anterior, la estructura institucional de la plataforma puede ser diversa, pero en cuanto su funcionamiento es calificada de neutra y horizontal, a criterio de quien escribe, en razón de un elemento funcional que la define en su naturaleza: es una herramienta de coordinación. Cuando se coordina se logran acuerdos, no se impone; se comparte, no se regala, se presta o se vende. En definitiva, la finalidad del funcionamiento de la plataforma es coordinar e integrar procesos, a través del intercambio de información, por lo que el espíritu que debe primar es el de la colaboración entre organizaciones en la búsqueda de objetivos comunes y satisfacción mayor de los usuarios, desterrando la lógica de trabajo de feudos de información y poder, en la que el más fuerte se impone en desmedro de aquel que no encuentra acceso a la información que requiere, pero en la que el verdadero perdedor es el destinatario de los servicios.

La importancia del rol que juega la plataforma de interoperabilidad en alcanzar una real coordinación interinstitucional, intercambio de información e integración de procesos, requiere visualizar ésta en una óptica como la que a continuación se muestra:

“Usualmente, para garantizar un nivel de coordinación aceptable y la circulación segura de la información compartida entre los miembros de la red, se requiere una entidad virtual que coordine adecuadamente los flujos de información y el ofrecimiento/consumo de servicios. Esta entidad virtual puede estar centralizada o distribuida, y generalmente involucra una plataforma tecnológica que da soporte a la heterogeneidad de sistemas, redes y protocolos que cada organización/empresa utiliza, proveyendo adecuados mecanismos de interoperabilidad. Si bien los intentos de aplicar las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) a la mejora de esta situación no son recientes, ya se aprecia la creciente adopción de Internet como plataforma de apoyo a esos procesos. El tipo de TIC que se requiere para llevar a cabo esta integración es, en principio, económica y técnicamente alcanzable para la mayoría de las organizaciones, sin importar su tamaño u orientación. Sin embargo, el componente más importante para esta integración es la adopción de un enfoque arquitectónico que apoye la

integración de servicios heterogéneos, sin convertirse en un obstáculo para los procesos de negocio.

(...) Conseguir alinear estos procesos de negocio distribuidos, requiere establecer mecanismos que permitan mejorar la fluidez de la información y coordinar los servicios que provee cada uno de los miembros de la red. Para conseguirlo es necesario contar con una arquitectura y un adecuado soporte tecnológico que permita:

- Definir los procesos de negocios globales y almacenarlos en repositorios para que sean accedidos posteriormente.
- Gestionar las distintas instancias de esos procesos, orquestando la secuencia de actividades entre los distintos recursos que intervienen en ellos.
- Proveer los mecanismos e interfaces que permitan automatizar la recolección y/o distribución de información entre los miembros de una red.
- Identificar y definir un conjunto de indicadores de desempeño global, para medir el nivel de logro de las metas globales” (Ochoa 2009, P.137).

Ahora, a esta plataforma de servicios electrónicos se le da una mirada distinta desde los ojos del ciudadano, para el cual simplemente se representará como una ventanilla única -esto sin importar si accede a los servicios públicos de forma física ante un agente de la Administración o bien, si lo hace remotamente mediante un dispositivo electrónico-. En realidad, el usuario nunca interactuará directamente con la plataforma, puesto que esta sólo se relaciona con los sistemas de los órganos públicos que con ella se comunican; pero en definitiva, los requerimientos que se canalicen a través de esta siempre estarán vinculados, de una u otra forma, con una solicitud, reclamo o interacción con algún ciudadano o empresa, que finalmente se beneficiará de no tener que desplazarse físicamente o de realizar un trámite adicional, sino que puede realizarlo a distancia a través de mecanismos electrónicos, usualmente relacionados con la red de internet -aunque ahora también hay amplias posibilidades utilizando la telefonía móvil y en general, cualquier red de transmisión de datos-.

En conclusión, si bien técnicamente la plataforma consiste en la vinculación de las bases de datos de los órganos administrativos para el intercambio de información en procesos administrativos integrados, desde la óptica del

usuario, esta se materializa en un enlace de los servicios públicos en una sola ubicación en la red internet, lo que permite a los ciudadanos una ventanilla única para la realización de sus trámites, con la ventaja para estos de no requerir solicitar información a otros entes administrativos, sino que será la propia Administración la obligada a alcanzar y coordinar el flujo de toda la información que requiera el ciudadano para gestionar sus solicitudes.

## **2.2. Fundamento técnico de un proyecto de plataforma de interoperabilidad**

Como ya se ha indicado, de forma resumida se puede entender la plataforma integrada de servicios electrónicos o plataforma de interoperabilidad, como una infraestructura tecnológica de *hardware* y *software*, encargada de interconectar las bases de datos e información que administran los distintos órganos e instancias de la Administración Pública, de modo que se posibilite el intercambio eficiente de información y capaz de integrar procesos de negocio, para aumentar la eficiencia en su ejecución y aumentar la satisfacción con los servicios públicos por parte de los ciudadanos. Es importante resaltar que desde una perspectiva más organizacional, se concibe la plataforma de la

siguiente forma:

“Usualmente, para garantizar un nivel de coordinación aceptable y la circulación segura de la información compartida entre los miembros de la red, se requiere una entidad virtual que coordine adecuadamente los flujos de información y el ofrecimiento/consumo de servicios. Esta entidad virtual puede estar centralizada o distribuida, y generalmente involucra una plataforma tecnológica que da soporte a la heterogeneidad de sistemas, redes y protocolos que cada organización/empresa utiliza, proveyendo adecuados mecanismos de interoperabilidad. Si bien los intentos de aplicar las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) a la mejora de esta situación no son recientes, ya se aprecia la creciente adopción de Internet como plataforma de apoyo a esos procesos. El tipo de TIC que se requiere para llevar a cabo esta integración es, en principio, económica y técnicamente alcanzable para la mayoría de las organizaciones, sin importar su tamaño su orientación. Sin embargo, el componente más importante para esta integración es la adopción de un enfoque arquitectónico que apoye la integración de servicios heterogéneos, sin convertirse en un obstáculo para los procesos de negocio” (Ochoa 2009, P. 139).

Ahora corresponde hacer un intento por visualizar la plataforma desde una

concepción tecnológica, tratando de ser lo más claros y agradables en los conceptos e ideas que se explican, sin buscar quien escribe la precisión que podría dar a la explicación un experto en materia tecnológica.

### **2.2.1. Importancia de XML como formato de documentos y modelo de datos para lograr mayor interoperabilidad.**

Desde que se inicia a investigar en el ámbito de la interoperabilidad para el intercambio de información, uno de los primeros términos que se escuchará y leerá ha de ser XML, por lo que es preciso profundizar y conocer sobre este. Al respecto, el Profesor Marco Jiménez, lo define y caracteriza de la siguiente manera:

“XML, siglas en inglés de Extensible Markup Language (lenguaje de marcas extensible), es un metalenguaje extensible de etiquetas desarrollado por el World Wide Web Consortium (W3C).

Ventajas del XML:

- Es extensible: Después de diseñado y puesto en producción, es posible extender XML con la adición de nuevas etiquetas, de modo que se pueda continuar utilizando sin complicación alguna. (...).
- Si un tercero decide usar un documento creado en XML, es sencillo entender su estructura y procesarla. Mejora la compatibilidad entre aplicaciones” (Jiménez 2010).

En primer término y previo a seguir con la conceptualización, hay que aclarar desde ya que los documentos XML no se tratan de documentos en texto plano; es decir, el contenido que ordinariamente nos es visible en aplicaciones ofimáticas -texto plano es como los formatos de documento más conocidos .doc, .odt, .rtf, etc.-. Sirva lo anterior para hacer otra precisión muy útil en materia de gestión documental electrónica, en el sentido de que tampoco es correcto identificar el documento electrónico con una unidad -como si sucede con el soporte físico, por ejemplo: un documento = una hoja de papel). Este razonamiento se sustenta en lo siguiente:

“Cabe aclarar que el término “documento”, no se refiere necesariamente a ninguna unidad de información particular. Un documento puede ser un



formulario con los datos de un ciudadano, un registro de una base de datos, un expediente u otros. La definición de cuál es la unidad de información apropiada para cada organización y servicio, depende de cada problema en particular, y no debe ser “mapeada” necesariamente a los documentos físicos existentes hoy en día (...)” (Ochoa 2009, P. 22).

Contrario a lo antes explicado, se comprende por documento XML aquel en el cual es posible identificar sus partes, pues obedecen a una estructura definida pero modificable y extensible (no está restringida a lo que predefinidamente se nos presenta visualmente). Se entiende por extensible la característica de que puede cambiar y ampliarse por otro XML de estructura -a estos se les llama XML Schema, que son XML especiales en los que se define la estructura de los XML comunes, los que a su vez son aquellos que contienen la información visible convencionalmente-. La característica de extensible consiste en la habilidad de cambiar la estructura, es ampliar la estructura; pero obedece además a la posibilidad de transformar un documento XML en un documento HTML, PDF, etc. La capacidad de mutar en otros formatos de documento electrónico es la funcionalidad principal que confiere la extensibilidad al XML, para ello se utiliza XSLT, que es el elemento transformador del lenguaje XSL -este último es la herramienta que hace posible

llevar un XML en datos a su presentación en la interfaz (pantalla), en la forma de texto plano, base de datos, HTML, etc.-. Como ya se indicó, cuando se habla de XSLT se hace referencia a la fase transformadora del XML en otra forma de presentación, siendo que XSL tiene otros dos componentes: XPath para localizar información en documentos XML y XSL-FO que se encarga de lo que es el formato o estilo propiamente en que resultará el XML cuando se muestre en la interfaz. Ver ILUSTRACIÓN 4. Creación de documento XML a partir de XML Schema.

## Creación de documento XML a partir de XML Schema

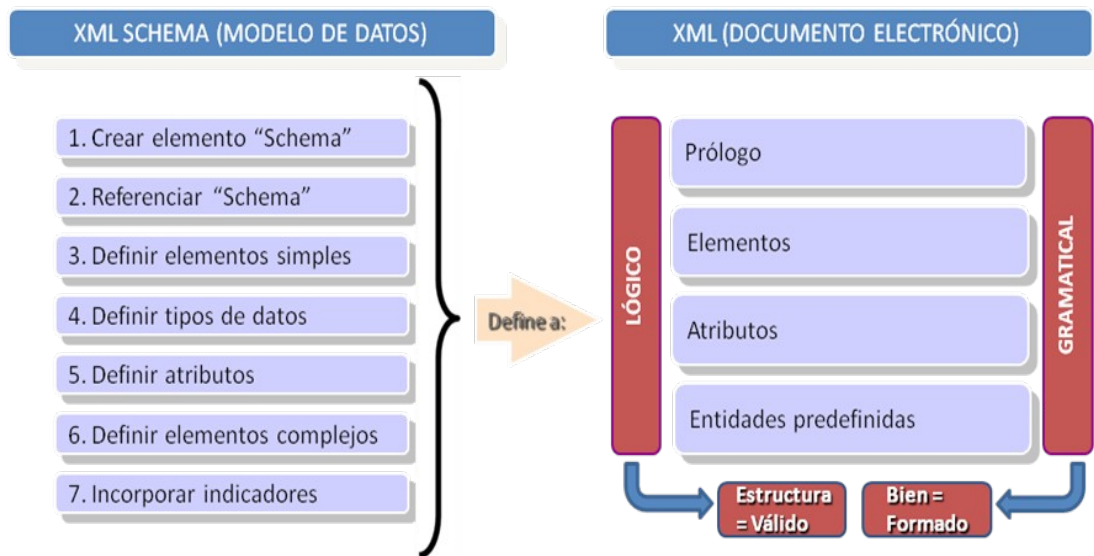


ILUSTRACIÓN 4. Creación de documento XML a partir de XML Schema.

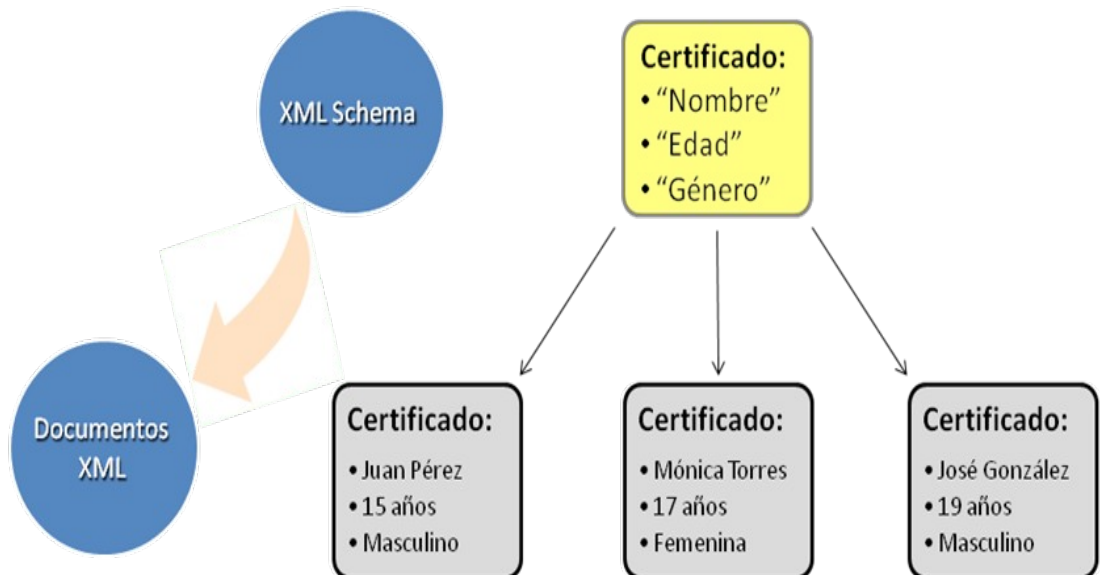
Fuente: Elaboración propia, basado en información Ochoa, Sergio y otros -editores-. Documentación electrónica e interoperabilidad de la Información. Santiago, Chile: Universidad de Chile, 2009.

Entonces, para entender esto hay que decir que XML Schema es quien define la estructura, es decir la definición del modelo de datos de uno o unos determinados documentos electrónicos; todos los tipos de información que se recoge en estos, incorporando partes y su orden (en un final tipo de datos + partes + orden = estructura). Hay que recordar, que como lo señala Jiménez: "XML Schema es un lenguaje de esquema utilizado para describir la estructura y las restricciones de los contenidos de los documentos XML de una forma muy precisa, más allá de las normas sintácticas impuestas por el propio lenguaje XML. Se consigue así una percepción del tipo de documento con un nivel alto de abstracción" (Jiménez 2010). Conforme a lo anterior, es preciso definir los metadatos de la estructura que se plasmará en XML Schema para que sea utilizado en cada caso.

De ese modo, definida la estructura o modelo de datos por XML Schemes, es muy simple la recolección y ejecución de distintas tareas con la información contenida en documentos XML, por lo que clasificarla, ampliarla y en especial transmitirla de una persona a otra es una tarea más sencilla, pues el receptor

de la información sólo necesita contar con las herramientas capaces de interpretar los XML Schemes y la información contenida en los XML -en la opinión de quien escribe, para efectos de plataformas interoperables, su utilidad se observa usualmente en documentos en forma de bases de datos, pues son estos en los que es posible definir tipos de datos, partes y el orden de estas, es decir una estructura; sin importar si se trata de uno o miles de datos-, perdiendo relevancia con que programa informático o tecnología fue elaborado, pues simplemente es formato XML y como tal, mientras la aplicación del receptor pueda interpretar XML Schemes y documentos XML, este podrá acceder a la información que contiene. Ver ILUSTRACIÓN 5. XML Schema como Modelo de Datos.

## XML Schema como Modelo de Datos



#### ILUSTRACIÓN 5. XML Schema como Modelo de Datos.

Fuente: Elaboración propia, basado en información de Ochoa, Sergio y otros -editores-. Documentación electrónica e interoperabilidad de la Información. Santiago, Chile: Universidad de Chile, 2009.

También existe otra definición de estructuras y lenguajes llamada XPath -ya mencionada como elemento que forma parte del lenguaje XSL-, esta es la que permite buscar y localizar partes y datos dentro de un documento XML. Su funcionamiento parte del concepto de URI -identificadores-, de los cuales los más famosos son los URL -localizadores-. XPath permite identificar, marcar y extraer información de un documento XML. XQuery es un ejemplo de lenguaje que incorpora XPath para realizar sus búsquedas y localizar lo que busca en un XML, a partir de una estructura definida en un XML Schema.

Lo antes explicado es una base técnica indiscutible para la interoperabilidad, pues siempre que XML sea un estándar disponible y ante todo extensible, cualquiera que desee utilizar aplicaciones que permitan la lectura de estos XML podrá acceder a la información que estos contienen sin necesidad de *software* especial -traductores o similares-, en virtud del modelo de datos interoperable que provee utilizar XML Schemes; para esto simplemente deberá soportarse que las partes y datos sean localizables por XPath y se tome estos con la ayuda de XSLT y se transforme el XML fuente al formato de salida deseado para su

presentación en la interfaz al ojo humano -HTML, PDF, etc.-. Ver ILUSTRACIÓN 6. Localización de datos y extensibilidad: XPath y XSLT.

## Localización de datos y extensibilidad: XPath y XSLT

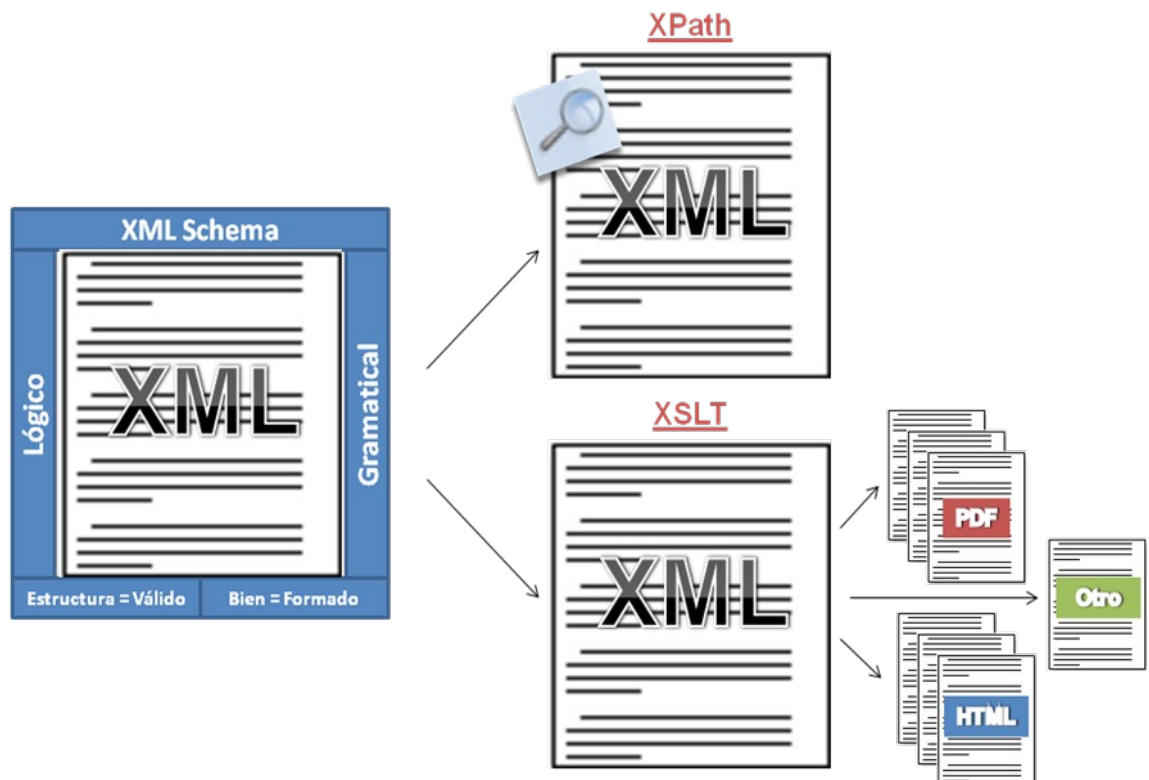


ILUSTRACIÓN 6. Localización de datos y extensibilidad: Xpath y XSLT.

Fuente: Elaboración propia, basado en información de Ochoa, Sergio y otros -editores-. Documentación electrónica e interoperabilidad de la Información. Santiago, Chile: Universidad de Chile, 2009.

De lo anterior se concluye que, estableciendo una estructura abierta de estándares y un modelo de datos que de cualquier forma sea comprensible por aquel que así lo requiera -incluso en el caso de que la estructura se modifique o amplíe-, la información será accesible y por ende, podrá viajar y ser utilizada entre los operadores sin discriminación alguna para los destinatarios, sin importar las características de sus recursos tecnológicos.

### **2.2.2. Rol de las Bases de Datos en el funcionamiento de la plataforma de interoperabilidad.**

Al hablar de bases de datos, se debe desde el inicio dejar claro que estas no se tratan exclusivamente de creaciones vinculadas al ámbito tecnológico, por cuanto como tales, pueden existir en soporte físico e incluso realizarse por escritura manual. En este sentido, la Directiva 96/9/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de Europa, sobre la protección jurídica de las bases de datos, en su Artículo 1, párrafo 2, entiende por base de datos aquella *“recopilación de obras, datos u otros elementos independientes, dispuestos de manera sistemática o metódica y accesibles individualmente o de otra forma”* (Parlamento 1996, P.7). Lo anterior es explicado de una forma más simple por Eugenio Ull Pont, quien indica que *“las bases de datos son ficheros con información determinada y organizada para facilitar su consulta”* (Herrera 2001,

P. 19).

Al respecto hay que destacar que lo que caracteriza una base de datos lo es la manera u orden sistemático o metódico que se utilice en su formación, este es el rasgo que le convierte en una obra original y distinta, lo cual es clave desde la perspectiva del derecho de la propiedad intelectual, pero también lo es para demostrar el rol secundario que reviste el hecho de si la base se encuentra en formato digital o analógico. Así, el catálogo de una biblioteca o un inventario de almacén realizado manualmente o que se actualiza a través de impresiones de papel, es calificado como base de datos; al igual que lo es el listado de clientes de una empresa comercial o el registro de identidad de los ciudadanos de un país que funciona automatizado con la participación de sistemas informáticos.

A pesar de lo anterior, algunos autores distinguen entre la base de datos como recopilación ordenada de información y su concepción tecnológica, es decir, las bases de datos en formato digital a las que es posible acceder electrónicamente. En este sentido, el jurista chileno Rodolfo Herrera señala lo siguiente:



“Con frecuencia se utilizan como sinónimos los términos “base” y “banco” de datos. Antonio Millé advierte la diferencia entre uno y otro. Por base de datos se entiende, desde el punto de vista de la informática, a una organización sistemática de ficheros de datos para facilitar el acceso, la búsqueda o la puesta al día; en cambio, el banco de datos es una colección importante de información utilizable por un ordenador. El banco de datos se constituye a partir de una base de datos de la que se extrae la información, o sea, *“es el conjunto de fuentes (libros, periódicos, revistas, en estado “desnudo”), que facilitará la información abreviada. La base de datos es la fuente en estado limpio, mientras que el banco de datos es el resultado final de la explotación de estas fuentes”*. Agrega que *“lo que el Derecho de Propiedad Intelectual ha venido a denominar base de datos, no es la misma cosa que lo que la Informática define con ese nomenclador, resultando más próximo (aunque no igual) de los bancos de datos de la Informática. Se configura así otro de los muchos equívocos que las deficientes definiciones del vocabulario de la disciplina alienta”* (Herrera 2001, P. 19; lo resaltado es del original).

En todo caso, ambos términos serán utilizados indiferentemente para los efectos de esta investigación, siendo lo que realmente interesa, reconocer la innegable importancia que las bases de datos han tenido en el desarrollo de la

tecnología -y de la informática en especial-, pues al poner un banco de datos al servicio de un *software* que permite realizar búsquedas y acceder a la información que esta contiene mediante consultas automatizadas, se abren infinitas posibilidades para el desarrollo de aplicaciones útiles en los servicios que prestan y se proveen en distintos ámbitos, bien sean para el sector privado, entidades estatales, relaciones comerciales internacionales, etc. En este sentido, Claudio Casares señala sobre las bases de datos lo siguiente:

“En la era actual y con el auge de los medios informáticos aparece el almacenamiento en soporte electromagnético, ofreciendo mayores posibilidades de almacenaje, ocupando menos espacio y ahorrando un tiempo considerable en la búsqueda y tratamiento de los datos. Es en este momento donde surge el concepto de bases de datos y con ellas las diferentes metodologías de diseño y tratamiento.

El objetivo básico de toda base de datos es el almacenamiento de símbolos, números y letras cadentes (sic) de un significado en sí, que con un tratamiento adecuado se convierten en información útil. Un ejemplo podría ser el siguiente dato: 19941224, con el tratamiento correcto podría convertirse en la siguiente información: "Fecha de nacimiento: 24 de

diciembre de 1994".

Según van evolucionando los tiempos, las necesidades de almacenamiento de datos van creciendo y con ellas las necesidades de transformar los mismos datos en información de muy diversa naturaleza. Esta información es utilizada diariamente como herramientas de trabajo y como soporte para la toma de decisiones por un gran colectivo de profesionales que toman dicha información como base de su negocio" (Casares 2008).

Ahora bien, al realizar un análisis de los elementos que constituyen las definiciones de bases o bancos de datos antes examinadas y enfocándose en aquellas que se gestionan por sistemas informáticos, el profesor Rodrigo Moya identifica los siguientes componentes:

"Al desmembrar los elementos que conforman este concepto, nos podemos percatar que: se trata de un depósito o recopilación de distintos elementos, los cuales son independientes entre sí, existiendo una disposición sistemática y ordenada de los mismos; y, finalmente, que permiten dar solución a una determinada consulta. De otra parte, desde un punto de vista estructural, son componentes de una base de datos: a) el software o

programa computacional que se usó para su creación; b) el software o programa computacional que permite realizar las consultas y, en definitiva, utilizar la base de datos por parte del usuario; c) el contenido o información de la que da cuenta; y, d) la manera o forma en que se ordena y sistematiza la información anterior” (Moya 2007b, P.3).

De conformidad con lo anterior, se identifican cuatro elementos constitutivos de las bases de datos, los dos primeros relativos a programas informáticos y los otros dos, relacionados con la información que se contiene y el modo de ordenación de esta. Por lo tanto, a continuación se analiza las bases de datos según las perspectivas que nos permiten vislumbrar estos elementos:

- i) Respecto de la información: se observa a las bases de datos como un recipiente, dentro del cual es posible recopilar, ordenar y relacionar, de forma distinta y única, una serie innumerable de datos, de muy diverso tipo y que en múltiples ocasiones, pueden estar referidos a personas, con el objetivo de alcanzar un fin determinado -por ejemplo, servir de catálogo o directorio de sus contenidos, o bien proveer de información ante consultas sobre los datos que en ella se almacenan-.

De lo antes dicho se denotan dos características de la base de datos: la originalidad de la creación y el tipo de datos que se registran. En cuanto al primero, este será determinante para conocer la titularidad sobre la base de datos como creación, es decir, que desde la propiedad intelectual sea posible saber quién puede gozar de derechos sobre el sistema de selección y ordenación de la información. Por el otro lado, cuando los datos que contiene la base son relativos a personas, estos son susceptibles de afectar los derechos de los individuos y por ende poseen una relevancia especial, así como un régimen de protección propio.

En virtud de que, como es evidente, los dos elementos relacionados con la información, están vinculados con aspectos de orden jurídico, tanto lo que respecta a los derechos de propiedad intelectual sobre las bases de datos, como en cuanto a los datos personales y su protección, estos serán desarrollados en un capítulo posterior de este trabajo -en especial en lo que trata ambos aspectos en el marco de proyectos de interoperabilidad como el de plataforma de servicios integrados-.

Por lo anterior, deberá por ahora bastar con decir, que una base de datos es el contenedor de innumerables datos, ordenados de una

forma original y distinta, siendo que algunos de estos datos estarán posiblemente referidos a personas y potencialmente, podrán ser consultados y relacionados, por lo que corresponde al derecho su identificación y tutela.

- ii) Perspectiva tecnológica –informática-, según la cual una base de datos es “un conjunto de datos almacenados en un soporte informático de acceso directo (...) Todos los datos se organizan y mantienen en un conjunto estructurado que no está diseñado para una aplicación concreta, sino que tiende a satisfacer las necesidades de toda la organización” (Hernández 2006, P.2; se destaca en lo transcrito la mención a la separación entre los datos y el *software*, lo que permite a las bases de datos independencia respecto del *software* con el que se vincula). También se les concibe como una “...colección de datos interrelacionados que puede ser usada simultáneamente por más de un programa o una aplicación” (López 2009).

Conforme a las definiciones anteriores, desde la mirada técnica, una base de datos es un sistema informático, que agrupa un conjunto de datos estructurados y relacionados entre sí, que se almacenan en soportes físicos o redes de datos -en especial ahora con las

posibilidades de *cloud computing*- y que a través de aplicaciones de *software*, permite el acceso a esta información mediante consultas y solicitudes (lo explicado es conforme con la concepción de *database system* descrita por Elmasri 2000, P.25, en la que acude al concepto de sistema de base de datos, constituido por la suma de la base de datos propiamente y las aplicaciones de *software* que permiten su funcionamiento e interacción con los usuarios; en el mismo sentido véase Bencomo 2006).

En cuanto a su composición, los bancos de datos que siguen el modelo relacional de la información, el cual es el de mayor difusión y proyección en la actualidad, están constituidos por campos, registros y tablas, las que como se puede inferir, se encuentran relacionadas entre sí.

Desde este punto de vista, "Una base de datos es un conjunto de información estructurada en registros y almacenada en un soporte electrónico legible desde un ordenador. Cada registro constituye una unidad autónoma de información que puede estar a su vez estructurada en diferentes campos o tipos de datos que se recogen en dicha base de datos. Por ejemplo, en un directorio de miembros de una asociación, un registro será la ficha completa de cada uno de los

socios. En cada registro se recogerán determinados datos, como el nombre, la profesión, la dirección o el teléfono, cada uno de los cuáles constituye un campo” (Rodríguez 2001, P. 1). Cuando dos o más registros cuyos campos son homogéneos -tienen la misma estructura de datos-, pueden ser reunidos para conformar una tabla o fichero. A su vez, si dos o más tablas comparten uno o más campos podrán ser relacionadas y constituir un banco de datos.

En cuanto a los programas informáticos utilizados en el ámbito de las bases de datos, como bien indicaba el profesor Moya, estos se relacionan con dos funciones computacionales distintas: a) la construcción de la base de datos: labor que conlleva no sólo el ingreso de la información en esta, sino principalmente el diseño que se seguirá para su creación, tanto en la organización y vinculación física de la información -diseño físico-, como en la distribución lógica de sus contenidos para la utilización en el proceso o actividad a la que sirve -diseño lógico o conceptual-; y b) la administración de la base de datos: realizando las tareas de almacenar de modo eficiente la información, definir y clasificar los datos -lo cual se vincula con el establecimiento de metadatos a cada pieza de información, es decir, una labor semántica-, organizar y relacionar los contenidos del banco,



determinar las vías para permitir el acceso a los datos mediante consultas, etc.

Las funciones descritas pueden ser realizadas por programas independientes, pero usualmente ambas son realizadas por un mismo tipo de *software*, al cual se le denomina sistemas gestores o administradores de bases de datos –si la base es el recipiente ordenado de la información, el sistema gestor es el administrador de este recipiente y lo que en él se contiene, similar a la relación entre biblioteca y bibliotecario-. Los sistemas gestores de bases de datos, cumplen con las labores de manejo de la base de datos antes indicadas, pero su funcionalidad hacia el entorno de la base de datos es la que más nos interesa y consiste en servir de medio de comunicación entre la base de datos y las aplicaciones que utilicen los usuarios para extraer información de esta.

Para que esta interacción pueda funcionar de modo interoperable con otros programas informáticos, es de medular importancia la utilización del estándar XML para documentación electrónica, pues las bases de datos pueden presentarse tanto como texto plano -en su forma tradicional- o bien conteniendo objetos como imágenes, archivos de sonido u otros documentos de texto -en los desarrollos más recientes

sobre el tema-, pero siempre que se utilice los formatos de XML y XML Schemes para la creación y/o definición del contenido del banco de datos, esta información podrá ser objeto de búsqueda, selección e intercambio con otras aplicaciones que soporten los mismos estándares abiertos.

Al relacionar las bases de datos con el tema de la interoperabilidad y en específicamente en el marco de un proyecto de integración de servicios, el sistema gestor se convierte en el programa interlocutor de la base de datos, que será invocado por la plataforma de servicios integrados para recibir y atender las solicitudes que esta realice, a nombre de los diversos usuarios que con ella se interconectan, -vinculación que será explicada en el apartado siguiente-; utilizando XML como términos de entendimiento entre ambas aplicaciones informáticas.

A partir de lo antes indicado, es posible entender la vital relevancia que en el funcionamiento de una plataforma de interoperabilidad tienen las bases de datos, vistas como repositorios de información a partir de los cuales una aplicación que administra esa base de datos -sistema gestor-, analiza, busca, selecciona y pone a disposición de la plataforma de interoperabilidad los datos que le son requeridos

(para lo cual, como ya se ha indicado, la utilización del formato XML hace funcional la interoperación entre el origen y el destino del dato, puesto que ambos están en capacidad de comprender la información que se intercambia). En palabras más simples, hay que decir que la importancia de las bases de datos como contenedores de información, se encuentra en que sirven como las fuentes de consulta, desde las cuales los participantes en el intercambio de datos extraen la información que se les solicita para brindar alguno de los servicios para lo cual se ha creado la plataforma, integrando procesos entre diversos intervinientes.

### **2.2.3. La utilización de XML como presupuesto de sistemas basados en arquitecturas orientadas a servicios.**

Arquitectura es el diseño de la estructura del sistema con la búsqueda de una finalidad -estos fines pueden ser muy diversos-, es como un patrón de costura o un plano de una edificación, los cuales serán de utilidad en la consecución de un objetivo – bien se trate de un pantalón, una falda o una camisa; una casa, un puente o un rascacielos-. Existen diversos estilos de arquitecturas, según sean los atributos cualitativos que resalten en el diseño de ese *software*.

La Arquitectura Orientada a Servicios (SOA) es un estilo en la categoría de componentes y conectores, que promueve la búsqueda de atributos como interoperabilidad, flexibilidad, escalabilidad y reusabilidad, con el fin de dar, como su nombre lo deleva, un énfasis en el rendimiento para la prestación de servicios. Así las cosas, sin importar la naturaleza privada o pública de la actividad de la organización u organizaciones que prestan los servicios -bien sean comerciales, gubernamentales, etc.-, estos últimos se estructuran con base en procesos de negocio -aclarando que se trata de un asunto terminológico, no de una referencia exclusiva de su aplicación al ámbito empresarial-.

Por su parte, un proceso de negocio es la combinación de servicios para dar un resultado específico para un consumidor determinado. La lógica del proceso debe definirse según el flujo de las actividades de este y no por las exigencias de un sistema de un proveedor específico -servicio > sistema, o servicio se impone a sistema-.

“El modelo de orientación a servicios se basa en la existencia de un proveedor de servicios electrónicos, un consumidor de éstos y una entidad que permita poner en contacto a unos con otros. Sobre este modelo se está

construyendo la siguiente evolución de Internet, y ya existe un conjunto de tecnologías que permiten aplicarlo a la coordinación de actividades que componen un proceso de negocio distribuido.

En una arquitectura orientada a servicios, cada entidad participante pone a disposición de otros, un conjunto de servicios electrónicos que pueden ser consumidos bajo pedido. Bajo esta filosofía, un nuevo tipo de aplicaciones basadas en Internet, promueven la orquestación de invocaciones a estos servicios, con el objeto de proveer una funcionalidad específica a un dominio de problema concreto. En este tipo de arquitecturas, el elemento básico es el servicio Web, entendido como un servicio que puede ser localizado y consumido por una aplicación de *software*, usando generalmente a Internet como medio de transporte” (Ochoa 2009, 140).

Para hacer efectivo el planteamiento transcrito anteriormente, es preciso partir de un esquema de procesos distribuidos, en el cual distintas organizaciones son parte de un proceso de negocio que, desde la óptica del ciudadano son más amplios que lo que cada participante ofrece separadamente, por lo que para aumentar la eficiencia y la satisfacción del usuario con los resultados recibidos, es preciso integrar globalmente lo que se oferta, de modo que el proceso no se enfoque en torno al producto que cada

organización puede brindar, sino que su razón de existir sea definida por el servicio que el usuario desea recibir al finalizar.

Un buen ejemplo de esto se puede observar en la adquisición de un vehículo nuevo, proceso en el cual participa el banco, la agencia vendedora del automóvil, la aseguradora del bien, etc.; de modo que si la persona requiere hacer los trámites para la compra ante cada parte involucrada de forma independiente, la carga de la gestión recae sobre él, mientras que sí el negocio que vende el auto integra su parte del proceso con el banco y la aseguradora, ante este vendedor puede el cliente realizar las gestiones de su crédito y aseguranza, por lo que en caso de resultar aprobados estos trámites -que para un proceso distribuido se trata sólo de simples fases del proceso integrado-, se podrá realizar finalmente el negocio de compra venta del vehículo.

No sobra indicar que para lograr el éxito en un sistema como el que se describe, la clave se encuentra en lograr un alto nivel de coordinación entre los involucrados y una adecuada gestión de la información, que permita compartir datos en busca de alcanzar el fin común de las partes. En este sentido la interoperabilidad podría observarse incluso en una relación sector público – sector privado, teniendo siempre presente la autonomía, fines y características

propias de cada organización interviniente, de modo que la integración no vaya más allá de procesos, evitando comprometer intereses que por definición son disímiles según el área al que pertenezcan.

Ahora, es preciso señalar que, desde una perspectiva técnica, la Arquitectura Orientada a Servicios parte de la siguiente lógica: SOA = consumidor de servicios + bus de servicios + directorio de servicios + motor de procesos + proveedor de servicios, en el cual consumidor y proveedor no se conocen -no se trata de personas, se identifica más bien con dos o más *software*, siendo que al menos el proveedor está interconectado o es propiamente el sistema gestor de una base de datos-, bus de servicios es el intermediario en todo el proceso de comunicación entre consumidor y proveedor, es a quien le corresponde el transporte y procesamiento de solicitudes de servicio y respuestas a su destino, directorio es el listado de los servicios ofrecidos y el vínculo hacia estos, y finalmente, el motor de procesos es el que ejecuta el procesamiento entre las definiciones de servicio de cuál es el requerido y los invoca en el orden adecuado para lograr el resultado final. Ver ILUSTRACIÓN 7. Estructura de la Propuesta.

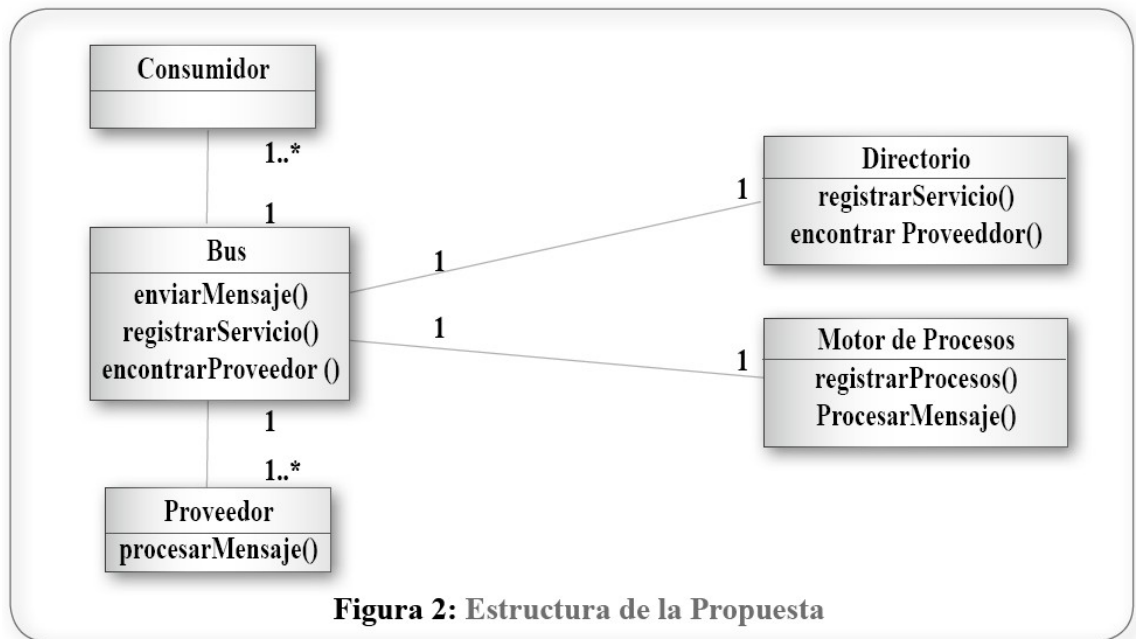


ILUSTRACIÓN 7. Estructura de la Propuesta.

Fuente: Ochoa, Sergio y otros -editores-. Documentación electrónica e interoperabilidad de la Información. Santiago, Chile: Universidad de Chile, 2009, P.131.

Si bien el motor de procesos es quien ordena y dirige las operaciones que se deben realizar, es el bus de servicios el intermediario de todos los mensajes y comunicaciones entre los elementos involucrados, por ende es a este a quien corresponde la integración e interconexión entre todos, de lo que se concluye que es este componente el encargado de la interoperabilidad entre los distintos procesos, sin importar la plataforma de tecnología en que cada uno se base.

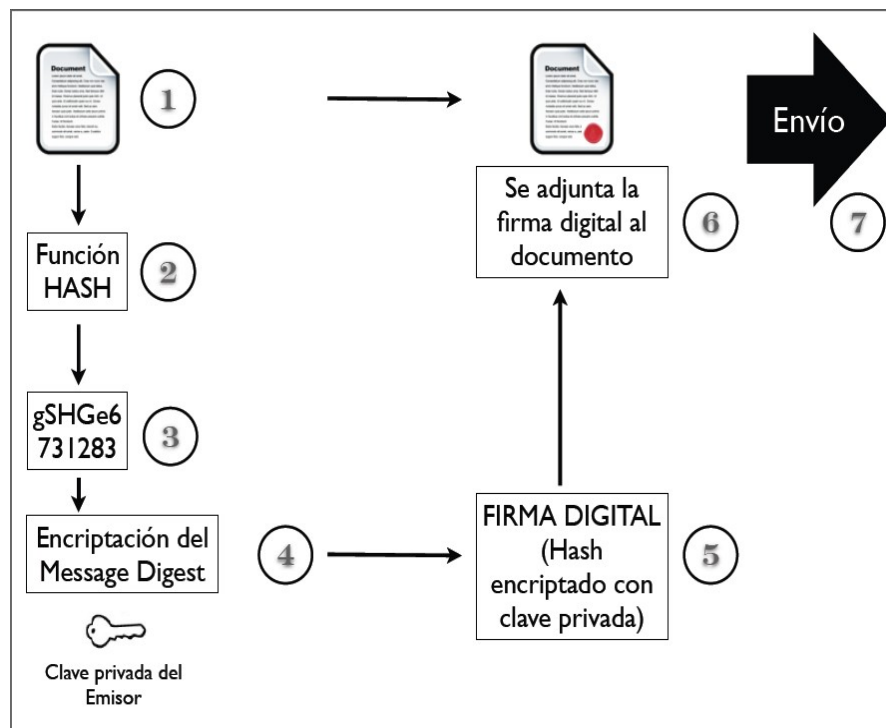


Tal como se indicó respecto de las bases de datos, en la utilización de arquitecturas orientadas a servicios, es clave que la información que se intercambia se encuentre accesible y comprensible por quienes interactúan con los distintos elementos (bien sea el motor de procesos, el bus de servicios o el directorio de servicios), por lo que la utilización de un estándar de documentación electrónica como XML en la creación de los documentos y la definición de la estructura de los datos, facilita la interoperación entre el proveedor y el consumidor de los servicios, haciendo fluida y efectiva la comunicación entre estos.

#### **2.2.4. Seguridad de los documentos electrónicos en un entorno de interoperabilidad basado en la utilización del estándar XML.**

La seguridad en el manejo de documentos electrónicos que circulan en un entorno de transacciones que requieren de alta interoperabilidad, aumenta a partir de la flexibilidad que de estos documentos se requiere para hacer funcionales los procesos y los sistemas de transmisión de información en sí. Para este fin, a partir de una analogía con el mundo físico, se parte de que la firma manuscrita en un documento es el elemento que permite derivar aspectos vitales en materia de seguridad en el intercambio de información -autenticidad, reconocimiento o aprobación del contenido del documento, etc.-. De igual forma, la firma digital permite asegurar esas características esenciales en los documentos

electrónicos y otras más -integridad, por ejemplo-, de modo que se constituye a su vez en el mecanismo idóneo para resguardar la seguridad en los documentos electrónicos que circulan, respecto de amenazas de robo o alteración de la información. La firma digital a utilizar bajo las tecnologías de criptografía actuales, debe fundamentarse en una infraestructura de clave pública con firma digital certificada -certificados de firma electrónica avanzada-. Ver ILUSTRACIÓN 8. Proceso de firma digital / firma electrónica avanzada.



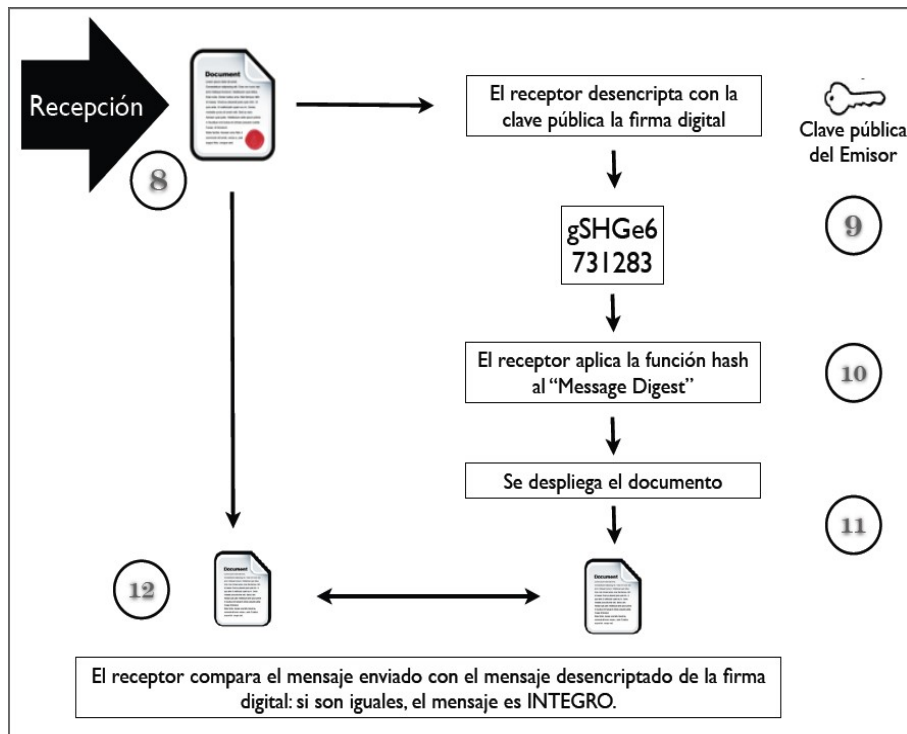


ILUSTRACIÓN 8. Proceso de firma digital / firma electrónica avanzada.  
 Fuente: Fernández, Fernando J. Diapositivas de Clase, Curso Comercio Electrónico. Magíster en Derecho de la Informática y las Telecomunicaciones, Facultad de Derecho, I Semestre. Santiago, Chile: Universidad de Chile, 2009.

De este modo, al tenerse el estándar XML como presupuesto para el funcionamiento de la interoperabilidad, hay que indicar que este se encuentra asociado con XML Signature como método de firma electrónica para esta clase de documentos, lo cual conlleva ventajas como: la posibilidad de firmar partes del documento de modo separado, incorporar varias firmas en un mismo documento sin invalidarse unas con otras, incluir

metadatos adicionales sobre la misma firma, etc. Como ya se indicó, el estándar XML Signature es más flexible, por lo que es susceptible de permitir agujeros de seguridad en caso de no ser bien aplicada -caso de transformaciones y canonicalizaciones previo a la firma, arrojando no el documento en su forma inicial sino algo similar al resultado después del proceso de transformación y canonicalización-, para lo cual es clave resguardar no sólo los aspectos técnicos, sino también los relacionados con elementos físicos, así como la capacitación de los recursos humanos y rigurosidad en el cumplimiento de los protocolos de seguridad.

Finalmente, es de resaltar que el análisis jurídico para la aplicación de firma electrónica como mecanismo de seguridad en plataformas de interoperabilidad dirigidas al intercambio de información, se debe centrar en dos aspectos básicos:

- i) la utilización de un sistema de firmas digitales certificadas -firmas electrónicas avanzadas y sus respectivos certificados- por las personas responsables de emitir y/o aprobar el contenido de un tipo de documento electrónico en particular, de modo que se garantice la confiabilidad de la información consignada y la identidad del emisor del documento en cuanto a su condición de funcionario competente

-por ejemplo, se debe analizar problemáticas jurídicas como lo es el cuestionamiento de la competencia del servidor público en la suscripción de documentos firmados automáticamente por máquinas, lo que hacen estas últimas mecanizadamente y a nombre del funcionario sin su presencia física ni mucho menos a partir de acto alguno que manifieste la voluntad de su parte, y principalmente, de qué manera validar las firmas cuando el funcionario competente se encuentra fuera de sus labores, ante la aspiración de que los servicios públicos se ofrezcan 24/7, los 365 días del año-;

- ii) la valoración de sí se requiere de firmas digitales -firma electrónica avanzada- en todos los procesos, puesto que más bien, cuando lo que se desea es que el intercambio de información se realice en un entorno seguro, lo que se necesita es de cifrado de los datos mediante encriptado asimétrico y autenticación del servicio público, el número de serie de la máquina de la que proviene el mensaje e incluso simplemente de la aplicación que se interconecta con otra; pero en definitiva, no en todas las transacciones resulta indispensable la identificación del ciudadano, empresa o funcionario que realiza una solicitud al sistema, en virtud de que en muchas ocasiones se trata de operaciones altamente automatizadas entre sistemas informáticos

que carecen de una relevancia en el ámbito jurídico o podría tratarse también, de situaciones en las que el funcionario simplemente valida la información que obtiene desde el sistema, por lo que no es necesario imputar la ejecución de esta operación a un funcionario en específico -en el primer caso por su irrelevancia para el ordenamiento al carecer de voluntad humana; en el segundo porque el sistema no requiere per se de que un funcionario valide la información que este obtiene y transmite, pues lo puede hacer por si mismo, siendo el responsable ante cualquier inconsistencia en los datos, el funcionario encargado del correcto funcionamiento del sistema, así como los responsables de las actualizaciones a los bancos de datos-.

#### **2.2.5. Servicios web para el gobierno electrónico en el marco de una plataforma de interoperabilidad.**

Servicios Web -o Web Service- consiste en una tecnología de aplicaciones informáticas que reúne una serie de protocolos y estándares abiertos para la transmisión interoperable de información entre aplicaciones, sin importar con que tecnología o plataforma base fueron desarrolladas y funcionan estas últimas. Para esto, web service se inspira en SOA para el diseño de la arquitectura y se fundamenta en XML para la

definición e intercambio de información. En relación con la tecnología de servicios web, Marco Jiménez los sintetiza de la manera siguiente:

“Un servicio web (en inglés, Web service) es un conjunto de protocolos y estándares que sirven para intercambiar datos entre aplicaciones. (...) Distintas aplicaciones de *software* desarrolladas en lenguajes de programación diferentes, y ejecutadas sobre cualquier plataforma, pueden utilizar los servicios web para intercambiar datos en redes de ordenadores como Internet. (...) La interoperabilidad se consigue mediante la adopción de estándares abiertos. Las organizaciones OASIS y W3C son los comités responsables de la arquitectura y reglamentación de los servicios Web. (...) Para mejorar la interoperabilidad entre distintas implementaciones de servicios Web se ha creado el organismo WS-I, encargado de desarrollar diversos perfiles para definir de manera más exhaustiva estos estándares” (Jiménez 2010).

Entre algunas de las funcionalidades que a efectos de una plataforma de interoperabilidad brinda la utilización de tecnologías web service podemos destacar:

- La plataforma para intercambio de información no es suficiente en sí misma, requiere de la aplicación de estándares de servicio web para un funcionamiento eficiente e integral en todo el entorno del servicio que se ofrece.
- Se establece la WS-I como organización abierta encargada del establecimiento de los estándares de funcionamiento en tecnologías web service, es decir, para el intercambio interoperable de información entre aplicaciones. Esta institucionalidad favorece que las normas que se adopten fomenten la interoperabilidad entre plataformas, *software*, lenguajes de programación, protocolos de comunicación y seguridad, etc.
- En materia de seguridad, en web service se asegura el mensaje en sí, no el canal mediante el cual se transporta la información, por lo que la seguridad no se da solamente en el camino que se recorre, sino que también se resguarda el documento en su origen y una vez que llega a su destinatario. Además, los paquetes de información transmitidos son más transparentes y flexibles, puesto que es posible cifrar distintas partes del mensaje para que distintos intermediarios tengan acceso a las diferentes y correspondientes trozos que les son enviados a ellos en específico, conociendo la naturaleza o descripción de lo que se transporta sin necesidad de conocer en detalles lo que se contiene.



Consecuentemente, se observa que la utilización de firma electrónica avanzada en estos casos (*XML Signature y XML Encryption, tokens de seguridad, time stamping*), lo que permite es contar con diferentes cifrados y autenticaciones para hacer accesible la información a cada sujeto que interviene en el proceso y a nadie más que a este, de modo que ni los otros intervinientes ni ningún otro tercero se entere de lo que a los demás se les está comunicando en el mensaje.

- La incorporación de servicios web semánticos -es decir, que aprovechando la funcionalidad que provee XML de incorporar estructura y metadatos en los documentos-, se permite la fácil identificación, clasificación y accesibilidad de los documentos y por ende, una mejora en la descripción de la información que se transmite, en la localización de los mensajes y un aumento en la eficiencia de los procesos de negocio, todo puesto que se hace más fácil el trabajo de las aplicaciones web service en la utilización e intercambio de información entre sí. Al respecto, la web semántica se puede resumir como “uno de los más importantes recursos presentes en la Web. La Web semántica tiene dentro de sus objetivos, el proveer mecanismos en los que agentes, entendidos como una máquina o aplicación, puedan localizar, seleccionar, utilizar, componer y monitorear Servicios Web

automáticamente. Esto permitirá encontrar Servicios Web por sus metadatos, más que por palabras clave” (Ochoa 2009, P. 217).

A manera de ejemplo, hay que indicar que algunos de los estándares en los que basa *web service* su funcionamiento son:

“- Web Services Protocol Stack: Así se denomina al conjunto de servicios y protocolos de los servicios Web.

- XML (Extensible Markup Language): Es el formato estándar para los datos que se vayan a intercambiar.

- SOAP (Simple Object Access Protocol) o XML-RPC (XML Remote Procedure Call): Protocolos sobre los que se establece el intercambio.

- Otros protocolos: los datos en XML también pueden enviarse de una aplicación a otra mediante protocolos normales como HTTP (Hypertext Transfer Protocol), FTP (File Transfer Protocol), o SMTP (Simple Mail Transfer Protocol).

- WSDL (Web Services Description Language): Es el lenguaje de la interfaz pública para los servicios Web. Es una descripción basada en XML de los requisitos funcionales necesarios para establecer una comunicación con los servicios Web.

- UDDI (Universal Description, Discovery and Integration): Protocolo para publicar la información de los servicios Web. Permite comprobar qué servicios web están disponibles.
- WS-Security (Web Service Security): Protocolo de seguridad aceptado como estándar por OASIS (Organization for the Advancement of Structured Information Standards). Garantiza la autenticación de los actores y la confidencialidad de los mensajes enviados” (Jiménez 2010).

Finalmente, hay que resaltar la importancia que, desde la perspectiva de gobierno electrónico, reviste la utilización de web service en servicios públicos que interoperan a través de la plataforma, es precisamente esta habilidad de intercambio ágil de información y de baja dependencia tecnológica -bajo acoplamiento-, de modo que no se crea una necesidad o sujeción a componentes -aplicaciones, plataformas, *software*, etc.-, sino que mientras se utilicen los estándares abiertos que rigen para las aplicaciones que ejecuten o funcionen con servicios web, el intercambio de información será posible -es decir, que sin importar lo diversos que dos programas sean, podrán comunicarse y transmitir datos entre sí, siempre que ambas sean capaces de entenderse a través de las normas definidas para desarrollos basados en servicios web-. Como se observa, web service es un claro ejemplo de

interoperabilidad visto desde el ámbito de las tecnologías desarrolladas y a su vez, una muestra de la potencialidad que la red internet y los desarrollos que a su alrededor se originan, presentan en el futuro cercano para la prestación de servicios electrónicos a los usuarios, en nuestro caso a los ciudadanos y empresas que se vinculan con la Administración Pública Electrónica.

### **2.3. Propuestas principales.**

Como bien se ha señalado en los apartes anteriores, un proyecto de plataforma como el de análisis, se relaciona con la integración de procesos entre administraciones públicas, por cuanto su objetivo es facilitar a los ciudadanos la interacción con la Administración Pública de forma unitaria, no teniendo que trasladarse para realizar solicitudes en distintas oficinas y en varias ocasiones, obteniendo a su propia costa, documentación que consta en registros de entidades que pertenecen al mismo Sector Público, recibiendo un tratamiento eficiente en sus tramitaciones por la interconexión de sistemas de información entre entidades; siempre en respeto de los derechos de los titulares de la información.

A partir de lo anterior, es posible identificar los siguientes elementos como las principales propuestas de un proyecto de plataforma de servicios electrónicos integrados:

- Definición de servicios y procesos del Sector Público.
- Oferta de servicios públicos electrónicos integrados.
- Ventanilla única de acceso a los servicios.
- Simplificación Registral.
- Incremento en la transparencia y control ciudadano.

### **2.3.1. Definición de servicios y procesos del Sector Público.**

Consiste en la revisión, análisis y mejoramiento de los procedimientos y actividades administrativas en el ámbito de competencia de las distintas entidades, con el fin de elaborar un Directorio de los servicios que brinda el Sector Público, esto en conjunto con el objetivo principal de lograr la integración y unificación de servicios entre entidades, de forma que estas no se muestren realizando acciones de forma separada, inclusive repitiendo actuaciones y sin coordinación alguna entre sí, sino que aparezca el Estado como un único proveedor de servicios a los ojos de los usuarios con los que interactúa

(ciudadanos y organizaciones del sector privado).

Lo anterior se encuentra íntimamente vinculado con uno de los elementos fundamentales en cualquier iniciativa de Gobierno Electrónico, como lo es el rediseño y mejoramiento interno de los procesos administrativos, lo cual se logra con un análisis y diagnóstico previo a la implementación de tecnologías en los procesos, así como una evaluación y mejoramiento continuo constante en las iniciativas (en el caso de la plataforma de servicios integrados, puede tratarse por ejemplo de la revisión periódica de los servicios que se prestan, sí se añaden o eliminan, como puede mejorarse los procedimientos administrativos electrónicos que ya se ofrecen para hacerlos más ágiles y efectivos, etc.). Algunos de los posibles aspectos a valorar en el rediseño de procesos enfocados a la integración de servicios electrónicos son:

“1. Ofrecer un servicio que sea un todo: Un servicio “es un recurso que entrega una funcionalidad autocontenida e independiente del contexto”. Esto implica que la solución a un problema debería proveer al ciudadano de una interfaz que “esconda” el proceso interno, y que le haga interactuar con el mínimo posible de interlocutores (...).

2. Definir con claridad objetivo y alcance del servicio: El resultado de la entrega de un servicio debe definir claramente qué se busca cumplir con éste, y cuáles son los límites donde el trámite se realiza.
3. Identificar los agentes participantes y sus funciones: En ciertas ocasiones, no resulta claro si una repartición o persona forma parte de un servicio. (...) El definir los actores que intervienen en un servicio y sus roles permite luego definir las relaciones e interacciones que hay entre ellos.
4. Determinar la interacción entre agentes: Los agentes que participan de un servicio, interactúan siguiendo ciertas reglas. Tanto la lógica de estas interacciones como los flujos deben ser considerados al momento de definir el servicio.
5. Determinar los factores que influyen sobre la interacción entre los agentes: Para que los agentes se puedan comunicar, deben existir acuerdos referentes a la estructura y significado de los datos intercambiados, marco legal, políticas de privacidad, etc. (...).
6. Esconder las interacciones que no sean de interés para algunos entes: Existen diversos tipos de información provistos por los agentes (...). Una solución debe identificar qué información debe ser provista y recibida por cada agente, cuidando de abstraer a los participantes de aquella información que no deban o necesiten manejar” (Ochoa 2009, Pp. 20-21).

Al rediseñarse e integrarse los procesos de la Administración Pública, se logra que las instancias y su gestión administrativa interopere con la de sus pares e incluso con la de terceros privados si fuere del caso -por ejemplo, el concesionario de un servicio público o el proveedor de servicios tecnológicos de una entidad estatal-. Así, el flujo de información entre las distintas bases de datos de los participantes posibilita que un ciudadano no cumpla el rol de mensajero entre entes de la Administración Pública, haciéndole perder tiempo y dinero, sino que consolidan los procesos administrativos y se obliga como Estado a que sean las propias dependencias públicas quienes provean la información que requieren otras para continuar con la gestión del usuario.

Un exitoso replanteo de procesos, es sumamente apreciado por las entidades públicas no solamente por el beneficio que puede traer en la imagen positiva que se deja ante los usuarios, sino además porque se aumenta la eficiencia en la actuación administrativa diaria, lo cual se refleja en una disminución de los tiempos de espera e incluso en la sobrecarga y complejidad de las tareas (reducción de la tramitología organizacional), así como el consecuente ahorro de recursos económicos en el presupuesto de la administración (menores costos en contratación de funcionarios, papelería,



etc.), entre otros beneficios.

### **2.3.2. Oferta de servicios públicos electrónicos integrados.**

Al menos en el contexto latinoamericano, el contar con la posibilidad de ofrecer servicios electrónicos a los usuarios -usualmente a través de la red de internet, aunque pueden ampliarse a otras redes de tráfico de datos-, es un importante avance para las instituciones públicas y cuando la experiencia es exitosa -en virtud de haber incorporado adecuadamente los aspectos técnicos y procedimentales-, esto incidirá positivamente en la imagen de la administración, respecto de la percepción que el ciudadano tiene de este.

Por lo tanto, el que una entidad ofrezca un servicio electrónico al usuario ya es un cambio positivo y rentable para esta, lograr que los órganos públicos integren sus procesos, bien a lo interno de su organización, pero en especial estableciendo un vínculo con otras dependencias, representa un valor agregado muypreciado en estos tiempos.

“...Y es que ha cobrado gran importancia dentro de la Administración Pública el empleo de las nuevas tecnologías como mecanismo de interacción con los ciudadanos, pues hoy en día el Estado moderno debe formular estrategias

de desarrollo del gobierno electrónico. Ahora el ciudadano ya no tiene que desplazarse hasta la sede de la administración, ya que las tecnologías de la información y las comunicaciones hacen posible acercar la Administración al ciudadano y facilitar el acceso a los servicios públicos a aquellas personas que antes tenían grandes dificultades para llegar a la misma sede de la administración por motivos de ubicación geográfica, movilidad, etc., lo cual hoy en día se supera accediendo a la web de la entidad administrativa a cualquier hora y desde cualquier lugar (...)

**F) Principio de Cooperación**, tanto en la utilización de medios electrónicos, como en el acceso a la información obtenida de los ciudadanos por las entidades de la Administración Pública, a fin de lograr el intercambio seguro de datos entre ellas y garantizar la interoperabilidad de los sistemas y soluciones que adopten para lograr, de manera progresiva y en la medida de lo posible, la prestación integrada de servicios ciudadanos (...)" (Ticona 2008, resaltado es del original).

Conforme al texto anterior, el contar con un catálogo de servicios públicos a los cuales el usuario puede acceder sin necesidad de movilizarse de su hogar o trabajo, ni tampoco perder parte de su tiempo en realizar dicha tramitación, es

posible visualizarlo como la moneda de cambio que recibe el ciudadano por realizar un trámite o transacción electrónica de manera remota.

Si esto mismo se presenta con dos o más gestiones de un mismo proceso o inclusive, con la totalidad de los procesos a lo externo de la organización -en este caso, de la Administración Pública-, la satisfacción del cliente-usuario aumentará indudablemente, sin que este último se entere en muchos casos de que la mejora que percibe se origina a partir de la interoperabilidad aplicada al servicio que recibe -o a la integración de varios de estos interoperando-.

### **2.3.3. Ventanilla única de acceso a los servicios.**

La implementación de tecnologías accesibles mediante redes de datos (internet o telefonía móvil por ejemplo) en proyectos de plataforma integrada de servicios electrónicos, busca facilitar el acceso a los ciudadanos y empresas a los servicios públicos, razón por la cual, al vivir hoy día en una sociedad basada en la información y el conocimiento, para el usuario es una gran ventaja poder acceder a los sistemas de información estatales de forma remota en cualquier momento del día que lo requiera.

Lo anterior hace que, al reunir los aspectos antes explicados de rediseño e

integración de servicios electrónicos, mediante la plataforma tecnológica de intercambio de información, la Administración Pública se encuentre en la posibilidad tecnológica de poner al alcance de los usuarios un único portal o ubicación en las redes de telefonía móvil e internet, que permita a estos realizar el trámite o gestión que requieran, sin necesidad de acudir a los sitios o plataformas de cada servicio o institución, pues el Estado -como la definición jurídica clásica le concibe en su forma de persona jurídica superior, en la forma de un sólo Estado con diferentes representaciones-, se manifiesta materializándose electrónicamente en la forma de un único punto de acceso para vincularse con los clientes de sus servicios (en este sentido ver Poggi 2008a, P. 33; Poggi 2008d, Pp.439-482; Moya 2007b, P. 16, entre otros) .

Ahora entonces, si bien la consolidación de un acceso centralizado a los servicios públicos del Estado no es como tal un logro que se alcance propiamente con la implementación de una plataforma de servicios electrónicos integrados, lo cierto es que este se constituye en uno de los mayores atractivos -sino es que el mayor- que se ofrecen son estas iniciativas. El proyecto como tal se encarga de hacer interoperar a las distintas administraciones públicas en los procesos públicos a nivel electrónico, lo cual se logra estableciendo una infraestructura de comunicación e intercambio de datos como la descrita en

capítulos anteriores, siendo que al conseguirse este objetivo, el siguiente paso es poner la información obtenida a través de la plataforma al servicio del ciudadano, lo que se encuentra muy cercano y técnicamente no existe una dificultad elevada para realizarlo; esto sin necesidad de que el usuario conozca si durante el proceso intervinieron uno o más órganos de la Administración -algo que además es irrelevante para el como cliente, siempre que el servicio que reciba sea satisfactorio para sus intereses-.

En conclusión, brindar una ventanilla única en la oferta de prestaciones electrónicos del Estado, permite que los ciudadanos y las organizaciones del sector privado, quienes buscan maximizar su tiempo y recursos, logren una ventaja al contar con un sólo punto de acceso a los servicios públicos, de forma que no se requiere acudir a los distintos portales de cada entidad para conocer sobre un servicio al usuario y mucho menos para realizarlo -en especial al tratarse de una organización tan compleja como la de la Administración Pública-. Por su parte, la propuesta es de gran provecho para el Estado, el cual se ve fortalecido en su imagen unitaria, con un mayor respaldo y solidez, demostrando un mejor funcionamiento de su organización y coordinación interna hacia los administrados y organizaciones privadas.

#### **2.3.4. Simplificación Registral.**

A pesar de la concepción unitaria del Estado, es difícil imaginar a los entes del sector público como uno sólo, a sabiendas de la complejidad y gran tamaño que históricamente posee la Administración Pública en las naciones latinoamericanas. Adicionalmente, el ciudadano ya se encuentra habituado a la cultura de burocracia que le hace acudir ante las entidades públicas a realizar diversas tramitaciones, en las cuales le serán solicitados una serie de requisitos e información que en muchos de los casos, provienen de los bancos de datos de otras dependencias estatales. Esta última situación es uno de los objetivos que se atacan a partir de la aplicación de la interoperabilidad y sistemas de información basados en la integración de procesos.

Lo anterior se entiende pues si bien ya es una obligación para la Administración Pública no hacer incurrir al ciudadano en gasto de tiempo y dinero en obtener información que consta en sus propios registros -así lo reconocen al menos en Chile y Costa Rica la Ley N°19.880, Ley de Procedimiento Administrativo y la Ley N° 8220, de Exención de Trámites y Eliminación de Requisitos al Ciudadano; respectivamente-, lo cierto es que esta aspiración sería realmente utópica sin la posibilidad de administrar informáticamente las bases de datos de las instancias públicas y

específicamente, si los sistemas de información de estas entidades no fueran capaces de interoperar. La realidad tecnológica de hoy en día nos muestra que esto es perfectamente posible de alcanzar y por supuesto, de realizarlo eficientemente, sin duplicar registros en las bases de datos, manteniendo actualizada la información, etc.; por lo que los factores restantes -semánticos, organizacionales y de gobernanza- deben ser dispuestos de modo que no exista excusa alguna para continuar obligando al usuario a funcionar como intermediario de la interoperabilidad del sector público; pues este debe ser beneficiario no víctima de los servicios que se le prestan.

### **2.3.5. Incremento en la transparencia y control ciudadano.**

Por último, es también demostrable un beneficio adicional que se deriva de la interoperabilidad en los sistemas de información del sector público, el cual consiste en la posibilidad efectiva de fiscalizar la veracidad, corrección y flujo de los datos que obran en manos de las dependencias del Estado, pues el manejo eficiente de la información y la integración de los procesos permiten conocer a ciencia cierta aspectos como el ingreso de un dato, quien es el responsable sobre estos, si fueron consultados o modificados, si se adecuan a la realidad o no, quien los recibe y si se encuentra autorizado para conocerlos -bien sea del ámbito público o privado-, etc.

De este modo se posibilita dos situaciones en beneficio de la sociedad:

- Se garantiza la transparencia de la información que se intercambia entre las partes interconectadas, pues las bitácoras de las acciones que se ejecutan con los datos quedan registradas en la plataforma y como tales pueden ser consultadas por los ciudadanos, en el tanto no involucre un riesgo para el orden público o la seguridad de la Nación. Los ciudadanos pueden requerir al Estado para que transparente que uso hace de los datos que sobre ellos posee, así como utilizar los mecanismos políticos-jurídicos para solicitarle que rinda cuentas respecto de con qué fines y con quiénes intercambia la información que consta en sus bases de datos.
- Los usuarios de los servicios públicos se encuentran en una mejor posición para exigir a los entes públicos una adecuada gestión de su información, pues además de encontrarse su información personal en los bancos de datos de las dependencias estatales, ahora deben ser intercambiados eficientemente entre estos para ofrecerle un servicio, por lo que un error puede ser más costoso para el ciudadano. De este modo, la Administración debe garantizar a los usuarios mecanismos para verificar la veracidad de su información personal, así como



permitirle corregirla y adecuarla a la realidad, de una manera ágil y rápida, de modo que se eviten perjuicios e injusticias en su contra.

## **2.4. Relación con la interoperabilidad.**

Tal como se ha evidenciado de lo explicado a lo largo de este documento, el tema de la interoperabilidad es la piedra angular del proyecto, es lo que vincula todos los elementos informáticos de la plataforma de servicios electrónicos integrados, es el factor indispensable para la concepción del planteamiento y su funcionamiento desde todas los ámbitos relacionados: tecnológico, económico, filosófico, jurídico y social. La interoperabilidad es la base y simultáneamente, el objetivo último del proyecto.

En torno a lo anterior, hay que explicar que, siguiendo el esquema que define los aspectos de la interoperabilidad en: organizacionales, semánticos, técnicos y de gobernanza (al respecto véase supra citado CEPAL 2007a, P. 13), la interoperabilidad se relaciona con la plataforma como manifestación de todas estas facetas en la determinación de la arquitectura de un proyecto de integración de procesos de intercambio de información para el mejoramiento de la Administración Pública.

### **2.4.1. Perspectiva semántica.**

Según lo analizado, la interoperabilidad semántica consiste en la definición de los términos y lenguajes de comunicación entre sistemas, así como la determinación de metadatos para comprender integral e intersubjetivamente de qué y sobre qué se comunican e intercambian información las entidades participantes en la plataforma. El acuerdo semántico permite que exista univocidad respecto de lo que se está hablando y por ende, que las instrucciones, contenidos y mensajes no se presten a ningún tipo de interpretación ni confusión entre los intervinientes en los procesos administrativos. Ejemplo de esto es la web semántica para la implementación de servicios web -tema que fue explicado con anterioridad respecto de la descripción de la plataforma-.

En este ámbito es clave resaltar el papel que los metadatos y la definición de modelos de datos juegan en materia de interoperabilidad, facilitando la clasificación, localización, selección y utilización de la información electrónica a partir de los requerimientos que la plataforma recibe y redirige entre los participantes, lo que hace de los procesos administrativos más ágiles y eficientes, redundando en un beneficio para los ciudadanos; todo a partir del

entendimiento al que permite llegar el comunicarse de forma clara y precisa, no sólo a partir de los estándares técnicos, sino también contando todos los organismos participantes con una estructura de datos y lenguaje de intercambio de información comunes, en el cual todos los sistemas interconectados dan el mismo valor a cada campo y su contenido, comprendiendo todos de manera idéntica el mensaje comunicado. Esto se puede explicar conforme al siguiente ejemplo:

1. "A" entiende 1=1, "B" entiende 1=1, "C" de la misma manera, "D" igualmente, etc.
2. Al momento de intercambiar información: "A" entiende 1=1, "B" solicita se le remita información sobre 1, "A" envía 1 a "B", "B" recibe 1 y lo entiende como 1=1.

#### **2.4.2. Perspectiva organizacional.**

La manifestación de este aspecto con la plataforma de servicios integrados, se observa directamente en la relación existente entre la orientación a servicios de la arquitectura de la plataforma como sistema informático y la integración de los procesos de la Administración, entendidos estos como la posibilidad de evaluar, rediseñar y mejorar los procedimientos administrativos, olvidando la visión desarticulada de la Administración Pública, en la que cada servicio u

órgano público se convierte en un feudo y retomando la concepción del Estado como uno sólo, todo esto a partir de un elemento integrador: la visión de que los procesos se elaboran y giran en torno al servicio que se brinda, y por ende, a la satisfacción del interés del usuario, no a la comodidad de cada entidad para realizar su parte del trabajo y desentenderse con lo que suceda de ese punto en adelante.

Lo antes indicado conlleva un gran reto para la Administración Pública, en especial para estructuras como las que predominan en nuestra América Latina, con un alto grado de burocracia y jerarquización verticalizada, en la cual cada ente realiza su labor conforme a sus propias reglas y fines, sin enterarse de lo que realiza su vecino, aun cuando los servicios que brinden se encuentren directamente relacionados desde la óptica del ciudadano que se encuentra detrás del mostrador -o como sucede mucho actualmente, tras la pantalla del computador-. Este desafío tiene una solución mucho más simple de plantear que de materializar: lograr que las instituciones y dependencias públicas coordinen sus labores, mirando más allá del servicio público que ellas ofrecen al ciudadano y poniéndose en el lugar de este para resolver los problemas que se presentan día con día en la actividad estatal -lentitud, desarticulación, lejanía entre unos y otros, costo económico en traslados y de tiempo productivo, etc.-;

de modo que coordinando labores e integrando procesos, la incorporación de tecnologías de la información sea una herramienta que efectivamente derive un valor agregado visible para el administrado y de paso, origine beneficios para la organización del sector público.

En conclusión, la arquitectura orientada a servicios permite dirigir los esfuerzos de los procesos administrativos directamente a esto, al servicio que se brinda al ciudadano o al sector privado, razón por la que el mejoramiento de los procesos debe considerar estos no conforme a las labores que desempeña cada ente público, sino al producto final y satisfacción que el usuario desea recibir. En el mismo sentido, para que la integración de los procesos dirigidos a servicios rinda frutos, debe existir un compromiso entre las dependencias estatales que les impulse -u obligue, según sea el caso- a coordinar esfuerzos entre sí, eliminando duplicidades de pasos y fases que no aporten valor en los procesos, así como permitiendo la priorización de objetivos comunes entre instituciones, fomentando la coordinación y colaboración entre ellas, lo cual a la hora de llevarse a la práctica en la utilización de la plataforma se muestra en la forma de mayor eficiencia y mejor uso de los recursos públicos.

### **2.4.3. Perspectiva técnica.**

En un sentido similar al enfoque de la interoperabilidad semántica y su vínculo con la plataforma, la definición de términos y lenguajes, en este caso puramente técnicos, permite que la plataforma se interconecte e intercambie información correcta y eficientemente. De este modo, hay que recordar que la interoperabilidad desde esta perspectiva, consiste en la posibilidad de armonizar técnicamente los aspectos relacionados directamente con la gestión y funcionamiento de los recursos tecnológicos, permitiendo el entendimiento entre estos, para lo cual es fundamental la determinación, aceptación y utilización de estándares abiertos para cada fase de los procesos informáticos; que en el caso de la plataforma se materializan en la forma del intercambio recíproco y constante de información entre entidades públicas.

Lo anterior nos lleva a resaltar la vital importancia de la definición de estándares técnicos abiertos que faciliten la interoperabilidad, permitiendo el intercambio de datos entre entidades del sector público, las cuales se localizan y proveen a partir de las amplias bases de datos que cada administración posee. Adicionalmente, al reconocer el Estado los estándares que posibiliten la interoperabilidad en el funcionamiento de la plataforma de interoperabilidad del sector público, indirectamente le otorga un respaldo a estos para su oficialidad y

difusión en la relación con los usuarios y con el sector privado, lo cual conlleva dos consecuencias: i) se asegura el acceso desde cualquier tecnología y por ende, se convierte en un factor que aumenta la inclusividad de los servicios públicos en las redes de información; y ii) hace que las compañías que proveen servicios a instituciones públicas y que se sirven de los que la Administración les ofrece se vean en la obligación de adaptar sus sistemas a los estándares que utiliza la Administración, sin que de modo alguno se limite ilegítimamente la libre competencia, sino que más bien se estimula la producción tecnológica en un marco interoperable, el cual se ampara en estándares abiertos.

Lo antes indicado implica que aquellas empresas cuyo modelo de negocios no se adapte a los requerimientos técnicos de la Administración Pública, tienen que orientar su oferta a otros mercados, pues actuar de modo contrario, guía a la triste situación que en diversas ocasiones se ha enfrentado por un innumerables administraciones públicas, en las que los proveedores de servicios tecnológicos imponen sus estándares tecnológicos propios, usualmente no interoperables, tomando como rehén los sistemas tecnológicos de esa Institución, la que para liberarse de este cautiverio, debe romper su vínculo con esa empresa e incurrir nuevamente en un gasto para iniciar de cero con la plataforma tecnológica que utilizaba; esto sin considerar el escenario que

se presenta entre dos entidades obligadas a interoperar pero que operan con infraestructuras tecnológicas basadas en estándares tecnológicos cerrados que no permiten comunicación entre sí, lo que desata una guerra de poderes, en la que el perdedor deberá de invertir en una solución tecnológica que le permita restablecer la comunicación con su vencedora.

A pesar de lo antes explicado, desde una óptica menos negativa, hay que considerar que la aplicación de estándares abiertos, además de los grandes beneficios para los usuarios y la Administración Pública, trae grandes oportunidades para emprendimientos en el sector productivo, pues el funcionamiento de los procesos del Estado y sus Instituciones de una forma coordinada e integrada, fundamentado en términos tecnológicos de comunicación e intercambio de información interoperables, permite que las empresas de servicios tecnológicos cuenten con amplias posibilidades de ofrecer servicios a los organismos públicos, entre ellos: asesoría en rediseño de procesos de gestión de la documentación electrónica; suministro de *hardware*, *software* y mantenimiento de sistemas informáticos de interoperabilidad; administración de *datawarehouse* en los que se interopere la información en poder de dependencias estatales, entre muchas otras opciones que pueden surgir en el futuro -en especial con el desarrollo de la computación en la nube-.



#### **2.4.4. Perspectiva de gobernanza.**

Tal y como se examinó en apartados preliminares de este estudio, la faceta de gobernanza hace mención del establecimiento de una institucionalidad y un marco normativo-político para posibilitar la interoperabilidad en los otros ámbitos recién abordados; esto a partir de la obligatoriedad que la aprobación de una institucionalidad en materia de interoperabilidad posibilita, al aceptarse -y en algunos casos imponerse- la obligación de utilizar la semántica unificada entre instancias, establecer procesos eficientes y colaborar entre administraciones para que estos cumplan los objetivos de integración, así como el deber de respetar las normas y estándares técnicos aprobados y validados en los procesos integrados. La gobernanza es la faceta coercitiva-política de las anteriores caras de la interoperabilidad, esta incluye la creación de órganos con competencias, potestades y funciones, así como la aprobación de normas jurídicas, acuerdos o convenios entre las partes que interoperan.

Lo anterior se relaciona con la plataforma en el tanto para su correcto funcionamiento se requiere determinar un marco normativo e institucional robusto, de modo que quede claro a los participantes en los procesos sus obligaciones, potestades y competencias, e igualmente se logre que la

coordinación y cumplimiento en el respeto de estándares abiertos y las definiciones semánticas del sistema, sea imperativa para la ejecución y funcionamiento adecuado de los procesos administrativos.

## **2.5. Relación con el gobierno electrónico.**

Como se observa de los apartados anteriores, si el vínculo entre interoperabilidad y gobierno electrónico es innegable y cada vez más fuerte, un proyecto de plataforma de servicios electrónicos integrados de la Administración cuya base lo es la interoperación e intercambio de información entre entidades públicas es en definitiva la materialización tecnológica y administrativa de esta relación en la realidad. Al respecto, señala Ochoa que:

“El Gobierno electrónico busca apoyar el quehacer del Gobierno mediante un eficiente y efectivo uso de las TIC. Este quehacer está caracterizado por el manejo de documentos, el procesamiento de requerimientos y la entrega de servicios e información” (Ochoa 2009, P.28).

Por otra parte, hay que anotar que en cuanto a su naturaleza, desde un

punto de vista técnico, el proyecto no nace siendo ni público ni privado, será el objetivo fijado en su comienzo y aquellos encargados de ofrecer los servicios quienes determinarán su naturaleza, existiendo la posibilidad de que no sea encasillado por tratarse de una iniciativa de carácter mixto inclusive (la tecnología no conoce las barreras que el Derecho y la Administración crean).

Para nuestro caso, al enmarcar la plataforma en el ámbito de los servicios públicos, estamos hablando de un proyecto en el área de la Administración Pública y por lo tanto, al tratarse el Gobierno Electrónico de la manifestación tecnológica por antonomasia que conocemos de esta en el mundo de hoy, una iniciativa como esta se encuentra enmarcada inmersa en este ámbito. Adicionalmente, hay que observar también, que la plataforma como tal, se constituye en la materialización tecnológica de la interoperabilidad dentro del Gobierno Electrónico -lamentablemente la interoperación en ámbitos no tecnológicos de la Administración Pública, es realmente la coordinación interinstitucional, la cual no es conocida por conseguirse fácilmente en nuestros Estados-.

En cuanto a la relación propiamente de un proyecto de plataforma integrada de servicios electrónicos con el Gobierno Electrónico, se observa en la

presencia de sus elementos característicos en el desarrollo de la iniciativa, a saber:

- Rediseño y mejoramiento de procesos: La plataforma técnicamente es una infraestructura de intercambio de información, pero administrativa y organizacionalmente se trata de la posibilidad de unir los procesos que cada instancia en el presente maneja independientemente, consolidando los procedimientos y procesos administrativos en un sólo lugar, una única puerta de acceso para el ciudadano o empresa que requiera de un servicio específico de la Administración, quien eficientemente redefine sus procesos independientes y costosos en tiempo/dinero para el usuario, integrándolos ágil y efectivamente en un portal único de servicios. Es importante reiterar en este punto, que la plataforma integrada de servicios no se trata únicamente de un proyecto de implementación tecnológica, sino que requiere también de un esfuerzo administrativo y político, para el cual es clave las referidas etapas de definición y rediseño de los procesos públicos, como fase previa a la obtención de resultados a partir de la informatización de los datos y la integración de procesos de negocio, pues si esta etapa no es abordada con la seriedad del caso, la incorporación de tecnología interoperable

deviene en irrelevante e improductiva.

- Incorporación de tecnología en la gestión pública: El proyecto de plataforma reviste una índole eminentemente tecnológica, para su implementación se parte de un estudio y redefinición de procesos, pero sin la automatización del intercambio de información a través de recursos de *hardware* (servidores y bus de datos) y *software* (aplicaciones fundamentadas en arquitectura SOA, web service y la utilización de estándares abiertos e interoperables, por ejemplo XML), es imposible añadir la agilidad y eficiencia que requieren los usuarios, lo que permite un avance de gran relevancia en relación con facilitar el acceso remoto a los servicios por los ciudadanos, mediante las redes de datos como internet o la telefonía celular. En este sentido, es determinante para el éxito técnico de la plataforma, tener claridad respecto de las decisiones tecnológicas que se han de adoptar. Primero, como ya se mencionó, una plataforma de interoperabilidad de la Administración Pública requiere funcionar con base en estándares tecnológicos abiertos (de comunicación, formato de la documentación electrónica, etc.), de modo que se evite realizar discriminaciones respecto de aquellos que utilizan soluciones informáticas minoritarias o de menor difusión que las distribuidas por

empresas dominantes en el mercado, razón por la que se garantiza el acceso a los servicios públicos por parte de todos los usuarios e involucrados en los procesos -sean públicos o privados-. En segundo lugar, corresponde también decidir respecto de la arquitectura de funcionamiento de la plataforma tecnológica. Por ejemplo, si en el diseño del sistema se conformará una sola base de datos madre, con la recopilación de todos los bancos de información estatal, o por el contrario, si se preferirá la utilización de un sistema informático que permita la coordinación del intercambio y consulta de información entre los distintos tenedores de datos, sin necesidad de mezclar y constituir nuevos bancos de información. Estos son algunos ejemplos entre varias decisiones que, en materia de operación tecnológica, deberán tomar los gestores del proyecto. Queda pendiente además disponer las limitaciones tecnológicas y de administración del sistema, que se derivan del respeto a los derechos de las personas y por ende, de la normativa vigente y de los requerimientos que dentro de su ámbito de competencia establezca cada instancia pública participante. En estas se deberá de garantizar no sólo la autodeterminación informativa y los derechos fundamentales de los ciudadanos, sino también la seguridad del sistema, con las siguientes

responsabilidades en razón de la sensibilidad de la información de la que esta plataforma se alimenta.

- Promoción de la participación democrática de los ciudadanos: La implementación de un proyecto de plataforma de interoperabilidad hace más transparente la información que la Administración y sus Instituciones manejan, de modo que posibilita a los ciudadanos un mejor control sobre su información personal y la posibilidad de exigir al Estado el cumplimiento con el principio de eficiencia administrativa, brindando el mejor servicio disponible a los ciudadanos. Se observa también como las plataformas de interoperabilidad, al reducir los funcionarios e instancias que intervienen en la tramitación de los servicios públicos, son en principio más ágiles, pero también más transparentes en la gestión pública, de modo que esto representa una ventaja para la Administración en la rendición de cuentas a la opinión pública. Además, mientras mayor sea la cantidad de usuarios de los servicios electrónicos de la plataforma, a partir de su eficiencia y alto grado de satisfacción al usuario, mayor será la participación de los ciudadanos en el uso de estos mecanismos, así como aumentará el nivel de cultura de las personas en torno al funcionamiento de estas tecnologías, permitiendo también mayor exigencia de buena atención

y servicio, de presentación de informes sobre el correcto funcionamiento y de espacios de discusión democrática sobre aquello que les satisface o no de la gestión gubernamental propiamente (ante más oferta de servicios, mayor transparencia en la actuación administrativa, mayor control de parte de los ciudadanos y mayor participación democrática).

Para concluir sobre este tema, es entonces indudable que, si bien en la mayor cantidad de las ocasiones los usuarios de los servicios públicos no se enterarán de la relevancia que una plataforma de interoperabilidad conlleva para la agilización e integración de los trámites que realiza ante las dependencias públicas, se trata de una iniciativa enmarcada definitivamente en el ámbito del gobierno electrónico en el tanto trae consigo una mejora de los procesos administrativos, un beneficio directo en términos de eficiencia de los servicios electrónicos que se prestan y siempre que se trate de iniciativas adecuadamente planeadas y ejecutadas, adicionará mayor transparencia en el proceso de cara a los ciudadanos -esto es de importancia si bien se cuestiona los peligros de esta clase de proyectos en materia de tratamiento de información sensible de las personas, una plataforma de interoperabilidad que cumpla con los estándares técnicos y jurídicos exigidos, será más bien una



garantía de credibilidad para sus beneficiarios-.

Finalmente, vale la pena la oportunidad mencionar que el futuro de las plataformas de interoperabilidad en servicios públicos no se agota en la integración de procesos estatales, pues existen dos dimensiones que desde ahora muestran un gran potencial y paulatino desarrollo: una es la integración de servicios entre Estados en un nivel regional, pues en el marco de una economía y cultura globalizadas, se considera de un gran valor agregado la interoperación entre países que se pueda generar, por ejemplo en temas migratorios, aduaneros, salubridad, etc., teniendo siempre como presupuesto la interoperabilidad alcanzada dentro de cada Estado -lo cual lo convierte en un objetivo a mediano o largo plazo para regiones de lento desarrollo como América Latina-; la otra visión se observa a partir de la oferta de servicios de una forma tan integral, que desaparezcan a los ojos del usuario las barreras entre privado y público, puesto que en un entorno óptimo de interoperabilidad sólo entre las organizaciones que coordinan y colaboran entre sí, serán relevantes las regulaciones y dinámicas a las que cada una está sometida -tanto a lo interno como en su vinculación-, despreocupándose el ciudadano de las particularidades, prejuicios y diferencias que respecto de uno u otro tipo de organización puedan existir, limitándose este a recibir satisfactoria y

eficientemente los resultados respecto de los servicios requeridos.

## **2.6. Plataformas integradas de servicios públicos electrónicos en Chile y Costa Rica.**

Una vez clarificado en qué consiste un proyecto de plataforma integrada de servicios públicos electrónicos, así como establecidas sus relaciones con la interoperabilidad y el gobierno electrónico, corresponde ahora abocarse a examinar las iniciativas que los Gobiernos de Chile y Costa Rica han desarrollado para llevar servicios electrónicos a los ciudadanos y empresas que se vinculan con la Administración Pública, de forma uniforme y con procesos unificados, bien con distintos niveles de desarrollo y algunos términos propios de proyectos tecnológicos, que en la materia llegan como máximo a un nivel de crecimiento medio en el caso de Chile e incipiente en cuanto a lo reciente del planteamiento costarricense, ambos muy lejanos de los niveles de interoperabilidad europeos, pero en términos generales acordes con la realidad tecnológica y de desarrollo de cada uno de estos países.

## **2.6.1. Plataforma Integrada de Servicios Electrónicos del Estado de Chile**

A continuación, se examinará el caso de la “Plataforma Integrada de Servicios Electrónicos del Estado” -en adelante PISEE-, iniciativa de plataforma de interoperabilidad para la Administración Pública Chilena, la cual ha recorrido ya una parte importante del trayecto y avanza para su consolidación entre los usuarios y las dependencias públicas involucradas, quedando retos de importancia en su futuro próximo; todos estos aspectos que se abordan de seguido.

### **2.6.1.1. Antecedentes.**

El proyecto de la PISEE nace en el año 2004, en el marco de la Agenda Digital dictada en el Gobierno del Presidente Ricardo Lagos. La Secretaría Técnica del Grupo Acción Digital -predecesor de la Secretaría Ejecutiva de Estrategia Digital-, contempla en dicho documento la siguiente iniciativa:

“Iniciativa 11: Plataforma de servicios electrónicos para trámites:

Se implementará el despegue de una Plataforma Integrada de Servicios Electrónicos, orientada a la interoperabilidad entre los servicios públicos, con el propósito de hacer factible el cumplimiento de la Ley 19.880 de

Bases de Procedimiento Administrativo. El propósito es que todas las instituciones públicas tengan acceso a la información no reservada que poseen los grandes servicios del Estado, eliminando los requerimientos de información –p.e. certificados de nacimiento– ya disponible en el sector público. Esto favorecerá a todos los ciudadanos y empresas, independientemente de que realicen trámites en papel o en forma electrónica” (Grupo 2004, P. 27).

En consecuencia, la fase del diseño conceptual se realiza entre abril y octubre de 2004 (Estudio de Factibilidad / Optimisa). El diseño define las bases para el crédito solicitado al Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Además, el proyecto dispone de recursos por aproximadamente 5,7 MM US\$, para abordar la Primera Fase, en la que participan 5 organismos públicos (Al respecto ver Proyecto 2006, P. 3). Como se indicó previamente, el proyecto se inicia en octubre de 2005, siendo los Servicios Públicos Participantes en la FASE I los que se mencionan a continuación en la CUADRO 3. (Tomado de Secretaría 2006, P. 16).

CUADRO 3. Servicios Públicos Participantes en la FASE I

Organismo	Nº Trámites	Nº Servicios consumidos	Nº de Servicios Provistos
Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU).	17	8	-
Instituto de Normalización Previsional (INP).	13	15	-
Tesorería General de la República (TGR)	4	20	2
Servicio de Registro Civil e Identificación (SRCel).	3	4	12
Servicio de Impuestos Internos (SII).	-	-	16
<b>TOTALES</b>	<b>37</b>	<b>47</b>	<b>30</b>

Fuente: Secretaría Ejecutiva Estrategia Digital, Ministerio de Economía, Gobierno de Chile, 2006.

El proyecto de la PISEE entra en ejecución en su fase inicial en el mes de setiembre de 2005, en el marco del Programa Multifase de Fortalecimiento de la Estrategia Digital (CH-L1001) que se está desarrollando entre el Gobierno de Chile y el Banco Interamericano de Desarrollo. Uno de los proyectos centrales de este Programa, a través del componente estratégico denominado “Fortalecimiento de la Institucionalidad Transversal para la Gestión del Gobierno

Electrónico”, Subcomponente 1.2., “Apoyo a la Implementación de la Ley de Procedimiento Administrativo”, es la Plataforma Integrada de Servicios Electrónicos del Estado, implementada en su Fase 1 con cinco instituciones de la Administración Pública, posteriormente desarrollada para ser paulatinamente masificada al resto de los organismos públicos.

En resumen, la evolución que tiene el proyecto de la PISEE es el siguiente:

- Se establece realizar los Estudios Complementarios Jurídicos en el período 2006-2007 y estos los elabora CAREY Y CIA. Ltda., entregando:
  - Modelo de Competencias
  - Modelo de Categorización de Datos
  - Condiciones de Uso
  - Servicios de Valor Agregado
  - Acompañamiento a la Licitación de Construcción

Además, se gestionan Estudios Complementarios Técnicos en dicho

período, ejecutándolos Tuxpan Gestión S.A., otorgando:

- Levantamiento de Requerimientos
  - Levantamiento de Infraestructura
  - Diseño de Alto Nivel Plataforma - Organismos
  - Levantamiento Potenciales Soluciones
  - Plan de Calidad
  - Acompañamiento a la Licitación de Construcción
- 
- En el período 2007-2008 se contrata una Asesoría Técnica para el Diseño de Operación y Normalización y Estandarización de Datos, la cual elabora Tuxpan Gestión S.A., presentando:
    - Generación de un Framework de Interoperabilidad
    - Propuesta, Revisión y Validación de Esquemas y Metadatos
    - Estudio sobre la Modalidad Operacional de la Plataforma Integrada
    - Propuesta de Estrategia para Etapas 2 y 3 del Proyecto Plataforma Integrada
    - Estrategia de Gestión del Cambio

- Para el período 2008-2009, con base en la asesoría y los estudios mencionados anteriormente, se desarrolla la Infraestructura y Desarrollo de Servicios en Organismos, por lo que:

- Se reforzó *Hardware* y *Software* Base
- Se desarrollan interfaces en las Instituciones participantes, según sus necesidades

En este período, también se da la Implementación y Adquisición Infraestructura Plataforma, esta la efectúa APCA Everis – Adexus, por cuanto:

- Se encuentra en producción desde el 01 de julio de 2009
- Está en proceso de Mantenimiento
- Se encuentra operando con 2 sitios en modalidad activo-activo-Continuidad Operativa

Asimismo, se gestionan los Estudios Complementarios sobre Modelos de Organización, los cuales los elabora Carey y Cia. Ltda., por lo que:



- Inició en Mayo 2009
- Se obtienen resultados en Noviembre de 2009
  
- De la Infraestructura y Desarrollo de Servicios en Organismos, así como de la Implementación y Adquisición de la Infraestructura de la Plataforma, se desarrolla, en el período 2009-2010, el tema denominado Operación Plataforma, el cual consiste en:
  - El inicio de Operación en nuevos Data Centers (Quintec–Adexus) en Noviembre de 2009
  
- En el período 2009-2012 se realiza la Preparación Fase 2 y Masificación, en la cual se proyecta:
  - Trabajar en la integración de otros Organismos Públicos
  - Negociar crédito con el BID

(Basado en lo indicado en Secretaría 2009, P. 9).

Asimismo, es importante indicar que en el Plan de Acción Digital 2008-2010

de la Estrategia Digital de Chile, se reformula la iniciativa de la siguiente manera:

“Iniciativa 7: Servicios Digitales del Estado para los Ciudadanos.

Se fortalecerá el Gobierno electrónico mejorando las iniciativas existentes y generando nuevas soluciones que permitan profundizar la interacción e interoperación digital entre las instituciones públicas, las personas y las empresas (...) Poner en práctica la interoperación del Estado en 37 procesos con la disponibilidad de 30 servicios de información”. (Secretaría 2008, P. 13).

Sintetizando la información anterior, es posible comprender el Proyecto PISEE como una iniciativa que nace para responder a los cambios exigidos por la promulgación de la nueva legislación en materia de procedimientos administrativos (Ley N° 19.880), en la cual se establece el procedimiento administrativo electrónico como una obligación para la Administración Pública Chilena, objetivo que para su debido cumplimiento, acorde con el principio de eficiencia administrativa y las exigencias de ciudadanos y el sector productivo, fue propuesto para ejecutarse por los personeros de la Secretaría de Estrategia Digital -hoy Secretaría de Desarrollo Digital-, instancia dependiente en aquel

momento del Ministerio de Economía, a través de una plataforma de interoperabilidad que funcionara entre servicios públicos, enlazando los procesos de negocio que estos realizan de forma integrada y unificada, de forma que lleguen a los usuarios finales a través de una ventanilla única de servicios del Estado.

En su momento, el planteamiento del proyecto tuvo como finalidad el lograr llenar la necesidad de contar con una arquitectura de intercambio de información entre administraciones, que promueva la transformación de procesos, la mejora en la atención a las personas y acelerar el proceso de toma de decisiones en el ámbito público.

Como ya se indicó, su nacimiento se justificó en la promulgación de la Ley de Procedimiento Administrativo, que busca mejorar el servicio público y la eficiencia en el dictado de los actos y procedimientos administrativos de las personas ante las administraciones, teniendo como herramienta garantizar el acceso a la información de las personas por parte de las distintas administraciones públicas, siempre respetando el marco establecido por la Ley 19.628, sobre Protección de la Vida Privada o Protección de Datos de Carácter Personal (Es importante aclarar que en este caso se habla de acceso a la

información personal, en el sentido de garantía de los derechos que la citada Ley 19.628 consagra, no en cuanto al derecho fundamental de acceso a la información pública directamente por los ciudadanos, concepto jurídico distinto que es regulado por la Ley N° 20.285, Ley sobre Acceso a la Información Pública, conocida como Ley de Transparencia; esto por cuanto la PISEE no es concebida como una plataforma de acceso de los ciudadanos a la información, sino como la infraestructura que permite el intercambio de información entre entidades para la integración de los servicios, supuestos que son distintos entre sí).

#### **2.6.1.2. Descripción general del proyecto.**

En cuanto a su caracterización y elementos esenciales, la PISEE se concibe como un proyecto que consiste en el desarrollo e implementación de una “Plataforma de transferencia electrónica de información (documentos, datos) y servicios conectados a los diferentes Organismos del Estado” (Gutiérrez 2005, P. 4), con la finalidad de cumplir con lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo, Ley N° 19.880, la cual “busca fundamentalmente mejorar de manera significativa la atención a las personas; acortar los plazos de respuesta a los ciudadanos y empresas; simplificar y hacer más eficientes los procedimientos y garantizar que las personas tengan acceso a la información

que de ellas se posee, además de la situación en que se encuentran los procedimientos administrativos que le conciernen. Para apoyar el cumplimiento de lo anterior, es necesario establecer mecanismos eficientes que garanticen el acceso expedito y transparente a la información que los distintos órganos de la Administración del Estado poseen de los ciudadanos, permitiéndoles hacer más eficaz su labor en beneficio de sus usuarios finales. Todo esto en el marco de sus atribuciones y del debido respeto a la privacidad de las personas” (Sepúlveda 2006, Pp. 51-52).

De este modo, la plataforma se constituiría “como una entidad intermediaria del tipo de Gobierno a Gobierno (G2G) o Gobierno a Empresas (G2B), es decir, que permite y facilite la interacción del intercambio electrónico de información entre los diferentes Organismos del Estado y eventualmente con la empresa privada, de manera transparente” (Gutiérrez 2005, P.4), integrando los servicios con fundamento en la aplicación de interoperabilidad a los procesos públicos y a su vez, dando la cara al ciudadano que requiera de algún servicio electrónico por parte de la Administración Pública mediante un portal único de acceso, sin necesidad de acudir a distintas entidades, encontrando solución a su requerimiento en un sólo lugar (bien sea que el usuario acceda mediante un computador o dispositivo conectado a internet, o físicamente ante el mostrador

del servicios). Lo anterior se visualiza en un entorno de interoperabilidad, de modo que toda la información que la Administración posea sobre los ciudadanos y los procedimientos administrativos, estén disponibles para todas las dependencias dentro del marco de sus competencias y con las limitaciones que le impongan los derechos de los ciudadanos, todo esto a través de una plataforma electrónica interoperable de intercambio de información.

La PISEE se plantea desde sus inicios como objetivos del proyecto los siguientes:

- OBJETIVO GENERAL.

“Fomentar la transparencia, eficiencia y, simplicidad de los actos y procedimientos administrativos, facilitando el cumplimiento de la Ley de Procedimiento Administrativo por parte de los Organismos del Estado mediante el uso de una plataforma tecnológica integrada de Servicios Electrónicos del Estado” (Secretaría 2010, P. 1).

- OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

“Desde el punto de vista del usuario:

- Facilitar a las personas el acceso a la información actualizada, oportuna y confiable a través de los organismos gubernamentales.
- Facilitar que los datos sean recolectados una sola vez salvo excepciones justificadas.
- Facilitar la seguridad y protección de los datos privados sujeto a autorizaciones respectivas y a condiciones de privacidad o condiciones de publicación.
- Transparentar ante el ciudadano, la información que el Estado posee de él.

Desde el punto de vista de los organismos públicos:

- Facilitar los procedimientos administrativos asociados a los trámites de modo de no solicitar a las personas la información que ya posee la Administración en algún otro Organismo del Estado.
- Estandarizar los procesos de intercambio de información entre los organismos del Estado.
- Facilitar que la información entregada cumpla con los requisitos legales de privacidad de los datos y con las normativas vigentes de intercambio de datos entre organismos.

- Establecer los términos legales y normativos necesarios para permitir y regular el intercambio de información entre los Organismos del Estado” (Sepúlveda 2006, P.52).

Por otra parte, en cuanto a los requerimientos de funcionamiento que sirven de base a esta plataforma de interoperabilidad del Gobierno de Chile, son los siguientes:

- “Permitir que la información que posea la Administración acerca de las personas permanezca disponible para los usuarios de la Plataforma Integrada de Servicios Electrónicos del Estado cada vez que así se requiera y conforme a sus competencias;
- Soportar los diversos niveles de madurez tecnológica de los diferentes organismos del Estado;
- Garantizar altos niveles de seguridad tanto en el acceso a la información como en las transacciones;
- Entregar altos niveles de disponibilidad (24x7);
- Utilizar estándares abiertos y publicados en forma libre, tanto a nivel de formato de datos, de intercambio de información como de niveles de seguridad;



- Asegurar el pleno respeto de los derechos y garantías fundamentales de las personas” (Secretaría 2008, P. 5).

En la actualidad, la PISEE es un proyecto que cuenta con siete años de planeamiento y 21 meses de operación (a marzo 2011), está trabajando con un total de 52 instituciones que se encuentran en diferentes estados. En una primera fase, el proyecto de interoperabilidad contempla la implementación de una Plataforma de Interoperabilidad de Servicios Electrónicos del Estado (PISEE) con 5 instituciones piloto (Registro Civil, SII, Tesorería, IPS y MINVU), el desarrollo de un marco de interoperabilidad con un Administrador de Esquemas y Metadatos (AEM) y la propuesta y eventual desarrollo de un marco jurídico para la interoperabilidad. La PISEE inició su periodo de operación en Julio 2009 con las 5 Instituciones, 37 procesos de trámite y 30 servicios de información.

También, a la fecha está en ejecución el contrato correspondiente a la operación de la Infraestructura de la Plataforma Integrada de Servicios Electrónicos del Estado. Este contrato finaliza en Diciembre del 2011, existiendo la posibilidad de renovarlo por un año más, es decir, hasta Diciembre del 2012.

En conclusión, la situación actual y los próximos pasos por implementar son:

- Desde el 01 de julio de 2009, se encuentra operando la Plataforma en régimen normal con un total de 200.000 transacciones mensuales.
- A fines de 2009, se incorporan 10 nuevas Instituciones Públicas y otras 10 en el siguiente año.
- A marzo de 2011 la PISEE tiene 21 meses de operación y está trabajando con un total de 52 instituciones que se encuentran en diferentes estados, con más de 500.000 transacciones al mes.
- El requerimiento más urgente corresponde a ejecutar la Licitación de consultoría de “Migración/Upgrade de la Infraestructura de la Plataforma Integrada de Servicios Electrónicos del Estado”. Esta licitación pretende adquirir el servicio de actualización de *software* base de la PISEE desde Aqualogic de Oracle a JBoss de Red Hat, además de brindar los servicios de integración de instituciones, soporte, mantención y resolución de incidencias.
- Definir la Institucionalidad necesaria para garantizar la continuidad operativa de la Plataforma y el recurso humano calificado.
- Adjudicar procesos de licitación en curso.

(Basado en lo indicado en Secretaría 2009, P. 12. Ver también Secretaría

2011)

Ver instituciones públicas que se incorporan a la Plataforma en el 2009 y en el 2010 en el CUADRO 6. y el total incorporadas a marzo 2011 en la tabla

**6.1.2.2.**

CUADRO 4. Instituciones Públicas que se incorporan a la Plataforma en el 2009 y en el 2010.

Instituciones 2009	Instituciones 2010
➤ Aduana	➤ MIDEPLAN
➤ Dirección de Trabajo	➤ CAPREDENA
➤ DGAC	➤ Presidencia
➤ Comisión Nacional de Riego	➤ Bienes Nacionales
➤ Servicio Civil	➤ SERCOTEC
➤ COCHILCO	➤ Consejo Nacional de Televisión
➤ SENCE	➤ Sernapesca
➤ MINSEGPRES	➤ Subpesca
➤ Hacienda	➤ Otras
➤ CONADI	

Fuente: Secretaría Ejecutiva Estrategia Digital, Ministerio de Economía, Gobierno de Chile, 2009, P. 12.

Tabla 6.1.2.2. Instituciones Públicas incorporadas a la Plataforma a marzo del 2011.

Fuente: Secretaría Ejecutiva Desarrollo Digital, Ministerio de Economía, Gobierno de Chile, Situación Actual de la Interoperabilidad de los Servicios Electrónicos del Estado, 2011, P. 3.

### **2.6.1.3. Análisis crítico y retos futuros.**

En relación con la puesta en marcha de la plataforma PISEE, hay que observar que es importante medir y evaluar el número de procesos y servicios integrados por año y todos los que se han logrado desde julio del 2009, así como el número de dependencias participantes, esto con el propósito de tener

una visión clara sobre el avance del proyecto, sus limitaciones y mejoras. Del mismo modo, evaluar los factores externos, tales como: la lucha por mantener el monopolio de la información (por imagen, seguridad y poder), la discusión sobre la necesidad de suscribir convenios o acuerdos entre entidades para el intercambio de información, si las personas realizan los trámites online, disponibilidad de recursos financieros, proveedores sólidos.

En el año 2010, el Presidente Sebastián Piñera en conjunto con el Ministro de Economía y el Director de la Secretaría de Desarrollo Digital, señalan como desafíos: disminuir puestos de trabajo a través de medir la productividad de la plataforma eliminando cargas de trabajo y por ende puestos; así como la integración activa de la empresa privada en el desarrollo e implementación de servicios de la plataforma de interoperabilidad. De tal manera, que el señor Alfredo Barriga, Secretario Ejecutivo Desarrollo Digital, señala a TRAZACOMEX en una entrevista que "...Esta plataforma se denomina Plataforma Integral de Servicios Electrónicos del Estado (PISEE) y permite interconectar a distintos servicios públicos. "Se lanzó con 5 instituciones y alrededor de 30 trámites, lo que funcionó muy bien. Para este año planeamos terminar con 25 instituciones y más de 70 trámites". "La importancia de la creación de estos sistemas radica en que, según cálculos de la Subsecretaría, por cada una hora de trámite que

se ahorre un persona o institución, el país también ahorra US\$ 5...” (TRAZACOMEX 2010).

Además, comenta para [diariopyme.com](http://diariopyme.com) que “...fijamos como meta que los ciudadanos de Chile se ahorren 100 millones de horas de aquí al año 2013 gracias a la utilización de servicios online y del uso de la plataforma estatal. Por otra parte que el país gane US\$500 millones que hoy se pierden por el tiempo que se gasta haciendo trámites.” ([diariopyme.com](http://diariopyme.com) 2010).

También, como parte de los retos futuros es relevante conocer con certeza cuáles son los factores críticos que hacen único y exitoso el proyecto, como bien los señala la PISEE:

“Factores Críticos de Éxito:

- Apoyo político permanente de las autoridades. Institucionalidad.
- Disponibilidad de los recursos necesarios para darle continuidad y sustentabilidad al proyecto.
- Compromiso permanente y activa participación de los equipos de trabajo de las Instituciones públicas involucradas.
- Proveedores sólidos en sus metodologías de trabajo y conocimientos

técnicos, involucrados y comprometidos en el logro exitoso del proyecto.

- Contraparte técnica con gran capacidad de liderazgo, coordinación y convocatoria.
- Importancia de haber analizado la solución bajo un marco legal definido y validado por todas las partes.” (Secretaría 2010, P. 12).

Adicionalmente, es importante que se considere lo siguiente:

- Fortalecimiento del equipo del proyecto con personal calificado, considerando las áreas de trabajo.
- Mejoramiento y evaluación de la estructura de la PISEE.
- Entrega de información fidedigna al ciudadano para que lo involucre en el proyecto.

Finalmente, es importante tener presente el objetivo del proyecto y sobretodo la importancia de la temática sobre datos personales e integración de bases de datos.

## **2.6.2. Proyecto de Interoperabilidad del Estado Costarricense.**

En este apartado, se procederá al análisis del Proyecto de Interoperabilidad en el Sector Público del Gobierno de Costa Rica, el cual proyecta en convertirse a mediano plazo en la plataforma de interoperabilidad que materialice las aspiraciones de contar con un portal único de servicios públicos electrónicos que de acceso a los costarricenses a interactuar y realizar sus trámites con la Administración de forma remota y automatizada; a su vez que se realiza con fundamento en la integración de procesos administrativos aplicando interoperabilidad y TIC en la gestión pública.

### **2.6.2.1. Antecedentes.**

A diferencia del proyecto de PISEE Chileno, el Proyecto de Interoperabilidad del Estado Costarricense, es una iniciativa reciente, cuyos primeros planteamientos se remontan al año 2008, en que la Secretaría de Gobierno Digital de Costa Rica, en su plan de acción 2008-2010, comienza a hablar sobre interoperabilidad en el marco de la definición de una cartera de proyectos fundamentales dentro de su estrategia, conducente a lograr un mejoramiento de los servicios que el Estado brinda a los ciudadanos.

Es importante aclarar desde ya, que al momento en que esta investigación



fue propuesta para aprobación como tema para la presente Tesis, la iniciativa de plataforma de interoperabilidad del Gobierno de Costa Rica no se había oficializado aun, por lo que el análisis proyectado era de un supuesto hipotético, situación que en buena hora cambió, pues es posible efectuar un análisis objetivo de una actividad que inicia su marcha, por lo que los resultados proyectados, se asume que serán más certeros y enriquecedores.

Retomando el examen propiamente de los antecedentes y de la propuesta del Proyecto de Interoperabilidad del Estado Costarricense, se indica la evolución de este:

- “Es en el contexto de la cartera de proyectos que se describe el proyecto Infraestructura de Conectividad del Estado Costarricense como un proyecto prioritario de desarrollo y clave para lograr los objetivos de un Gobierno Electrónico. Su fin primordial es el de disponer de una red física de datos que interconecte a las instituciones del Estado a altas velocidades, con una configuración segura y alta calidad del servicio brindado.
- De igual modo, se plantea a un segundo nivel de prioridad de

desarrollo el proyecto denominado “Portal y Centro de Datos” que busca implementar una infraestructura de gobierno digital para integrar todas las aplicaciones institucionales en servidores comunes y compartidos, así como disponer y facilitar una herramienta centralizada para habilitar a las instituciones del Gobierno a publicar y actualizar información y trámites de manera sencilla y sin complejidades operativas y tecnológicas, tanto para el funcionario público como para el ciudadano.

- En el plano normativo, se plantea un proyecto denominado “Políticas y Estándares del Gobierno Digital” con el fin primordial de definir y aplicar una serie de estándares a nivel de plataforma tecnológica, seguridad, servicios e intercambio de información entre sistemas e instituciones; de tal manera que se garantice una interoperabilidad de las instituciones del Estado mediante mecanismos normalizadores e integradores que doten de mayor eficiencia a los servicios que se le brindan al ciudadano y la forma como las instituciones intercambian dicha información.

Para el desarrollo de cada uno de estos proyectos, se han enmarcado e integrado dentro de una estrategia integral denominada de interoperabilidad del

gobierno, la cual persigue crear una arquitectura y plataforma que soporte la capacidad de transferir y utilizar informaciones de manera uniforme y eficiente entre varias organizaciones y sistemas de información, que brinden por consecuencia un mejor servicio al ciudadano.

En este contexto y considerando la relevancia que tiene la consolidación de una estrategia de interoperabilidad dentro del Estado Costarricense, la Secretaría Técnica de Gobierno Digital ha venido impulsando acciones tendientes a lograr resultados en el corto plazo, pero paralelamente definiendo la estrategia integral que permitirá disponer de una interoperabilidad entre todos los sistemas e instituciones del estado” (Secretaría Técnica 2008, Pp. 7-8)

De igual manera, es relevante señalar el desarrollo de la primera etapa del proyecto, la cual se indica a continuación:

“En su primera etapa, el proyecto se ha centrado en lograr una concientización del tema, de su importancia y de los beneficios que este podría generar, así como de involucrar a las principales instituciones proveedoras de información, con el fin de que inicien acciones conducentes a brindar dicha información mediante mecanismos automáticos y digitales,

aprovechándose para ello de la tecnología disponible. Entre otras:

- a) Se ha coordinado con la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), como una de las principales instituciones proveedoras de información, la simplificación del trámite de certificados de morosidad que ésta debe entregar a todo ciudadano, empresa o institución pública que así lo requiera o necesite para la realización de trámites particulares.
  
- b) La simplificación de este trámite es técnicamente factible, sin embargo para su ejecución se requiere de la modificación de un reglamento interno que autorice a la emisión de dicha certificación utilizando para ello medios digitales y no físicos, como en la actualidad dicho reglamento lo hace explícito. En este sentido, se trabajó en conjunto con la CCSS dicha modificación, con un planteamiento de cambio radical en el cual toda certificación se hará por la vía digital, siendo el documento físico la excepción. El reglamento se encuentra en estos momentos en proceso de aprobación en Junta Directiva. Una vez aprobado la Institución se encuentra en toda su capacidad técnica de implementar dicha solución.
  
- c) Se organizó un Seminario de Interoperabilidad con la asistencia de 100

funcionarios del sector público. Para dicho seminario se hicieron contactos con el Director de la Estrategia Digital de Chile y se pudo contar con la participación de una experta chilena en el tema, lo cual dio un amplio panorama de las acciones que ha emprendido Chile en el tema de interoperabilidad desde hace 6 años. El seminario permitió determinar los alcances, dimensiones y costos de un proyecto de esta índole, por lo que desde el punto de vista nacional, se debe planificar muy claramente y asignar los recursos para lograr los resultados esperados.

d) Paralelamente se organizó un taller-práctico con representantes de las principales instituciones proveedoras de información, tales como la CCSS, Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), Poder Judicial, en el cual se hizo un diagnóstico que permitió determinar los principales trámites en que estas instituciones deben proveer información para que sea consumida por otras instituciones. Este primer mapeo da una visión de la estrategia a seguir y de los trámites e instituciones que deberían de participar en una implementación de una estrategia de interoperabilidad.

Se han venido analizado otras mejores prácticas a nivel latinoamericano, y se han establecido contactos con la Dirección de la Agenda de Conectividad de Colombia, país que tiene un proyecto exitoso en el campo, con el fin de contar con su apoyo y asesoramiento para la definición e implementación de la estrategia que se debe llevar a cabo” (Secretaría Técnica 2008, Pp. 8-9).

Por otra parte, para el año 2010, se promulga el Decreto Ejecutivo N° 35776-PLAN-G-J, Promoción del Modelo de Interoperabilidad en el Sector Público, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 41 del 1º de marzo de 2010, en el cual se sientan las bases para la puesta en marcha de la Plataforma de Interoperabilidad en el intercambio de información del Gobierno de Costa Rica, a participar de los siguientes fundamentos y consideraciones:

a) Se busca la promoción, regulación e implementación de un Modelo de Interoperabilidad del Gobierno de la República, para alcanzar mayor eficiencia, transparencia y participación en el Estado (Artículo 1 del Decreto N° 35776-PLAN-G-J).

b) Con el objetivo de diseñar la estrategia y el esquema de

Interoperabilidad del Estado Costarricense, se integra un Equipo Interinstitucional de Interoperabilidad, pues se requiere de una instancia para ejecutar la adecuada coordinación y articulación de la Interoperabilidad en la Administración Pública.

c) Los principios de coordinación y cooperación interinstitucional a lo interno de la Administración Pública, así como el principio de eficiencia administrativa, que inspiran y se recogen en la Ley N° 8220, Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos y su Reglamento; valores esenciales que justifican la incorporación de la interoperabilidad entre los objetivos principales por alcanzar en materia de Gobierno Electrónico en el Estado de Costa Rica, para la simplificación de trámites y regulaciones en el ámbito público.

d) El reconocimiento de la equivalencia funcional entre los documentos en soporte físico y los documentos electrónicos que se establece en la Ley N° 8454, Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos; que aplicado a la información que consta en los registros de la Administración Pública, es la base para dotar de validez jurídica al intercambio de información electrónica entre instituciones.

Además, entre el año 2010 y 2011, Costa Rica firmó un acuerdo con la Agencia para el Desarrollo de Estados Unidos, por medio del cual se contratará a una empresa, con el propósito de que realice un estudio e inventario sobre toda la infraestructura y plataforma tecnológica del Estado. Este estudio es fundamental para el proyecto de Interoperabilidad, porque en estos momentos no se conoce con exactitud los recursos a nivel tecnológico que tiene cada institución. Este mapeo e inventario, será un insumo fundamental para continuar con el proyecto. En sí, es un “acuerdo para el desarrollo de una Infraestructura de Conectividad Costarricense (ICEC) y la creación de un Centro de Datos para el sector público, para el intercambio de información entre las instituciones de Gobierno” (Gobierno 2010).

Adicionalmente, si bien no forma parte de los elementos del proyecto de interoperabilidad, no sobra indicar que la Secretaría Técnica de Gobierno Digital, ha impulsado y desarrollado fuertemente el proyecto Mer-link (iniciativa de compras públicas en línea, similar a la plataforma de Mercado Público de Chile), la cual se fundamenta en principios de interoperabilidad similares a los que se pondrán en práctica a futuro en el proyecto de interoperabilidad.



En conclusión, el Proyecto de Interoperabilidad para el Gobierno Digital de Costa Rica está dando sus primeros pasos, se encuentra en ejecución la fase de análisis de información, por lo que se concentra actualmente en el diagnóstico sobre el estado actual de la interoperabilidad a nivel de las instituciones del sector público, recopilando y analizando información en torno a los aspectos de infraestructura tecnológica, jurídicos y procesos administrativos; en espera de la etapa de definición y elaboración del modelo de interoperabilidad; posteriormente, se realizarán los procesos de adquisición de la infraestructura e implementación de la plataforma y se dará inicio a la interoperación de los primeros servicios integrados, interconectando las instituciones participantes en estos.

#### **2.6.2.2. Descripción general del proyecto.**

En Costa Rica, según lo indicado en el documento de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital del Gobierno de Costa Rica, denominado “Proyecto de Interoperabilidad del Estado Costarricense”, el Proyecto está compuesto por las siguientes iniciativas:

- 1) El proyecto ICEC para solventar la problemática actual de conectividad de las instituciones del Estado ya que la mayoría de

entidades carece de esquemas de conectividad alta velocidad e integrados.

- 2) Los proyectos del Portal y Centro de Datos, incluidos dentro del Plan de acción 2008-2010, cuyo objetivo es proporcionar una herramienta centralizada para facilitar y habilitar a las diversas instituciones del Gobierno publicar y actualizar información y trámites de manera sencilla y sin complejidades operativas y tecnológicas.
- 3) La definición de políticas y estándares de Gobierno Digital, en especial las relativas al tema de interoperabilidad, es decir, las acciones conducentes propiamente al establecimiento de una institucionalidad para crear y promover un entorno de interoperabilidad en el sector público.

En relación con el último punto de las iniciativas, es importante señalar lo que indica el Lic. Adrián Mora Sánchez, Coordinador Jurídico del Proyecto Interoperabilidad, con respecto a que “La promulgación del Decreto Ejecutivo N°35776 del primero de marzo del 2010, se instituye como la referencia jurídica más directa sobre la implementación de un modelo de Interoperabilidad. El documento en análisis, propone por primera vez, en el ordenamiento jurídico

costarricense la promoción, regulación e implementación de un modelo o esquema Interoperabilidad” (Mora 2010, P. 34). Lo anterior evidencia que el dictado del Decreto de referencia, se interpreta como la puesta en marcha oficial del proyecto, dotando de una herramienta jurídica que permita dar un marco normativo a las acciones que permitirán el desarrollo del proyecto y de la interoperabilidad en el sector público.

El Decreto Ejecutivo de referencia, define conceptos clave para dotar de institucionalidad al Proyecto de Interoperabilidad del Estado Costarricense, entre ellas, determina el concepto del Modelo de Interoperabilidad del Gobierno (e-mig) “como un conjunto de políticas, estándares y especificaciones técnicas que reglamentan a nivel nacional la utilización de la Tecnología de Información y Comunicación (TIC) en la Interoperabilidad de Servicios de Gobierno Electrónico, estableciendo las condiciones de interacción entre las instituciones de Gobierno”. Asimismo, se señala que el Bus Integrado de Servicios (BIS), “es una plataforma tecnológica que se encarga de procesar la información, controlando y regulando la interoperabilidad y facilitando el acceso y/o comunicación entre los sistemas de información de las Entidades. Es una plataforma de integración dentro de una Arquitectura Orientada por Servicios (SOA) basada en estándares, que provee la infraestructura de comunicaciones

necesaria para integrar, orquestar y monitorear servicios, transformar y enrutar datos, de modo confiable, seguro, ágil y con óptimo desempeño”. Al hablar de SOA, en el marco del decreto se le ha de entender como “un concepto de arquitectura de *software* que define la utilización de servicios para dar soporte a los requisitos del negocio. Permite la creación de sistemas altamente escalables que reflejan el negocio de la organización, a su vez brinda una forma estándar de exposición e invocación de servicios (comúnmente pero no exclusivamente servicios Web), lo cual facilita la interacción entre diferentes sistemas propios o de terceros” (en relación con el tema de SOA ver lo indicado en el punto 2.2.3. sobre La utilización de XML como presupuesto de sistemas basados en arquitecturas orientadas a servicios, de este Capítulo 2).

En consecuencia, el Proyecto de Interoperabilidad del Estado Costarricense, debe definirse como la integración e interacción entre las instituciones, optimizando procesos de transferencia, acceso y cesión de datos e información, que den soporte a los trámites y/o servicios en línea gestionados por el ciudadano, tomando en consideración una plataforma de intercambio de información uniforme y eficiente.

Además, dentro de los beneficios a obtener con el proyecto está:

1. "Simplificación del proceso y por consecuencia disminución de tiempos y costos, para todos los trámites que el ciudadano debe llevar a cabo ante distintas instituciones del Estado.
2. Proporcionar una base escalable de interoperabilidad para todos los servicios públicos.
3. Proporcionar una plataforma tecnológica confiable y segura que facilite el intercambio de información y comunicación entre todas las instituciones del estado y los servicios que estas prestan tanto al ciudadano como al sector empresarial.
4. Mayor eficiencia y efectividad de las instituciones del Estado.
5. Posibilidad de disponer de información oportuna, integrada y de calidad para la toma de decisión tanto de las autoridades de cada institución como del gobierno central.
6. Uso más eficiente y racional de las plataformas tecnológicas con que

disponen cada una de las instituciones del Estado.

7. Posibilidad de articular y dar respuesta a solicitudes complejas de los ciudadanos o los servicios públicos a través de la plataforma.
8. Disponer de un marco normativo y legal actualizado, que potencie el uso de las tecnologías de información para una mejor gestión de la información y para proveer un mejor servicio a los ciudadanos” (Secretaría Técnica 2008, P. 11).

Los objetivos planteados por el Proyecto de Interoperabilidad del Estado Costarricense son los siguientes:

- **OBJETIVO GENERAL.**

“Fomentar la transparencia, la eficiencia y la simplicidad de los actos y los procedimientos administrativos que el Estado brinda a los ciudadanos, mediante el uso de una plataforma tecnológica integrada de servicios electrónicos del Estado”.

- **OBJETIVOS ESPECÍFICOS.**

- “Mejorar la calidad de la información, atención y servicios a las personas, facilitando el acceso a información actualizada, oportuna y confiable que las instituciones del Estado administran.
- Facilitar los procedimientos administrativos asociados a los trámites de modo que eviten la duplicidad de trámites administrativos por parte del ciudadano solicitando información que ya se posee dentro del Estado.
- Transparentar ante el ciudadano la información que el Estado posee, considerando el cumplimiento de los requisitos legales en materia de privacidad” (Secretaría Técnica 2008, P. 10).

Como se evidencia de lo explicado hasta ahora, el Proyecto de Interoperabilidad del Estado Costarricense es un proyecto que recién comienza, por lo que se encuentra en una etapa incipiente de desarrollo. A la fecha, las diferentes iniciativas vinculadas con el proyecto (ICEC, Portal y Centro de Datos, políticas y estándares de Gobierno Digital), avanzan en la preparación de los informes de factibilidad técnica, administrativa y jurídica, pero en definitiva se requiere aun de madurar elementos importantes para su consolidación -como por ejemplo, la sostenibilidad financiera-, así como la adquisición del *hardware* y *software* para interoperar y la determinación de los requerimientos de inicio, lo cual permitiría continuar con las siguientes fases del

proyecto.

Adicionalmente, es importante mencionar lo indicado en la entrevista realizada, en junio del 2010, al señor Eduardo Araya Fernández, Coordinador Área de Plataforma Tecnológica e Innovación, en ese momento, con respecto a que la Secretaría de Gobierno Digital de Costa Rica, en su plan de acción 2008-2010, inicialmente no formula el proyecto como Interoperabilidad dentro del proceso de mejoras e integración de iniciativas, sino que se describe parcialmente en los proyectos de Centro de Datos e Intranet para el Estado Costarricense; sin embargo a la fecha todo está integrado en el proyecto de Interoperabilidad para tener una visión más integral. Por ello, en el Plan se puede visualizar el Centro de Datos, Creación de Normas y Estándares, así como el proyecto ICEC, el cual se refiere a la Intranet Gubernamental; en la actualidad los citados proyectos se visualizan como la Interoperabilidad, en especial mostrándose en iniciativas como Mer-Link -portal de compras públicas- y el Proyecto de Creación de Empresas -simplificación de trámites para este fin-, a los cuales se les da una prioridad alta. Por otra parte, un aspecto importante que se menciona en la entrevista el señor Araya Fernández, es que dentro de la estrategia de Interoperabilidad se han basado en lo que tiene avanzado Colombia, por lo menos en la parte de la conceptualización, por



cuanto ellos tienen un modelo que integra todo.

### **2.6.2.3. Análisis crítico y retos futuros.**

De lo avanzado hasta la fecha por la Secretaría Técnica de Gobierno Digital en el desarrollo del proyecto, de inicio hay que indicar que se visualiza grandes esfuerzos por articular acciones, políticas e iniciativas para el desarrollo del proyecto, con el objetivo de facilitar la comunicación entre las instituciones del Estado y ofrecer servicios de calidad a los ciudadanos en el momento oportuno, impulsando la productividad y eficiencia gubernamental. No obstante, es importante señalar que en comparación con otros países el proceso ha sido lento en torno a los procesos y normativas que deben confluir para su evolución.

Por otra parte, es relevante señalar que en el Decreto Ejecutivo N° 35776-PLAN-G-J, en el artículo 5, referente a la implementación de la Interoperabilidad, se establece que “Las entidades públicas deberán implementar los esquemas de interoperabilidad cumpliendo los principios, estándares, políticas y lineamientos en general definidas por el Equipo Interinstitucional de Interoperabilidad. Asimismo, las entidades públicas pondrán a disposición la información que resulte legalmente disponible y se considere

relevante a través del Bus Integrado de Servicios (BIS), con el fin de que procese, controle y gestione los datos, con la finalidad de prestar servicios transversales para las diferentes entidades. El Equipo Interinstitucional de Interoperabilidad, coordinará con las instituciones los planes de implementación del esquema de interoperabilidad para tal efecto, las instituciones deberán asignar el recurso humano que involucre en el desarrollo e implementación de las interfaces físicas y lógicas necesarias para dotar de la información requerida para la buena ejecución y funcionalidad de los servicios de interoperabilidad” (Presidencia 2010, P. 5), lo cual denota que la interoperabilidad es todo un proceso de integración que requiere, entre otros, la definición de políticas, información estratégica, actores comprometidos, recursos humanos y financieros para lograr los resultados esperados.

Es de relevancia mencionar que para enero del presente año, se presentó el Plan Maestro de Gobierno Digital 2011-2014, por la señora Alicia Avendaño Rivera, Directora de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital, documento en el cual se señala que “El proyecto de Interoperabilidad, clave para todos los anteriores contempla las iniciativas de la red de comunicación, la arquitectura empresarial y el centro de datos integrados” (Secretaría Técnica 2011, P.6). Además, se indica que uno de los pilares en los cuales se encuentra basada la

imagen objetivo del Gobierno Digital Costarricense, compete a que: “Las instituciones del sector público tendrán capacidad de interoperabilidad de sistemas e información” (Secretaría Técnica 2011, P. 37).

Asimismo, en el Plan Maestro de Gobierno Digital 2011-2014, se plantea como una de las estrategias el “Establecer una norma nacional de modelos de negocios, sistemas de TI y tecnología para mejorar la interoperabilidad” (Secretaría Técnica 2011, P. 42), de tal manera que permitirá dar continuidad al proyecto.

Del mismo modo, es importante considerar algunos de los factores de éxito indicados por el señor Eduardo Araya Fernández, siendo los siguientes:

1. El apoyo político y financiero es fundamental.
2. Garantizar la continuidad y sostenibilidad de la participación de las instituciones y la asignación de los recursos humanos que así lo requiera el proyecto.
3. Es importante que en materia jurídica no sólo se aborden las leyes, sino que se realice una propuesta que permita a los órganos del Estado y del Sector Público en general, que en un futuro sea algo

“natural” entrar en la interoperabilidad con el resto de órganos, como una necesidad más que una obligación.

— \* —

## **CAPÍTULO 3. ASPECTOS JURÍDICOS A CONSIDERAR EN PROPUESTAS DE PLATAFORMAS INTEGRADAS DE SERVICIOS ELECTRÓNICOS PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

Si bien del análisis efectuado hasta el momento de la interoperabilidad como elemento determinante en las plataformas de integración de servicios electrónicos y su aplicación en el marco del Gobierno Electrónico, se ha indicado que es en en la perspectiva de gobernanza desde la cual son más visibles y perceptibles las influencias de lo jurídico, lo cierto es que el derecho como fenómeno social y área de las ciencias del conocimiento, incumbe no sólo a este enfoque sino que se entrelaza con todos aquellos puntos del proyecto de plataforma y con la interoperabilidad en general, siempre que se alcance a tocar con principios constitucionales y derechos fundamentales de las personas, deberes jurídicos de los sujetos de derecho -individuos o personas jurídicas, públicos o privados- y con la necesidad de crear o derogar normas jurídicas especiales o marcos regulatorios para tutelar los derechos y deberes ya indicados.

De esta forma, hay que decir que el vínculo entre lo jurídico y la interoperabilidad, trasciende del enfoque de gobernanza y la aprobación de un sistema regulatorio para oficializar los mecanismos de acuerdo organizacional, semántico y técnico, lo cual si bien tiene gran relevancia, no es justificación para obviar la entrada en juego de otros aspectos relacionados al derecho, de forma principal aquellos vinculados a temas de protección de datos personales en cuanto al intercambio de información propia de los ciudadanos y los posibles efectos, positivos o negativos, que esta actividad genere sobre derechos fundamentales de las personas; teniendo en un segundo orden, otros elementos como la coordinación competencial entre organismos del sector público para interoperar o el régimen legal de las herramientas informáticas que proveen seguridad en la transferencia de información y la cooperación interinstitucional.

En el presente Capítulo se profundizará en las distintas interrelaciones observadas entre derecho e interoperabilidad, aproximándose a estos temas a partir de tres ópticas o perspectivas distintas, a saber:

- Visión de la plataforma integrada desde los principios constitucionales

y los derechos de los ciudadanos.

- Visión de la plataforma integrada desde la relación entre la Interoperabilidad, el Derecho Público y la Administración Pública.
- Visión de la plataforma integrada desde la protección de los derechos de Propiedad Intelectual relativos a sus componentes físicos, lógicos y a la información que se intercambia.

### **3.1. Visión de la plataforma integrada desde los principios constitucionales y los derechos de los ciudadanos.**

En el presente apartado se abordarán las interrelaciones que se observan entre la interoperabilidad y lo jurídico, desde la óptica de los principios constitucionales y los derechos de los ciudadanos, en el tanto estos puedan relacionarse o verse afectados -sea positiva o negativamente-, con la interoperabilidad en el ámbito del Gobierno Electrónico, en especial respecto de la puesta en marcha de una plataforma de integración de sistemas de servicios públicos electrónicos del Estado. De esta forma, se profundizará en el análisis de la protección de datos personales de los ciudadanos en el intercambio de

información entre entidades, así como en el tema del derecho de petición, el derecho a los servicios públicos electrónicos, los principios constitucionales de eficiencia y eficacia de la Administración (conceptos que comprenden lo que con el desarrollo de la sociedad de la información también se concibe hoy en día como el derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración Pública; respecto a esta última concepción jurídica, véase a autores como Jinesta 2009, Ticona 2008 o Cotino Huevo en Gamero 2008, entre otros).

### **3.1.1. El tratamiento de datos personales por parte de organismos públicos y sus efectos sobre los derechos de los ciudadanos.**

El tema de las bases de datos y en específico, de la recolección y flujo de información sobre personas, tanto a nivel local, nacional y hace ya algunos años trascendiendo fronteras masivamente, tiene una relevancia innegable en los distintos aspectos de la actividad humana -estatal, comercial, laboral, política, social, entre otras-. Muestra de lo anterior es el lugar de preponderancia que la Unión Europea, a través de las regulaciones de la OCDE y del Consejo Europeo, ha dado a la materia, para que las empresas de los países miembros puedan conocer y exigir a sus inversionistas en los países fuera de su territorio, el cumplimiento de altos estándares de protección de



información personal, utilizando una categorización según las prácticas y legislación de los países que respetan realmente la protección de datos personales, de modo que un país pueda ser considerado como confiable para realizar intercambios de datos con empresas domiciliadas en aquellas naciones, todo en función de garantizar el trato adecuado de los datos de los nacionales europeos.

Lo anterior es un muy claro ejemplo de la relevancia que en sociedades del primer mundo se otorga a este tema. Desde esta perspectiva, si la información que sobre las personas se contenga en una base de datos es una fuente de negocio que debe ser protegida, los Estados tienen en su poder las más vastas fuentes de datos que a una empresa dedicada a esta actividad le pueda interesar, pues para una efectiva prestación de los servicios públicos, el Estado suele recolectar y almacenar una inmensa cantidad de datos sobre los ciudadanos -muchas veces más de los que efectivamente se requieren-. Lo anterior no sólo es una realidad, sino que también es necesario, pues los recursos públicos son escasos y existe una obligación de hacer uso eficiente y eficaz de estos al ofrecer servicios a los ciudadanos, lo cual se maximiza mediante una adecuada identificación de los usuarios y beneficiarios.

Lo preocupante en este tema, no es sólo el inminente interés comercial que puede tentar a los funcionarios públicos y jerarcas a otorgar acceso a los datos de las personas a terceros no legitimados, sino que también, a partir del tratamiento e intercambio de información personal el propio Estado sea partícipe de la violación de derechos fundamentales de los ciudadanos.

#### **3.1.1.1. Aspectos preliminares y conceptuales.**

Como fue explicado en la descripción del funcionamiento técnico de una plataforma integrada de servicios electrónicos, la información que se intercambia en la interoperación a través de esa infraestructura tecnológica se extrae desde bancos de datos que los participantes proveen a los procesos informáticos que, orientados a servicios, se utilizan en la satisfacción de los requerimientos de gestiones por los usuarios. Las bases de datos se constituyen en tiempos de la sociedad de la información en depósitos de un valor extraordinario, por lo que la manipulación y circulación de los datos sobre personas que en ellas se contiene, puede perfectamente lesionar derechos fundamentales de individuos en razón del desconocimiento de los ciudadanos, tanto en torno a la utilización e intercambio de su información para innumerables fines, como respecto de la ignorancia de las facultades de las que

pueden echar mano para definir el destino de los datos que sobre ellos se disponga en las diversas bases de datos, de entidades públicas o privadas.

A pesar de lo anterior, debemos partir por definir lo que se entiende por bases de datos. Según Rodrigo Moya se trata de las “Colecciones de obras, datos, o de otros elementos independientes dispuestos de manera sistemática o metódica y accesibles individualmente por medios electrónicos o por otra forma y que por la disposición de sus contenidos constituyen creaciones intelectuales” (Moya 2007b, P. 3).

A partir de la definición anterior, es posible compartir con la Unión Europea su concepción de las bases de datos cuando el contenido de estas lo es información de carácter personal. De este modo, las bases de datos personales son comprendidas conforme a la definición de fichero de datos personales que la Directiva 95/46/CE de la Comunidad Europea esgrimía, entendiéndole como: “Todo conjunto estructurado de datos personales, accesibles con arreglo a criterios determinados, ya sea centralizado, descentralizado o repartido en forma funcional o geográfica” (Parlamento 1995, P.8), a lo cual debe sumarse que, para efectos de esta investigación se hace referencia a la base de datos automatizada, como parte de una conjunción de *software* y datos recolectados

para alimentar dicho programa informático. En este sentido, hay que diferenciar entre la existencia de ficheros de datos manuales, bases de datos automatizadas y registros públicos -estos últimos como entidades o recopilaciones de datos que se ofrecen a la sociedad para el cumplimiento de algún fin específico-. De este modo, la Directiva Europea antes citada, difiere de su predecesora en el tanto se apartó de las bases de datos sólo como construcción tecnológica, pues como señala Padilla:

“El propósito de los gobernantes de recopilar datos diversos relativos a sus gobernados se remonta a una venerable antigüedad, lo que merece ponerse de resalto cuando se alzan tantas voces presentándolo como un fenómeno más o menos contemporáneo.

La existencia de archivos y registros, por lo tanto, no es para nada una realidad actual: los grandes imperios de la antigüedad acostumbraban llevar registros de sus súbditos con fines militares, impositivos, etcétera, práctica que sin duda ha de haber decaído en el desorden de la Edad Media, para ser luego retomada por el renacer de las soberanías y a partir de las ciudades-Estado.

Esa intención se llevaba a cabo en otros tiempos con grandes dificultades y medios precarios, tanto para la recolección de tales datos como para su tratamiento – generalmente en archivos manuscritos en papel, pergamino o materias similares- y localización posterior.

(...)

En consecuencia, lo que han venido a agregar las modernas técnicas informáticas y de telecomunicación -cuya unión ha sido denominada por algunos autores como “telemática”- es una amplísima facilidad para cumplir todos esos procesos de una manera exacta y con extraordinaria rapidez, reuniendo además muchísimos más datos que los que antaño era posible obtener” (Padilla 2001, Pp. 9-10).

Conforme la explicación histórica anterior, es fácil entender que los organismos públicos no requieren de ningún tipo de autorización expresa para elaborar bases de datos informatizadas en las que recolectan información relevante para cumplir con los fines públicos a ellas asignadas -entre estos una cantidad considerable de datos personales de los ciudadanos-. En este sentido, señala Moya que:

“Una de las principales interrogantes que debemos resolver es

determinar en función de qué fundamentos un Organismo Público puede mantener Bases de Datos Personales. Al respecto, debemos ser extremadamente claros, en tanto una Base de Datos se constituye como una herramienta de gestión interna, no es un fin en sí mismo, es un medio, y como tal, no requiere de autorización alguna para su constitución. Su naturaleza instrumental determina que sea decisión soberana de cada Servicio Público el determinar si desea tener Bases de Datos y de ellas, en particular las de datos personales. Sólo se exigirá que cumpla con los requisitos que establece la ley, que efectúe el tratamiento de los mismos en función del principio de legalidad y dentro del ámbito de su competencia y que cumpla las obligaciones que se derivan de su mantención.

Ahora bien, importa precisar que sí se requiere de autorización legal para la conformación de Registros de los cuales se puedan desprender derechos u obligaciones para las personas, que emanan de su condición de pertenecer al mismo. En tal sentido una base de datos personales puede ser el instrumento sobre el cual se genere un Registro Público, el cuál sí requiere fundamento legal para existir (pero no la base de datos)” (Moya 2007b, Pp. 4-5).

Desde esta perspectiva, la problemática jurídica que afecta a los ciudadanos en torno al tráfico de datos en poder de organizaciones públicas o privadas, se traslada y toma nuevos matices en el marco de una plataforma de interoperabilidad, de modo especial si se trata de la interconexión y coordinación en los servicios que brinda el sector público, pues como se ha visto, en las formas de organización políticas y societarias de los Estados contemporáneos, la Administración Pública es por antonomasia, el principal recolector y proveedor de información sobre las personas -la cual es encausada y reutilizada de formas a veces impensadas, legales o no, en el ámbito comercial- (En este sentido ver Cerrillo 2007b).

En este punto es preciso hacer un alto para abordar una temática de relevancia para una mejor comprensión de los temas subsiguientes; como lo es la definición del dato y que se comprende jurídicamente por tratamiento de datos, lo anterior analizado a la luz del funcionamiento de la plataforma de interoperabilidad. Esto nos permitirá llegar a conocer por qué el intercambio de información en esta infraestructura se enmarca y está regido por los principios y normas jurídicas en materia de protección de datos personales.

De este modo, hay que comprender que la información que se transfiere en la plataforma en formato digital -en el caso examinado se trata de documentos XML-, no tiene una forma predefinida como sucede con la documentación en soporte físico, por ejemplo: una hoja, un expediente, un libro, un archivo, un grupo de registros, etc. Esto impide tomar los ejemplos anteriores, traídos desde un enfoque relativo a la composición física o inmaterial del soporte, como paradigma para determinar los conceptos y formas de la documentación electrónica. Por el contrario, deberá entenderse esta información desde un único formato, el de documento electrónico o mensaje de datos (este último término utilizado por alguna parte de la doctrina, al respecto véase por ejemplo Rincón 2006, P. 38-54).

Así, desde esta perspectiva extendida más allá del soporte físico, Fernández se atreve a definir el documento electrónico como “aquella representación de un hecho, escrita en lenguaje binario que ha sido creado, almacenado y recuperado a través de medios computacionales” (Fernández 2004). En el mismo sentido, Rincón caracteriza el mensaje de datos como: “La representación en forma electrónica de hechos jurídicamente relevantes, susceptibles de ser representados en una forma humanamente comprensible” (Rincón 2006, P. 41).



De lo anterior es preciso señalar que jurídicamente, el documento electrónico debe ser comprendido como el instrumento en el que se plasma un hecho, que se exterioriza mediante signos materiales, perdurables y recuperables en el tiempo, que contiene un mensaje representativo -bien se trate de texto, sonidos, imágenes, etc.- y que es susceptible de ser percibido mediante medios automatizados, es decir, recuperable y leído en algún dispositivo tecnológico pertinente para este fin.

Ahora bien, si conocemos la forma en que se materializa el dato -es decir, mediante el documento electrónico-, debemos enfocarnos en como se define el dato, en si mismo considerado, de la forma más pura y simple. Al respecto, Carlos Reusser señala lo siguiente:

“Para comprender a cabalidad que ha de entenderse por datos personales, habremos remitimos en primer lugar a qué se entiende por “dato” y luego cuales son las condiciones particulares que lo califican como “personal”. En efecto, ayuda a la comprensión de esta categoría que tengamos presente que se entiende generalmente por “dato” aquel antecedente o noticia primera que permite investigar acerca de la verdad de un hecho y por ende es “personal” aquel dato, esto es, cualquier

antecedente o noticia que proporcione información acerca de las circunstancias de una persona. Así lo ha recogido el legislador comunitario, cuando la Directiva 95/46/CE, del Parlamento Europeo, dispone que es tal: "Toda información sobre una persona física identificada o identificable". (Reusser 2008, P. 11).

Conforme a esta definición, es posible entonces señalar que un mensaje de datos o documento electrónico puede contener al menos un dato en su concepción más elemental, de modo que cuando estos sean referidos a personas, los mensajes de datos que se intercambien dentro de la plataforma estarán intercambiando datos personales, con los efectos jurídicos que de esta actividad se puede derivar y que examinaremos posteriormente.

Para redondear la idea anterior, es también importante conocer que se entiende por el término tratamiento de datos personales. Al respecto, el propio Reusser manifiesta lo siguiente:

“Como hemos venido sosteniendo, los datos per sé no tienden a proporcionar información, en pos de generar conocimiento. Para que esto suceda es necesario someterlos a distintos procedimientos que

podrán ser simples, como el registro de datos de ubicuidad de una persona en una agenda manual, o más complejos, como su sistematización e interrelación con otros datos, integración en sistemas compartidos, etc.; siendo así el problema de los datos personales se suscita al momento que son “tratados”, es decir, cuando son sometidos a dichos procedimientos (...)

Esta preocupación la vemos en la definición de tratamiento de datos que adopta la Directiva, cuando dispone:

“Se entiende por “tratamiento” cualquier operación o conjunto de operaciones, efectuadas o no mediante procedimientos automatizados, y aplicadas a datos personales, como la recogida, registro, organización, conservación, elaboración o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma que facilite el acceso a los mismos, cotejo o interconexión, así como su bloqueo, supresión o destrucción” [Artículo 2. b), Capítulo I, Directiva 95/46/CE] .

Conforme a este concepto, el tratamiento de datos comprende cualquier

operación o conjunto de operaciones, con lo cual se trata de un concepto amplio, que reconoce el carácter complejo del procedimiento de tratamiento de datos personales. Comprende por tanto desde la fase de recogida de los datos hasta su difusión, que pasa por la revelación de información a una persona (o a varias personas) como la consulta de la información por esas personas. Asimismo, de este elemento se desprende el carácter meramente enunciativo de las operaciones que posteriormente enumera, por lo que estamos frente a un concepto amplio y flexible, susceptible de ir adecuándose a los cambios tecnológicos en la materia (Reusser 2008, Pp. 15-16).

A partir de lo antes indicado, podemos concluir que tanto la recolección de datos personales, la elaboración de registros y bases de datos por cada una de las entidades del Sector Público, como la creación de una infraestructura tecnológica que permita el intercambio de información personal entre organismos de la Administración Pública e incluso los privados contratados por estos, es a todas luces materia que incumbe y se enmarca en la temática de protección de datos personales, pues todas las actividades antes descritas se encuentran contenidas dentro del concepto de tratamiento de datos personales. En esta misma línea, la mayoría de las legislaciones de los países europeos y a

su vez, a nivel latinoamericano, han definido el tratamiento de datos personales de manera amplia en sus ordenamientos jurídicos nacionales.

Ahora bien, no corresponde en esta sección analizar si a partir de las definiciones analizadas existe la posibilidad de apropiarse y por ende ejercer un derecho de dominio sobre la información personal -cosa que no pareciere lógica, más propio de una titularidad personalísima, irrenunciable e imprescriptible, pero no de un derecho de dominio sobre los datos, lo que de todos modos será tema de discusión que se retomará en un apartado posterior de este mismo Capítulo-, pero si es posible establecer las implicaciones jurídicas que, como bien se refiere en el enfoque de esta faceta de análisis, atañe a los derechos de las personas en relación con la información que sobre ellas se recolecta, almacena, utiliza e intercambia por parte de los órganos público.

Desde ahora se aclara que al hablar de derechos de las personas, se hace referencia sólo a las personas físicas pues es conocido que el desarrollo de la doctrina de los derechos fundamentales se enfoca en el ser humano y su dignidad como centro de imputación de estos, por lo que las personas jurídicas no son susceptibles de detentarlos, en virtud de consistir estas en una ficción

jurídica, cuyo origen se da en el cumplimiento de una finalidad organizativa, bien sea de orden privado o público, con o sin fines de lucro.

A pesar de lo anterior, es posible señalar que la exclusión anterior parte además del principio de que la información que versa sobre las personas jurídicas en manos de la Administración, siempre será pública -documentos de su creación y registros de inscripción, declaraciones tributarias, etc-; postulado este último que no se considera absoluto, pues las personas jurídicas poseen igualmente algunas otras prerrogativas respecto de la información que sobre ellas pueda existir, como lo es el derecho a la buena fama comercial o la confidencialidad de la información contable y bancaria relativa a la empresa, entre otros ejemplos, los cuales definitivamente no tienen una protección como derechos fundamentales, pero si les corresponde una tutela desde otras áreas del derecho común -protección de secretos comerciales e industriales, marcas, nombres comerciales, competencia desleal, etc-, regulación cuya transgresión podría derivar responsabilidades, declarables e indemnizables en vía jurisdiccional (En este sentido ver Quirós 2004, P. 184).

En adición a las ideas anteriores, la información sobre personas jurídicas podrá ser protegida en calidad de datos personales, considerándola según la

utilización que requiera darse de esta y ante todo vinculándola a personas físicas, por lo que entonces entrará en el régimen de los datos personales y así será referida a la titularidad de los sujetos relacionados a la entidad jurídica (En este sentido ver Reusser 2008, P. 12).

Retomando el enfoque que de esta temática se realiza desde una óptica centrada en el ciudadano, debe atenderse al “derecho a la autodeterminación informativa”, como la prerrogativa que asiste a los individuos para que, en el flujo de información que se recolecta sobre ellos para innumerables finalidades distintas, pueda decidir que uso se de a los datos relativos a si mismo. Esto es así, pues carecería de todo sentido hablar profusamente sobre los datos, su almacenamiento y en general su tratamiento por parte de la Administración Pública, sin conocer cuál es el derecho de los individuos y las posibles afectaciones sobre este que podrían derivarse.

Al referirse a la autodeterminación informativa, el profesor Alfredo Chirino se refiere a esta como “...derecho del ciudadano a tener conocimiento de quién, cómo, con qué objetivos y en qué circunstancias tiene contacto con sus datos personales” (Chirino 1997, P. 27). Por su parte, Murillo de la Cueva explica los orígenes de la figura y sus bases, al manifestar lo siguiente:

“Dicho esto conviene aclarar que la fórmula autodeterminación informativa la acuñó el Tribunal Constitucional Federal de Alemania en la Sentencia que dictó en 1983 al enjuiciar la adecuación a la Ley Fundamental de Bonn de la Ley del Censo. Lo hizo al plantearse en esa ocasión el peligro que supone para las personas las posibilidades que ofrece la informática a la hora de tratar sus datos, incluso los aparentemente sin interés... (...)”

“Este derecho sirve para poner en manos de cada uno de nosotros los instrumentos para definir qué aspectos de nuestra vida deseamos -o no nos importa en determinadas condiciones- que manejen otros. Es decir, para controlar el acceso a nuestros datos personales, a las informaciones de cualquier tipo que nos identifiquen directa o indirectamente, y su uso por terceros, ya sean estos sujetos públicos o privados.

El control que nos ofrece este derecho fundamental descansa en dos elementos principales. El primero es el del consentimiento del afectado como condición de licitud de las actividades de captación y utilización de



datos personales por terceros. Consentimiento libre e informado que permite a la persona a la que se refieren autodeterminarse informativamente. No obstante, es claro que en ciertas ocasiones ha de ser posible tratar información personal sin que medie la autorización del afectado. Por eso, y aquí viene el segundo elemento, la ley puede autorizarlo expresamente, bien de forma general al darse las circunstancias por ella previstas o caso por caso. Así, consentimiento y habilitación legal son los títulos que justifican el tratamiento de datos personales” (Murillo 2007, P. 2)

De la transcripción de Murillo de la Cueva anterior, es posible resaltar los siguientes elementos: a) la autodeterminación informativa es la potestad del individuo de decidir autónomamente que datos de nosotros sean conocidos por terceros y para qué se utilicen estos -es decir que tratamientos se puede realizar con ellos- y b) existen dos mecanismos de autorización para el tratamiento de los datos personales que confiere la figura de la autodeterminación informativa: el consentimiento del individuo y la habilitación legal. A pesar de lo anterior, no puede dejarse de lado que la autodeterminación informativa contiene también facultades de control y fiscalización sobre nuestra información personal.

El propio Murillo de la Cueva señala que, aun contando con alguna de las anteriores autorizaciones para tratar los datos de una persona, de modo que “sea lícito recogerlos y utilizarlos no significa que el afectado pierda su capacidad de autodeterminación en este ámbito. Al contrario, dispone de una serie de facultades -de derechos- que completan su poder de disposición y de control, empezando por el de revocar la autorización cuando la hubiere prestado. Facultades que tienen por objeto ejercer su poder de consentir el tratamiento de sus datos con pleno conocimiento de las consecuencias de su decisión y, luego, reaccionar contra quienes hagan un uso indebido de ellos” (Murillo 2007, P. 2).

La autodeterminación informativa se suele vincular con el derecho a la intimidad (o de un modo más adecuado, el derecho a la vida privada de los sujetos). Esto por cuanto, los terceros no están facultados para conocer, sin autorización previa de la persona, aquellos pensamientos, sentimientos, acciones, omisiones o situaciones que sobre ella se generen a modo de información y que su deseo sea mantenerla bajo reserva; es decir, es el derecho a no aceptar intromisiones de otros en ámbitos familiares o estrictamente personales, cuando no se quiera hacerlo de conocimiento público .

Si bien desde el siglo XIX se viene discutiendo en relación con el derecho a la vida privada, el primero que lo enfrenta concretamente con la recolección de datos de personas es el Tribunal Constitucional Alemán, en la Sentencia del 15 de setiembre de 1983 antes citada, en la cual sienta un precedente en el que desarrolla el concepto de autodeterminación informativa como prerrogativa en favor de los ciudadanos, la cual consiste en “garantizar a los ciudadanos unas facultades de información, acceso y control de los bancos de datos que les conciernen” (Pérez 1991, P. 305; en Serrano 2003, P. 75). Conforme a lo anterior, la autodeterminación informativa consiste en asegurar a la ciudadanía, como ya se ha indicado con anterioridad, el respeto de sus derechos fundamentales, a partir de conceder a cada individuo una serie de potestades que le permitan controlar la divulgación, obtención, tenencia, tratamiento y transmisión de la información concerniente a su persona en poder de los titulares de ficheros de datos.

El derecho a la vida privada se consagra usualmente como derecho fundamental en las Constituciones Políticas -Artículos 19.4 de la Constitución Política de la República de Chile y 24 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, así como 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 11 de la Convención Americana

sobre Derechos Humanos y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos-, estableciendo las respectivas legislaciones, como se verá más adelante, los mecanismos administrativos y jurisdiccionales para hacer efectivo ese derecho -efectividad de la garantía constitucional-, así como determinando los límites correspondientes a este -que como todo derecho fundamental no es de carácter absoluto, pero cuyos límites únicamente pueden ser fijados por la ley en el caso de los Estados Democráticos-.

En el sentido indicado, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, por Voto 15063-2005, se ha referido al derecho a la vida privada de la siguiente forma:

“El artículo 24 de la Constitución Política y el artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagran el derecho a la intimidad que, entre otras cosas, pretende garantizarle a todo individuo un sector personal, una esfera privada de su vida inaccesible al público salvo expresa voluntad del interesado (...) En este sentido, la Sala Constitucional, en la sentencia No. 6776-94 de las 14:57 hrs. del 22 de noviembre de 1994, indicó lo siguiente: “El derecho a la intimidad tiene un contenido positivo que se manifiesta de múltiples formas, como por ejemplo: el derecho a la imagen, al domicilio y a la correspondencia.

Para la Sala el derecho a la vida privada se puede definir como la esfera en la cual nadie puede inmiscuirse. La libertad de la vida privada es el reconocimiento de una zona de actividad que es propia de cada uno y el derecho a la intimidad limita la intervención de otras personas o de los poderes públicos en la vida privada de la persona; esta limitación puede manifestarse tanto en la observación y captación de la imagen y documentos en general, como en las escuchas o grabaciones de las conversaciones privadas y en la difusión o divulgación posterior de lo captado u obtenido sin el consentimiento de la persona afectada". (Sala Constitucional 2005).

Es de gran importancia retomar aquí, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Alemán en cuanto al precedente que sienta, no sólo respecto de la temática que aborda, sino también por enfrentarse a una situación que advertía la realidad que se venía en el futuro cercano, en el cual la confección de bancos de datos tomaría un auge impensado a partir del desarrollo de la informática. Esto es muy relevante, por cuanto el reconocimiento de la autodeterminación informativa como límite en el tratamiento de datos personales, tiene un cariz medular para la Administración Pública, pues si bien, ésta en su rol de gestora de servicios públicos a los ciudadanos, recolecta,

almacena, utiliza y transmite datos de diversa clase sobre las personas, como se indicó previamente, no necesariamente esta actuación reviste un carácter ilegal -para esto habrá que examinar cada caso, cada dato y atenerse a las normas jurídicas aplicables en cada supuesto-; lo cual no faculta de forma alguna al Estado, para que en estas actuaciones se irrespeten los derechos fundamentales inherentes a los ciudadanos titulares de esa información.

Ahora bien, es preciso preguntarse a cuáles son los potenciales peligros en contra de los derechos fundamentales a los que se hace referencia, de forma que se otorgue un poder jurídico tan amplio a los ciudadanos en la autorización y fiscalización del tratamiento que empresas e instituciones realizan de su información personal. Es aquí donde queda en evidencia que, a pesar de tratarse de un antecedente de hace poco menos de treinta años, es indiscutible el aporte de la Sentencia del Tribunal Constitucional Alemán en la materia, pues también destaca como se vislumbró por parte de esa magistratura los riesgos y retos que afrontaría poco tiempo después la sociedad de la información, en el tema de la disposición de la información personal. Al respecto, la Sentencia en mención textualmente relata:

“Pues bien, esta facultad requiere en las condiciones actuales y futuras

de la elaboración automática de datos una medida especial de protección. Aparece ante todo amenazada por el hecho de que los procesos de decisión ya no se pueden retrotraer como antiguamente a registros y documentos compilados manualmente; antes bien, hoy en día, gracias a la ayuda de la elaboración automática de datos, la información individual sobre las circunstancias personales u objetivas de una persona determinada o, en su caso determinable (...) son técnicamente hablando acumulables sin límite alguno y en cualquier momento se pueden recabar en cuestión de segundos, cualquiera que sea la distancia. Es más, esa información puede -especialmente con el montaje de sistemas integrados de información- refundirse con otras colecciones de datos en un perfil de personalidad parcial o ampliamente definido, sin que el interesado pueda controlar suficientemente su exactitud y su utilización. De este modo se han ensanchado en una medida hasta ahora desconocida las posibilidades de indagación e influencia susceptibles de incidir sobre la conducta del individuo, siquiera sea por la presión psicológica que supone el interés del público en aquella” (Tribunal 1983, Pp. 152-153) .

Esta visionaria decisión judicial del Tribunal Constitucional Alemán, muestra claramente que el mayor peligro que se corre en el tratamiento automatizado de datos personales lo constituye la posibilidad de perfilar a un individuo, a través de la vinculación de dos o más datos conexos a esta, de modo que se hace relativamente sencillo conocer las preferencias y gustos del sujeto, en el ámbito comercial, religioso, sexual, etc; así como llegar a saber sus padecimientos de salud, su récord crediticio y laboral, hasta sus fortalezas y debilidades.

Entonces es posible observar que la concepción de la autodeterminación informativa en la sociedad de la información, tiene un doble vínculo respecto de los derechos fundamentales del ser humano: primero, respecto del derecho a la vida privada, como freno a aquella información propia y sensible que no se desee se haga de conocimiento a terceros; y segundo, como barrera a la posible vulneración a otros derechos fundamentales de los individuos, que se ven en riesgo a partir de los indistintos usos que de la información personal se puede realizar en un entorno de datos informatizados. Como indica Reusser, “no obstante su origen primigenio, la problemática del tratamiento de datos personales progresivamente fue abstrayéndose de la sola protección de las garantías de intimidad, honor y propia imagen, fruto de la evidencia que mostró que la recogida, desvelación y sistematización de información personal podía



asociarse directamente con la dignidad humana frente a la evidencia que las intromisiones vulneraba o podía vulnerar un cúmulo de derechos fundamentales, tales como la vida, como dejó en evidencia la historia reciente de muchos países afectados por la llaga de la dictadura, en que los órganos de terrorismo de Estado recopilaban furtivamente información de los tipos de lecturas que escogían los estudiantes, las personas con que interactuaban, etc., a fin de determinar si eran afines o no al régimen de facto para, sobre esa base, decidir (arbitrariamente por cierto) sobre su vida, libertad y/o seguridad personal” (Reusser 2008, P. 7).

Es así como el derecho a la autodeterminación informativa cobra el la importancia que tiene en estos tiempos, en los que la información es el principal activo intangible que mueve al mundo y en el que los datos que se manejan respecto de las personas son invaluable, tanto para el comercio como para los servicios que presta la Administración Pública. Esta información de carácter personal correspondiente a cada uno de nosotros como clientes, ciudadanos, usuarios en general de este mundo informatizado en el que vivimos y su libre circulación, es clave para el funcionamiento del mercado y de los Estados como hoy los conocemos, por lo que es impensable renunciar o restringir de forma absoluta su divulgación y trasmisión (Al respecto ver Saarenpää 2003, P. 15).

Como se ha dicho ya, lo anterior no es óbice para reconocer que la acumulación de información sobre las personas por parte de empresas y administraciones públicas representa a su vez grandes peligros no sólo para la intimidad de las personas, sino también como una vía para la identificación unívoca, vigilancia y perfilamiento de los individuos, todo a partir de la asociación de dos o más datos relativos a un sujeto, conllevando así potenciales amenazas para su seguridad personal, derechos individuales y muchos otros riesgos a veces insospechados. El ejemplo clásico es la violación a la intimidad de las personas, pero también puede llevar a otras afectaciones como podría ser la discriminación en materia laboral o económica, en razón del conocimiento no autorizado por el interesado, sobre información propia que le perjudique ante un potencial empleador o entidad bancaria. El autor Carlos G. Gregorio nos brinda este ejemplo más que ilustrativo:

“Uno de los problemas más delicados de estos sistemas de información es su incidencia en el acceso al empleo. Durante el último año la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica ha recibido varias demandas laborales vinculadas con esta actividad en las que personas fueron despedidas o no contratadas por haber sido testigos o víctimas de

delitos o por los informes crediticios de sus familiares. El problema radica en que el empleado no es informado sobre el pedido de informes y puede ser discriminado sin percibirlo. El tema es aun más crítico cuando se discrimina a un candidato a un empleo por haber realizado en el pasado acciones laborales contra su empleador (esto es posible por la disponibilidad en Internet de los juicios laborales iniciados)” (Gregorio 2004, P.322-323).

El paso de los ficheros manuales a las bases informatizadas a permitido que todos esos datos personales, al relacionarse y en especial si se transmiten electrónicamente con más datos, viajando de un punto a otro con el fin de vincularlos -objetivo para el cual internet ha sido revolucionario-, permiten a aquellos terceros con acceso a esta información, una vez procesada, colocarse en una situación de poder ilegítima y discriminatoria, pues posibilita disponer de ese conjunto de información para por ejemplo, descartar a una persona que opta por un crédito a partir del informe de ingresos y deudas que muestre el sistema de información sobre el sujeto o incluso, cuando el historial de sus parientes no sea favorable. De igual manera suceden discriminaciones similares a la ilustrada por el profesor Gregorio, respecto de las personas que buscan infructuosamente un trabajo, desconociendo que su nombre aparece vinculado

con alguna enfermedad que consta en su expediente médico y que se muestra en alguna base de datos a la que acceden los empleadores. En una forma similar se presenta la situación para el caso de los seguros, pues información personal arbitrariamente relacionada, puede convertir a un ser humano en simplemente una operación riesgosa, que no vale la pena asegurar.

Como es evidente, los ejemplos anteriores nos llevan ante una encrucijada, en cuanto las muy distintas formas en la que la utilización indiscriminada de la información personal puede acarrear vulneraciones graves a los derechos fundamentales de los ciudadanos; aun teniendo conciencia de lo preponderante e inevitable del avance en el tratamiento de datos de las personas para que los sistemas de información continúen siendo motor en esta sociedad de la información.

Relacionado íntimamente con el tema de la autodeterminación informativa, se presenta también la interrogante de cuál es la información personal que es susceptible de disponer y controlar por parte de los ciudadanos. En este sentido corresponde señalar que existen diversas clasificaciones en relación con los datos de las personas, según su origen y su destino, las calidades de su titular, su naturaleza pública o privada -respecto de la cual algunos autores, entre ellos

Saarenpää, duda fuertemente que esta distinción sea relevante, pues considera que los datos personales están directamente relacionados a su titular, no a quién o por qué los trata, viviendo más bien los datos un proceso que va desde su recolección hasta su archivo o destrucción definitiva, sin importar su naturaleza jurídica; ver Saarenpää 2010, P. 2-; siendo en este caso la categorización más relevante y usual la que les define según sea el nivel de protección que a estos se confiere (al respecto ver Reusser 2008, Pp. 14-15, Serrano 2003, Pp. 232 y ss). Para efectos de esta investigación, corresponde considerar en especial esta categoría y su régimen de circulación-limitación, así como su situación cuando es la Administración Pública la titular de los bancos de datos en que se contiene dicha información personal. De este modo, tendremos los siguientes tipos de datos:

- Información o datos personales de acceso público: son aquellos cuyo régimen de protección es menor, pues pueden ser fácilmente accesados por terceros. Son definidos “de acuerdo con el valor que les atribuye la conciencia social, son conocidos por cualquiera” (Dávila 2001, P. 55, citado por Reusser 2008, P. 14). Esto quiere decir que se trata de datos que están al alcance de quien los solicite, pues se encuentran en fuentes de información abiertas al público, entre ellas

destacan las bases de datos de los registros públicos o las guías telefónicas. Es importante señalar que esta clase de datos no requieren de la autorización inicial del titular para ser recolectados y tratados, sin que esto elimine la posibilidad de ejercer la autodeterminación informativa respecto de estos cuando sea posible (si bien una persona no puede solicitar que se le excluya de un registro civil o de identidad de los ciudadanos de un país, si puede requerir que se modifique o corrija su información cuando esta consta de un modo erróneo o inexacto).

- Información o datos personales sensibles: son los datos personales que en razón de la posible gravedad de su comunicación, pueden llevar con más facilidad a discriminaciones u otras violaciones a los derechos de los individuos, razón por la que sólo pueden conocerse por terceros por voluntad del titular o bien, por una autorización legal expresa y altamente fundamentada. Como se observa, la información personal contenida en esta categoría es más susceptible de vulneraciones a los individuos, en el tanto “se refieren a cuestiones especialmente delicadas, directamente vinculadas al núcleo de la personalidad y dignidad humana, que incluso pueden inducir a

decisiones discriminatorias a su respecto o cuya revelación constituirá una lesión a su intimidad, propia imagen, honor, libertad sindical, etc. Es por esto que se les denomina "especialmente protegidos", en cuanto el legislador es extremadamente cuidadoso al momento de señalar los procedimientos y limitaciones en su tratamiento" (Reusser 2008, P. 15). Los datos sensibles o "especialmente protegidos", como se les denomina en el ámbito europeo, se encuentran en principio excluidos de las actividades de tratamiento de información personal, pero como se dijo inicialmente, pueden ser tratados excepcionalmente por autorización del titular o por una ley de interés público que expresamente habilite esta posibilidad (Al respecto ver Serrano 2003, Pp. 232-233).

En el medio de estas dos categorías, si bien la doctrina no coincide en su denominación o definición, existen datos de diferente grado de reserva y en especial, calificados según sea su naturaleza y el área con la que se relacionan, de modo que usualmente se regulan mediante normativas sectoriales y especiales. Por ejemplo, los datos personales que se utilizan en el régimen de comunicaciones electrónicas o en el campo sanitario, que usualmente se regulan de una forma autónoma respecto de la actividad humana de referencia.

En definitiva, es necesario clasificar los datos en niveles distintos de importancia, según sea que su divulgación y tratamiento derive en posibles vulneraciones de derechos fundamentales y su consecuente gravedad. Es por esta razón que se establecen las dos categorías antes referidas, aunque sea evidente que estas no comprenden la totalidad de los datos que sobre una persona se pueden recolectar y almacenar -es decir, existe una categoría genérica de datos personales, en la cual una gran cantidad de estos no son calificables ni como información personal de acceso público ni tampoco como datos sensibles-.

Al respecto hay que indicar que la Directiva 95/46/CE de la Unión Europea define un modelo basado en la distinción entre datos personales y datos personales especialmente protegidos. La forma de instrumentalizar la diferenciación se concreta a partir de establecer disposiciones generales aplicables a todos los datos personales y a su vez, determinar excepciones para cuando se refiera al tratamiento especializado de datos sensibles. De este modo, esta legislación comunitaria, que ha servido de inspiración para muchas de las normas adoptadas en los países de América Latina, mantiene su coherencia al reconocer la relevancia de todos los datos personales, sin excluir



ninguno por insignificante que pueda parecer, pues relacionado con otros es capaz de decir mucho sobre una persona.

“Al no decir que ha de considerarse por “datos personales del recurrente” se abre la puerta a una consideración amplia de los mismos, lo que resulta conforme a las modernas tendencias en el derecho a la protección de los datos personales, en donde el carácter de los datos carece de interés ya que en el estado actual del procesamiento de datos todos los datos son importantes, toda vez que éstos pueden compararse, transmitirse y reelaborarse en fracciones de segundo con el fin de crear perfiles y cuadros completos de los ciudadanos” (Chirino 1997, P. 33).

Así las cosas, sin obviar el régimen de protección de los datos, sea este genérico o especial, se contempla a la totalidad de la información sobre las personas como susceptible de tutela mediante la protección de datos personales, estableciéndose la distinción para efectos de fijar un grado de mayor vulnerabilidad de derechos entre los pertenecientes a una y otra categoría, pero sin despreciar el valor que todos en conjunto poseen. Es importante hacer mención acá de que los datos tienen un valor para efecto de la protección como datos personales, en el tanto se refieran a una persona

identificada o identificable, es decir: “Toda persona cuya identidad pueda determinarse directa o indirectamente, en particular mediante un número de identificación o uno o varios elementos específicos, característicos de su identidad física, fisiológica, psíquica, económica, cultural o social” (Artículo 2 inciso a), Directiva 95/46/CE, Parlamento 1995, P. 8).

Ahora bien, como respuesta a los múltiples riesgos y peligros que giran en torno del manejo y tratamiento de la información de las personas, se han desarrollado una serie de garantías para el ejercicio efectivo del derecho a la autodeterminación informativa, que se engloban en las figuras de protección de datos personales y hábeas data, cuya finalidad común es la de asegurar el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos de frente a aquellos que tienen y proveen información sobre los individuos, determinando límites a la recolección y utilización que ellos propiamente o terceros a quienes se transmitan, puedan hacer con los datos de las personas.

Así las cosas, de entrada se entiende como primera forma de tutela, la garantía de la protección de datos personales, caracterizada como *“la situación equilibrada de poderes que debería existir en los procesos de obtención, almacenamiento y transmisión de datos entre todos los sujetos implicados (...)”*

*La protección de datos vendría a ser el apoyo estructural, organizativo y objetivo de los archivos que contengan informaciones personales, y se dirige a establecer normas de ordenación y de soporte físico de los mismos”* (Serrano 2003, P 76). En este sentido, la protección sobre los datos de las personas se concreta al reconocerse una serie de derechos a los individuos para hacer efectiva su autodeterminación informativa, entre ellos: a) el derecho de acceso -derecho a conocer si se tratan y de que forma los datos propios-, b) el derecho de rectificación, modificación y cancelación de los datos erróneos, incompletos o inexactos, c) el derecho de oposición y bloqueo respecto de datos que se tienen como ciertos cuando el titular difiere de esta afirmación, d) la revocación unilateral por el titular de la utilización de sus datos personales, entre otros; así como en la creación y sustentabilidad de un sistema normativo de principios para el tratamiento de los datos y de mecanismos jurídicos, administrativos, tecnológicos, que permitan el control efectivo por parte de los sujetos sobre su información propia.

Es de la mayor relevancia reconocer el papel que en materia de protección de datos personales, los principios informadores que conforman junto con las normas positivas y las decisiones judiciales y administrativas, el régimen de los datos personales de un país; pues aun cuando se cuente con una autorización por consentimiento del titular o

mediante la habilitación legal correspondiente, el tratamiento de datos personales deberá siempre apegarse e interpretarse dentro del marco que estos principios delimiten. A modo de una breve ilustración, siguiendo a Reusser, es posible establecer tres principios rectores principales, respecto de los que se derivan una serie de subprincipios; a saber: lealtad, licitud y calidad. Estos a su vez se subdividen así:

a) Lealtad y licitud:

1. Publicidad del tratamiento que se realiza, pues nunca puede ser secreto.
2. Control sobre los datos, por la autoridad pública y por el titular en el ejercicio de la autodeterminación informativa.
3. Información veraz y oportuna al interesado sobre el tratamiento de sus datos personales.
4. Seguridad en el tratamiento de los datos.
5. Temporalidad del tratamiento, procediendo a la fijación de un plazo de conservación en el almacenamiento de los datos.
6. Tutela efectiva a los derechos del interesado, mediante mecanismos administrativos para acceder, corregir, modificar, eliminar, etc; así como la posibilidad de un mecanismo judicial especializado para la defensa de los datos personales -el hábeas data-.

b) Calidad:

1. El tratamiento de los datos personales debe responder a una finalidad, la cual debe ser lícita y acorde a los derechos de los titulares de los datos.
2. La pertinencia de los datos que son objeto de tratamiento, en el tanto deben ser “adecuados y no excesivos en función a la finalidad del tratamiento de los datos”; es decir que debe existir proporcionalidad en cuanto a temas como la relevancia y cantidad de los datos que se solicitan, en relación con la finalidad del tratamiento y la temporalidad de conservación de la información.
3. Exactitud o veracidad de los datos, lo cual se relaciona directamente con la conservación o eliminación de la información (Basado en lo señalado por Reusser 2008, Pp. 36-46).

En segundo lugar, la garantía jurisdiccional en materia de protección de datos personales, es la que se conoce como hábeas data y que permite a los ciudadanos exigir ante los Tribunales de Justicia, la salvaguarda de la autodeterminación informativa en su favor, respecto de aquellos abusos que puedan realizar los titulares de bases de datos que contienen información personal, en transgresión de los derechos fundamentales de las personas.

Como bien se observa de su nombre, el hábeas data está relacionado fuertemente con la figura del hábeas corpus, en el tanto ambos defienden a los sujetos respecto de las violaciones en contra de su libertad personal, sólo que en este caso no se trata de integridad o libertad física sino más bien de su aspecto intangible, o sea, de la información sobre una persona que mal utilizada pueda convertirse en un peligro para sí mismo y por ende, una amenaza a su libertad, su dignidad y el cúmulo de derechos fundamentales que le corresponden como individuo (sobre este tema ver Quirós 2004, Pp. 152-153).

En síntesis, en el marco de la sociedad de la información y del mundo globalizado en que vivimos, pensar en detener el flujo de información personal que viaja de un lugar a otro electrónicamente -en especial a través de la red internet, bien sea nacional o internacionalmente-, es irreal e incluso un retroceso para las actividades humanas. No obstante, la situación anterior no es justificación para que el traslado de datos sobre personas se realice violentando sus más básicos y sagrados derechos, razón por la que las verdaderas democracias reconocerán el derecho a la autodeterminación informativa, así como la institución de la protección de datos personales y el mecanismo jurisdiccional de hábeas data en su legislación nacional, con el objetivo de equilibrar la posición de los ciudadanos en relación con el Estado y las grandes

empresas que utilizan la información de los ciudadanos para cumplir con sus fines propios.

### **3.1.1.2. Las Plataformas integradas de servicios electrónicos de la Administración Pública de cara al tratamiento de datos personales.**

El funcionamiento de una plataforma de interoperabilidad como la descrita en el presente trabajo, requiere tomar la información de los ciudadanos desde grandes bases de datos que poseen las diversas administraciones públicas e intercambiarlos entre ellas, lo cual debe realizarse ajustándose a los límites que la autodeterminación informativa y la protección de datos personales imponen.

Así, Rodrigo Moya subraya “la importancia que ha adquirido la utilización de las Bases de Datos por Organismos Públicos, dentro del contexto del proceso de modernización del Estado. En efecto, con el devenir de los años hemos observado cómo las Bases de Datos se han ido incorporando paulatinamente en la administración pública, fundamentalmente a través de su utilización como herramienta informática en apoyo a la gestión de archivar y recuperar información contenida en documentos (...) Pero no sólo de bases de datos documentales se encuentran poblados los servidores de los distintos servicios

públicos, si no que también, y más importante aún, de Registros o Banco de Datos Personales, en la medida que integran información concerniente a personas naturales, identificadas o identificables” (Moya 2007b, Pp. 1-2).

En este sentido, Carlos Reusser se refiere a las fuentes de información con que cuentan los organismos públicos, señalando lo siguiente:

“Para iniciar nuestro análisis, pensemos en las fuentes a través de las cuales la Administración entra en contacto con datos personales y cuáles son, en términos generales, las funciones del Estado en que se inserta el tratamiento de datos personales, pues ello nos ayudará a construir los principios básicos del tratamiento de datos al interior de los órganos públicos.

En primer lugar existe información “propia” de la Administración... decimos propia entre comillas porque los datos personales nunca cambian de propiedad, puesto que conforme lo que hemos visto con anterioridad, siempre serán de titularidad de la persona a quienes conciernen. Pero pensemos que el conjunto de datos constituyen “información”, en el sentido técnico de las Ciencias de la Información, y



esa información es elaborada por el Estado, que en el marco de sus atribuciones realiza recogidas de datos desde la ciudadanía y las incorpora a sus sistemas de gestión. Luego, el mismo organismo que recoge estos datos puede realizar estudios y elaborar conclusiones en base a los mismos.

En segundo lugar, una Administración Pública puede entrar en contacto con datos personales a través de información de otros organismos públicos. En este caso, los datos le son comunicados por el organismo que los detenta. En esta hipótesis, la información recibida podrá acrecentar sus sistemas de información o simplemente mantenerse segregada. Ello no quita que el organismo público receptor elabore asimismo informes a partir de la información recibida.

En tercer lugar la Administración es fuente de datos, es decir, sus registros son consultados por la ciudadanía y la Administración en este caso les comunica datos personales.

Esta relación de la Administración con los datos nos lleva a sostener que el Estado participa en una cadena compleja de tratamiento de datos que

reviste especial relevancia desde el punto de vista de la autodeterminación informativa, en primer lugar por el alcance geográfico de su actuar y de otra por su alcance funcional, que alcanza prácticamente a todas las esferas de la vida cotidiana” (Reusser 2008, Pp.25-26).

Como se explicó en el apartado anterior, los principios en el tratamiento de la información personal son normas informadoras que permiten hacer una interpretación más acorde con el régimen de protección de datos personales. Estas se recogen desde diversas fuentes: los convenios internacionales, acuerdos bilaterales, legislaciones regionales, nacionales y sectoriales, e inclusive desde mecanismos de autorregulación. En ese sentido, se establece una especificidad de estos postulados para el tratamiento de datos por parte de la Administración Pública -derivados de los principios de licitud, veracidad, finalidad, pertinencia, etc; entre otros previamente mencionados-, según la cual se modifica o enfatiza algunos de los principios según la naturaleza pública de la entidad que utiliza los datos. Estas se resumen así:

1. Principio de Legalidad, en cuanto a verificar la existencia de la autorización que permite el tratamiento de datos por esa instancia

administrativa, así como el marco que delimitan sus competencias para la realización de dicho tratamiento.

2. Principio de Proporcionalidad, en cuanto se relaciona que las competencias de los órganos se ajusten razonablemente a la finalidad del tratamiento que se efectúe y a la pertinencia de la información que es objeto de la actividad. En este sentido, hay que recordar que el Principio de Finalidad es aquel que “inspira todo el estatuto jurídico de protección de datos personales, plantea que éstos deben utilizarse sólo para los fines para los cuales hubieren sido recolectados, salvo que provengan o se hayan recolectado de fuentes accesibles al público” (Moya 2007b, P. 10).
3. Principio de Transparencia, del cual debe ser reflejo fiel todas las actuaciones que en el tratamiento de los datos personales realicen las entidades del sector público, iniciando por el cumplimiento con la publicidad de las bases de datos que elabora y a quienes transmite información.
4. Eficiencia administrativa, en lo que se refiere al cumplimiento con el deber de coordinación interinstitucional -esta temática será abordada en el apartado 3.2.2. sobre Dinámica de las potestades administrativas y el deber de coordinación interinstitucional en la integración de servicios públicos electrónicos, del presente

Capítulo 3-. Tiene como límite superior el respeto por los derechos de los titulares de los datos personales (Basado mayoritariamente en lo señalado por Reusser 2008, Pp. 46-49).

A partir de los principios antes indicados, es posible realizar un ejercicio general para valorar la adaptabilidad y sujeción a estos postulados, que el tratamiento de información personal debe tener en el marco de una plataforma de interoperabilidad de la Administración Pública. De esta manera, se destaca lo siguiente:

- Principio de Legalidad: El primer aspecto por analizar es el apego al principio de legalidad que debe respetar la plataforma en el intercambio de información como actividad que implica tratamiento de datos personales. En tal sentido lo primero que hay que acotar es que, al existir una imposibilidad material y de lógica administrativa, para solicitar en todos los casos autorizaciones expresas a cada ciudadano para que el Estado recolecte y utilice su información personal, se requiere de una norma legal habilitante que excepcione el tratamiento de información personal por parte de los órganos de la Administración Pública, con fundamento en el bienestar general de la sociedad y en los servicios públicos que se ofrecen a los ciudadanos -por ejemplo, carece de razonabilidad solicitar autorización a un privado de libertad para proceder a su identificación en un

registro de las personas que ingresan a un centro de reclusión o al padre de un menor recién nacido que se niegue a su inscripción por el Hospital ante el Registro Civil o de Personas-.

Así las cosas, la autorización para que las entidades del Sector Público efectúen tratamiento de datos personales se otorga a partir de una excepción legal expresa en razón del interés público; salvo en casos como el que se vivía en Costa Rica previo a setiembre del 2010, que ante la ausencia de normativa jurídica que regulara el tema, se tenía como fundamento la costumbre jurídica y práctica administrativa de conformar registros, vistos como herramientas de la Administración Pública para facilitar servicios públicos a los ciudadanos y preservar el bienestar general, así como el reconocimiento que históricamente ha hecho el Tribunal Constitucional Costarricense respecto de esta actividad como conforme a la Constitución y el régimen de legalidad.

En adición a lo anterior, al considerar la actividad de intercambio de información dentro del concepto de tratamiento de datos personales, se está afirmando su relación con el tema de protección de datos personales y por ende, se debe verificar la legalidad no sólo desde una perspectiva objetiva -transmisión de datos-, sino también subjetiva -competencia del ente que envía y el que recibe los

datos para realizar el intercambio de información, así como la finalidad del tratamiento que se va a realizar-.

Al respecto, hay que decir que del régimen jurídico de cada entidad pública deberá extraerse las competencias y funciones que realizan y casuísticamente, con el fin de determinar la autorización que puede otorgarse a cada una para conocer y remitir cierta información sobre los ciudadanos que constan en sus registros. De este modo la competencia de cada entidad -expresa o derivada de la interpretación sistemática de su régimen jurídico-, será el segundo parámetro para verificar la adecuación a la legalidad en el tratamiento de datos personales (En relación con el tema de competencias de los entes administrativos, ver el Capítulo 3, apartado 3.2.2. sobre Dinámica de las potestades administrativas y el deber de coordinación interinstitucional en la integración de servicios públicos electrónicos, de esta investigación).

Para llevar lo anterior a la práctica, es preciso definir niveles de autorización para las entidades y funcionarios a lo interno de estas en cada trámite y proceso, buscando desagregar información de modo que esta se brinde de la forma más simple y disociada posible respecto de la identidad de los ciudadanos, procurando que la arquitectura de la plataforma transmita las respuestas en

formato “si” o “no”, cuando sea posible. Además, deberá buscarse un modelo de datos en el que la información que se transmite sólo sea consultada y validada, pero no almacenada por su receptor; quien en caso de requerirla de nuevo podrá repetir de nuevo las consultas, pero no conservar información que si bien le interesa, no está autorizado a convertir en propia.

Una vez verificada la autorización del organismo para el intercambio de datos, es preciso valorar también si la información que se intercambia se ajusta al principio de finalidad del tratamiento que se ha de efectuar con ella, lo cual también deberá definirse casuísticamente según la intervención de las entidades en los trámites y procesos públicos validados previamente por los administradores de la plataforma.

Las ideas anteriores se pueden esquematizar siguiendo la siguiente fórmula jurídica:

**Principio de legalidad administrativa**

=

1. (habilitación legal + entidad competente = autorización para intercambio de datos en la plataforma)

+

2. (entidad autorizada + trámite o proceso validado = se cumple con la finalidad en el tratamiento de datos personales) .

De este modo, si se delimita el ámbito de competencias de los organismos públicos y se le relaciona directamente con la autorización para enviar o recibir cierta información de las personas a través de la plataforma, y posterior a esto, se verifica la adecuación de los datos que se intercambian con la finalidad del tratamiento que realizará el organismo receptor de la información, se estará actuando en respeto absoluto del principio de legalidad en el funcionamiento de la plataforma de interoperabilidad.

Por otra parte, para el caso de particulares que ejecuten tratamiento de datos personales en condición de colaboradores de la Administración -contratados para esos fines-, el acuerdo con estos les facultará para ejercer funciones de naturaleza pública a nombre de la Administración, previéndose en estos documentos cláusulas relativas a la confidencialidad y responsabilidad por cualquier uso indebido de la información personal que se trata.

De igual modo, hay que decir que en el marco de la legalidad administrativa aquí tratada, deberá de formalizarse la transmisión e intercambio de datos personales



que cada entidad realiza con la plataforma de interoperabilidad, requiriéndose así de la suscripción de convenios que regulen los aspectos técnicos y legales de la relación entre la entidad proveedora/receptora de información y la plataforma. Es de gran importancia aclarar que el intercambio de datos personales entre las entidades y que se realiza por intermediación de la plataforma, no puede contemplarse como un simple ejercicio del derecho de acceso a la información, pues el caso del intercambio automatizado de datos es particular en razón del volumen de información que confluye y se transmite electrónicamente por esta -no son solicitudes puras y simples, es transmisión masiva de datos-.

Finalmente, para el caso de datos personales sensibles o especialmente protegidos, la autorización legal y definición de competencias para acceder e intercambiar esta información deberá concederse mediante una ley que expresamente reconozca ambos elementos -habilitación para el tratamiento de datos sensibles y ámbito competencial específico del órgano tratante-. “La problemática está dada con las categorías especiales de datos, respecto de las cuales estimamos que en primer lugar la asignación de competencia ha de ser a través de ley y en segundo lugar específica” (Reusser 2008, P. 46).

- Principio de Proporcionalidad: De nuevo corresponde utilizar la finalidad del tratamiento que realice la Administración como parámetro, esta vez entendido respecto de que la entidad receptora y el funcionario que solicitan los datos no tienen legitimación ni justificación para conocer más datos sobre las personas que los que estrictamente les interesan. Lo anterior se relaciona también con la razonabilidad y la pertinencia de los datos que son objeto de procesamiento. “El segundo principio en juego es el de **proporcionalidad**, conforme al cual se califica el principio de finalidad en el tratamiento de datos personales en el sentido que no basta que los datos sean relevantes para la finalidad que se ha previsto en el tratamiento de datos, sino que además es necesario que se limiten a los estrictamente necesarios para cumplir el cometido funcionario en el cual se inserta el tratamiento” (Reusser 2008, Pp. 47-48; subrayado es del original).

Como fue indicado en el apartado anterior, la arquitectura de la plataforma debe transmitir la información solicitada de la forma más sencilla, acudiendo a respuestas en formato “si/no”, cuando sea posible, de manera que el funcionario que consulta no tenga acceso a otros datos sobre la persona, más que aquellos que se requieran para el cumplimiento de sus funciones y de la finalidad pública que le fue encomendada. Además, deberá buscarse un modelo de datos en el que la información que se transmite sólo sea consultada y validada, pero no

almacenada por su receptor; quien en caso de requerirla de nuevo podrá repetir de nuevo las consultas, pero no conservar información que si bien le interesa, no está autorizado a convertir en propia.

- Principio de transparencia: En razón de este y de la rendición de cuentas de funcionarios y órganos públicos, la opinión pública debe conocer de forma cristalina para que se utilizan los datos personales de los ciudadanos. Es así, que al aplicarlo a los intercambios que se realicen en el marco de la plataforma, el tratamiento de datos personales que se realice debe encontrarse disponible a aquellos que requieran conocer para que fines se ejecutaron esa acciones.

De relevancia señalar, que no debe confundirse el deber de transparentar que actividades de tratamiento de datos se están realizando, con la entrega de información personal a terceros no legitimados; pues así como alcanza el deber de probidad a los funcionarios, también les es exigible una obligación de confidencialidad y respeto por la información personal de los ciudadanos respecto de quienes se transmite datos en los diferentes servicios y trámites que se facilitan al hacer uso de la plataforma de interoperabilidad. Así, la confidencialidad sobre los datos de las personas y la publicidad respecto de la clase de tratamientos que cada entidad realiza, en vez de contraponerse se

complementan, garantizando el cumplimiento del deber público del funcionario y el respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Vinculado a lo anterior, los únicos que podrán solicitar legítimamente reportes sobre el uso que se haya dado a sus datos personales en el marco de la plataforma, son los propios titulares de los datos, por lo que en este caso deberá rendirse cuenta a ellos de las operaciones de recolección e intercambio en que se haya visto involucrada su información personal. “En tercer lugar, la administración debe guiar toda su actuación bajo el principio de transparencia (...) ... en todo caso habrá de informar al afectado la forma en que se han obtenido datos, los fines que tendrá el tratamiento, y las posibles consecuencias jurídicas a su respecto; cualquier excepción a este respecto debiera estar contemplada en la ley (Reusser 2008, Pp. 48-49).

- Principio de Eficiencia Administrativa: Este se debe entender, no solamente en cuanto a la obligación de brindar el servicio de la forma más adecuada, ágil y rápida al ciudadano, para lo cual la plataforma colabora a la Administración Pública a través de la incorporación de TIC en la simplificación de los trámites y mayor rapidez en la obtención de resultados en los servicios públicos que se ofrecen; sino que también se

hace referencia a otra faceta, relacionada con la seguridad y respeto de los datos de las personas. Los órganos administrativos cumplirán eficientemente con su labor, no sólo cuando brindan resultados rápidamente, sino también cuando garantizan el respeto a los derechos de las personas, así como la seguridad en la conservación y custodia de la información personal que se utiliza para ofrecer los servicios públicos.

Conforme a lo antes explicado, la Administración y sus funcionarios deberán garantizar a la persona, que se están tomando las medidas de seguridad tecnológica que asegure la conservación de la información de los ciudadanos, así como el resguardo de esta respecto intentos de acceso por terceros no autorizados. “Otro aspecto de la lealtad y licitud en el tratamiento de datos personales está dado por el **principio de seguridad en el tratamiento de datos personales**, conforme al cual el responsable del tratamiento de datos debe disponer las medidas necesarias para el debido resguardo de datos personales que mantiene y somete a tratamiento (...) Estimamos en todo caso que la oportunidad está condicionada por la periodicidad del tratamiento de datos y no sólo por la salida y entrada concreta de un dato al fichero. En efecto, durante toda la época que dure el tratamiento de datos habrán de satisfacerse los estándares de seguridad

que garanticen la no destrucción, alteración o fugas indebidas de datos personales del sistema de tratamiento de datos” (Reusser 2008, Pp. 40-41, subrayado es del original).

Las obligaciones, garantías y mecanismo de seguridad antes referidos, deben ser de plena aplicación para aquellos colaboradores de la Administración a quienes se les encargue la gestión de sistemas de información que contienen, transmiten y reciben información personal a nombre de la Administración, por lo que las obligaciones de confidencialidad y rendición de cuentas aplicables a los órganos administrativos también les son aplicables a estos.

A partir de la aplicación de los principios para la protección de datos personales y de las limitaciones que la autodeterminación informativa disponen, con distintos matices según la regulación de cada país, se puede concluir que el funcionamiento de una plataforma de interoperabilidad en cualquier lugar de latinoamérica se enfrentará a las siguientes situaciones jurídicas y realidades tecnológicas:

- Es posible realizar tratamiento de datos personales, en específico intercambio de información entre entidades, inclusive respecto de datos

de carácter sensible. Para que esto se materialice en la realidad, el tratamiento se debe apegar a la legalidad, a partir de una habilitación normativa y en general, sobre la base de la necesidad y práctica de la Administración de elaborar registros de personas, como herramienta para facilitar la prestación de los servicios y así, cumplir con el interés público asignado a cada entidad. La legalidad del tratamiento se verificará también respecto de las competencias -expresas o tácitas del órgano-, así como de su adecuación a la finalidad del tratamiento y la pertinencia de los datos que se transmiten. En cuanto a los datos sensibles, se requiere de una autorización legal expresa, tanto para elaborar los bancos de datos como para determinar a quienes es posible transmitir la información -por ejemplo, los datos en materia de seguridad y criminalidad, o los datos médicos y sanitarios-.

- Hay que insistir en la necesidad de contar con una autorización normativa o voluntaria, bien sea de los titulares y en especial de las instituciones proveedoras de información personal (documento de carácter convencional), para realizar el intercambio masivo de datos. En este sentido hay que recalcar que no se está ante el supuesto de una solicitud pura y simple de acceso a información pública, sino de una

herramienta tecnológica a través de la cual se realiza intercambio electrónicos de datos constante y de gran volumen, que involucra también la toma de medidas tecnológicas que resguarden la integridad de los datos y por ende, de los derechos de los ciudadanos a partir de estos.

- La arquitectura de la plataforma debe estar orientada a servicios, pero incorporando en su diseño medidas que permitan la efectiva protección de los datos de carácter personal. En este sentido, se recomienda por ejemplo, que los sistemas de información transmitan únicamente el o los datos requeridos en el marco de un modelo de datos, que disocie la información de una persona, de modo que la entidad o funcionario solicitante no tenga posibilidad de enterarse de otros datos sobre la persona que no fueron pedidos -por ejemplo, un sistema que hasta donde sea posible se limita a respuesta de “si” o “no”. De igual manera es clave, establecer un estricto control de autorizaciones para acceder a diversos niveles de la plataforma y las correspondientes solicitudes de información.



- También debe establecerse mecanismos de rendición de cuentas por parte de la Administración Pública, respecto de los distintos tratamientos que realizan las entidades del Sector Público -nunca respecto de los datos personales, los cuales en muchos casos están cubiertos por el deber de confidencialidad-, en especial de los intercambios que se realizan el marco de la plataforma. También debe contemplarse medidas relativas a las facultades que ostentan los titulares de datos personales, en el ejercicio de su autodeterminación informativa, para conocer en detalle los sujetos que han intercambiado su información de carácter personal y para que finalidad -pero no sobre otros derechos como bloqueo, eliminación o modificación, lo que corresponderá a cada organismo proveedor de la información, pues la plataforma sólo juega su rol de intermediaria en los procesos-.
- Los particulares que se constituyan en colaboradores de la Administración -bien sea por contratación pública o concesión de servicios público-, estarán habilitados a realizar el tratamiento vinculados a la plataforma, pero estarán obligados a cumplir igualmente con los principios y deberes jurídicos -confidencialidad, responsabilidad, etc-, a

los que se encuentran sujetas las administraciones públicas, en especial aquellas con las que estén relacionados estos terceros.

Para finalizar, en criterio de quien escribe, es importante destacar que una plataforma tecnológica de interoperabilidad para el intercambio de información en el Sector Público, es una idea que conlleva un beneficio y utilidad de enorme potencial para elevar la eficiencia en los procesos públicos, cuyo impacto puede ser decisivo en el ámbito del desarrollo del Gobierno Electrónico y cuyas bondades para la Administración y los ciudadanos han sido reiteradamente señaladas a lo largo de este documento. Lo anterior será así, siempre y cuando se tomen las decisiones de diseño de la plataforma en respeto de la protección de los datos personales de los ciudadanos.

Por esto es que no se trata de formar una inmensa Base de Datos Personales de los ciudadanos, pues implica grandes riesgos para los titulares de los datos y el funcionamiento del aparato público, sino que más bien, se trate de un sistema que garantice la transmisión de información personal determinada, específica, disociada hasta donde sea posible y que el acceso a esta únicamente pueda realizarse por parte de las entidades y funcionarios debidamente autorizados, de forma que no se comprometa al menos una

posibilidad de perfilar al sujeto titular de la información.

Es importante recalcar que cada entidad pública será responsable, en el marco de la legislación de cada país, respecto de sus propias Bases de Datos, con todas las atribuciones y responsabilidades que eso conlleva; siendo la plataforma una aplicación tecnológica que sirve para realizar el intercambio y regular el tráfico de datos a través de esta, por lo que los responsables su gestión, serían solidariamente responsables con las respectivas entidades, en caso de alguna irregularidad en el tratamiento de datos que se compruebe involucra algún fallo en el manejo de la plataforma de interoperabilidad.

### **3.1.1.3. Análisis de la situación jurídica de las Plataformas integradas de servicios electrónicos de la Administración Pública.**

A partir de las concepciones y figuras descritas, se originaron legislaciones nacionales y regional sobre protección de datos personales en Europa y muchos países de Latinoamérica, estableciendo como ya fue indicado, una doble garantía para los derechos fundamentales de los ciudadanos: por un lado, el tradicional derecho a la intimidad y la facultad de autodeterminación informativa, como resguardos de la vida privada y las potestades de disposición de los ciudadanos, sobre su información de carácter personal; por el otro, los mecanismos de protección de

datos personales y el hábeas data, como formas para ejercer administrativa y judicialmente el derecho de disposición sobre la información ya referido, así como respecto de las medidas que se toman en la tutela de los datos a partir de la utilización que se da a estos por parte de los titulares de bancos de datos.

Como ya se indicó, el objeto de interés de esta investigación lo constituyen las plataformas integradas de servicios electrónicos que utilizan o pretendan implementar los Estados en el intercambio de datos entre organismos del sector público; siendo que en el marco de este apartado, el enfoque se ha delimitado en las posibles afectaciones a derechos fundamentales originados en el tratamiento ilegítimo de datos personales de los ciudadanos por parte de la Administración Pública. Situados en este escenario y a partir de los elementos examinados hasta ahora en la teoría, corresponde entonces escudriñar los Ordenamientos Jurídicos de Chile y Costa Rica, respecto de los Proyectos de Plataformas de Interoperabilidad de cada país y las particularidades legales a las que ambos Estados se enfrentan hoy en día.

#### **3.1.1.3.1. Situación de la PISEE en el Ordenamiento Jurídico Chileno.**

Corresponde iniciar este apartado con una precisión a efectos de la comprensión del tema que se ha de abordar, en el tanto el análisis que de la

PISEE se realiza en el marco del Orden Jurídico Chileno, no incorpora un examen específico de la normativa propia de cada uno de los servicios y órganos de la Administración que participan de la iniciativa; esto por dos razones principales: a) carece de un interés académico y de lógica dentro de la investigación, verificar las competencias y particularidades de cada uno de las 52 entidades participantes, su normativa especial y la regulación de cada servicio o trámite; b) el estudio de dicha normativa para el tema de protección de datos personales, así como para cada uno de los aspecto jurídicos por examinar, conlleva sobrepasar la delimitación del objeto de investigación programado.

En razón de lo anterior, el presente estudio de situación normativa en materia de datos de carácter personal en el Ordenamiento Chileno se define por un trabajo sobre el marco general que da el sustento principal y pautas de funcionamiento a la PISEE.

Aclarado lo anterior, debe iniciarse por señalar que la Constitución de la República de Chile señala como finalidad del Estado la búsqueda del bien común (Artículo 1º inciso 4). Esta finalidad de bienestar general de la sociedad debe entenderse limitada positivamente por los derechos fundamentales de los

ciudadanos, lo cual lleva un primer planteamiento que consiste en que los órganos del Estado no podrán ejecutar acciones en pos de sus fines, cuando estas violenten los derechos fundamentales de los chilenos y por ende, conforme a lo explicado previamente, el tratamiento de datos personales que realicen las entidades de la Administración Pública no podrá ser violatorio de la vida privada y de los demás derechos fundamentales de las personas.

De este modo, los derechos fundamentales que se consagran en el artículo 19 de la Carta Fundamental Chilena, así como cualquier otro que se derive del texto Constitucional estarán protegidos por el Ordenamiento Jurídico vigente para la República de Chile; de un modo más que claro lo dispuesto en el artículo 19 inciso 4) al proteger “El respeto y protección a la vida privada y pública y a la honra de la persona y de su familia” .

La forma que la propia Constitución Chilena define para garantizar el respeto a los derechos fundamentales, es dejando bajo reserva únicamente de la Ley la regulación del ejercicio y delimitación de estos derechos constitucionales, por lo que ninguna norma de rango inferior podrá limitar estas prerrogativas de los ciudadanos (Artículo 19 inciso 26 de la Carta Magna de la República de Chile). Acorde con este razonamiento, el legislador chileno promulgó la Ley 19.628,

Ley sobre Protección de la Vida Privada o Protección de Datos de Carácter Personal, para establecer el régimen jurídico regulatorio de los derechos a la autodeterminación informativa y sus correlativos, a la protección de datos personales y hábeas data.

De conformidad con la reseña realizada anteriormente, corresponde analizar las implicaciones que la regulación jurídica que establece la Ley 19.628 e importantes criterios emitidos por la Contraloría General de la República (mencionados principalmente en Moya 2007b), tendría en el marco de las actividades que involucren supuestos de tratamiento de datos personales por parte de entidades del Sector Público Chileno en el intercambio de información electrónica a través de la PISEE:

1. El Artículo 20 de la Ley 19.628 dispone lo siguiente:

“El tratamiento de datos personales por parte de un organismo público sólo podrá efectuarse respecto de las materias de su competencia y con sujeción a las reglas precedentes. En esas condiciones, no necesitará el consentimiento del titular”.

Como se indicó en apartados anteriores, la legislación chilena opta por la fórmula de establecer una disposición específica que autoriza el tratamiento de datos personales por parte de los entes del sector público, determinando dos presupuestos o requisitos para que esas actividades puedan considerarse legítimas:

- a) Que el organismo público realice el tratamiento conforme al ámbito de competencias que el Ordenamiento Jurídico ha definido para que este realice sus funciones en pos de la finalidad pública asignada a este (sobre el tema de las competencias de los órganos de la Administración Pública, ver Capítulo 3, apartado 3.2.2. sobre Dinámica de las potestades administrativas y el deber de coordinación interinstitucional en la integración de servicios públicos electrónicos, de este documento).
- b) Que el tratamiento se realice conforme a las reglas generales para la recolección, transmisión y utilización de datos personales que la Ley 19.628 establece para cualquier otra forma de tratamiento de información de carácter personal, recogidas en los primeros artículos de ese cuerpo normativo.



Esto último es de medular importancia, pues si bien autoriza el tratamiento de datos personales por los órganos de la Administración Pública, no le exime de cumplir con las normas generales para la utilización de información de carácter personal, es decir, somete la actividad que la entidad efectúa con esos datos a:

- En primer término a los principios del tratamiento de datos personales -los que para el caso del Ordenamiento Jurídico Chileno, se derivan de distintos acuerdos bilaterales y regionales, tratados internacionales y del propio espíritu e interpretación de la Ley 19.628; al respecto ver Rajevic 2011, Pp. 143-144-.
- Luego se sujeta a las obligaciones legales de los encargados de ficheros de datos, con especial mención al artículo 5 de la Ley 19.628 respecto del funcionamiento de la plataforma de interoperabilidad, en cuanto regula las obligaciones en el caso de transmisión de información.
- Finalmente, corresponde también tomar las medidas tecnológicas, administrativas y jurídicas correspondientes

para garantizar la seguridad y privacidad de los datos y por ende, la protección de los derechos de los titulares de los datos -por estos debe entenderse no sólo los derechos consagrados por la Ley, es decir, garantía de acceso a su información personal por parte de los encargados de las bases de datos, corrección, modificación, cancelación y eliminación de los datos erróneos o inexactos, entre otros; sumados por supuesto a los derechos fundamentales de los ciudadanos-. Este último aspecto se vincula indirectamente con el proyecto PISEE, pues es sabido que cada entidad es encargada y responsabilizada de sus propios bancos de datos por el Orden Jurídico, por lo que al contemplarse la plataforma como una infraestructura de intercambio de información, esta no es sujeto de obligaciones frente a los ciudadanos, sino respecto de la relación con los distintos entes en la transmisión electrónica de datos.

En relación con el precitado artículo 20, algunos autores se refieren a este, señalando que el tratamiento de datos personales que se realice en la Administración Pública Chilena, estará sustentado en este

precepto principal. En este sentido, Rajevic y Moya señalan lo siguiente:

“El artículo 20 refuerza el principio general de licitud al restringir el tratamiento de datos a las materias que sean de competencia de cada organismo y “con sujeción a las reglas precedentes”. En esas condiciones, añade, la administración “no necesitará el consentimiento del titular”. Esto constituye, en mi opinión, una autorización que abre el tratamiento de datos personales con relativa amplitud -incluso en el ámbito de las potestades domésticas de la Administración- pero con el resguardo de aplicar a este tratamiento las demás reglas de la ley que salvaguardan los derechos de los particulares...” (Rajevic 2011, P. 146).

“El artículo 20 de la Ley señala ... (...). Este es el precepto fundamental y pilar sobre el cual se sustenta toda la discusión en materia de tratamiento de datos personales por organismos

públicos.

Como podemos observar, se establece para los organismos públicos un tratamiento diferenciado al que se efectúa respecto de los privados, ya que se les permite actuando dentro de su competencia<sup>14</sup>, y por supuesto, en tanto se respete la normativa, tratar datos sin consentimiento del titular <sup>15</sup>.

Lo anterior, implica que en esta categoría de datos la autorización

---

<sup>14</sup> Se podría inferir que el legislador fue incluso reiterativo al señalar que un organismo público sólo podrá tratar datos personales “dentro de la órbita de su competencia”, toda vez que no podría si no hacer otra cosa, en función del principio de legalidad. En tal sentido, basta revisar la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República, previa a la dictación de la Ley 19.628, la cual recoge este principio: Dictamen 36536 del 07.10.1998 el cual señala que “no corresponde proporcionar a las empresas constructoras e inmobiliarias las nóminas con los datos personales de los beneficiarios de los sistemas de subsidio regulados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, salvo autorización expresa y excepcional de los afectados. Ello, porque la normativa rectora del sistema no contiene disposiciones que faculten o prohíban a la autoridad para divulgar información, aplicándose el principio de legalidad del artículo 6 de la Constitución, conforme el cual los órganos de la administración someten su acción a ella y a las normas dictadas con arreglo a aquéllas, lo que confirma el artículo 12 de Ley 18575, que dispone que los órganos actúen dentro de su competencia y no tienen más atribuciones que las expresamente conferidas por la Constitución y las leyes y el abuso o exceso de las potestades genera acciones y recursos. Asimismo, el artículo 19 N° 4 de la carta fundamental asegura a todas las personas el respeto y protección a la vida privada y pública.

<sup>15</sup> Respecto del régimen especial que establece la Ley 19.628 en el Título VI cabe señalar que a los organismos públicos se les aplican todas las normas establecidas en la ley, salvo en lo que se encuentren modificadas por las normas especiales del señalado título, que por su carácter de especialidad rigen por sobre las normas generales. Esta interpretación se corrobora por lo indicado en el Informe de la Comisión Mixta, cuando señala que: “La segunda parte de la disposición, que somete el tratamiento de datos personales que hagan los organismos públicos “a las reglas precedentes”, deja de manifiesto que -como anticipó el artículo 1o, inciso primero-, son unos mismos los preceptos que se aplican a los organismos públicos y a los particulares. No hay regulaciones separadas y diferentes, que permitan a unos inmiscuirse en mayor medida que a los otros en aspectos que conciernen tan estrechamente a las garantías constitucionales de respeto y protección a la vida pública y privada y a la honra de la persona y de su familia. Las normas contenidas en este título, por consiguiente, son especiales, pero sólo en cuanto recaen sobre aspectos propios del sector público.” Diario Sesiones del Senado. Sesión 2, tomo 60, pág. 131. 02 de junio de 1999.

previa del titular de los datos para efectuar tratamiento de ellos, en principio, no se requiere, pues es de suyo propio que los órganos públicos actúen dentro de su competencia. Por lo demás, así ha operado en la práctica; los organismos públicos efectúan los más diversos tratamientos de datos personales, esgrimiendo que lo efectúan dentro de su competencia, ya sea por que así lo ha interpretado la Contraloría General de la República en su momento, o bien, porque existe ley expresa que los autoriza a tratar datos personales” (Moya 2007b, Pp. 6-7).

En relación con este último punto, es importante indicar que la definición de la competencia para tratar datos personales, cuando no se establece expresamente en alguna norma jurídica, se ha derivado principalmente de un ejercicio de interpretación, pues “se deben interpretar las funciones y/o atribuciones que le entrega la ley a un determinado órgano público para poder encuadrar dentro de ellas el efectuar tratamiento de datos personales tomando en cuenta una serie de elementos, como por ejemplo: la naturaleza del dato, la finalidad que se persigue con el tratamiento, la función que cumple el referido órgano público al efectuar el tratamiento de datos de que se trate. (...)

En función de la historia de la ley y dado el principio general por el cual cualquier tratamiento de datos es legítimo en la medida en que sea autorizado por el titular o por la ley y se cumpla con la normativa que establece la Ley 19.628, lo lógico es pensar que no se requiere autorización expresa para el tratamiento de datos, pero sí debe enmarcarse dentro de la competencia del organismo en términos directos. (...) De esta manera, no es posible, dado el estado actual de la legislación, establecer un principio general de legitimidad para el tratamiento de datos por parte de organismos públicos. Serán los Tribunales de Justicia y la Contraloría General de la República, entonces, los llamados a pronunciarse, en caso de conflicto, respecto a la actuación de un organismo público dentro de su competencia en tanto responsable de un banco de datos (Moya 2007b, Pp. 8-9; en el mismo sentido ver Gutiérrez 2009, Pp. 49-50).

La posición de Moya es clave para determinar la procedencia en el tratamiento de información personal por las administraciones públicas, esto por cuanto los operadores jurídicos no deben limitarse a un análisis literal de las normas sino a comprender que, en aquellos casos en que no se defina expresamente la competencia del órgano,

deberá acudirse a un ejercicio de interpretación sistémica de la normativa, lo cual comprende para este caso concreto, valorar también el ámbito en que ejercen su tareas y fines las entidades, así como apreciar la finalidad del tratamiento de datos personales que realizaría, este aspecto es fundamental para dilucidar la legalidad de la utilización y transmisión de los datos, por lo que la procedencia del trato de la información deberá determinarse caso por caso, según sea la entidad proveedora o solicitante y para cumplir qué finalidad requiere de la información. En opinión de quien escribe, esto podrá materializarse a través de un esquema o diagrama de las entidades, los servicios, los tratamientos y los funcionarios que están o no autorizados para requerir o transmitir información sobre personas a la plataforma -tal cómo hasta ahora lo hace la Secretaría de Desarrollo Digital con la PISEE-.

2. El artículo 10 de la Ley 19.628, a la letra reza:

“Artículo 10.- No pueden ser objeto de tratamiento los datos sensibles, salvo cuando la ley lo autorice, exista consentimiento del titular o sean datos necesarios para la determinación u

otorgamiento de beneficios de salud que correspondan a sus titulares”.

Del numeral anterior es posible derivar una prohibición legal al tratamiento de datos catalogados como sensibles, los cuales son definidos en el inciso g) del artículo 2 de la Ley 19.628, como “aquellos datos personales que se refieren a las características físicas o morales de las personas o a hechos o circunstancias de su vida privada o intimidad, tales como los hábitos personales, el origen racial, las ideologías y opiniones políticas, las creencias o convicciones religiosas, los estados de salud físicos o psíquicos y la vida sexual ”.

El numeral 10 de referencia, dispone también como excepciones a la prohibición de tratar datos sensibles, tres supuestos: (a) cuando alguna ley expresamente autorice el tratamiento, (b) cuando exista consentimiento del titular, o (c) cuando se trate de datos necesarios para la determinación u otorgamiento de beneficios de salud a sus titulares. Como puede observarse, en la realidad se trata de dos excepciones, pues la tercera es a su vez una autorización legal expresa para el tratamiento de datos personales en materia de



salubridad.

Para el caso de la plataforma, la disposición anterior establecería una restricción expresa en cuanto a los entes y funcionarios que estarían autorizados para la transmisión e intercambio de datos, pues sólo en el caso de autorización expresa de la ley sería posible su tratamiento en la plataforma.

Cabe recordar la dificultad material que llevaría la conformación por parte de órganos públicos de bases de datos cargados con información sensible bajo autorización personal de los titulares, uno a uno, aceptando no sólo la utilización sino también la transmisión a otro u otros entes del sector público o en su caso, terceros colaboradores de las administraciones. A pesar de lo anterior, si este supuesto fáctico se presentará, también se contemplaría como excepción válida conforme a la regulación de la Ley 19.628.

Retomando el tema de los datos sensibles plausibles de tratamiento bajo autorización legal por la Administración, un buen ejemplo aplicable a este caso, se da con la autorización para tratar los datos

de salud, lo cual se autoriza expresamente por el artículo 10 mencionado, pero que es complementado por el numeral 127 del Código Sanitario, modificado a partir del artículo 24 de la Ley 19.628, así como el Decreto con Fuerza de Ley N° 1 del 2005 del Ministerio de Salud, que fija el texto refundido de la Ley 18.933 sobre instituciones de salud previsional y que expresamente establece las competencias del Ministerio de Salud y del Fondo Nacional de Salud para el tratamiento de datos personales.

Otro ejemplo se observa en el artículo 21 de la Ley 19.628, el cual dispone la posibilidad del tratamiento de la información relativa a las condenas o penas judiciales, así como de las infracciones administrativas imputadas a las personas. Si bien doctrinariamente no existe certeza que bajo la legislación chilena puedan ser catalogados como sensibles, definitivamente estos son considerados con una tutela especial por la propia Ley, pues la norma del artículo 21 señala que una vez cumplidas o superado el plazo de prescripción, bien sea de la acción para perseguirla o respecto de su sanción; sólo podrán ser comunicados a los Tribunales de Justicia u otros organismos públicos que demuestren ser competentes para su tratamiento.

En los ejemplos mencionados, estos datos sólo podrían ser transmitidos mediante la plataforma, en el tanto, además de la competencia de quien recopila y almacena los datos, se demuestre la titularidad de quien los solicita de ser competente para su tratamiento. Otro elemento importante es que, al tener estos datos sensibles una protección adicional, deberá considerarse también los dispositivos de seguridad técnica que garanticen el resguardo especial de esta información.

Lo anterior no obsta para cuestionarse también, sí se requiere una autorización legal para que estos datos sean intercambiados a través de la plataforma. En este sentido, se observan dos soluciones jurídicas plausibles: (a) al concebirse la plataforma de interoperabilidad como una herramienta, mediante la cual se realiza transmisión e intercambio de datos, pero nunca se almacenan estos, por lo que está no requeriría de ninguna clase de autorización pues se trata de una aplicación informática, no de una entidad u órgano público, por lo que no puede detentar derechos ni obligaciones jurídicas, y (b) considerando la institucionalidad de la que se pueda

dotar a la plataforma y por ende, haciendo una interpretación de tipo orgánica, la justificación competencial iría en el orden de valorar sus labores de puente para transmitir datos entre las instituciones expresamente autorizadas, lo cual pareciera de entrada insuficiente.

A pesar de lo antes indicado, en criterio de quien escribe, la opción de considerar a la plataforma respecto de su funcionalidad y no en cuanto a su institucionalidad es la más ajustada a la realidad actual y por ende correcta jurídicamente. Esto por cuanto la finalidad que cumple la plataforma es mediata o instrumental, al ser dirigida por el Ministerio de Economía, a través de la Secretaría de Desarrollo Digital, pero hoy en día no cuenta con una institucionalidad ni personería jurídica independiente.

En el supuesto de que en algún momento se le llega a otorgar personalidad jurídica propia, es decir, que se convierta a la plataforma en una entidad pública autónoma para el ejercicio de sus funciones y competencias, aun cuando continúe adscrita a alguna dependencia superior en un grado de desconcentración mínima; deberá de disponerse expresamente su competencia para el tratamiento de

datos sensibles, entendida ineludiblemente y en todo momento, en el contexto de su función fundamental: la interconexión e intercambio de datos entre entidades de la Administración Pública, en el tanto su finalidad pública no está relacionada con los derechos de los ciudadanos, sino con facilitar la coordinación en el cumplimiento de tareas de forma integrada entre los diferentes entes del sector público.

3. Definida la capacidad de la PISEE para la transmisión de datos personales y en el caso de datos sensibles, cuando las entidades expresamente autorizadas para el tratamiento de estos utilicen como mecanismo de intercambio la plataforma, es de medular relevancia en lo que respecta a la legalidad del funcionamiento jurídico de la plataforma, considerar lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley 19.628 sobre las actividades de transmisión de datos -función primordial de la PISEE y de cualquier plataforma de integración electrónica de servicios-, que a la letra indica:

“Artículo 5o.- El responsable del registro o banco de datos personales podrá establecer un procedimiento automatizado de transmisión, siempre que se cautelen los derechos de los titulares

y la transmisión guarde relación con las tareas y finalidades de los organismos participantes.

Frente a un requerimiento de datos personales mediante una red electrónica, deberá dejarse constancia de:

- a) La individualización del requirente;
- b) El motivo y el propósito del requerimiento, y
- c) El tipo de datos que se transmiten.

La admisibilidad del requerimiento será evaluada por el responsable del banco de datos que lo recibe, pero la responsabilidad por dicha petición será de quien la haga.

El receptor sólo puede utilizar los datos personales para los fines que motivaron la transmisión.

No se aplicará este artículo cuando se trate de datos personales accesibles al público en general.

Esta disposición tampoco es aplicable cuando se transmiten datos personales a organizaciones internacionales en cumplimiento de lo dispuesto en los tratados y convenios vigentes”.

La disposición antes transcrita, es la base normativa principal en el que la PISEE debe fundamentar su funcionamiento en materia de

datos personales. Hay que recordar que si bien el el proyecto recibe su nombre a partir de la integración de servicios públicos de forma electrónica en beneficio de los ciudadanos, la verdadera integración se efectúa a nivel de los datos que fluyen a través de la plataforma, de manera que es la transmisión electrónica de información el elemento que permite el éxito de la iniciativa, gran parte de esta información es catalogable como datos de carácter personal, pues se refiere a los ciudadanos beneficiarios de un servicios público. En esencia, la integración de procesos administrativos electrónicamente, consiste en compartir e intercambiar información, en gran parte datos personales de los ciudadanos, a través de una infraestructura de transmisión electrónica de informacional, añadiendo cada organismo, bien en su rol de proveedor o destinatario de la información, su cuota de valor al servicio que se ofrece al público.

Conforme a lo anterior, el artículo 5 es el que regula el régimen jurídico y responsabilidades en la transmisión electrónica de datos personales, de modo que los entes de la Administración y en especial la PISEE deben considerar lo ahí dispuesto para su operación acorde con el Orden Jurídico Chileno. Al respecto es importante detenerse en las

siguientes implicaciones que de esa norma se pueden derivar para la Plataforma:

- a) La norma habilita expresamente a la transmisión electrónica de datos, como una forma más del tratamiento de datos personales. Para realizar esta labor de forma ajustada a la legalidad, la norma impone dos limitaciones: el respeto a los derechos de los titulares de la información personal, así como a las competencias de las entidades participantes y a la finalidad con las que se justifica el tratamiento de los datos -ambos temas abordados en este apartado- (al respecto ver el ejemplo de la consulta electrónica de la revisión técnica de los vehículos de las Municipalidades en las bases de datos del Ministerio de transporte y Telecomunicaciones, que se aborda en el dictamen N° 21077 del 05 de mayo de 2006, emitido por la Contraloría General de la República y citado por Moya 2007b, P. 13).
  
- b) Exige además el artículo 5 de cita, que en las solicitudes de trasmisión de datos personales se cumplan y deje expresa constancia de ciertos elementos esenciales para garantizar los



derechos y aspectos señalados en el punto anterior. En el caso de la PISEE, se deberá dejar registro por los administradores de la plataforma y los organismos que reciban solicitudes de transmisión de información, como mínimo de los tres aspectos referidos por la ley, a saber: (a) la identificación de la entidad que solicita los datos, si es posible también identificar al funcionario requirente, con la finalidad de validar la pertinencia de la transmisión de información respecto del esquema y niveles de autorizaciones -para este fin y la seguridad de los datos, es de gran utilidad la implementación de firmas electrónicas avanzadas como mecanismo de autenticación-; (b) la razón que origina la solicitud y el propósito con el que será utilizada la información solicitada, esto permitirá la comprobación de la competencia y finalidad del tratamiento, lo cual también podrá ser validado respecto de un esquema que previamente defina los procesos públicos en los que el solicitante interviene, de modo que se garantice al titular de los datos que su información está siendo utilizada en un procedimiento administrativo ajustado a la finalidad pública y a la protección de sus datos personales; y (c) la categoría de los datos que se transmiten, de modo que se pueda determinar la existencia de restricciones y garantías especiales, para el caso

de los datos personales sensibles.

- c) Aclara también el artículo en su siguiente párrafo, que el órgano que reciba la solicitud se encargará de definir si el requerimiento de información procede o no, de modo que en el caso de la PISEE, si bien en el marco de esta se recibe, valida y dirige finalmente la solicitud al tenedor de la base de datos, será el ente que cuente con la información en su poder quien definirá en última instancia si hace envío o rechaza la solicitud, utilizando la plataforma como medio de intercambio de la resolución tomada, sea esta negativa o positiva, remitiendo los datos al solicitante en el último caso.

Ahora bien, lo antes explicado deja en evidencia la potestad del órgano receptor de la solicitud, pero el texto del artículo 5 es meridianamente claro, al establecer la responsabilidad respecto de la procedencia de la solicitud de información de carácter personal, en manos del requirente de los datos. De este modo, si bien es por intermedio de la PISEE que el órgano proveedor de información recibe el requerimiento de información personal, hay que remarcar acá el rol de intermediario en el tráfico de solicitudes y datos que

juega la plataforma, de modo que aun cuando el proyecto contara con personalidad jurídica propia, su papel en el intercambio sigue siendo de facilitar e intermediar en la transmisión de los datos, recayendo siempre y sin que exista duda, la responsabilidad antes referida en la entidad solicitante e incluso en el funcionario que formaliza el requerimiento, partiendo de la posibilidad jurídica y técnica de su identificación a través de mecanismos de firma electrónica avanzada o similares.

“En tal sentido, especifica [el artículo 5] que frente a un requerimiento de datos personales mediante una red electrónica, deberá dejarse constancia de la individualización del requirente; del motivo y el propósito del requerimiento; y el tipo de datos que se transmiten, señalando además que la admisibilidad del requerimiento será evaluada por el responsable del banco de datos que lo recibe, pero la responsabilidad por dicha petición será de quien la haga” (Moya 2007b, P.13).

- d) Insiste de nuevo el legislador en cuanto al respeto al principio de la finalidad en el tratamiento de los datos personales, al señalar que:

“El receptor sólo puede utilizar los datos personales para los fines que motivaron la transmisión”. Indica Moya al respecto que se “consagra una protección respecto del destino o uso que el requirente de datos pueda hacer con los mismos, ..., limitando de esta manera su uso posterior en armonía con el principio de finalidad” (Moya 2007b, P.13). La gran relevancia de esta disposición se encuentra en limitar la reutilización de información personal para fines que no sean los originalmente previstos, a partir de los cuales se podrá exigir responsabilidad a los funcionarios responsables de los requerimientos, todo de conformidad con lo también explicado en el punto anterior; observándose además que, para efectos de la PISEE se deben establecer mecanismos técnicos y administrativos, que permitan detectar casos en que se soliciten datos a entidades que no son las legitimadas para proveer y tratar esta información, al igual deberá aplicarse en sentido inverso, es decir, cuando el proveedor de la información transmita información respecto de la cual no está legitimada para intercambiar, en razón de carecer de las competencias suficientes para ese fin.

e) Por último, es importante referirse a las dos excepciones que prevé el artículo 5 para la transmisión electrónica de datos personales: (a) intercambio de información personal que conste en registros de acceso al público y (b) transmisión de datos personales a organizaciones internacionales, conforme a acuerdos y tratados internacionales debidamente ratificados y vigentes. En el primer caso, hay que decir que la información en manos de los entes de la Administración que constan a su vez en registros de acceso por el público, son objeto de transmisión en el marco de la PISEE, para lo cual está podrá determinar requisitos menores a los exigidos en el caso de información de carácter personal no divulgada o de datos sensibles, exigencias ya explicadas anteriormente. La distinción se observa principalmente en torno a la responsabilidad que se puede acarrear en uno u otro caso por las entidades y los funcionarios que interactúan en la plataforma, siendo que en el caso de información de acceso al público se exime de responsabilidad alguna en cuanto al cumplimiento con la verificación de finalidad y pertinencia de la información transmitida. A pesar de lo anterior, es criterio de quien escribe, que en función de preservar el orden y adecuado funcionamiento de la

plataforma, es importante validar siempre la competencia del órgano que provee la información, de modo que organismos que no sean los tenedores de las bases de datos transmitan información que no les es propia o que adquirieron del ente originario, actuando de forma indirecta, sin legitimación suficiente y duplicando el rol de intermediaria que juega la PISEE -esto último abiertamente contradictorio con el principio de eficiencia administrativa-.

En cuanto a la transmisión de datos personales a organismos internacionales según lo acordado en tratados y convenios, lo cierto es que se trataría de posible intercambio transfronterizo de datos personales, para lo cual cada instrumento internacional establecerá las reglas propias de este intercambio; existiendo constancia en la doctrina, de la formulación de iniciativas de plataformas de interoperabilidad similares a la PISEE, pero cuya aplicación se proyecte a nivel regional (al respecto ver CEPAL 2007a y Criado 2010).

4. Establecidos los aspectos de legalidad anteriores, corresponde

reiterar aquí el tema de la finalidad y la pertinencia del tratamiento como cumplimiento con la legalidad administrativa en la utilización que de la información personal de los ciudadanos se realice en el marco de la infraestructura de transmisión de datos entre organismos.

En esta línea de pensamiento, Moya señala que el análisis que se deberá hacer de la aplicación del principio de la finalidad del tratamiento en relación con la autorización legal del numeral 20 u otra más específica, sumada a las competencias de la entidad que en concreto intervenga en el tratamiento no puede ser antojadiza. Al respecto indica que:

“En primer término, es de rigor reconocer que justificar la comunicación a terceros únicamente a la actuación del órgano público “dentro de la órbita de la competencia” es absolutamente vago e impreciso, lo cual precisamente ha permitido y permite que se cometan excesos.

(...)

De esta forma, el servicio que requiere los datos requiere fundamentar con mayor precisión el por qué y para qué los solicita y el organismo que los transfiere debe tener claridad que dicho tratamiento se debe enmarcar dentro del principio de legalidad y del principio de finalidad.

Por lo tanto, quien pide los datos personales debe señalar en concreto y en forma específica para que los requiere y el que los entrega debe asumir su rol como institución responsable de los mismos y enmarcar su transferencia dentro de su competencia en forma precisa y no en términos abstractos” (Moya 2007b, Pp.11-12).

Lo antes indicado por Moya, encaja perfectamente con las obligaciones que impone el artículo 5 a todos los entes, privados o públicos que traten datos personales y específicamente, en cuanto al tratamiento que se efectúe en el intercambio de información de carácter personal por las entidades de la Administración y sus colaboradores en el marco de la PISEE.

Acorde con lo anterior, resalta Rajevic la importancia del principio de



finalidad y su aplicabilidad en el tratamiento de información personal por entes del sector público, indicando que: “Para ello tiene especial interés la regla de la finalidad establecida en el art. 9o, que al restringir el uso de los datos a los fines para los cuales fueron recolectados proscribire su entrega a terceros para otras finalidades, en lo que no es sino una aplicación estricta del sistema de vinculación positiva del principio de juridicidad” (Rajevic 2011, P. 146; artículo 9° de reciente modificación en el año 2011, mediante Ley 20.521, publicad en el Diario Oficial el día 28 de agosto de 2011). De este modo, la arquitectura de la plataforma deberá ser diseñada de modo que se tomen medidas tecnológicas, con el fin de que sobre esta infraestructura no vague indefinidamente información personal respecto de la que se desconozca: su solicitante, su destino, la finalidad con la que se justifica su transmisión e inclusive, en aplicación del principio de pertinencia, la comprobación de la razonabilidad del contenido, verificando que esa información sea adecuada y nunca excesiva de lo consultado por quien requiere los datos; todas estas garantías en pos de la tutela efectiva de los derechos de los titulares de estos. El propio Rajevic nos ilustra al señalar que:

“Precisamente, lo anterior no significa que un directivo público deba suponer que un organismo público está autorizado a realizar cualquier tipo de tratamiento. Por el contrario, requiere tener clara conciencia de que existen principios que inspiran el estatuto de protección de datos personales y preocuparse de que se respeten debidamente. Éstos son: a) principio de legalidad, en la medida en que el tratamiento se enmarca dentro de la órbita de competencia de la institución; b) principio de finalidad, tomando en consideración que se debe velar por que el tratamiento efectuado se circunscriba al fin por el cual fue capturado el dato; y c) principio de responsabilidad, el cual supone que se debe asumir el rol que le corresponde como responsable del registro o banco de datos personales” (Rajevic 2011, P. 49).

5. Por otra parte, examinadas las implicaciones que para la PISEE conllevan los principios de legalidad, finalidad y pertinencia en el tratamiento de datos personales, así como disposiciones normativas tales como los artículos 5, 10 y 20, entre otros de la Ley 19.628, corresponde ahora abordar la temática de la responsabilidad de los entes participantes en el intercambio de datos personales que se

pueda realizar en el marco de la plataforma. A partir de este concepto se determinará también su vinculación con temas como los principios de seguridad, tanto jurídica como técnica, así como el deber de reserva o confidencialidad de parte de los entes y funcionarios que intervienen en el tratamiento de datos personales.

Así las cosas, de inicio hay que dejar claro que en las actividades relativas a tratamiento de datos personales, se aplica el régimen de responsabilidad previsto en el Ordenamiento Jurídico Chileno, de la siguiente manera:

“Al respecto, lo que importa es determinar cómo se configuran y sobre quién pesan estas obligaciones. En primer término, es lógico comprender que un organismo público, como responsable del banco de datos, deba tomar las precauciones que sean necesarias para dar real y efectiva protección a los datos personales que almacena en sus registros, debiendo asumir las acciones para asegurar el cumplimiento de la Ley 19.628. De otra parte, el deber de secreto, que implica la obligación de reserva respecto del contenido de la información procesada, recae tanto

sobre el responsable del banco, como sobre las personas que intervienen directamente los datos personales.

Pero éstos no son los únicos preceptos que pesan sobre el Organismo Público como responsable del Registro, toda vez que son numerosas las normas que sobre responsabilidad existen en nuestro ordenamiento jurídico. Por de pronto, en el caso nos ocupa, igualmente serán aplicables las normas generales existentes sobre responsabilidad en la Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado y en el Estatuto Administrativo.

De su parte, la Ley 19.628 contempla normas especiales de responsabilidad civil frente al tratamiento de datos, imponiendo al responsable del banco de datos personales la obligación de indemnizar el daño patrimonial y moral que causare por el tratamiento indebido de los mismos” (Moya 2007b, Pp. 5-6).

Las normas a las que se refiere el profesor Moya en el texto citado, se trata de los artículos 4, 5, 12, 15 y 44 de la Ley 18.575, Ley Orgánica

Constitucional de Bases de la Administración del Estado; y los numerales 114 y 115 del Estatuto Administrativo, Ley 18.834 (Decreto con Fuerza de Ley 29 del 16 de marzo del 2005); así como el precepto general del artículo 11 de la Ley 19.628, sobre Protección de la Vida Privada, en relación con los artículos 2 inciso n), 5, 7, 9 Y 10 del mismo cuerpo normativo.

Para examinar en detalle las posibles derivaciones de la responsabilidad en el tratamiento de datos personales por organismo públicos, que involucre el intercambio electrónico de información a través de la PISEE, es importante considerar los siguientes aspectos:

- a) Para que el flujo de información que se intercambie en el marco de la plataforma no violente las obligaciones que el Ordenamiento Jurídico Chileno impone en materia de tratamiento de datos personales por parte de organismos públicos, se requiere que tomar medidas que garanticen la seguridad jurídica y técnica de la información y de la infraestructura tecnológica en sí -bases de datos que proveen información, aplicaciones informáticas y *hardware* de la infraestructura de intercambio, contenidos, etc.-.

Como ya se ha referido previamente, la mejor posibilidad de resguardar la información personal se observa en el establecimiento de un esquema de seguridad que contemple: (a) las entidades autorizadas para intervenir en un proceso o actividad de tratamiento de datos a través de la plataforma, a partir de sus competencias y la finalidad que motiva el requerimiento y utilización de los datos; (b) para cumplir adecuadamente con lo anterior, se requiere tener definido también un listado de los procesos o servicios públicos que se ofrecen y cuales entidades participan en este; de modo que el trámite o servicio que se integra defina por si mismo la finalidad del tratamiento y por ende, examinar la competencia de cada organismo para intervenir en este; y (c) establecidos los servicios públicos que se integran en la plataforma y por ende, las entidades que participarán legítimamente en cada uno de ellos, procede definir los funcionarios de cada entidad que estarán autorizados para ejecutar las tareas relacionadas con el intercambio de información personal.

Como se observa de lo anterior, es clave para el funcionamiento adecuado de la operación de transmisión de información sobre la PISEE, la definición anterior de las entidades, procesos y trámites en que se integran servicios a través de un esquema de administración de autorizaciones y usuarios; cada caso se deberá examinar a la luz de la normativa chilena, las competencias y la finalidad de cada tratamiento, sin que esto obste para la modificación o incorporación de nuevos criterios respecto a procesos o entidades que se sumen a la iniciativa.

En razón de lo delicado de la información personal que se transmite día a día en la plataforma, se recomienda que los mecanismos de control de acceso que se implementen en la PISEE cumplan con el artículo 37 inciso g) del Decreto 83-2004, aprueba Norma técnica para los órganos de la Administración del Estado sobre seguridad y confidencialidad de los documentos electrónicos; en relación con el Párrafo 8º de ese mismo cuerpo normativo, todo en concordancia con la Nch 2777 (Norma Chilena de Seguridad de la Información).

Finalmente, corresponde añadir que mecanismos de seguridad de los datos personales como los anteriores, están vinculados directamente con el principio de transparencia de las actuaciones de las entidades de la Administración Pública; de modo que la publicidad y acceso que los ciudadanos puedan tener respecto de los listados que se establezcan definiendo la autorización y vinculación de cada organismo, proceso, trámite y funcionario encargado, transparenta la actividad pública de la plataforma, sin que esto se entienda tampoco como la obligación de dar publicidad a los elementos técnicos y administrativos estratégicos, de modo que se comprometa el sistema y el plan de seguridad diseñado. Hay que recordar que transparencia y reserva, deben ser dos ingredientes complementarios para garantizar la seguridad de la PISSE -tema que se ampliará en un capítulo posterior-, y que por ende, serán garantía para los datos de carácter personal y los derechos de los titulares de esta.

- b) Como bien se indicaba en el apartado anterior, la transparencia y la reserva, son dos elementos consustanciales en materia de seguridad, pero también son valores insoslayables en la actividad



del sector público. En esta línea, es preciso hacer referencia ahora al deber de confidencialidad que establece el artículo 7 de la Ley 19.628, aplicable a los organismos públicos en el tratamiento de datos personales y por ende, a los intercambios de información que estos realicen en el marco de la PISEE.

En este sentido, el artículo 7 de referencia dispone:

“Artículo 7°.- Las personas que trabajan en el tratamiento de datos personales, tanto en organismos públicos como privados, están obligadas a guardar secreto sobre los mismos, cuando provengan o hayan sido recolectados de fuentes no accesibles al público, como asimismo sobre los demás datos y antecedentes relacionados con el banco de datos, obligación que no cesa por haber terminado sus actividades en ese campo”.

Así las cosas, es fácil evidenciar que el incumplimiento de la obligación de confidencialidad que el artículo 7 anterior establece por los funcionarios encargados o que intervienen en el proceso de tratamiento de datos personales, generará responsabilidad para

estos servidores o los correspondientes terceros colaboradores de la administración en este ámbito. Esta responsabilidad podrá ser disciplinaria, civil o incluso derivar en la jurisdicción penal, todo conforme a las normas generales del régimen de responsabilidad citadas con anterioridad. En cuanto a la plataforma, es importante señalar que este principio de confidencialidad incumbe en este caso también a los funcionarios o terceros colaboradores de la Secretaría de Desarrollo Digital, que operen la PISEE y estén en la posibilidad de conocer información personal de los ciudadanos, aun cuando no sean responsables sobre los requerimientos y envíos de información, si lo son respecto de su transmisión y en el tanto, estén en una posición que les permita conocer los datos que se transmiten, la obligación se extiende hasta estos funcionarios.

- c) En adición a los supuestos referidos anteriormente, es de relevancia recalcar que la responsabilidad establecida en el precepto general del artículo 11 de la Ley 19.628, respecto de los daños que ocurran en razón del tratamiento de datos personales, en perjuicio de los derechos fundamentales y legales de los titulares, recaen directamente sobre los organismos y funcionarios

que requieran los datos, e indirectamente y con consecuencias menores, sobre aquellos que autoricen el envío de los datos.

Lo anterior debe entenderse como una descarga de la responsabilidad en este aspecto hacia los funcionarios de la plataforma, quienes no se ven involucrados en las decisiones de solicitar o enviar información, sino que su ámbito de responsabilidad se extiende en cuanto garantes de la seguridad de los datos que en la PISEE viajan y del deber de confidencialidad explicado en el punto anterior.

Así las cosas, la responsabilidad que se derive, por ejemplo, por el envío de datos personales caducos, erróneos o inexactos corresponde a las entidades y funcionarios encargados de las solicitudes y envíos de información, no a las personas que laboran en el funcionamiento de la plataforma.

- d) Otro aspecto de medular relevancia en cuanto a la limitación de la responsabilidad y garantía de la seguridad de los datos personales, lo constituye la necesidad de suscripción de convenios

de intercambio de información entre instituciones -bilaterales- o propiamente con el organismo que dirige la plataforma -bien se trate de una entidad autónoma o como hasta la fecha, de la entidad a la que se encuentra adscrita la infraestructura-. En este documento se deberá establecer los requisitos mínimos explicados que deben exigirse para el tratamiento de datos personales, así como las características y elementos del funcionamiento de la PISEE, pues como ya se ha dicho, el intercambio masivo de datos por medios electrónicos, difiere del derecho de acceso a la información o a un servicio público, pues por su gran volumen y constancia en la operación y flujo en la plataforma, se requiere de la adopción de un documento que formalice los términos y garantías del intercambio de información.

En este sentido, el profesor Moya ha manifestado que:

“Surge también la interrogante de si la transferencia o comunicación de datos personales debe ser regulada en algún documento o sólo basta acuerdo de carácter consensual. Por de pronto, la legislación nada dice al respecto, pero, a la luz de las

normas existentes en Derecho Público, y, en sintonía con el espíritu de la Ley 19.628, es lógico concluir que la transferencia sí debe ser documentada, básicamente para dejar constancia del hecho y del cumplimiento de los requisitos previamente señalados, particularmente en cuanto se enmarque el tratamiento dentro de la órbita de competencia del órgano respectivo.

Ahora bien, en relación al instrumento jurídico en el cual debiera constar y a los requisitos formales que se debieran cumplir, no es necesario extremar las exigencias y lógicamente la transferencia de datos personales que efectúe un organismo público, por regla general, no debe ser autorizada por la Contraloría General de la República y bastaría con un oficio ordinario o resolución exenta.

También debemos considerar en esta parte la existencia de protocolos, acuerdos o convenios de transferencia de datos personales entre organismo públicos, los cuales tienen por objeto precisamente el enriquecer las bases de datos de cada institución, con el fin de permitir un tratamiento más eficiente y que conduzca

a la generación de políticas públicas más efectivas” (Moya 2007b, Pp. 13-14).

A lo indicado por Moya, hay que especificar que, por tratarse la PISEE de una infraestructura compleja, no sólo técnicamente sino también en la diversidad de organismos y procesos que en ella se involucran, los documentos más simples como oficios ordinarios o resoluciones exentas podrían no ser suficientes para llenar los requerimientos y adhesiones que cada organismo debe realizar para su correcto desempeño en el intercambio de información en la PISEE -como por ejemplo, la definición de estándares de seguridad únicos o la aceptación del esquema de autorizaciones y procesos en los que pueden o no intervenir, etc-.

- e) Para culminar con lo relativo al régimen de responsabilidad y seguridad en el tratamiento de datos personales a través de la plataforma, hay que concluir que todos los instrumentos y mecanismos que han sido enumerados, deben formar parte de una Política de privacidad y seguridad para la PISEE, la cual deberá estar acorde a la normativa en la materia, en específico al Decreto

83 del 2004 y a la Nch 2777 ya referidas, así como a las Políticas de seguridad y privacidad aprobadas por cada entidad u organismo público que se interconecte con la infraestructura de intercambio de información electrónica.

6. Por último, si bien ya se ha indicado anteriormente, corresponde recalcar que bajo las reglas del Ordenamiento Jurídico Chileno en materia de Protección de Datos Personales, las obligaciones previstas para los organismos públicos que realicen tratamiento de información de carácter personal, serán aplicables también a los terceros que ejerzan estas actividades a nombre de entidades del Estado.

Debe considerarse acá que, los particulares que se constituyan en colaboradores de la Administración -bien sea por contratación pública o concesión de servicios público-, están habilitados a realizar tratamiento de datos personales vinculados a la plataforma siempre que ostenten un título que los legitime, pero estarán obligados a cumplir igualmente con los principios y deberes jurídicos de responsabilidad, seguridad, confidencialidad y respeto a los derechos de los ciudadanos titulares de los datos; siendo las obligaciones que

les atañen, las mismas a las que se encuentran sujetas las administraciones públicas en cuanto les sean compatibles a su naturaleza jurídica de orden privado. En torno a este tema, Rodrigo Moya indica lo siguiente:

“Al respecto, debemos ser claros que del tenor literal del artículo 20 de la Ley 19.628 no se desprende de ninguna manera que el tratamiento se pueda efectuar sólo entre organismos públicos. Por ello, se podría inferir que el espíritu del legislador no fue restringir el ámbito de aplicación de este artículo, más aún tomando en consideración que existe profusa comunicación de datos desde servicios públicos a instituciones privadas o particulares interesados.

(...) Si el destinatario es un privado, aún cuando éste no tiene obligación alguna de justificar el requerimiento en alguna competencia específica, igualmente deberá señalar el objetivo del requerimiento, porque el Organismo Público que transfiere debe de todas maneras aplicar el criterio de la legalidad, finalidad y responsabilidad” (Moya 2007b, Pp. 12-13).



### **3.1.1.3.2. Situación del Proyecto de Interoperabilidad del Estado Costarricense en el Ordenamiento Jurídico Costarricense.**

De entrada debe realizarse una consideración especial de relevancia a a la situación jurídico normativa costarricense sobre este tema, en razón de que no es hasta el pasado 05 de setiembre del 2011, que entra en vigencia en Costa Rica una norma legal para regular lo relativo a la protección de datos personales y por ende, establecer mediante legislación el régimen jurídico aplicable al Proyecto de Interoperabilidad aquí analizado en lo que toca a la materia de datos personales; el cual probablemente no generará un cambio en la realidad de la noche a la mañana, pero al menos despierta una esperanza para la defensa de los derechos de los ciudadanos a su autodeterminación informativa y la protección de su información personal, sin necesidad de acudir a un recurso de amparo ante la jurisdicción constitucional.

En este sentido, en Costa Rica no solamente no se cuenta con un precepto constitucional que consagre la protección de datos personales como derecho de los ciudadanos, sino que es hasta setiembre de este año 2011 que se crea una Ley sobre la materia. Al respecto, antes de esa fecha, lo tangible era un régimen de derechos fundamentales de los individuos, que se establecen en los

Capítulos IV, V y VII de la Constitución Política y de forma específica, los artículos 23, 24 y 28 reconocen la protección de la intimidad de los ciudadanos -o derecho a la vida privada-.

Así las cosas, ha sido la labor de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, cuya jurisprudencia tiene efectos “erga omnes”, es decir, que los precedentes que sienta son de aplicación obligatoria para toda persona y entidad que se encuentre en la misma situación; la que se ha encargado de desarrollar en sus fallos el derecho a la vida privada, a la autodeterminación informativa y a la protección de la información personal de los individuos -en especial desarrollando principios generales aplicables- (ver resoluciones 5802-99, 6481-99, 8996-02, 6177-04, 1033-06, 1240-06, 5685-06, 3354-07, 8866-07, 10335-07, 17324-07, 10019-08, 15601-08, 15967-08, 18444-08, 910-2009, 5735-2009, 8782-2010, 8783-10, 9071-10; todas de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia).

A pesar de la jurisprudencia indicada -la cual no en todos los casos ha sido jurídicamente congruente ni completa-, la ausencia por años de un marco normativo general ha impedido el desarrollo de una tutela efectiva del derecho a la protección de datos personales, dejando el tema reducido a las

reclamaciones que cada ciudadano plantee individualmente ante la violación de sus derechos fundamentales en el tratamiento ilegítimo de su información personal y sin que se reconozca protección a los titulares a nivel de derechos subjetivos legales -no constitucionales-.

De esta forma, la situación de la protección de los datos personales en el Ordenamiento Jurídico en Costa Rica se resume de la siguiente manera:

1. Reconocimiento y tutela del derecho a la vida privada, artículos 23, 24 y 28 de la Constitución Política; así como los derechos fundamentales de los ciudadanos recogidos en la Carta Fundamental.
2. Jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en materia de derecho a la intimidad, autodeterminación informativa y temas relacionados con la protección de datos personales.
3. Normativa aprobada a nivel sectorial, el ejemplo más claro lo es el Capítulo II al Título II a la Ley N° 8642, Ley General de Telecomunicaciones, sobre el “Régimen de protección a la intimidad y derechos del usuario final”, en sus artículos 41 a 48; en relación con lo dispuesto en la Ley N° 8660, Ley de Fortalecimiento y Modernización

de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, así como respecto de los Decretos Ejecutivos N° 35148 y 35205, que en conjunto regulan la privacidad y transmisión de la información de los usuarios de los servicios públicos y privados de telecomunicaciones en Costa Rica.

4. Publicación de la Ley N° 8968, Ley de protección de la persona frente al tratamiento de sus datos personales, aprobada por la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica el día 27 de junio del 2011 y promulgada por la Presidencia de la República el 07 de julio del mismo año, entrando en vigencia desde el día de su publicación en el Diario Oficial La Gaceta, el 05 de setiembre de 2011.

Si bien la situación sobre el tema evidencia una regulación históricamente precaria sobre la materia, hay que indicar que desde finales del año 1996 se encontraban en la corriente legislativa, distintas iniciativas y versiones de Proyectos de Ley para que la Asamblea Legislativa regule el tema, pero lamentablemente fue hasta casi quince años después que se aprobó una Ley al respecto. A pesar de los esfuerzos ingentes por contar con una legislación que reconociera derechos legales de ejecución inmediata, por mucho tiempo no existió más que la jurisdicción constitucional para reclamar la violación de los

derechos relacionados con la autodeterminación informativa y la protección de datos personales.

En este sentido y ante las referidas iniciativas para legislar sobre el tema, la propia Sala Constitucional apoyó esta necesidad indicando que: “El objetivo de la legislación es legítimo y constitucional, la jurisprudencia de la Sala Constitucional ha venido construyendo y trazando el derecho fundamental a la autodeterminación informativa que se deriva del artículo 24 de la Constitución Política, y no existe ningún obstáculo para que el legislador pueda regular el mismo a través de normas legales, mecanismos de protección para el derecho a la autodeterminación informativa y otros derechos de la personalidad. En este orden de ideas, cualquier actividad privada (o pública) está al alcance de la normativa que persiga objetivos constitucionales legítimos, aun donde antes había existido un vacío legal, pero no constitucional. De este modo, como sucede en el caso de la autodeterminación informativa, es evidente la necesidad de regular las bases de datos para la protección de los derechos fundamentales más íntimos de las personas, según lo permite el propio numeral 28 constitucional, los artículos 1, 2, 11 y 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Dichas normas imponen obligaciones tanto negativas como positivas en el orden de proteger los derechos contenidos en la

Constitución Política y la mencionada Convención...” (Sala Constitucional 2011a).

Dentro de los Proyectos de Ley que se presentaron constan algunos tramitadas bajo expedientes legislativos N° 12.827, 14.778, 14.785, 15.178 y 16.679, siendo este último el que a fines del mes de junio del 2011 alcanzó a materializarse en Ley de la República, recogiendo toda la evolución de las propuestas anteriores.

El texto del Proyecto de Ley referido, fue remitido en consulta legislativa facultativa en dos ocasiones ante la Sala Constitucional, por los diputados de la Asamblea Legislativa, previo a su aprobación definitiva. Respecto de la propuesta, los Magistrados resolvieron los cuestionamientos de los legisladores sobre esta “en el sentido que el proyecto denominado “Ley de Protección de la Persona Frente al Tratamiento de sus Datos Personales” -tramitado en el expediente legislativo No. 16.679-, en cuanto al fondo, no contiene vicios de inconstitucionalidad” (Sala Constitucional 2011b), lo que allanó el camino para su concreción como Ley de la República.

En relación con el texto de la reciente Ley N° 8968, Ley de protección de la

persona frente al tratamiento de sus datos personales, es preciso señalar que el texto prevé algunas disposiciones que se relacionan directamente con el funcionamiento de la plataforma de intercambio de información electrónica de la Administración -la que se materializará a través la aplicación del modelo e-mig en la Administración Pública Costarricense y que correrán sobre la infraestructura BIS-. Los artículos de interés son los siguientes:

- El numeral 2 de la Ley incorpora el tratamiento de datos personales por parte de entidades del sector público, dentro del ámbito de cobertura de la Ley. En el mismo sentido, el artículo 3 inciso h) incorpora a los organismos públicos como sujetos capaces de ser considerados responsables de las bases de datos.
- El artículo 3 establece los conceptos generales que serán utilizados en la Ley, destacando para lo que interesa los incisos c), d) y e) en cuanto determinan las categorías de datos personales; así como los incisos a), b), f) e i), que definen lo que se entiende por base de datos, datos personales, deber de confidencialidad y tratamiento de datos personales, respectivamente.

- Por su parte, los numerales 4, 5, 6 y 7 de la Ley establecen los principios y derechos que asisten a los titulares de datos personales en cuanto a su tratamiento por particulares o el Estado, teniendo como base el derecho a la autodeterminación informativa y desarrollando las otras garantías y principios que permitan la efectiva protección de los datos de las personas (relacionados al consentimiento informado, la calidad de la información, acceso de sus datos personales, rectificación o supresión de estos , etc).
- El artículo 4, al establecer lo relativo al reconocimiento del derecho a la autodeterminación informativa señala que “Toda persona tiene derecho a la autodeterminación informativa, **la cual abarca el conjunto de principios y garantías relativas al legítimo tratamiento de sus datos personales reconocidos en esta sección**” (lo resaltado no es del original).

Lo antes transcrito, conlleva una significación de amplitud a la hora de que se interprete el término autodeterminación informativa a partir del texto de la Ley, incluyendo en este cada uno de los distintos derechos o garantías específicas de la posibilidad de disponer de su información



personal por parte de cada ciudadano.

- Por su parte, el artículo 5.1. establece la obligación de informar a los titulares sobre la recolección de datos que de estos se realice, de igual forma que en el 5.2. se determina el deber de contar con el consentimiento expreso y por escrito -en físico o en electrónico, o cualquier otro tipo de soporte- para el acopio de información personal de los ciudadanos. Al respecto hay que resaltar que: (a) se observa como una debilidad el hecho de que este numeral se refiera a los términos “acopio”, “recopilación” de datos personales, etc; pero no considere el concepto amplio de “tratamiento” para extender el alcance de la norma más allá de la recolección de datos personales; (b) para efectos de la plataforma de interoperabilidad, al no realizarse en estas actuaciones de recolección de datos, sino más bien de intercambio entre entidades que ya poseen sus bases de datos, no se requeriría de informar a los titulares, ni mucho menos contar con su consentimiento para realizar la transmisión entre organismos en el marco de la infraestructura de interoperabilidad, pues la redacción del artículo 5, parece limitar los deberes de información y consentimiento escrito al acopio de información de carácter personal, no a sus

posibles usos posteriores.

Como se evidencia de lo señalado antes, el derecho de protección de datos personales debiera de cubrir no sólo la recolección de información, sino también la cesión, relación, análisis, transmisión y cualquier otro uso que se de a esos datos sobre las personas, de modo que si se establecen deberes de información al titular y consentimiento escrito de forma expresa por parte de estos, dichas obligaciones cubran a su vez las otras formas de tratamiento que se pueda realizar sobre esa información, todo acorde con el desarrollo que jurisprudencialmente ha realizado la Sala Constitucional costarricense sobre el tema -por ejemplo, si se incorpora en el formulario de autorización de recolección de datos, se podría incorporar también autorización para los distintos tipos de tratamiento de los datos, considerando las correspondientes obligaciones que conllevan, como lo es determinar claramente los destinatarios finales de esa información, en caso de que no se trate propiamente de la entidad que la recolectó, entre otros-. Por lo tanto, habrá que esperar un tiempo para que los operadores del derecho y en especial la jurisprudencia, determinen si la interpretación de los términos

“recopile” y “acopio”, será restrictiva al sentido estricto de estos términos o si por el contrario, se extenderá a los diferentes tipos de tratamiento de datos personales, ampliando la garantía en favor de los individuos.

Lo explicado deja para pensar, pues también puede afirmarse que la redacción de la norma no es del todo clara, dado que entra en cierta contradicción al explicar los supuestos de la obligación de informar, pues del texto del artículo 5.1. se puede desprender una concepción más relacionada con el concepto de “tratamiento” que con el de “recopilación” de datos personales, pues incorpora situaciones posteriores a la recolección y conformación del banco de datos, como se puede desprender de los incisos c) y e) de la norma. Al respecto, dicha disposición textualmente reza:

“ARTÍCULO 5.- Principio de consentimiento informado.

1.- Obligación de informar.

Cuando se soliciten datos de carácter personal será necesario informar de previo a las personas titulares o a sus representantes, de modo expreso, preciso e inequívoco:

- a) De la existencia de una base de datos de carácter personal.
- b) De los fines que se persiguen con la recolección de estos datos.
- c) De los destinatarios de la información, así como de quiénes podrán consultarla.**
- d) Del carácter obligatorio o facultativo de sus respuestas a las preguntas que se le formulen durante la recolección de los datos.
- e) Del tratamiento que se dará a los datos solicitados.**
- f) De las consecuencias de la negativa a suministrar los datos.
- g) De la posibilidad de ejercer los derechos que le asisten.
- h) De la identidad y dirección del responsable de la base de datos.

Cuando se utilicen cuestionarios u otros medios para la recolección de datos personales figurarán estas advertencias en forma claramente legible” (lo resaltado no es del original).

- Aunado a lo manifestado en el punto precedente, es de importancia considerar para efectos del funcionamiento de la plataforma de interoperabilidad lo que dispone el artículo 14 de la Ley, que a la letra señala:

“ARTÍCULO 14.- Transferencia de datos personales, regla general.

Los responsables de las bases de datos, públicas o privadas, solo podrán transferir datos contenidos en ellas cuando el titular del derecho haya autorizado expresa y válidamente tal transferencia y se haga sin vulnerar los principios y derechos reconocidos en esta ley”.

Es de remarcar la limitación que para efectos de transmisión de datos personales se efectúa en el numeral transcrito, exigiendo al responsable de bases de datos personales la autorización expresa de cada titular para efectos de la transmisión a cualquier otro tercero de sus datos de carácter personal, lo cual contemplaría una carga para el funcionamiento de la plataforma.

- Ahora bien, el artículo 8 de la Ley se refiere a las excepciones que expresamente se reconocerían al ejercicio del derecho a la autodeterminación informativa, señalando lo siguiente:

“ARTÍCULO 8.- Excepciones a la autodeterminación informativa del ciudadano.

Los principios, los derechos y las garantías aquí establecidos podrán ser limitados de manera justa, razonable y acorde con el principio de transparencia administrativa, cuando se persigan los siguientes fines:

- a) La seguridad del Estado.
- b) La seguridad y el ejercicio de la autoridad pública.
- c) La prevención, persecución, investigación, detención y represión de las infracciones penales, o de las infracciones de la deontología en las profesiones.
- d) El funcionamiento de bases de datos que se utilicen con fines estadísticos, históricos o de investigación científica,

cuando no exista riesgo de que las personas sean identificadas.

- e) **La adecuada prestación de servicios públicos.**
- f) **La eficaz actividad ordinaria de la Administración, por parte de las autoridades oficiales”** (lo resaltado no es del original).

Como es evidente de los dos últimos supuestos, las actuaciones que se realicen en el marco del ofrecimiento y prestación de servicios públicos, así como cualquier actuación de los entes de la Administración Pública en el ejercicio de sus funciones, competencias y fines públicos asignados, están exceptuados de cumplir, en situaciones debidamente identificadas y suficientemente justificadas, con el cúmulo de derechos y garantías cubiertas en el concepto de autodeterminación informativa que se recoge en el artículo 4 de la propuesta.

Esto permite cuestionarse algunas situaciones relacionadas específicamente con la posibilidad de transmisión de datos a través de la plataforma de interoperabilidad: ¿cubre la definición de

autodeterminación informativa el concepto de transmisión determinado en el artículo 14? -en especial si se considera que este se encuentra ubicado en un Capítulo posterior de la normativa recomendada-. ¿La integración de procesos y trámites públicos a través del intercambio de información en una plataforma de interoperabilidad, puede concebirse como actividad ordinaria de la Administración y prestación de servicios públicos, en los términos de las excepciones del numeral 8?

Al respecto, la opinión de quien escribe es que, en términos del adecuado funcionamiento del sector público, las excepciones referidas deben ser aplicables a la plataforma de interoperabilidad, cumpliendo por supuesto con el adecuado estudio para cada posible intercambio, así como la correspondiente justificación y oficialización normativa de la excepcionalidad -probablemente, materializado a través de un Decreto Ejecutivo-, pues el flujo electrónico de datos en la sociedad de la información y en específico, dentro de la Administración Pública, es necesario también para permitir en nuestros tiempos, una adecuada coordinación interinstitucional y no hacer nugatorio el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con la Administración -temas que serán ambos abarcados en apartados subsiguientes-. Al



respecto es importante indicar que los aspectos antes referidos, tendrán como límite natural el ámbito de competencia administrativa de las entidades que intercambian información y el principio de finalidad en el tratamiento de datos -recogido en los numerales 5.1.b) y 6.4. de esta norma legal-, estos ligados además con la pertinencia de la información personal que será transmitida.

Entiéndase claramente, que no se trata aquí de convertir a la plataforma de interoperabilidad en una isla que permite la inaplicabilidad de la autodeterminación informativa y la protección de datos personales para la infraestructura de intercambio de información, así como de las bases de datos a ella interconectadas, pues en definitiva es innegable la concordancia de los derechos y garantías dispuestos en los artículos 5 a 14 del texto propuesto, con el espíritu de la normativa y la esencia de los presupuestos desarrollados por la Sala Constitucional en su jurisprudencia sobre la materia, los cuales deben ser aplicables genéricamente a la utilización que los entes del sector público realicen de la información de carácter personal. En esta línea de pensamiento, al examinar la constitucionalidad el proyecto de ley que dio pasó a esta Ley, la Sala

Constitucional atinadamente señaló:

“Una vez analizada la citada norma y ponderado, de igual forma, lo señalado en los considerandos anteriores, esta Sala Constitucional es del criterio que no existe inconstitucionalidad alguna. Por el contrario, nótese que el artículo 14 en cuestión, busca, precisamente, resguardar el consentimiento que el titular o su representante otorga -según lo dispuesto en el artículo 5.2. supra analizado-, a los responsables de las bases de datos para que sean éstos últimos, en exclusiva, quienes tengan acceso y manipulen su información personal. Consentimiento que, además, cabe resaltar, brinda, expresamente, el titular o su representante – tal y como se indicó-, una vez que éste haya conocido, claramente, entre otros aspectos de interés, los fines que se persiguen con la recolección de sus datos, los destinatarios de la información y el tratamiento que se le dará a la misma. De ahí que, si la información que el titular brindó, inicialmente -atendiendo, precisamente, a éstos últimos aspectos-, llega a ser transferida -sin autorización alguna-, a otra base de datos, en donde, confluyan otros fines, destinatarios e, incluso, se le brinde

un tratamiento diverso, se estaría violentando, flagrantemente, los derechos fundamentales de éste último, sea, sus derechos a la intimidad y a la autodeterminación informativa. Debe observarse que el artículo 14 bajo estudio, lejos de resultar contrario a las reglas de la ciencia, de la técnica, de la lógica y de la conveniencia, garantiza, plenamente, el contenido de lo señalado en el artículo 5° de la ley. Esto, por cuanto, carecería de sentido alguno que el titular o bien su representante deba brindar su consentimiento para que una determinada base de datos detente y manipule su información -previo conocimiento de los aspectos arriba expuestos-, si, a posteriori -sin comunicación y, peor aún, sin que se haya proporcionado la respectiva autorización-, su información pueda ser transferida y tratada por otros de forma arbitraria e indiscriminada” (Sala Constitucional 2011b; en el cuál se refiere a la segunda consulta de constitucionalidad facultativa efectuada por los legisladores respecto del Proyecto de Ley 16.679, Ley de Protección de la Persona Frente al Tratamiento de sus Datos Personales).

Por su parte, la Procuraduría General de la República, en Opinión

Jurídica número OJ-103-2010 del 13 de diciembre del 2010, se refirió de un modo muy crítico a las excepciones de análisis indicando:

“ARTÍCULO 8:

Se exceptúa de la aplicación de los principios y derechos ínsitos en la autodeterminación informativa no solo el registro de datos para seguridad del Estado, sino para el ejercicio de la autoridad pública y la “adecuada prestación de servicios públicos”.

En efecto, el inciso b) exceptúa la seguridad y ejercicio de la autoridad pública. Lo que implicaría que cualquier autoridad pública puede recolectar y tratar datos sin que se le apliquen los derechos y principios propios del derecho de autodeterminación informativa. Derecho que no sería oponible en esos supuestos. Esta posibilidad de arbitrariedad es evidente y se acrecienta cuando se consideran los incisos e) y f). El primer inciso permite exceptuar este derecho cuando se trate de la “adecuada prestación de servicios públicos”. De modo que cualquier operador de servicios públicos, ya se trate de una persona privada o de un ente público, puede aducir que está en riesgo la

prestación debida del servicio público a efecto de constituir bases de datos personales de los usuarios o terceros, sin tener que respetar el derecho que nos ocupa. Frente a la prestación del servicio público, la persona titular de los datos personales se encontraría totalmente desprotegida. Por tanto, la protección de esos datos es un derecho fundamental, que debe irradiar el funcionamiento de los servicios públicos y la función pública en general.

El inciso f) se refiere a la “eficaz actividad ordinaria de la Administración” como fundamento para excluir el régimen de la autodeterminación informativa. Con lo que en el fondo podría llegarse a que la Administración Pública quede exenta en forma total del debido respeto al citado Derecho Fundamental. La desprotección del ciudadano frente a la Administración sería total y absoluta, como si se tratara de un régimen autocrático. La exclusión de mérito, en los términos que ha sido redactada, es contraria no solo al derecho de autodeterminación informativa sino a los principios de razonabilidad, proporcionalidad e interdicción de la arbitrariedad” (Procuraduría 2010b, P. 10; resaltado no es del

original).

Los textos transcritos líneas arriba, de conformidad con las excepciones que prevé el artículo 8 en sus incisos e) y f), da como resultado para quien escribe, que la plataforma de interoperabilidad y todas aquellas iniciativas de los órganos de la Administración que involucren actividades de tratamiento de datos personales deberán de cumplir cabalmente con las obligaciones que la Ley establezca en la garantía a los derechos ciudadanos sobre la materia; pero no se concuerda con el criterio de la Procuraduría, en el tanto el texto propuesto no significa per se que las entidades participantes en estos proyectos estén obligadas a violentar el régimen de derechos fundamentales y legales que se reconocen a los ciudadanos, sino que abre la posibilidad para determinar adecuadamente cuándo y hasta qué punto, el cumplimiento de sus tareas ordinarias y la prestación efectiva y eficiente de los servicios públicos, será o no incompatible parcial o totalmente con uno o más deberes de los previstos por la normativa.

Así las cosas, la lectura correcta debe ir en el sentido de que es el

equilibrio entre la eficiencia administrativa y los derechos de los ciudadanos lo que primará en el tratamiento de datos personales por la Administración Pública, pues ésta para declarar la inaplicación de los derechos de protección de la información personal deberá analizar cada servicio o trámite separadamente, identificar estos y justificar las razones de la excepcionalidad. Si se considera personalmente que, para evitar cualquier tipo de arbitrariedad en la declaración de la salvedad, debería regularse la forma de realizarlo y ante quien se debe oficializar, por lo que podría establecerse la competencia de la Prodhab para encargarse de reglamentar un procedimiento en este sentido y que sea esta instancia la que verifique la conformidad con la legalidad de la excepción alegada; posibilitando incluso que se utilice el mecanismo de los protocolos de actuación para declarar oficialmente las excepciones y sus alcances.

En adición a lo anterior y retomando los cuestionamientos lanzados originalmente, se recomienda a modo de medida correctiva de la posible imprecisión en el texto legislativo antes mencionado, aclarar la redacción del artículo 4 en cuanto a la inclusión de la transmisión de datos personales en el ámbito de la concepción de autodeterminación

informativa -lo cual en la doctrina y la jurisprudencia no es en absoluto tema de discusión- y que además, se precise que usos de los datos personales -sino es que enumerar cada uno de los que se incluyen en la definición de tratamiento de datos, artículo 3 inciso i)- estarían cubiertos en las excepciones de los incisos e) y f) de referencia, de modo que los organismos públicos puedan tener certeza de los términos en que deberán aplicar o no el régimen de obligaciones previstas por la Ley a sus actuaciones, cuando estas involucren información de carácter personal, determinando y justificando con exactitud si se trata de acciones excepcionales o no -lo cual podría implementarse a través de algún mecanismo jurídico que habilite la Prodhab para evitar la arbitrariedad y burla a los preceptos legales en contra de los derechos de los ciudadanos-. De otro modo, será la práctica cotidiana y la jurisprudencia, la que de terminarán los alcances reales de los planteamientos reseñados.

- En una línea de pensamiento similar a la de quien escribe, los razonamientos anteriores son confirmados por lo que se indica en el “Informe Jurídico Modelo de Interoperabilidad para el Estado Costarricense (e-mig): Análisis Marco Normativo Actual”, elaborado



por la Coordinación Jurídica de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital, la cual, refiriéndose a disposiciones similares contenidas en una versión anterior del Proyecto de Ley estudiado y luego convertido en Ley de la República, afirmó lo siguiente:

“Ahora bien, en cuanto nos interesa, el artículo 14 del Proyecto de Ley, expone los límites y excepciones del derecho de autodeterminación informativa del ciudadano, específicamente en el inciso d), se establece como un límite o excepción a los principios y garantías enunciados por la ley, la adecuada prestación de servicios públicos y de la eficaz actividad ordinaria de la Administración, por parte de las autoridades oficiales.

“ARTÍCULO 14.- Límites y excepciones al derecho a la autodeterminación informativa del ciudadano Solo por ley se podrán establecer límites y excepciones en los principios, derechos y garantías aquí enunciados, siempre que aquellas sean justas, razonables y acordes con el principio democrático y de transparencia administrativa y del disfrute pleno de los derechos fundamentales. Los mencionados límites y excepciones solo

podrán plantearse para alcanzar fines legales en alguno de los siguientes campos:

d) La adecuada prestación de servicios públicos y de la eficaz actividad ordinaria de la Administración, por parte de las autoridades oficiales” (Mora 2010, Pp. 45-46).

La excepción o límite decretado en el numeral 14 de la Ley, se inserta dentro de la tendencia en derecho comparado y la misma doctrina, sobre la determinación de incorporar excepciones tanto al propio derecho de autodeterminación como al principio del consentimiento previo de la persona, es decir, sobre la necesidad de obtener el acuerdo previo del sujeto, para almacenar, tratar o comunicar datos personales que le conciernen, en cuanto a la adecuada prestación de servicios públicos o la actividad de la administración, siempre y cuando la coordinación se trate entre administraciones públicas, con fines equivalentes o competencias complementarias.

- Finalmente, para concluir con este punto de la excepción del consentimiento previo del ciudadano para la transmisión de sus datos

por parte del sector público, es importante considerar el acertado razonamiento efectuado por la Procuraduría General de la República, por medio del dictamen C-145-2009, previamente analizado; señalando que:

“Ahora bien, el derecho a la protección de los datos personales, comprende la existencia de limitaciones en orden a la cesión o comunicación de datos, que condicionan la comunicación de datos entre Administraciones Públicas.

En términos generales, **la Sala Constitucional ha establecido que no existe libertad por parte de los titulares de las bases de datos para comunicar la información personal a terceros.** Como regla de principio, la Sala Constitucional ha indicado que los datos personales, conservados en archivos o bases de datos, sean públicos o privados, **solamente podrán ser cedidos cuando concurren dos condiciones: Que la cesión tenga relación con fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario, y luego, que concorra el consentimiento del afectado.** Cítese la sentencia

N.º 4447-2008 de las 17:01 horas del 25 de marzo de 2008:

“6.- Reglas para la cesión de datos.

Los datos de carácter personal conservados en archivos o bases de datos públicos o privados, sólo podrán ser cedidos a terceros para fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario, con el previo consentimiento del afectado. Lo independientemente de la titularidad pública o privada del fichero. El consentimiento para la cesión podrá ser revocado pero la revocatoria no tendrá efectos retroactivos.”

**Empero, es necesario acotar que en ocasiones excepcionales, la cesión puede realizarse sin el consentimiento del interesado. La Ley puede autorizar la comunicación de datos – sin el consentimiento del interesado - cuando esto corresponda a un interés público.** Esta posición ha sido sostenida por este Órgano Superior Consultivo en su dictamen C-399-2008 del 3 de noviembre de 2008.

Ahora bien, en el caso de la comunicación o cesión entre Administraciones Públicas, la Ley de Protección del Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos (LPC), en su artículo 2, reitera la regla general reconocida por la Sala Constitucional, y prescribe que la cesión o comunicación de datos entre Administraciones Públicas, requiere el consentimiento de la persona. Transcribimos la norma:

“Artículo 2º—Presentación única de documentos. La información que presenta un administrado ante una entidad, órgano o funcionario de la Administración Pública, no podrá ser requerida de nuevo por estos, para ese mismo trámite u otro en esa misma entidad u órgano. De igual manera, ninguna entidad, órgano o funcionario público, podrá solicitar al administrado, información que una o varias de sus mismas oficinas emitan o posean.

Para que una entidad, órgano o funcionario de la Administración Pública pueda remitir información del administrado a otra entidad, órgano o funcionario, la primera deberá contar con el consentimiento del administrado.

Quedan exceptuadas de la aplicación de este artículo las personerías jurídicas". (El subrayado es nuestro)

Sin embargo, tal y como hemos desarrollado líneas atrás, la propia LPC establece que esta regla tiene su excepción en el supuesto en que la comunicación de datos se suscite entre Administraciones Públicas con competencias con la misma finalidad, o competencias complementarias. Esto con algunas limitaciones:

- a- Que la información comunicada o cedida sea necesaria para el ejercicio de competencias de la Administración cesionaria.
- b- Que la información hubiese sido suministrada a la Administración cedente para el ejercicio de sus propias competencias.
- c- Que las competencias persigan la misma finalidad o sean complementarias.

Todo esto según doctrina de los numerales 8 y 9 LPC. Valga

señalar que ésta es una excepción admitida por la Doctrina y el Derecho Comparado.

(...)

Por supuesto, es menester insistir en que la cesión de datos entre Administraciones Públicas con competencias con una misma finalidad o complementarias, no les otorga libertad para el tráfico indiscriminado de datos, ni las exime de cumplir con los demás principios aplicables a la protección de datos, y que han sido recogidos en la sentencia constitucional número 8996-02 de las diez horas con treinta y ocho minutos del trece de septiembre de 2002.

Lo anterior es importante considerarlo para efectos de esta consulta, pues la consultante ha manifestado también su inquietud con respecto a los datos a comunicar.

En este sentido, importa especialmente destacar lo referente al principio de calidad de los datos. Conforme este principio general, los datos a comunicarse entre Administraciones Públicas deben ser pertinentes y adecuados a la finalidad de la Administración, es

decir que la comunicación de los datos “...se debe limitar a los estrictamente necesarios de acuerdo con un criterio de competencia y división técnica y organizativa del registro o base de datos en cuestión”. (PUCCINELLI, OP. Cit. P. 195)” (Procuraduría 2009, Pp. 13-16; lo resaltado no es del original).

- En cuanto a una posible desigualdad que se derive en perjuicio del tratamiento de datos personales por particulares a partir de los incisos e) y f) de la Ley -alegada por algunos legisladores contrarios al Proyecto-, la Sala Constitucional manifestó lo siguiente:

“4 - Sobre el artículo 8 señalan que incurre en desigualdad jurídica cuando los datos sean recolectados por la Administración Pública. Si bien la regla general del proyecto de ley es la protección de los datos personales ante personas públicas y privadas, el legislador puede establecer excepciones que persigan objetivos legítimos y constitucionales. Sin embargo, la consulta no indica de qué forma se incurre en la desigualdad, o más aun en el quebrantamiento de otros derechos y valores constitucionales que pudieran ser infringidos. De esta forma, esta Sala debe entrar a analizar las



diferentes excepciones a la autodeterminación informativa regulados en la norma, cuando la consulta no ha argumentado el sentido en el que se considera inconstitucional la disposición, con lo que el ejercicio intelectual y de construcción del argumento se deposita en la Sala Constitucional, situación que implica un alto grado de análisis sobre la oportunidad y conveniencia de la legislación que se invoca como inconstitucional” (Sala Constitucional 2011a; en el cuál se refiere a la primera consulta de constitucionalidad facultativa efectuada por los legisladores respecto del Proyecto de Ley 16.679, Ley de Protección de la Persona Frente al Tratamiento de sus Datos Personales).

- Corresponde ahora emprender el análisis sobre la posibilidad de tratamiento de datos sensibles en el marco de la plataforma de interoperabilidad. Al respecto hay que iniciar por observar que estos se encuentran regulados en el artículo 9.1. de Ley, en relación con las definiciones de los incisos b), c), d) y e) del numeral 3 de la misma norma. El artículo 9.1. en mención literalmente señala:

“Ninguna persona estará obligada a suministrar datos sensibles. Se

prohíbe el tratamiento de datos de carácter personal que revelen el origen racial o étnico, opiniones políticas, convicciones religiosas, espirituales o filosóficas, así como los relativos a la salud, la vida y la orientación sexual, entre otros.

Esta prohibición no se aplicará cuando:

- a) El tratamiento de los datos sea necesario para salvaguardar el interés vital del interesado o de otra persona, en el supuesto de que la persona interesada esté física o jurídicamente incapacitada para dar su consentimiento.
- b) El tratamiento de los datos sea efectuado en el curso de sus actividades legítimas y con las debidas garantías por una fundación, una asociación o cualquier otro organismo, cuya finalidad sea política, filosófica, religiosa o sindical, siempre que se refiera exclusivamente a sus miembros o a las personas que mantengan contactos regulares con la fundación, la asociación o el organismo, por razón de su finalidad y con tal de que los datos no se comuniquen a terceros sin el consentimiento de las personas interesadas.
- c) El tratamiento se refiera a datos que la persona interesada haya hecho públicos voluntariamente o sean necesarios para el

reconocimiento, el ejercicio o la defensa de un derecho en un procedimiento judicial.

- d) El tratamiento de los datos resulte necesario para la prevención o para el diagnóstico médico, la prestación de asistencia sanitaria o tratamientos médicos, o la gestión de servicios sanitarios, siempre que dicho tratamiento de datos sea realizado por un funcionario o funcionaria del área de la salud, sujeto al secreto profesional o propio de su función, o por otra persona sujeta, asimismo, a una obligación equivalente de secreto”.

De la norma transcrita, es importante resaltar lo siguiente: (a) se prohíbe expresamente el tratamiento de datos de carácter sensible, salvo las excepciones que la ley establece; (b) los incisos c) y d) de la norma, permitirían la transmisión de datos personales sensibles a través de la plataforma de interoperabilidad, siempre que el titular los haya hecho públicos voluntariamente, así como cuando se trata de materia de salud pública y el tratamiento se realice por entidad y funcionarios sujetos a secreto profesional u obligación de confidencialidad equivalente; (c) al igual que en Chile, para poder transmitir datos sensibles utilizando la infraestructura de transmisión

de datos, se requiere además que se establezca previamente para cada caso, la procedencia competencial entre organismos públicos y que el tratamiento se ajuste a los principios de finalidad y pertinencia explicados con anterioridad (la jurisprudencia constitucional sobre la materia, es acorde con la voluntad expresa del titular o la autorización legal explícita como salvedad a la prohibición del tratamiento de datos sensibles; al respecto ver Votos 5802-99 y 6481-99).

- En otro orden de cosas, también es de relevancia resaltar en el texto de la Ley N° 8968, lo siguiente:
  - El artículo 10 establece el principio de seguridad de los datos, como garantía de la integridad de la información personal y de la protección ante el acceso ilegítimo a esta por terceros no autorizados. Esta disposición es definitivamente acertada, encargando a los responsables de las bases de datos de tomar las medidas técnicas y administrativas para cumplir con las obligaciones anteriores, así como derivar en un reglamento posterior, los requisitos mínimos con los que deberán contar las bases de datos para ser adecuadamente receptores de datos de carácter personal.

- El numeral 11 determina el principio de responsabilidad para los encargados u otras personas relacionadas con el tratamiento, a partir de una presunción legal de secreto profesional o funcional, que se refleja en una obligación de confidencialidad por parte de los sujetos cubiertos por esta obligación. Señala además, que este deber de reserva sólo podrá ser relevado por orden de un Juez de la República.
  - El artículo 12 establece la posibilidad de protocolos de actuación, concebidos en un modo asimilable a una política de privacidad y seguridad de datos personales, los cuales podrán ser adoptados por las entidades públicas y privadas que se encarguen del tratamiento de datos personales. Para la efectividad de estos protocolos, deberán ser estos inscritos ante la Prodhav y sus disposiciones vincularán al responsable del tratamiento a su cumplimiento obligatorio, presumiendo su adecuación a los preceptos de la Ley, a partir de su aceptación por la agencia de protección de datos.
- Finalmente, es de gran trascendencia lo dispuesto en los artículos 13, 15 y siguientes, en el tanto determinan la existencia de una tutela

efectiva e inmediata para los derechos y garantías previstos en la propuesta de Ley, lo cual se materializaría a través de la creación de una Agencia de Protección de Datos -denominada Prodhab-, dotando a esta de una institucionalidad y facultades suficientes, para hacer realidad los derechos de autodeterminación informativa y protección de datos personales, sin necesidad de recurrir a la jurisdicción constitucional, civil o contenciosa-administrativa para reclamar.

### **3.1.2. La prestación de servicios públicos electrónicos, su relación con los principios constitucionales y los derechos de los ciudadanos.**

En el apartado anterior se analizó las consecuencias que el intercambio electrónico de datos en el marco de una plataforma de interoperabilidad puede tener sobre la autodeterminación informativa y la protección de datos personales, vislumbrando los riesgos latentes para la información de las personas y las prerrogativas a las que puede echar mano la Administración para compartir los datos.

A pesar del escenario un tanto oscuro que se presenta sobre las

posibilidades efectivas de ejercer los derechos sobre la información personal de los ciudadanos, existe un elemento de realidad innegable en la importancia que tiene la libre circulación de datos para la economía y el desarrollo tecnológico, lo cual hace casi imposible prescindir de la participación de los sujetos como ciudadanos o clientes que aportan sus datos, pues de lo contrario se caería en un extremo de exclusión de los beneficios y prestaciones, que tanto organismos públicos como privados, nos ofrecen para facilitar nuestras vidas.

Lo explicado antes nos ilustra que si bien existen riesgos para nuestra información personal, mantener secreto absoluto sobre esta conlleva también un peligro, pues nos veríamos privados de servicios de salud, educación o beneficios de seguridad social. El ejemplo más extremo se observa respecto de grupos de habitantes originarios que en diferentes lugares de nuestra Latinoamérica, por encontrarse aislados de la sociedad y por ende de la era de la información, pueden sufrir discriminaciones en sus derechos fundamentales en virtud de no contar con una nacionalidad ni mucho menos un número de identificación como ciudadanos, lo que acarrea denegación de derechos y acceso a beneficios sociales; por ejemplo a programas de salud, de apoyo a la vivienda propia, entre otros. Es evidente como en América Latina la desigualdad engendra pobreza y determinismo hacia esta, teniendo en la brecha digital una

de sus manifestaciones actuales.

Es entonces que debemos de comprender que el avance tecnológico, si bien conlleva grandes riesgos, también trae consigo grandes beneficios en el desarrollo social y económico de un país. Así, la correcta incorporación de tecnología en el sector público, es capaz no sólo de mejorar procesos y ahorrar fondos a las arcas del Estado, sino también de potenciar los derechos de los ciudadanos en la recepción de mejores servicios públicos. En este sentido, Jinesta ilustra lo indicado, manifestando lo siguiente:

“El fenómeno de la sociedad de la información y las TIC’s le impone a los poderes públicos la obligación de promover, en beneficio de los administrados, las comunicaciones electrónicas. El cumplimiento de esta obligación tiene una profunda justificación y raigambre constitucional, por cuanto, la mayoría de las Constituciones contemporáneas enuncian, entre los principios rectores de la organización y función administrativa, los de eficiencia y eficacia, de buen funcionamiento de las administraciones públicas y de los servicios públicos. La administración pública electrónica supone, desde una perspectiva estrictamente financiera, una considerable racionalización del aparato y del gasto público, por todos los ahorros de



costos que supone, con lo que se gana en eficiencia y eficacia. De otra parte, la obligación dimana de una realidad social y mundial incontrastable que le impone a los entes públicos contribuir, directamente, en la construcción, difusión y extensión de la sociedad de la información” (Jinesta 2009, P. 4).

Es en este marco, donde se ubica el tema que se aborda en el presente acápite: la incidencia de tecnologías como la plataforma de interoperabilidad y su relación con la eficiencia administrativa y la buena administración, sobre el derecho de los administrados a obtener servicios por parte de la Administración Pública; en razón de la condición de usuarios de las prestaciones estatales que estos ostentan, pudiendo exigir la recepción de los servicios en forma idónea y óptima, conforme ha sido previsto y con satisfacción plena de sus intereses legítimos, sin que las actividades públicas conlleven ningún riesgo o perjuicio posterior para ellos. Así las cosas, se analizará este derecho de los ciudadanos, su fundamento constitucional y los principales aspectos que contiene, así como su relación con las plataformas de interoperabilidad y el correspondiente examen de su sustento en los Órdenes Jurídicos chileno y costarricense.

### **3.1.2.1. Aspectos preliminares y conceptuales.**

Previo a entrar en el desarrollo de conceptos y sus características, es preciso realizar primero una ubicación de este tema en el contexto de la Administración Pública contemporánea. Esto por cuanto como ya se ha referido con anterioridad en el presente documento, el Estado y las prestaciones que este brinda al ciudadano, han evolucionado con el tiempo incorporando tecnología para la mejora de los procesos, cambiando su enfoque hacia la consideración del ciudadano y la satisfacción de sus necesidades como centro de la actividad pública. En este sentido, el profesor valenciano Lorenzo Cotino Huevo, expresa en su aporte a la obra de Gamero Casado y Valero Torrijos sobre “La Ley de Administración Electrónica”, lo siguiente:

“Digitalizar la Administración supone considerar la tecnología como un activo estratégico de primera magnitud, incorporar el nuevo paradigma tecnológico en la prestación de los servicios públicos, como afirmase GASCÓ, supone transformar la relación fundamental que existe entre el Gobierno y el público. Y por lo que aquí interesa, al tejer la administración electrónica el ciudadano ha de ser el centro de la malla. Como señalase ARENILLA, “no se trata de buscar la tecnología por la tecnología, ni la modernidad por la modernidad,

sino de servir mejor a los ciudadanos. Si se olvidan estas y otras reglas se corre el peligro cierto de agrandar las brechas existentes en la sociedad” (...)

(...) Es más, como subraya ARENA, se trata de un nuevo modelo de relaciones entre las Administraciones públicas y los ciudadanos, tratándolos ya no sólo como usuarios, “sino como verdaderos coprotagonistas de su gestión”. Como a continuación se expone, la centralidad del ciudadano ante la Administración se va imponiendo a través de impulsos propiamente jurídicos en el reconocimiento de posiciones jurídicas al igual que tendencias más recientes de la Ciencia de la Administración de orientación hacia el ciudadano como cliente” (Cotino en Gamero 2008, P. 123).

“Es posible afirmar una tendencia ya antigua y de calado de fortalecimiento de la posición jurídica de los ciudadanos respecto de la Administración, superando paulatinamente su tradicional posición sometida en una relación vertical. Como recuerda GARCÍA DE ENTERRÍA, lo natural en Derecho administrativo no es reconocer derechos, en tanto en cuanto lo predominante es el interés colectivo. No obstante, de un lado, la inercia histórica ha llevado a una progresiva percepción en clave subjetiva de las obligaciones de la Administración respecto de los ciudadanos-administrados. La Administración

tiene obligaciones jurídicas (Derecho objetivo) y si las incumple puede afectar intereses legítimos de los sujetos. De este modo, se puede hablar de “derechos subjetivos imperfectos” a partir de “reflejos de Derecho objetivo”. Asimismo, y de forma directa, cada vez es más frecuente el reconocimiento expreso de derechos a los ciudadanos en sus relaciones con la Administración” (Cotino en Gamero 2008, P. 124).

“A esta tendencia jurídica más general de reconocimiento de posiciones jurídicas del ciudadano administrado frente a la Administración, hay que añadir los impulsos de las corrientes del ámbito de la Ciencia de la Administración en las últimas décadas, bajo el sobre nombre de la “reinención del Estado” y, en castellano, básicamente en la “Nueva Gestión Pública”. Frente a unas administraciones incapaces de atender las necesidades del administrado, se afirma la necesaria orientación al ciudadano, ahora concebido como cliente. Con el denominador común del gerencialismo y la proyección de las técnicas de las organizaciones privadas, la Nueva Gestión Pública propone transformar la relación de las administraciones con los ciudadanos-clientes, destinatarios de sus servicios. Se habla de aproximarse al cliente, dar la voz al cliente o poner al cliente al volante. De la orientación hacia el ciudadano deriva la necesidad de captar

su punto de vista de los clientes por medio de sondeos, encuestas, reclamaciones, etc., estandarizar procedimientos de actuación de calidad próximos a los de las empresas privadas con homologaciones internacionales (tipo "ISO"), en su caso. Se trata de de unos servicios administrativos de calidad y excelencia. La transparencia y la simplificación son otros de los postulados de estas tendencias de la Ciencia de la Administración y como ha subrayado especialmente Criado, "en ese contexto, Internet se convirtió en un verdadero elixir" la "gran esperanza" para lograr esta Administración reinventada, menos compleja, transparente y orientada al ciudadano-cliente" (Cotino en Gamero 2008, Pp. 125).

Los párrafos e ideas transcritos con anterioridad, permiten comprender el contexto de la Administración Pública contemporánea en el cual se presta hoy día los servicios a los ciudadanos, en ese paradigma de ciudadano-cliente que no espera pacientemente la realización de esa promesa política-estatal traducida en beneficios para la mejora de su calidad de vida, sino que exige el cumplimiento oportuno y óptimo con el servicio al cual está obligada la Administración.

Realizada la ubicación en el contexto, corresponde ahora señalar que, en el

ámbito del derecho público y específicamente en la rama del derecho constitucional, se entiende que los ciudadanos ostentan un derecho fundamental de acceso a los servicios públicos. Según esta concepción, los ciudadanos son titulares de un derecho básico a recibir por parte de la Administración aquellos servicios públicos que esta ofrece en condiciones de respeto a la dignidad humana e igualdad, con una óptima calidad en la prestación del servicio y sin que sirva de modo alguno para establecer discriminaciones o diferencias de ninguna clase.

Por servicio público se entiende con Dromi: “la prestación esencial que cubre necesidades públicas o de interés comunitario, que explicita las funciones del Estado, de ejecución per se o por terceros, mediando concesión, licencia, permiso, autorización o habilitación, pero siempre bajo fiscalización estatal. Es decir, puede tratarse de la provisión de agua, luz, gas, teléfonos, como de la prestación de servicios de educación, salud, transporte, seguridad” (Dromi 2004, P. 823).

Sirva la cita anterior para explicar el alcance de los servicios públicos como la oferta a la que se obliga prestar el Estado al ciudadano, pues como señala Hernández Mendible: “En el servicio público, perviven dos ideas, la idea de

"servicio" que consiste en la actividad de prestación asumida directamente por la Administración o indirectamente, por un particular o una organización destinada a aportar alguna utilidad general, pública o colectiva; y la idea de lo "público" que implica la gestión en nombre de la colectividad, en principio por parte del Estado, sin que ello excluya la posibilidad de gestión, a través de los particulares" (Hernández 1999).

Hay que aclarar además que, no corresponde en esta investigación ahondar sobre la teoría del servicio público, planteo de origen francés y fundamental para el desarrollo histórico de esta rama de la ciencia jurídica, sobre la que existe una amplia discusión en el derecho administrativo aun hoy y desde hace un buen tiempo; limitándonos a explicar que la noción de servicio público en el derecho administrativo se fundamenta en definir este como elemento determinante en las relaciones administrativas, así como reconocer su utilidad para establecer el límite entre el derecho público y el privado; temas que como se dice, no atañen directamente a la presente investigación.

Retomando el punto sobre el derecho fundamental de los ciudadanos a recibir servicios públicos de parte de la Administración, el Consejo de Estado de la República de Colombia ilustra este planteamiento manifestando lo siguiente:

“El derecho de acceso a los servicios públicos en este sentido, está esencialmente constituido por la capacidad que detentan los miembros de una comunidad de convertirse en usuarios o beneficiarios de aquellas actividades que los desarrollan. Debe funcionar de manera permanente, es decir, de manera regular y continua para que pueda satisfacer necesidades de las comunidades, sobre los intereses de quienes los prestan. A esta capacidad debe agregársele el cumplimiento de dos requisitos por parte de las personas encargadas de su prestación: eficiencia y oportunidad” (Consejo de Estado 2007, mencionado en Consejo de Estado 2010, P. 15).

El razonamiento del Alto Tribunal Colombiano es igual de válido si se aplica al Orden Jurídico Constitucional de Chile y Costa Rica, pues en ambos países se reconoce un derecho constitucional que garantiza el acceso de los ciudadanos a las prestaciones públicas; si bien con matices y denominaciones distintas: en Chile se construye a través de la aplicación de los principios de servicialidad, bien común e igualdad de oportunidades, consagrados en el Artículo 1º, inciso 4º; mientras que en Costa Rica se obtiene a través de lo que la Sala Constitucional ha llamado el “derecho fundamental al buen funcionamiento de los servicios públicos”, el cual se desarrolla a partir de la



conjunción de los artículos 140 inciso 8) en cuanto al deber de velar por el buen funcionamiento de los servicios, 139 inciso 4) respecto de la buena marcha del Gobierno, y 191 que dispone el principio de eficacia y eficiencia de la Administración Pública -este último piedra angular del planteamiento del Tribunal Constitucional, como se observará más adelante-; esto sumado a la obligatoriedad de la prestación de los servicios públicos reconocida por esa Honorable Sala al puntualizar:

“Uno de los principios rectores del servicio público que no se encuentra enunciado en el artículo 4° de la Ley General de la Administración Pública lo constituye el de su obligatoriedad, puesto que, de nada serviría afirmar que deben ser continuos, regulares, uniformes y generales si el sujeto prestador no tiene la obligación de prestarlo. La administración pública prestadora del servicio público no puede escoger su clientela o usuarios, debe brindárselo a cualquiera que se lo requiera” (Sala Constitucional 2007b; en el mismo sentido el principio de servicialidad recogido en la Constitución Chilena obliga al Estado a la prestación de servicios a los individuos, pues lo establece como la razón esencial que justifica su existencia en una sociedad).

Ahora bien, si partimos de los conceptos antes explicados, corresponde

cuestionarse sí existe un derecho constitucional de los ciudadanos a obtener los servicios públicos por medios electrónicos. Al respecto, es criterio personal de quien escribe que el cambio de medios entre la presencia física y la opción por el acceso electrónico, no conlleva un cambio en la figura explicada, sino que simplemente añade una vía para concretar el derecho fundamental con el que los usuarios ya contaban (en el mismo sentido véase lo expresado por Martínez Soria en cuanto opina que “lo que el gobierno electrónico no modifica en absoluto es la relación jurídica existente entre la Administración Pública y el ciudadano”; citado por Cotino en Gamero 2008, Pp. 132-133).

Distinto es preguntarse sí existe una obligación por parte de la Administración y por ende, un derecho exigible en favor de los administrados, a que se brinden los servicios públicos por mecanismos electrónicos; aspecto respecto del cual Jinesta ha expresado lo siguiente:

“El fenómeno de la sociedad de la información y las TIC’s le impone a los poderes públicos la obligación de promover, en beneficio de los administrados, las comunicaciones electrónicas. El cumplimiento de esta obligación tiene una profunda justificación y raigambre constitucional, por cuanto, la mayoría de las Constituciones contemporáneas enuncian, entre los

principios rectores de la organización y función administrativa, los de eficiencia y eficacia, de buen funcionamiento de las administraciones públicas y de los servicios públicos. La administración pública electrónica supone, desde una perspectiva estrictamente financiera, una considerable racionalización del aparato y del gasto público, por todos los ahorros de costos que supone, con lo que se gana en eficiencia y eficacia. De otra parte, la obligación dimana de una realidad social y mundial incontrastable que le impone a los entes públicos contribuir, directamente, en la construcción, difusión y extensión de la sociedad de la información.

Los Administrados, por su parte, dado el grado de desarrollo tecnológico actual, se merecen superar la distancia temporal y espacial que suelen levantar –involuntariamente- los aparatos administrativos frente a sus requerimientos y necesidades, ... (...) De otra parte, si se admite el derecho de los administrados a comunicarse e interactuar con las administraciones públicas por medios electrónicos, no queda otra alternativa que imponerle una obligación general explícita y correlativa a los entes y órganos públicos para que sean accesibles electrónicamente dotándose de los medios y sistemas electrónicos necesarios para actuar y permitir el goce y ejercicio efectivos del referido derecho” (Jinesta 2009, Pp. 4-5).

Conforme lo explicado, si bien el derecho de los ciudadanos a acceder a los servicios públicos que brinda el Estado tiene un innegable origen de naturaleza constitucional -lo cual es posible verificar tanto en el Orden Jurídico chileno como en el costarricense-; la obligación de habilitar la vía electrónica como mecanismo de acceso a los servicios, no necesariamente se deriva de la letra expresa de las Normas Fundamentales, sino más bien de la aplicación de los principios de buena administración y eficiencia de la Administración Pública, el cual le obliga a ofrecer los servicios públicos de la forma más beneficiosa para los usuarios y de mejores rendimientos para los entes y fines públicos, de modo que si la realidad social y administrativa en el contexto histórico nos envuelve en un ambiente de comunicaciones electrónicas y desarrollo tecnológico por parte de los ciudadanos y organizaciones particulares, el Estado tiene la obligación de acompañar el proceso y relacionarse directamente con sus usuarios por estas vías.

Sin ahondar en las distinciones entre el régimen normativo costarricense y el chileno, es importante decir que el derecho de acceder a los servicios públicos se fundamenta en principios constitucionales comunes a ambos países, como lo son los principios de eficiencia y eficacia, así como en el de buena

administración; a partir de estos se derivan también algunos otros principios jurídicos de relevancia para la consolidación del derecho de acceso a los servicios públicos electrónicos.

A continuación se hace referencia a los principales principios que dan sustento al derecho de acceso a los servicios públicos electrónicos:

- Principio de Buena Administración: Según este planteamiento no basta con que los órganos y entidades del sector público ofrezcan servicios a los ciudadanos y organizaciones del sector privado, sino que esto conlleva una correlativa obligación de velar porque estas prestaciones y funciones se cumplan correctamente, fiscalizando no sólo el uso adecuado de los recursos, sino también que el trabajo que se esté llevando a cabo por la Administración satisfaga los intereses y necesidades del colectivo social y de los usuarios considerados individualmente, pues es el cumplir con el bien común y potenciar los derechos de los ciudadanos el fin último de la existencia del Estado.

Este postulado toma más vigencia en los tiempos actuales, pues como se ha dicho hoy día el ciudadano no espera sentado lo que el “buen

Estado” le traiga como “regalo”, sino que toma el rol de cliente que exige el cumplimiento con el servicio o producto al que tiene derecho obtener, de una manera pronta, segura y adecuada, acorde a la satisfacción del interés general de los ciudadanos. Como lo ilustra la Sala Constitucional Costarricense:

“Nuestra constitución política recoge, implícitamente, el derecho fundamental de los administrados al buen y eficiente funcionamiento de los servicios públicos, esto es, que sean prestados con elevados estándares de calidad, el cual tiene como correlato necesario la obligación de las administraciones públicas de prestarlos de forma continua, regular, celer, eficaz y eficiente” (Sala Constitucional 2007b).

En un sentido similar al anterior, es posible explicar el principio o derecho de los ciudadanos a una buena administración, al vincular el principio de servicialidad del Estado, según el cual este se obliga a satisfacer necesidades de forma permanente y continua en la búsqueda de alcanzar el bien común -finalidad de toda actividad pública-, con el principio de eficiencia de la Administración y la

obligación de promover los derechos fundamentales de los ciudadanos que la propia Constitución de la República impone en su artículo 5º.

En relación con este derecho a una Administración que cumpla adecuadamente con sus obligaciones, este contiene a su vez derechos que reconoce a los ciudadanos para asegurar la buena prestación y funcionamiento del aparato público, a saber: transparencia, proporcionalidad y razonabilidad en la actuación administrativa, ausencia de discriminación y abuso de poder, imparcialidad y objetivada en las decisiones, acciones oportunas, seguras y efectivas en el tiempo para salvaguardar los derechos colectivos o individuales según sea el caso, entre otras -en el ámbito del Gobierno Electrónico, se podría palpar la buena administración no sólo en posibilitar el acceso electrónico a los servicios, sino también garantizando al ciudadano la protección de sus datos personales, cuando los utiliza la Administración-.

Este principio de buena Administración, es aplicable como fundamento para reconocer el derecho de los ciudadanos para vincularse

electrónicamente con la Administración , pues según ilustra el profesor Cotino, mencionando a su vez a otros prestigiosos autores, “Se trata de un descriptor que integra diversas facultades y derechos del administrado (...) ... este derecho incluye tanto garantías del administrado de origen propiamente jurídico y de transparencia cuanto exigencias de buen servicio al administrado (...) MARTÍNEZ SORIA, aun reconociendo la dificultad de aprehender jurídicamente la ventajas de la administración electrónica para el administrado, ha afirmado que “se puede constatar que el gobierno electrónico es un elemento esencial para garantizar al ciudadano su derecho fundamental a una buena Administración.” En esta dirección, GÓMEZ PUENTE afirma este nuevo derecho como justificación de la necesidad de la modernización administrativa. Más recientemente, VALERO afirma este derecho como elemento jurídico para priorizar al ciudadano como objetivo en la configuración de la administración electrónica. Pese al escepticismo de quien suscribe sobre la inserción de elementos foráneos ajenos a la tradición jurídica, lo cierto es que si se reconoce el derecho subjetivo a la buena Administración y éste ha de tener un contenido jurídico, la realidad que implica la administración electrónica no puede pasar inadvertida” (Cotino en Gamero 2008, P. 127-128).



- Principio de eficacia y eficiencia de la Administración: Este postulado constitucional consiste en el deber de las entidades públicas, de velar por el cumplimiento óptimo del interés general en sus diferentes actuaciones, utilizando la vía que ofrezca las mejores condiciones generales de celeridad, de economía en el uso de recursos públicos y ante todo que asegure que el resultado logrado se ajuste correctamente a la finalidad pública buscada, todo dentro del marco jurídico vigente. En cuanto a este principio de eficacia y eficiencia, su esencia es resguardar el adecuado funcionamiento de los servicios públicos del Estado, incorporándose en este distintas facetas, las cuales han sido correctamente recogidas por la Sala Constitucional de la República de Costa Rica, la cual en lo que interesa, señala lo siguiente:

**“IV.- Principios constitucionales de eficacia, eficiencia, simplicidad y celeridad de la organización y función administrativas.** La Constitución Política, en su parte orgánica, recoge o enuncia algunos principios rectores de la función y organización administrativas, que como tales deben orientar, dirigir

y condicionar a todas las administraciones públicas en su cotidiano quehacer. Dentro de tales principios destacan la eficacia, eficiencia, simplicidad y celeridad (artículos –todos de la Constitución Política- 140, inciso 8, en cuanto le impone al Poder Ejecutivo el deber de “Vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas”, el 139, inciso 4, en la medida que incorpora el concepto de “buena marcha del Gobierno” y el 191 al recoger el principio de “eficiencia de la administración”). Estos principios de orden constitucional, han sido desarrollados por la normativa infraconstitucional, así, la Ley General de la Administración Pública los recoge en los artículos 4º, 225, párrafo 1º, y 269, párrafo 1º, y manda que deben orientar y nutrir toda organización y función administrativa. La eficacia como principio supone que la organización y función administrativa deben estar diseñadas y concebidas para garantizar la obtención de los objetivos, fines y metas propuestos y asignados por el propio ordenamiento jurídico, lo cual debe ser ligado a la planificación y a la evaluación o rendición de cuentas (artículo 11, párrafo 2º, de la Constitución Política). La eficiencia, implica obtener los mejores resultados con el mayor ahorro de costos o el

uso racional de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros. La simplicidad demanda que las estructuras administrativas y sus competencias sean de fácil comprensión y entendimiento, sin procedimientos obtusos que retarden la satisfacción de los intereses públicos empeñados. Por su parte, la celeridad obliga a las administraciones públicas a cumplir con sus objetivos y fines de satisfacción de los intereses públicos, a través de los diversos mecanismos, de la forma más expedita, rápida y acertada posible para evitar retardos indebidos. Este conjunto de principios le impone exigencias, responsabilidades y deberes permanentes a todos los entes públicos que no pueden declinar de forma transitoria o singular” (Sala Constitucional 2007b).

En un sentido similar, la chilena Gabriela Gardais Ondarza, explica que:

“El principio de eficiencia exige la optimización de la relación de los medios con los fines, lo que se logra seleccionando entre varias alternativas conducentes al mismo cumplimiento, la que implique un menor gasto y dentro de ésta, la que lleve al mejor

cumplimiento de los objetivos de la administración. Esta optimización en la consecución del fin es la razón misma de la atribución de potestades discrecionales a la Administración, por lo que su control jurídico debe hacerse desde esta perspectiva.

(...)

En nuestro ordenamiento jurídico los principios de eficiencia y eficacia han logrado un reconocimiento positivo a través de los artículos 3° y 64.8 de la LOCBGAE N° 18.575, constituyendo ... un imperativo que la Administración pública debe observar al ejercer sus funciones ... (...) Son principios jurídicos y mediante ellos se cumplen y llevan a cabo en forma realmente efectiva y eficaz las normas que informan las Bases de la Institucionalidad proclamadas en el Capítulo I de la Carta Política de 1980 y que se traducen en los deberes de servicialidad y de propensión al bien común” (Gardais 2002, Pp. 328-329).

De las concepciones antes explicadas, es posible derivar que para efectos de los derechos de los ciudadanos, la eficiencia y eficacia

administrativa se manifiestan a través de la simplificación de los trámites administrativos, lo cual es posible vincularlo íntimamente con las iniciativas de Gobierno Electrónico, pues ambas buscan la mejora de los resultados en la gestión pública y se compaginan muy bien una con otra, pues mientras más simples sean las regulaciones de los trámites, más fácilmente se adaptarán estos en la implementación de sistemas informáticos y tecnológicos, por ende, de estos resultará que el usuario accederá a servicios públicos más ágiles, expeditos y satisfactorios. En esta misma línea de pensamiento, el profesor Cotino Huevo señala lo siguiente:

“La administración electrónica no implica la mera proyección de la Administración en papel a soportes magnéticos, sino que se trata de un proceso de mucho más alcance. Como recientemente ha recordado VALERO, ante cualquier pretensión de modernización tecnológica, el rediseño de los procedimientos, trámites y gestión administrativos debería convertirse en una prioridad. Y en este punto cobra especial importancia la simplificación administrativa. (...) Este principio se proyecta a decir de VALERO como un principio de simplificación administrativa de corte tecnológico. Y desde la dimensión subjetiva que aquí interesa, de la

simplificación se derivan exigencias para toda la gestión del procedimiento en la búsqueda de la supresión o reducción de la documentación requerida a los ciudadanos, reducción de plazos y tiempos de respuesta, (...) Según lo expuesto, estos impulsos al reconocimiento de la posición del ciudadano-administrado- cliente cobran formas jurídicas en la expresión tanto de derechos subjetivos, cuanto en la proclamación de obligaciones concretas de organización y funcionamiento de la Administración con clara vocación hacia el interés del administrado (...)” (Cotino en Gamero 2008, P. 128-129).

- Derecho de petición a la Administración Pública: En su sentido lato, cual es que interesa a esta investigación, consiste en una prerrogativa reconocida a los ciudadanos, a dirigirse a cualquier órgano de la Administración con la finalidad de obtener información o como corresponde en este caso, un servicio o producto específico. Como tal no conlleva una obligación a responder positivamente a lo solicitado, pero sí un imperativo a nunca coartar el derecho del administrado a solicitar alguna prestación o informe a una dependencia pública. Indica la Sala Constitucional Costarricense que “hace referencia a la

facultad que posee todo ciudadano para dirigirse por escrito a cualquier funcionario público o entidad oficial con el fin de exponer un asunto de su interés; esa garantía se complementa con el derecho a obtener pronta respuesta, pero esto último no significa una contestación favorable -en otras palabras es el derecho a pedir y no el derecho a obtener lo que se pide (...) (Sala Constitucional 1993; garantizado también por el Artículo 19, Nº 14 de la Constitución de la República de Chile al reconocer a todas las personas “el derecho de presentar peticiones a la autoridad, sobre cualquier asunto de interés público o privado, sin otra limitación que la de proceder en términos respetuosos y convenientes”).

Conforme a lo explicado, tanto la servicialidad del Estado como la eficiencia, buena administración y el bien común conllevan no sólo un derecho a pedir al Estado, sino también el derecho a recibir una respuesta o una prestación pública de parte de la Administración -sin importar si el canal mediante el cual el ciudadano u organización hace contacto con el ente público, lo es físicamente en la ventanilla o utilizando un mecanismo de comunicación electrónica-.

- Principio de igualdad: El derecho de los ciudadanos a no ser discriminados en el acceso a los servicios públicos, es decir, la aplicación del principio de igualdad de oportunidades entre las personas a la hora de acudir y utilizar los servicios públicos (artículos 1º, inciso 4º y 19º, número 2º de la Constitución de la República de Chile; así como el numeral 33 de la Constitución Política de Costa Rica), que se manifiesta de forma más concreta, en cuanto a la posibilidad de acceso electrónico a las prestaciones estatales, en dos dimensiones:
  - la potestad del usuario de escoger si utiliza los servicios mediante mecanismos electrónicos o si lo hace presencialmente, a través de medios físicos; sin que exista tampoco una obligación para el ciudadano de no poder alternarse en el uso de ambas vías;
  - la posibilidad efectiva de los usuarios por medios informatizados, de acceder igualitariamente a los servicios electrónicos que se brinden por los entes de la Administración a través de los sistemas informáticos y plataformas tecnológicas que estas habiliten. Para ello, deberá respetarse siempre la neutralidad tecnológica y la



utilización de estándares abiertos en los sistemas y plataformas tecnológicos de la Administración -es decir, en conjunto los dos conceptos que conforman la imparcialidad tecnológica informada-, de modo que no exista forma alguna de discriminación -ni personal ni técnica-, a la hora de que los usuarios procuren su interconexión y comunicación electrónica con las dependencias públicas, así como en la garantía del funcionamiento adecuado, pleno e igualitario para todos -por ejemplo, asegurar el acceso a los servicios y funcionamiento continuo y de igual calidad, tanto para los usuarios de *software* libre como para los de *software* privativo-.

- Principios de probidad y rendición de cuentas: Las actuaciones públicas no sólo deben de propender a la eficiencia y la satisfacción de las necesidades de los usuarios o al alcance del bien común, sino que estas deberán de ser tomadas en un ambiente transparente, que permita la consulta y fiscalización por los ciudadanos de los trámites realizados y el deber de rendir cuentas a su superiores y a la sociedad en general, respecto de todo lo que se relacione a la gestión pública de la Administración.

Este principio constitucional se plasma en los artículos 11 de la Constitución Política de la República de Costa Rica y en el numeral 8º de la Carta Magna Chilena, se relaciona íntimamente con los principio de eficiencia y buena administración, en el tanto los ciudadanos tienen derecho a exigir que en la prestación de los servicios públicos, la Administración actúe sin infringir la legalidad, protegiendo la hacienda pública y sometándose al escrutinio social y político respecto de sus decisiones, con el objetivo de verificar su correspondencia con el interés general. Si este principio es exigible por medios físicos, no tiene porque cambiar esta situación en el ámbito electrónico; inclusive estos sirven para facilitar el cumplimiento con la transparencia y la rendición de cuentas, en razón del carácter masivo y menos oneroso que la publicación en internet permite para alcanzar efectivamente la divulgación a los individuos de una nación.

Como bien se observa de los aspectos comentados, el acceso a los servicios públicos se encuentra suficientemente fundamentado y garantizado en los principios constitucionales, siendo un asunto de aplicación de estos postulados en conjunto con la lógica y la promoción de los derechos fundamentales, lo que confirma la inobjetable viabilidad y obligación para la Administración, de prestar

los servicios públicos utilizando mecanismos electrónicos.

Cabe retomar ahora el enfoque en los usuarios y la satisfacción de sus requerimientos con el que se caracteriza una Administración Pública contemporánea, acorde en su funcionamiento a los principios de eficiencia y buena administración, los que al ser ubicados en el contexto de la sociedad tecnológica, nos guían hacia una concepción que es de relevancia examinar en el presente estudio y que ha sido utilizada frecuentemente en naciones de mayor desarrollo en materia de Gobierno Electrónico -como los países europeos y norteamericanos-, al reconocer lo que se denomina el “derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración”, el cual se recoge en el derecho comparado y de una forma meridianamente clara por la legislación española, mediante la Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, Ley 11/2007 -conocida en España como Ley de Administración Electrónica-.

Hay que señalar también que, distintas legislaciones europeas contemplan también esta figura, bien de forma parcial o total, siendo ejemplo de esto la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de Europa, del 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior -conocida

como Directiva de Servicios-, el “*Codice dell’Amministrazione Digitale*” en Italia o las políticas, directrices y memorandos que oficializan la política de “*Open Government*” dictados por el Presidente Obama en los Estados Unidos, desde el inicio de su Administración hasta la fecha. Es de resaltar que a nivel regional, la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, suscrita en Pucón en junio del 2007 por los Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, ratificada en Santiago por en Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en noviembre de ese mismo año, se establece un compromiso de los países suscriptores -entre ellos Chile y Costa Rica-, al reconocimiento del derecho ciudadano a relacionarse electrónicamente con la Administración (Artículos 7, 8 y 9, CLAD 2007, Pp. 10-11).

De esta forma, el derecho del ciudadano a relacionarse electrónicamente con la Administración Pública es una figura jurídica que engloba algo más amplio que el acceso electrónico a los servicios públicos, pues consiste en incorporar una visión más integral, en la que como se señaló al inicio de este apartado, se involucra un cambio real en la forma de relacionarse el ciudadano con la Administración y viceversa. Según esta el ciudadano no sólo cuenta con el derecho a informarse y acceder a gestionar trámites, servicios y procedimientos con la Administración Pública mediante la utilización de mecanismos

electrónicos, de una forma efectiva, eficiente y segura; sino que además puede colaborar en la gestión pública y potenciar su rol como integrante de una sociedad en la que se aspira a una mayor participación democrática, para lo cual los sistemas de información y telecomunicaciones sirven de herramienta en la garantía de una verdadera interacción entre ciudadano y Estado -siempre que quienes dirigen a este último lo permitan o así les sea exigido por el colectivo social-.

En palabras del Defensor del Pueblo Andaluz: “Hasta ahora cualquier relación con un Organismo Público concreto quedaba restringida a dos canales principales de comunicación, y un tercero que aún hoy sigue siendo secundario: el canal presencial y documental por un lado, y el telefónico por otro. Existía además el deber de las Administraciones Públicas de promover el uso de las nuevas tecnologías en el ejercicio de sus actuaciones, pero siempre dentro del ámbito de la discrecionalidad y la oportunidad, pero no el derecho de las personas a que se implantasen dichas tecnologías (...) En la nueva concepción de los servicios públicos, el administrado es ahora el cliente de la moderna gestión administrativa, que pretende dejar atrás la concepción jerárquica vertical de la relación entre ciudadano y los servicios públicos” (Defensor 2009, P. 13).

Así las cosas, en su forma más básica, el derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración parte de la posibilidad de comunicarse a través de dispositivos tecnológicos. Esto es posible hoy día, gracias a las amplias posibilidades que los sistemas de telecomunicaciones brindan para establecer contacto mediante las redes de datos entre dos o más personas simultáneamente (internet o telefonía celular, las más populares).

Al ser esto así, nada impide a la Administración para que abra los canales de comunicación entre las dependencias públicas y los usuarios de sus servicios, de modo que estos no sólo utilicen las TIC para informarse, sino también para potenciar los derechos fundamentales que le asisten en un Estado Democrático, de modo que se posibilite “que los administrados ejerzan otros derechos, tales como el de petición pura y simple, incoar un procedimiento administrativo constitutivo para obtener un acto favorable o declaratorio de derechos, plantear una impugnación como cualquier recurso ordinario, acceder la información administrativa que consta en bases de datos o archivos, participar en los procedimientos administrativos, obtener la prestación efectiva de servicios públicos, efectuar consultas, hacer pagos de tributos, contribuciones parafiscales, precios públicos, etc. Desde esa perspectiva, este derecho tiene un carácter instrumental, en cuanto sirve de cauce para el goce y

ejercicio efectivo de otros derechos de orden material” (Jinesta 2009, P. 7).

En cuanto a las facultades y prerrogativas que reconoce el derecho a relacionarse electrónicamente con las administraciones públicas, el numeral 9 de la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico a la letra nos indica:

“Los ciudadanos podrán relacionarse electrónicamente con los Gobiernos y las Administraciones Públicas, entre otros, a efectos tales como los siguientes:

- a. Dirigir por vía electrónica todo tipo de escritos, recursos, reclamaciones y quejas a los Gobiernos y las Administraciones Públicas, quedando éstos igualmente obligados a responder o resolver como si dichos escritos, reclamaciones y quejas se hubieran realizado por medios tradicionales.
- b. Realizar por medios electrónicos todo tipo de pagos, presentar y liquidar impuestos y cualquier otra clase de obligaciones.
- c. Recibir por medios electrónicos notificaciones cuando tal medio sea aceptado por el ciudadano o si el ciudadano así lo solicita.
- d. Acceder por medios electrónicos a la información administrativa general con igual grado de fiabilidad que la que es objeto de anuncio en

diarios o boletines oficiales o la que se publica en anuncios oficiales por cualquier medio.

e. Acceder los interesados electrónicamente a los expedientes para conocer el estado en que se encuentra la tramitación de los mismos.

f. Acceder por medios electrónicos a información pública de alto valor agregado que sirva a aumentar la competitividad de los países, lo que supone garantizar estándares consensuados entre los Estados iberoamericanos respecto al modo en que esa información debe ser procesada y difundida con la ayuda de las nuevas tecnologías disponibles.

g. Utilizar y presentar ante el Gobierno o las Administraciones Públicas las resoluciones administrativas en soporte electrónico, así como los documentos administrativos electrónicos en las mismas condiciones que si fueran documentos en papel, así como poder remitirlas por medios electrónicos a la Administración de que se trate.

h. Evitar la presentación reiterada ante la Administración de documentos que ya obren en poder de la misma o de otra, especialmente si son electrónicos, todo ello en el supuesto de que el ciudadano de su consentimiento para la comunicación de tales documentos entre Administraciones y entre distintas dependencias de la misma



Administración, **lo que supone acciones de Interoperabilidad y Simplificación Registral**” (CLAD 2007, Pp. 10-11; lo subrayado no es del original).

Conforme lo indicado en el párrafo anterior y en adición a los derechos ahí contemplados, es posible hacer un intento para definir el contenido del derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración -aun cuando con el progresivo desarrollo de la tecnología, estos es una tarea compleja e imperfecta-, a partir de la siguiente enumeración realizada por el Magistrado Jinesta:

“a) El administrado puede elegir el canal electrónico disponible para acceder y relacionarse con la respectiva administración pública. Esto resulta importante, por cuanto, actualmente, el administrado dispone de una diversidad de plataformas, siendo posible establecer comunicación no solo a través del ordenador y la Internet, sino, también, mediante la TV digital terrestre, los teléfonos móviles de última generación (3 G), etc. Lo que se pretende con esto es evitar cualquier discriminación de los administrados por motivo de su elección tecnológica.

**b) El administrado, en el contexto de un sector público electrónico en el que debe imperar la interoperabilidad o interconexión de los sistemas, mecanismos y servicios,** tiene la facultad de rehusarse a presentar los datos y documentos que, previamente, se encuentren en poder de un órgano o ente público. Es, más bien, una carga del ente público respectivo obtener esa información, obviamente, siempre que se cuente con el consentimiento -incluso manifestado electrónicamente- del administrado interesado en el caso de datos personales y sensibles; el consentimiento expreso del administrado enerva, entonces, el principio de especialidad del documento, es decir, que solo puede ser utilizado para la gestión o trámite donde fue presentado.

c) Cuando sea parte interesada en un procedimiento administrativo, tendrá el derecho de acceder electrónicamente el expediente electrónico, con los límites convencionales que ha decantado la doctrina (v. gr. secretos de Estado, materia reservadas o clasificadas, datos personales y sensibles de la contraparte, proyectos de resolución, etc.).

d) Obtención de copias electrónicas de los documentos electrónicos que formen parte del expediente administrativo en el que se sustancia el

procedimiento en el cual es interesado.

e) Obtener los medios de identificación electrónica necesarios, tales como la firma electrónica.

g) Derecho a la seguridad y confidencialidad de los datos que obran en los registros, bases de datos, ficheros, sistemas y aplicaciones de las administraciones públicas.

h) Elección de las aplicaciones o sistemas para relacionarse con las administraciones públicas, siempre que se utilicen estándares abiertos (disponibles y gratuitos o a un costo que no suponga dificultades para su acceso) ...” (Jinesta 2009, Pp. 7-8; por su parte el profesor Cotino incluye en su listado otros derechos como: la posibilidad de variar el medio de relación entre físico y electrónico indistintamente y sin carga alguna para el ciudadano, a ejercer su derecho a la relación electrónica tanto por intermedio de mecanismos y formularios previstos para esos fines como por otras alternativas tecnológicas que no se hayan dispuesto por voluntad de la Administración, a conocer los plazos y requisitos de los procedimientos o trámites administrativos, a conservar la documentación

en formato electrónico, etc; ver Cotino en Gamero 2008, P.150-151. En sentido similar ver también Ticona 2008).

Como fue indicado con anterioridad, los contenidos antes referidos que posibilitan el ofrecimiento de servicios públicos electrónicos a los ciudadanos, conlleva como todo poder, un deber que pesa sobre la Administración, el cual le obliga a tomar una serie de decisiones y medidas que le permitan a las dependencias públicas dotarse de los medios y servicios electrónicos necesarios para materializar la relación con los administrados. El propio Magistrado Jinesta destaca entre estas obligaciones las siguientes:

“a) Utilización y extensión efectiva de las tecnologías de la información en la organización, gestión y función administrativa, a través de la capacitación de los funcionarios públicos, la colocación de puntos de acceso en lugares públicos o dependencias administrativas.

c) (sic) Asegurar la disponibilidad y acceso al aparato administrativo por medios electrónicos.

d) Crear las condiciones de confianza para que los administrados utilicen los medios electrónicos, asegurando la integridad, autenticidad, confidencialidad, conservación y protección de datos personales.

- e) Respetar el canal de comunicación electrónico elegido por el administrado y ofrecer una multiplicidad o variedad de canales de acceso electrónico.
- f) Abstenerse de hacer obligatorio el uso de los medios electrónicos para acceder o relacionarse con los entes públicos, permitiendo, también, el uso de los convencionales.
- g) Mantener incólumes, en el medio electrónico, todas las garantías que el ordenamiento jurídico le reconoce a los administrados en los medios de acceso convencionales.
- h) Garantizar la mayor transparencia y publicidad sobre los medios electrónicos disponibles.
- i) Garantizar la adecuación tecnológica para satisfacer las necesidades administrativas y de los administrados, preferiblemente, con estándares abiertos y *software* libre.
- j) Coordinar medidas y acciones con el resto de los entes públicos para garantizar la interoperabilidad, seguridad y conectividad de las comunicaciones electrónicas y el establecimiento de una red de espacio común o ventanilla única para que los administrados puedan acceder para obtener información o interactuar.
- k) Regular todos los extremos del régimen jurídico básico de la

administración electrónica (sede, registro, comunicaciones, documento, expediente, copias, archivos y firma, todos electrónicos).

l) Propiciar la amplia participación electrónica de los administrados y colectivos de éstos en los procedimientos administrativos y en la toma de decisiones administrativas” (Jinesta 2009, Pp. 15-16).

En cuanto al caso de la Ley Española de Administración Electrónica, Ley 11/2007, que se tiene como referencia del desarrollo de la figura del derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración, hay que resaltar que esta disposición legal concreta esta prerrogativa de forma positiva y plenamente exigible, “este derecho es tajante a través de una norma categórica, que ya contiene la condición de aplicación del derecho y no requiere de una interpretación sistemática para saber cuándo debe ser aplicada. El ciudadano tiene el derecho de relacionarse con la Administración para las diversas y tan amplias finalidades que luego se estudian, y esta relación podrá ser por “medios electrónicos” si aquél lo quiere” (Cotino en Gamero 2008, P.149).

Como bien lo señala el profesor Cotino Huevo, en España ese derecho no requiere de interpretación alguna pues la norma jurídica lo establece como obligatorio para toda la Administración Pública -aunque con algunas distinciones

en cuanto a gradualidad de tiempo para su total implementación tecnológica- y no se limita a aquellos servicios o información que las administraciones públicas prevean, pues su planteamiento más bien deja en manos del usuario la decisión sobre qué datos o prestaciones requiere o desea solicitar por medios electrónicos, ante lo cual se espera que los entes del sector público respeten el principio de adaptabilidad de los servicios públicos y se pongan a tono con los tiempos en la incorporación eficaz de TIC en los procesos del Estado.

Lamentablemente, en los países de nuestra Latinoamérica no se cuenta con una legislación que permita el reconocimiento automático de las prerrogativas de los ciudadanos para vincularse electrónicamente con la Administración -salvo por un Reglamento aprobado en el Perú en el año 2008, no se pudo corroborar la existencia de una normativa similar en los países latinoamericanos, mucho menos regulaciones de índole legal al respecto-, pues como se ha observado, hay que recurrir en algunos casos a la interpretación de normas jurídicas en Chile y Costa Rica para derivar aspectos relacionados al derecho de acceso a los servicios públicos -como lo es la habilitación de estos por medios electrónicos-, por lo que para esta concepción más integral y más avanzada deberá de efectuarse el ejercicio con la misma intencionalidad, sólo que considerando en dicha interpretación el principio de progresividad de los

derechos fundamentales, pues este último reconoce una esfera protectora del ciudadanos más amplia.

En una línea similar, corresponde indicar que si el derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración es un derecho instrumental que da pie a ejercer otras prerrogativas, también debe observarse que el reconocimiento de este conlleva a su vez la imposición de una obligación automática y exigible para la Administración, pues en acuerdo con el profesor Cotino: “Como se señala en la Exposición de Motivos (I), “La contrapartida de ese derecho es la obligación de éstas [las administraciones] de dotarse de los medios y sistemas electrónicos para que ese derecho pueda ejercerse”. En nuestro caso, nos encontramos ante un derecho de acción positiva enunciado categóricamente, que comporta una actividad o prestación positiva determinada, un resultado obligado, pero no las vías y medios para alcanzarlo. Una mala actividad del obligado o su total inactividad pueden conducir a la vulneración de este derecho. Sin perjuicio de ulteriores precisiones, en general será fácilmente constatable la vulneración del derecho cuando no sea posible para el ciudadano establecer la pretendida relación electrónica con la Administración para cualquiera de las finalidades que se expresan” (Cotino en Gamero 2008, P.150).



En relación con lo indicado por el Profesor Cotino Huevo, es importante traer a colación lo indicado en el Capítulo 1 de este documento, sobre el reconocimiento de un derecho instrumental a la interoperabilidad de los sistemas por parte de los usuarios, pues como se hace visible en las citas de la doctrina realizadas en esta sección, el derecho a la interoperabilidad de los sistemas de las TIC corresponde a una de las facultades propias contenidas en el derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración -y su correspondiente carga para las dependencias públicas-, el cual permite potenciar otros derechos de las personas en su relación con la tecnología. El razonamiento anterior es coherente con la estructura de los derechos de las personas en la era de la información y en especial, con el contenido esencial del derecho a vincularse por canales electrónicos con el Estado y sus Instituciones, pues un solamente un sector público en el cual los servicios se ofrecen a través de procesos y trámites integrados, simplificando procedimientos y reduciendo costos a los usuarios, permite alcanzar los grados de eficiencia y satisfacción a los que se aspira en un escenario de desarrollo pleno en la relación electrónica ciudadano-Administración.

Finalmente y recapitulando, se hace importante concluir que tanto en Chile como en Costa Rica, el derecho constitucionalmente garantizado a los

ciudadanos es el de acceso a los servicios públicos, así como que de los principios de eficiencia y buena administración es posible derivar efectivamente la obligación de la Administración para habilitar mecanismos electrónicos para acceder a los servicios públicos.

A pesar de esto, el estadio superior en el que se ubica el derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración, aun cuando también puede fundarse en las normas constitucionales, requiere para su adecuado ejercicio de una clara delimitación a nivel legal; pues de igual forma que sucede en Costa Rica respecto del derecho de autodeterminación informativa y protección de datos personales, aun cuando un órgano jurisdiccional resguarde los derechos del individuo, la ausencia de normas específicas y claras al respecto, complica la efectividad de este derecho pues debe acudir a los Tribunales de Justicia para exigir el cumplimiento o reclamar la transgresión de estos derechos, lo cual no es adecuado para naciones que como Chile y Costa Rica, están a la vanguardia en la región en materia de acceso y uso de las TIC por parte de sus ciudadanos, sin que este liderazgo sea recompensado con el amplio reconocimiento de derechos digitales por parte del Estado.

### **3.1.2.2. Las Plataformas integradas de servicios electrónicos de la Administración Pública y su rol en la materialización del derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración.**

En primer lugar, corresponde de entrada dejar claro que los proyectos de Plataformas de Interoperabilidad por sí mismos no modifican la situación de los ciudadanos y organizaciones del sector privado en cuanto al ejercicio del derechos de acceso a los servicios públicos electrónicos, pero sí contribuyen en alcanzar mayor eficiencia en la prestación de servicios y avanzar en términos de buena administración, pues se mejoran aspectos cualitativos del servicio para los ciudadanos. Al respecto, es importante atender a las siguientes consideraciones:

- Hasta la fecha el Estado ha sido ineficiente en la coordinación interinstitucional de sus labores, pues usualmente las instituciones no trabajan de forma sistémica sino aislada, situación que puede modificarse radicalmente a través de una infraestructura de intercambio de información que permita enfocar los procesos públicos en los servicios que requieren los ciudadanos, no en la dependencia pública que los brinda. Así las cosas, el cumplimiento con los principios constitucionales de buena administración, eficiencia y eficacia, se plasma

en el ámbito del Gobierno Electrónico en proyectos que permitan la aplicación de interoperabilidad -técnica, semántica, administrativa y de gobernanza-, para la integración de los procesos y servicios públicos que se ofrecen a ciudadanos y organizaciones del sector privado.

- Entre los objetivos de implantar una plataforma tecnológica de interoperabilidad, está alcanzar altos niveles de eficiencia y eficacia en la transmisión electrónica de datos entre administraciones de modo que sea posible compartir información, coordinar acciones e integrar procesos públicos, satisfaciendo a los usuarios y obteniendo mejores rendimientos en el uso de los recursos. Esto es una clara demostración de que la aplicación de tecnología y en especial de interoperabilidad, coadyuva directamente al cumplimiento con el principio constitucional de eficiencia y eficacia de la Administración Pública.
- La simplificación de trámites y normativa se relaciona de forma indirecta con las plataformas de interoperabilidad, pero la ejecución de un buen trabajo en esa materia tiene gran influencia para posibilitar la implementación de una infraestructura de interoperabilidad; esto por cuanto la simplificación es parte del rediseño de procesos, el cual es un

paso previo para una correcta aplicación de interoperabilidad en los procesos públicos y en general, en cualquier iniciativa de Gobierno Electrónico. Cuando en un rediseño de procesos se tiene como meta la integración de procesos en torno al servicio o producto final que se brinda, la simplificación será orientada a facilitar la coordinación entre entidades, así como la conjunción de normas y pasos de los procedimientos, eliminando aquellos aspectos repetitivos, contradictorios o innecesarios. En conclusión, un proceso de simplificación en pos de la integración de procesos, facilita la implantación de estos en una plataforma de interoperabilidad.

- La plataforma también impacta lo referente a los principios de probidad y rendición de cuentas de los funcionarios y órganos públicos, puesto que una plataforma de intercambio electrónico de datos, que cuente con los mecanismos de seguridad adecuados, dejará registro de todas las transacciones de información que se realicen, quienes fueron los involucrados en estas, etc; de modo que la Administración deberá disponer también de mecanismos que permitan transparentar esos resultados para que estos sean de escrutinio público por quienes deseen conocerlos y sacar conclusiones a partir de estos.

Ahora, si bien las plataformas de interoperabilidad por sí solas contribuyen a lograr mayor eficiencia y coordinación en la ejecución de las labores de la Administración, estas por sí solas no alcanzan impactar más allá de la eficiencia y la buena administración respecto al derecho de relacionarse electrónicamente con la Administración. Por lo anterior es que una adecuada política pública de Gobierno Electrónico, no se dará por satisfecha con los beneficios apuntados que confieren las plataformas, sino que se preocupará por acompañar a la infraestructura de intercambio de datos con iniciativas de ventanilla única de servicios públicos, que serán la cara de la Administración Pública hacia el ciudadano. A través de esta se podrá interactuar con individuos y empresas para la gestión electrónica de los servicios públicos. Como bien indica Cotino, la gran oportunidad se materializa en la “Posibilidad de integración de servicios administrativos que son competencia de diversos agentes públicos (servicios multi-Administración), posibilitando sistemas de ventanillas únicas que dan respuesta a la necesidad del administrado con independencia de los variados responsables” (Cotino en Gamero 2008, P. 122).

Esto quiere decir que el ciudadano se relaciona electrónicamente con el Estado a través de la ventanilla -o ventanillas, cuando se trate de una división

de carácter intersectorial o regional- y esta a su vez, solicitará la información que requiere a las instituciones e indirectamente a la plataforma de interoperabilidad; de modo que detrás del servicio que utilizó el ciudadano hay una serie de interacciones electrónicas y de coordinación, que involucran simplificación de trámites y normativa en el marco de rediseño de procesos administrativos, intercambio de información y análisis de esta por las instancias, cooperando y trabajando integradamente, etc; lo que se refleja en un resultado muy satisfactorio para el solicitante pues consigue realizar el trámite deseado, añadiendo como valor agregado una mayor eficiencia, comodidad, así como ahorro de tiempo y dinero de su parte. Bien lo indica el compromiso establecido en el artículo 9 inciso h. de la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico al expresar:

“h. Evitar la presentación reiterada ante la Administración de documentos que ya obren en poder de la misma o de otra, especialmente si son electrónicos, todo ello en el supuesto de que el ciudadano de su consentimiento para la comunicación de tales documentos entre Administraciones y entre distintas dependencias de la misma Administración, lo que supone acciones de Interoperatibilidad y Simplificación Registral” (CLAD 2007, P. 11).

De lo anterior se observa el vínculo existente entre el derecho a relacionarse electrónicamente con las administraciones respecto de las iniciativas en pos de mayor interoperabilidad y simplificación de los procesos públicos, pues a través de estas acciones es posible garantizar al ciudadano la adecuada reutilización de su información personal, siempre en un marco de respeto a sus correlativos derechos a la autodeterminación informativa y la protección de datos personales.

Específicamente, el paquete que en conjunto conforman una plataforma de interoperabilidad y un sistema de ventanilla única de servicios -asumiendo la simplificación como un paso previo en las plataformas de interoperabilidad, como ya fue explicado-, interdependientes entre sí, coordinando información con las distintas dependencias públicas, se evidencian en los aspectos que constituyen el derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración, de conformidad con los siguientes razonamientos:

- Para garantizar el derecho a la vinculación electrónica con la Administración, la ventanilla única deberá ser versátil desde la perspectiva tecnológica, de modo que permita al administrado escoger el



medio electrónico por el cual contactará con esta, bien sea a través de la internet o la red de teléfonos celulares, próximamente a través de la Televisión Digital Terrestre o cualquier otra tecnología futura que posibilite esta interacción; lo importante es evitar cualquier discriminación en el acceso al portal único de servicios. En este sentido, a la plataforma de interoperabilidad le es indiferente el dispositivo o medio por el cual el usuario acceda al sistema, pues será este o las entidades propiamente quienes estarán legitimadas para hacer solicitudes de información a la infraestructura, siendo a estas misma a quien se remitirá la respuesta; de modo que la interrelación del ciudadano se establece con la ventanilla única de servicios y nada más con esta, la que servirá de intermediaria entre la plataforma y el cliente final.

- Las plataformas de intercambio de información entre entidades públicas para la integración de servicios, permiten que se concrete el derecho del ciudadano a no entregar en repetidas ocasiones la información personal que ya obre en manos de la Administración, esto por cuanto es esta infraestructura tecnológica la solución que la ciencias de la informática, la electrónica y las telecomunicaciones han diseñado al servicio de la integración de procesos y la eficiencia administrativa, teniendo como

principio funcional compartir y reutilizar la información entre administraciones -todo esto conforme al respeto de las competencias y medidas para asegurar el respeto a la protección de datos personales, previamente explicados-, de modo que bien acceda el usuario por medios electrónicos o haciéndose presente ante un agente de la institución pública de la que requiere información o servicios, no tendrá que dar más que su nombre o número de identificación personal, para que el sistema pueda iniciar el vínculo con la plataforma y solicitar la información que para el sustanciar el trámite particular se requiera.

- El portal o ventanilla única de servicios deberá posibilitar el acceso del administrado a la información pública y a obtener copias de documentos electrónicos que a este le atañen. En este punto, corresponde hacer dos consideraciones: (i) el derecho de acceso a la información pública no se vincula con las funcionalidades de la plataforma de interoperabilidad, y (ii) el sistema de ventanilla única es el que puede disponer de los datos que obtiene a través de la plataforma, para que si corresponde, se permita al ciudadano acceder a esta información.
- La relación que el usuario y la Administración establecen debe de

realizarse en un marco de seguridad de los sistemas y confidencialidad de los datos, asegurando la protección de la información personal y reservada, así como la garantía sobre la integridad de las bases de datos y la infraestructura tecnológica. Así, la operación de la plataforma y su interconexión con el sistema de ventanilla única de servicios, requiere de la incorporación de mecanismos tecnológicos y protocolos de seguridad de la información, así como de la utilización de mecanismos de autenticación como las firmas digitales -firma electrónica avanzada- en la interacción entre administraciones públicas con sus pares, con los ciudadanos y las organizaciones del sector privado.

- El derecho de acceso a los servicios públicos electrónicos en un ambiente de igualdad y sin ningún tipo de discriminaciones, se garantiza con la utilización de estándares abiertos como base técnica para el diseño y funcionamiento de las plataformas de interoperabilidad y por ende, también de los sistemas de ventanilla única de servicios. De este modo, el intercambio de información e interconexión de los sistemas que posibilitan la coordinación y cooperación interinstitucional será interoperable técnicamente, lo que permitirá potenciar los otros aspectos en la integración de procesos y redundando en el acceso universal a los

sistemas de la Administración Pública por los usuarios, sin importar si su sistema informático se basa en aplicaciones de *software* libre o privativo, en el tanto los estándares abiertos admiten las más amplias e irrestrictas formas de comunicaciones electrónicas.

En conclusión, un proyecto de integración de procesos entre administraciones públicas a través de una plataforma de intercambio de información, acompañada por un sistema de ventanilla única para la interacción entre la Administración y sus usuarios -ciudadanos y organizaciones del sector privado-, se constituyen en el primer paso hacia la materialización del derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración, pues estas transforman la visión de los servicios públicos, orientándolos a la relación con la persona y la plena satisfacción de sus intereses, por cuanto su objetivo primordial es facilitar la interacción con los órganos públicos de forma unitaria e innovadora, haciendo al usuario parte involucrada en la construcción del resultado y obteniendo beneficios adicionales como no tener que entregar sus datos personales en varias ocasiones, recibir un tratamiento eficiente en sus tramitaciones posibilitado por la interoperabilidad de sistemas de información entre entidades, remitir electrónicamente y mediante un sólo portal las solicitudes de servicios, peticiones puras y simples, reclamaciones en contra de las decisiones

administrativas, en general, ejerciendo su participación democrática de forma digital, viviendo una relación electrónica plena con la Administración.

### **3.1.2.3. Análisis de la situación jurídica de las Plataformas integradas de servicios electrónicos de la Administración Pública.**

Como ya se ha indicado, tanto en Chile como en Costa Rica se reconoce un derecho fundamental de acceso a los servicios públicos, el cual, al ser interpretado a la luz de los principios de eficiencia, eficacia y buena administración guían a reconocer el derecho de los ciudadanos a acceder a los servicios públicos mediante vías electrónicas. En igual sentido, ambas naciones son suscriptoras de la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, en la que se establece un compromiso a asegurar a los ciudadanos “el derecho de relacionarse electrónicamente con la Administración Pública”. A continuación se verificará la situación normativa chilena y costarricense respecto a los derechos antes referidos y en especial, de cara a la regulación y funcionamiento de las plataformas de interoperabilidad, en este caso vinculadas a sistemas de ventanillas únicas de servicios electrónicos del Estado.

### **3.1.2.3.1. Situación de la PISEE en el Ordenamiento Jurídico Chileno.**

El Proyecto de PISEE Chileno enuncia en su justificación, que este nace como respuesta a las obligaciones y compromisos que impone al Estado Chileno la Ley N° 19.880, conocida como Ley de Procedimiento Administrativo, pues en esta se incorpora como presupuesto la validez y eficacia del procedimiento administrativo electrónico y su adaptación a la gestión pública en favor de los derechos de los ciudadanos.

Así las cosas, el Ordenamiento Jurídico Chileno inicia por reconocer el derecho de los ciudadanos a interactuar a través de la plataforma, para intervenir efectivamente en los procedimientos y por ende, en los servicios públicos que las administraciones públicas lleven a cabo para lograr un determinado fin vinculado a un reclamo, indagación o acción, bien se inicie de oficio o sea este incoado por el administrado. Pero lo cierto es que la legislación no llega hasta ahí en la regulación de los derechos ciudadanos en relación con su interacción con la Administración, sea esta física o electrónica, sino que se trata de una cuestión en el orden de los derechos fundamentales y legales de los chilenos y chilenas, como se observa a continuación:

- La PISEE se constituye en una herramienta para la consolidación del

Procedimiento Administrativo Electrónico en la gestión pública Chilena, en el tanto la transmisión electrónica de datos entre instituciones permite un proceso administrativo más ágil, eficiente y completo, pero ante todo más cómodo para el usuario, mediante la obligación de actuaciones coordinadas entre entidades públicas, así como el deber de abstenerse de solicitar al ciudadano información que se encuentra en manos de otros órganos o instancias administrativas, eliminando así el rol del ciudadano como mensajero del Estado. Esto último se contempla no solamente como un beneficio en la habilitación de procedimientos y servicios electrónicos para los ciudadanos y las organizaciones del sector privado, sino que también refleja el adecuado cumplimiento con el principio de buena administración en el accionar del Sector Público Chileno.

- Constitucionalmente, la PISEE está fundamentada en los preceptos, principios y valores que se recogen en el Capítulo I de la Constitución Política de la República, destacando los siguientes:
  - El principio de servicialidad, el cual obliga que las actuaciones y servicios que el Estado ofrece sean planificados y ejecutados en pos del beneficio del ciudadano. El principio señalado debe entenderse

en su relación intrínseca con la eficiencia y buena administración, lo que se ilustra en el Informe de Competencias elaborado como base inicial de la PISEE, de la siguiente manera:

“El artículo 1 inciso 4° establece que “El Estado está al servicio de la persona humana”, corolario lógico de la primacía existencial y temporal del hombre sobre el Estado (...) De esta forma, el Estado no puede justificar su existencia en sí mismo: existe sólo para servir al hombre [José Luis Cea Egaña, Derecho Constitucional, tomo I, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2002, p. 187]. Lo mismo puede señalarse de todas y cada una de las potestades públicas, las cuales son poderes-deberes que se otorgan al Estado para realizar sus cometidos (...) En el contexto particular del Proyecto, podemos señalar que todas las resoluciones, trámites y actos administrativos en general que las entidades públicas emiten a petición de particulares, no son sino la ejecución de otras tantas potestades públicas que les han sido otorgadas por la Constitución y la ley. Por tanto, tales trámites y actos administrativos, a través de los cuales se desarrolla y encarna la función pública, deben siempre dirigirse al servicio de la persona



humana [Tribunal Constitucional, roles N°s 320 (16/02/2001) y 248 (22/10/1996)]. Del mismo modo, el procedimiento y los requerimientos para su gestión o emisión deben considerar, como principio rector fundamental, la mayor servicialidad posible hacia la persona humana (...) En este contexto, es la administración la que debe esforzarse en prestar un servicio lo más eficiente y cómodamente posible. Por tanto, existe un mandato constitucional a cada entidad pública para la revisión y modificación de todas sus prácticas, procedimientos y normas de funcionamiento, de forma de aumentar y perfeccionar su servicialidad hacia los usuarios. Es por ello que la Presidencia de la República ha invocado expresamente este principio de servicialidad como uno de los fundamentos principales del conjunto de reformas a los procedimientos administrativos en actual desarrollo, dentro de las cuales se inserta el Proyecto [Instructivo N° 4 (19/6/2003) del Gabinete Presidencial, Instrucciones sobre la Aplicación de la Ley 19.880 que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos]. En términos específicos, el Proyecto permitirá la mayor aplicación del principio de servicialidad por cuanto significará la eliminación de trámites innecesarios, la reducción del

tiempo de realización de gestiones, así como la mayor comodidad del particular que no debe peregrinar entre diversos servicios públicos, todo ello constituye un esfuerzo real y efectivo por cumplir con el mandato constitucional señalado” (Carey 2007, Pp. 2-3).

- El principio de igualdad, que consiste en reconocer las mismas oportunidades de acceso a los servicios, sin realizar ningún tipo de discriminaciones entre las personas, así como equiparar las condiciones en que se reciben las prestaciones estatales. En cuanto a ese último punto, el Proyecto hace una gran contribución pues “La simplificación de los procedimientos administrativos que supone, así como la eliminación de la obligación de peregrinaje entre distintos organismos públicos en la consecución de un trámite o acto administrativo, se traducen en una disminución de los gastos en que el particular debe incurrir. De esta forma, las personas con menos recursos que se ven en la actualidad dificultadas, sino impedidas, de obtener estos trámites u actos administrativos, mejoran su posición relativa. Cabe considerar que muchos trámites administrativos dicen relación con obtención de beneficios, o con el otorgamiento de

permisos para realizar ciertas actividades. En este contexto, el Proyecto contribuye a garantizar un punto de partida más igualitario entre los distintos habitantes del país” (Carey 2007, P. 3).

- Los principios de publicidad y probidad de las actuaciones públicas, en el tanto suponen que los actos administrativos deben estar por regla general, a disposición de los ciudadanos para que estos puedan informarse sobre los servicios y fiscalizar la labor tanto de los funcionarios como de las dependencias públicas. En este sentido, “El Proyecto colabora en la implementación de este principio de publicidad, y por esa vía, también del principio de probidad. En primer término, simplifica procedimientos administrativos, reduciendo las posibilidades de confusión y ocultamiento. En segundo lugar, crea una herramienta tecnológica (plataforma web) capaz de dar certeza acerca de las actividades adoptadas por diferentes entidades públicas, así como de las fechas y antecedentes involucrados. En tercer término, permitirá la obtención de información agregada (no individual) que dará cuenta de la eficiencia de los servicios involucrados, del uso efectivo de los trámites contemplados, de sus resultados, entre otros. Finalmente, cabe recordar que la norma

constitucional ordena la publicidad de los fundamentos de los actos administrativos, dentro de los cuales se comprenden las informaciones, certificados y demás antecedentes que han sido tenidos a la vista por la autoridad”.

Cabe indicar que para el pleno cumplimiento de los principios enunciados, debe entenderse como parte del Proyecto al que se hace referencia, el complemento que constituyen la PISEE y el Portal Chile Clic, este último como materialización de la ventanilla única de servicios públicos del Estado Chileno. En este sentido hay que reiterar, que a la publicidad y transparencia no sólo se aporta en los términos del derecho de acceso a la información activa -conforme a lo dispuesto en en la Ley 20.285, conocida como Ley de Transparencias-, sino también a través de los informes y registros electrónicos que constan de los sistemas informáticos, respecto de las transacciones realizadas a través de la PISEE por los organismos involucrados, así como de las consultas y servicios obtenidos por los ciudadanos a través de Chile Clic.

- El Bien Común como valor fundamental que inspira la actividad

pública, el cual se vincula íntimamente con el principio de servicialidad, en el tanto la búsqueda del interés de la colectividad conlleva entre otros objetivos, centrar las actuaciones administrativas y servicios públicos en satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Así las cosas, "... el Proyecto avanza hacia el bien común porque efectivamente responde a la idea de que el Estado debe hacer lo posible por potenciar la libre actividad y desarrollo de las personas, simplificando, transparentando y agilizando los trámites y gestiones que tales personas realizan ante sus distintas reparticiones" (Carey 2007, P. 5).

- También debe contemplarse como fundamento jurídico principal del Proyecto de la PISEE, su vinculación con el principio de eficiencia administrativa. Al respecto señala Carey y Cía que: "En efecto, y sin perjuicio de lo ya señalado en materia de servicialidad del Estado, publicidad y probidad e igualdad de oportunidades, todos ellos componentes fundamentales del bien común, el Proyecto estimula la eficiencia y rapidez en la tramitación administrativa, cuestión que a su vez redundará en mayor eficiencia, mejor servicio, mayor facilidad de desarrollar nuevos negocios, oportunidades de trabajo, entre otros".

Como bien se indica, existe un fuerte vínculo entre el funcionamiento de la PISEE y el principio de eficiencia administrativa, plasmado en los artículos 3 y 64.8 de la Ley 18.575, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado en relación con el Capítulo I de la Constitución Política de la República, pues este postulado es el amarre y objetivo primordial del Proyecto, que da orientación a las acciones de rediseño de procesos y simplificación normativa, implementación del sistema de información para agilizar la transmisión electrónica de datos a través de una infraestructura de interoperabilidad y por ende, se cumpla con el deber para las administraciones públicas de brindar prestaciones oportunas y de óptima calidad, de una manera rápida, eficiente y satisfactoria para el usuario.

- Como bien se indica en el punto anterior, la simplificación normativa y de procesos es clave en la gestión administrativa eficiente, esto como factor esencial en el adecuado rediseño de los procesos públicos y por ende, siendo de gran relevancia para el funcionamiento de la PISEE y una exitosa integración de los servicios públicos; lo anterior resulta en mayores ventajas y beneficios para los ciudadanos en su interacción

electrónica con la Administración. Así, desde la perspectiva normativa, corresponde destacar lo que el artículo 8 de la Ley 18.575 antes referida, cuando literalmente señala:

“Artículo 8°.- Los órganos de la Administración del Estado actuarán por propia iniciativa en el cumplimiento de sus funciones, o a petición de parte cuando la ley lo exija expresamente o se haga uso del derecho de petición o reclamo, procurando la simplificación y rapidez de los trámites.

Los procedimientos administrativos deberán ser ágiles y expeditos, sin más formalidades que las que establezcan las leyes y reglamentos” .

Por su parte, Carey y Cía comenta respecto de esta norma que: “En términos similares a la LPA, la LOCB impone a los entes públicos la obligación de desarrollar su labor con agilidad, evitando agregar o extender trámites y gestiones, los que deben mantenerse en la forma más simple posible. Todo ello se relaciona también con la gestión eficiente y eficaz (artículos 3° y 53 de la LOCB) (...) El Proyecto contribuye eficazmente al cumplimiento de esta norma, según lo

señalado a propósito de los principios de economía procesal y celeridad”  
(Carey 2007, P. 17).

- Por último, se encuentran las disposiciones que justifican el nacimiento de la PISEE como complemento para facilitar el procedimiento administrativo electrónico, es decir la Ley 19.880, Ley sobre Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado. Al respecto corresponde destacar lo siguiente:

- Los artículos 18 y 19, en relación con el 5 y el 59, son muestra de la intención del legislador para posibilitar el procedimiento administrativo electrónico y en general, la utilización de mecanismos tecnológicos para la interacción entre la Administración y sus usuarios. En este sentido es importante observar lo que el artículo 19 textualmente señala al decir:

“Artículo 19. Utilización de medios electrónicos. El procedimiento administrativo podrá realizarse a través de técnicas y medios electrónicos.



Los órganos de la Administración procurarán proveerse de los medios compatibles para ello, ajustándose al procedimiento regulado por las leyes”.

- Los numerales del 4 al 16, enumeran una serie de principios aplicables a los procedimientos administrativos, que para el caso de la relación de la PISEE con los servicios y procesos electrónicos que ofrece la Administración Pública tienen amplia relevancia, tales como:
  - ✓ Escrituración: en cuanto acepta la posibilidad de que “El procedimiento administrativo y los actos administrativos a los cuales da origen, se expresarán por escrito o **por medios electrónicos, ...**” (Artículo 5, lo resaltado no es del original).
  - ✓ Gratuidad: en el tanto la integración de servicios a partir de una plataforma de interoperabilidad, permitirá a los usuarios ahorrar tiempo y dinero en trámites como certificados, por los cuales los ciudadanos deben afrontar sus costos.
  - ✓ Celeridad: en lo relativo a la rapidez, agilidad e impulso oficioso como obligación de la Administración en los procedimientos administrativos, en el tanto “Las autoridades y funcionarios de los órganos de la Administración del Estado deberán actuar por propia

iniciativa en la iniciación del procedimiento de que se trate y en su prosecución, haciendo expeditos los trámites que debe cumplir el expediente y removiendo todo obstáculo que pudiere afectar a su pronta y debida decisión” (Artículo 7). Este principio se visualiza respecto de la PISEE, en el tanto “...permitirá que sea la Administración, y no el particular, quién realice buena parte de la actividad de recolección de los antecedentes necesarios para los procedimientos administrativos correspondientes. De esta forma, la Administración asume el rol más activo que le exige el principio en estudio, el que a su vez se encuentra recogido por diversos preceptos de la misma LPA (e.g., artículo 34, el cual señala que la Autoridad debe realizar de oficio los actos de instrucción, que son aquellos necesarios para acreditar fehacientemente los datos que se requieren para dictar un acto administrativo)” (Carey 2007, P.13).

- ✓ Economía Procedimental: debe primar en la gestión administrativa, se refleja en la revisión y rediseño de los procesos orientados en la simplificación y la búsqueda de la eficiencia. “En efecto, la Administración debe siempre interpretar y aplicar sus normas procedimentales de forma de configurar un procedimiento

administrativo que excluya trámites, etapas y requerimientos innecesarios. Se vincula este deber, por tanto, a los principios de celeridad, eficiencia y eficacia (...) En este contexto, el Proyecto permitirá a los organismos públicos participantes adecuar su comportamiento actual al cumplimiento de este principio. En efecto, solicitar a los particulares, dentro de un procedimiento administrativo ante un ente público, antecedentes que el mismo organismo podría obtener directamente en menor tiempo, se opone al concepto mismo de economía procedimental, y puede dar lugar a importantes demoras, cuando no a la paralización definitiva del procedimiento en cuestión” (Carey 2007, P. 12).

- ✓ No formalización: conocido también como principio de informalismo en el accionar de la Administración, postula que cuando las formalidades requeridas no incidan en aspectos sustanciales del procedimiento -por ejemplo, que no se cause indefensión al administrado-, su incumplimiento no tiene por que dar al traste o retrasar el trámite del proceso administrativo, contrariando por ende la eficiencia, celeridad y economía procesal. El texto del propio artículo 13 lo enuncia bien al indicar:

“El procedimiento debe desarrollarse con sencillez y eficacia, de modo que las formalidades que se exijan sean aquéllas indispensables para dejar constancia indubitada de lo actuado y evitar perjuicios a los particulares.

El vicio de procedimiento o de forma sólo afecta la validez del acto administrativo cuando recae en algún requisito esencial del mismo, sea por su naturaleza o por mandato del ordenamiento jurídico y genera perjuicio al interesado”.

- ✓ **Conclusivo e Inexcusabilidad:** Estos principios se abordan en su conjunto al relacionarlos con la PISEE, pues propenden a la obligación de terminar la gestión o el procedimiento administrativo con un acto de fondo referido a la causa que dio origen a este, sin importar si este se inicia por decisión de la Administración o del usuario, de modo que se verifique la legalidad y competencia de los órganos administrativos para dirigir las tramitaciones y procesos sometidos a estos. Respecto de la plataforma de interoperabilidad, las administraciones públicas estarán obligadas a revisar y direccionar los datos que soliciten o remitan a través de

la PISEE.

- ✓ Transparencia y publicidad: entendido más allá del derecho de acceso a la información activa, “El procedimiento administrativo se realizará con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en él” (Artículo 16). En los términos señalados, la PISEE debe disponer de los mecanismos tecnológicos para garantizar la seguridad e integridad de la información, pero en congruencia con la publicidad y la transparencia, dejando registros de las transacciones efectuadas a través de la infraestructura, fecha y hora de estas, los entes y funcionarios que las realizan, ente otros aspectos; información que podrá ser conocida por cualquier interesado para su beneficio y fiscalización.
  
- El artículo 17, establece una serie de derechos que el administrado puede exigir a las administraciones públicas en el marco de los procedimientos administrativos, extendible a la prestación de los servicios públicos. La norma jurídica de referencia enumera los derechos de los ciudadanos en el procedimiento administrativo de la

siguiente manera:

“Artículo 17. Derechos de las personas. Las personas, en sus relaciones con la Administración, tienen derecho a:

- a) Conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copia autorizada de los documentos que rolan en el expediente y la devolución de los originales, salvo que por mandato legal o reglamentario éstos deban ser acompañados a los autos, a su costa;
- b) Identificar a las autoridades y al personal al servicio de la Administración, bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos;
- c) Eximirse de presentar documentos que no correspondan al procedimiento, o que ya se encuentren en poder de la Administración;
- d) Acceder a los actos administrativos y sus documentos, en los términos previstos en la ley;
- e) Ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades

y funcionarios, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. Los actos de instrucción que requieran la intervención de los interesados habrán de practicarse en la forma que resulte más cómoda para ellos y sea compatible, en la medida de lo posible, con sus obligaciones laborales o profesionales;

f) Formular alegaciones y aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución;

g) Exigir las responsabilidades de la Administración Pública y del personal a su servicio, cuando así corresponda legalmente;

h) Obtener información acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar, e

i) Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las leyes” (En relación con este aspecto ver Moya 2007a, Pp. 169-171).

En razón de lo anterior, es posible afirmar lo siguiente:

- El derecho de acceso a los servicios públicos electrónicos en Chile se encuentra suficientemente garantizado en el Ordenamiento Jurídico vigente, lo que en la práctica constituye la base a partir de la cual se piensa en el desarrollo de la PISEE, como la expresión de los principios constitucionales y la eficiencia de la Administración, así como la puesta en marcha de un procedimiento administrativo electrónico a disposición de ciudadanos y organizaciones del sector privado; un aporte considerable en la política pública de Gobierno Electrónico del Estado Chileno.
- La relación entre el acceso a servicios y procedimientos administrativos electrónicos y la PISEE, tiene fundamento en las ventajas que la transmisión electrónicas de datos trae para agilizar procesos y coordinar las actuaciones públicas, siempre que estas se realicen en el marco de la legalidad administrativa y el respeto de los derechos de los ciudadanos -es decir, respetando el derecho a la protección de datos personales e información reservada, así como las competencias administrativas para conocer información-.
- Conforme lo anterior, los principios constitucionales, la eficiencia y buena



administración, así como las disposiciones expresas de la Ley 19.880, promueven la implantación de vías electrónicas para acceder a las prestaciones de la Administración, para lo cual una plataforma de interoperabilidad juega un papel clave, como la base del sistema de información que permite integrar procesos y servicios públicos tecnológicamente.

- Sin perjuicio de lo que la normativa propia de cada servicio u órgano de la Administración establezca, la piedra angular o clave de bóveda de la integración de procesos a partir de un plataforma de interoperabilidad como la antes referida, se observa desde la óptica normativa en el ya mencionado artículo 17, en específico en las siguientes disposiciones:
  - El inciso c) es definitivamente el punto principal, en el tanto reconoce como derecho a favor de los administrados en un procedimiento administrativo y en general, en cualquier gestión pública, la prerrogativa para “Eximirse de presentar documentos que no correspondan al procedimiento, o que ya se encuentren en poder de la Administración ” (Artículo 17 inciso c). En criterio de quien escribe, es esta norma la fuente de la que dimana una correlativa obligación para la Administración de que elimine el rol que el ciudadano cumple

como “mensajero” entre instituciones públicas y busque un mecanismo que asegure la transmisión y coordinación de información a cargo de las administraciones. A esta necesidad, la tecnología es capaz de dar una solución a través de las plataformas de interoperabilidad, reuniendo aspectos de coordinación administrativa, acuerdos técnicos y semánticos, en torno a una infraestructura tecnológica cuya dinámica e interacción debe estar debidamente regulada normativamente.

- La importancia del inciso c) antes reseñado es particularmente bien explicada en el informe preparado por Carey y Cía, el que al respecto señala:

“Lejos de constituir una afirmación teórica – programática, el derecho en cuestión es actualmente invocable frente a la autoridad. En efecto, a falta de disposición expresa en contrario, la exigibilidad de este derecho debe cautelarse mediante los recursos administrativos previstos por la misma LPA, o por aquellos especiales contemplados específicamente en ciertas materias, sin perjuicio de la labor de la CGR y de los Tribunales de Justicia (...).

En tercer lugar, el derecho se refiere a documentos “que ya se encuentren” en poder de la Administración. No debe entenderse esta frase como una realidad fáctica, es decir, no debe exigírsele al particular, para ejercer el derecho en análisis, que pruebe el hecho mismo de que determinados antecedentes efectivamente obran en poder de la Administración. Lo que debe ser capaz de acreditar el particular es que tales antecedentes debieran obrar en poder de la Administración, ya sea porque le fueron entregados con anterioridad o porque ella misma se los procuró. De este modo, el extravío, destrucción o inutilización de los documentos en cuestión por parte de la Administración no debiera ser impedimento para el ejercicio del derecho en cuestión (...).

En conclusión, el artículo 17 letra c) de la LPA establece una obligación exigible y exigente para los órganos de la Administración. En este contexto, el Proyecto se presenta como una poderosa herramienta en el cumplimiento de esta obligación, toda vez que permitirá a los organismos públicos dejar de imponer sobre los particulares la labor de recolección de antecedentes que

ya están en las manos de otros organismos de la Administración”  
(Carey 2007, Pp. 9-11).

- Adicionalmente, los derechos reconocidos por el artículo 17, también se vinculan con la PISEE y su complemento en el portal único de servicios del Estado Chileno -Chile Clic-, en aspectos como: el inciso a) que dispone el derecho a conocer el estado de tramitación de sus gestiones y procedimientos; el inciso b) en cuanto a la posibilidad de identificar a los funcionarios responsables de las dependencias y en específico de los procesos en los que se encuentre involucrado como administrado -esto en especial atención a la PISEE y al ámbito digital, en tanto la autenticación e identificación digital de las dependencia y personeros de la Administración-; el inciso d) respecto de la posibilidad de acceder electrónicamente a los actos y expedientes administrativos que le atañen; entre otros.

Aunado a los aspectos anteriores, hay que recordar que Chile ha reconocido formalmente el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con la Administración Pública, en razón de haber suscrito la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, como un compromiso para el Estado Chileno en el

marco de la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno realizada en Santiago, en el mes de noviembre del 2007 y por ende ha asumido una obligación tanto política como jurídica en busca de mayor eficiencia y calidad en los servicios que se brindan por parte de las dependencias públicas. Es así, como el proyecto de la PISEE es también una respuesta a este compromiso de carácter regional.

A pesar de lo explicado, el derecho a vincularse electrónicamente con el Estado encuentra un desarrollo apenas incipiente en el Gobierno Electrónico Chileno, aun cuando no se puede negar como un avance la amplia promulgación de normas reglamentarias como:

- Decreto Supremo N° 77 de 2004, Norma Técnica sobre eficiencia de las comunicaciones electrónicas entre Órganos de la Administración del Estado y entre estos y los ciudadanos,
- Decreto N° 81 de 2004, Norma Técnica para los Órganos de la Administración del Estado sobre Interoperabilidad de Documentos Electrónicos,

- Decreto N° 83 de 2004, Norma Técnica para los Órganos de la Administración del Estado sobre Seguridad y Confidencialidad de los Documentos Electrónicos; entre otros.

Como bien se observa, los instrumentos normativos menores antes referidos, al vincularse con normas legales como la referida Ley 19.880, Ley de Procedimientos Administrativos, así como la Ley 19.628, Ley sobre Protección de la Vida Privada y la Ley 19.799, Ley sobre Documentos Electrónicos, Firma Electrónica y Servicios de Certificación de dicha firma; conforman en su conjunto un sistema jurídico robusto para asegurar jurídicamente a los ciudadanos diferentes medios tecnológicos para contactar con las administraciones, así como garantizar el funcionamiento seguro e interoperable de los sistemas de información del Estado.

Lo cierto es que lo antes indicado no ha sido suficiente, debido a que, aún cuando se encuentran en marcha distintas iniciativas propias del Gobierno Electrónico -como el portal del compras públicas, la declaración de impuestos ante el Servicio de Impuestos Internos, los certificados de estudio de educación media o los del registro civil, entre varias otras-, se trata de propuestas aisladas no sistemáticas, pues si bien existe un portal como Chile Clic, que da acceso a

la información sobre trámites y servicios del Estado a modo de ventanilla única, este se ha quedado principalmente en una fase informacional y son pocos los servicios públicos que se prestan electrónicamente.

Lo anterior demuestra que la efectividad en el cumplimiento de las normas jurídicas indicadas antes no es plena y refleja la realidad completamente dispar entre las distintas administraciones públicas -no es lo mismo la situación de los servicios electrónicos del Sistema de Impuestos Internos respecto de la de los Municipios, muchos de los cuales probablemente no cuenten siquiera con página web propia-, por lo que hoy día no es posible señalar que el Orden Jurídico de Chile verdaderamente reconozca un derecho a los usuarios de sus servicios a exigir que todas las administraciones habiliten vías electrónicas para solicitar información, consultar expedientes y obtener servicios de ellas; que se reconozca la interoperabilidad plena como una prerrogativa de los usuarios, lo que apareja el deber de no solicitar a este información suya que consta ante otras entidades o a comunicarse con la Administración sin discriminaciones en el acceso por el tipo de *software* que el administrado utilice; o la posibilidad de que la Administración le asegure que su interacción electrónica con los distintos sistemas informáticos públicos es segura y confidencial -a pesar de que muchos si lo ofrecen, otros ni siquiera están en la capacidad de brindar servicios

electrónicos, pues es palpable la diferencia entre entidades dentro del propio sector público-.

Finalmente, a pesar de lo mencionado en cuanto a la imposibilidad de la realización plena del derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración, las posibilidades que la Administración Pública Chilena ofrece a sus usuarios, si bien dispar entre las instituciones y dependencias públicas, es bien calificada por contarse con varios puntos altos de desarrollo no solamente a nivel nacional, sino también a nivel latinoamericano.

Así las cosas, en lo específico a la relación entre el derecho a la vinculación electrónica con la Administración, la plataforma PISEE y funcionalidades que se vinculen con sistemas de ventanilla única de servicios, hay que reiterar que el Estado Chileno cuenta con un portal de acceso centralizado hacia las diversas administraciones públicas, y si bien cada entidad cuenta con sus propios sitios web y sistemas informáticos, el avance que paulatinamente se ha ido alcanzando en la integración de procesos a través de la PISEE y su vinculación con Chile Clic, permiten progresivamente cumplir con el deber y aspiración de ofrecer a los usuarios -ciudadanos y organizaciones del sector privado-, un lugar en el ciberespacio dedicado a la interacción de estos con su gobierno



local, servicios de educación básica o superior, servicios de salud y seguridad social, o cualquier otra del que requiera información o tramitaciones, en un marco de interoperabilidad, en el cual no se vea en la obligación de aportar varias veces datos suyos que otras entidades ya poseen, pues estos pueden ser compartidos entre instituciones al ser transmitidos electrónicamente a través de la plataforma, en un entorno tecnológico de seguridad y respeto de la información personal o reservada, así como la posibilidad de autenticación y acceso por los usuarios sin ningún tipo de discriminación jurídica o tecnológica -a partir de sistemas que se basen en la utilización de estándares abiertos-.

#### **3.1.2.3.2. Situación del Proyecto de Interoperabilidad del Estado Costarricense en el Ordenamiento Jurídico Costarricense.**

En el caso costarricense, cabe indicar que en relación con los principios constitucionales de eficiencia y buena administración, así como los derechos de acceso a los servicios públicos electrónicos hasta ahora explicados, estos tienen sustento jurídico en el Derecho de la Constitución a partir de la jurisprudencia de la Sala Constitucional de reiterada referencia, en los artículos 140 inciso 8, 139 inciso 4 y 191 de la Constitución Política de la República de Costa Rica (Véase Sala Constitucional 2007b).

En adición a la Norma Fundamental, cabe indicar como otros referentes en la materia de acceso a servicios públicos electrónicos eficientes y eficaces, lo dispuesto en:

- Los numerales 4°, 225 párrafo 1° y 269 párrafo 1° de la Ley General de la Administración Pública, son los preceptos legales en los que descansan los principios constitucionales de eficiencia, eficacia y buena administración para el Sector Público Costarricense, en complemento de las normas antes referidas de la Carta Fundamental de la República de Costa Rica. En este sentido, los artículos referidos disponen:

“Artículo 4°.- La actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a **los principios fundamentales del servicio público**, para asegurar su continuidad, **su eficiencia**, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios” (Lo resaltado no es del original).

“Artículo 225.- 1. El órgano deberá conducir el procedimiento con la intención de lograr un máximo de **celeridad y eficiencia**, dentro del respeto al ordenamiento y a los derechos e intereses del

administrado (...)” (Lo resaltado no es del original).

“Artículo 269.-

1. **La actuación administrativa se realizará con arreglo a normas de economía, simplicidad, celeridad y eficiencia.**

2. Las autoridades superiores de cada centro o dependencia velarán, respecto de sus subordinados, por el cabal cumplimiento de este precepto, que servirá también de criterio interpretativo en la aplicación de las normas de procedimiento”. (Lo resaltado no es del original).

- De forma específica y como ya ha sido indicado, el acceso a los servicios públicos en Costa Rica se fundamenta en los artículos 140 inciso 8, 139 inciso 4 y 191 de la Constitución Política de la República de Costa Rica; pues como ha indicado la Sala Constitucional al enunciar la obligación de la Administración para garantizar a todos los ciudadanos el denominado “derecho fundamental al buen funcionamiento de los servicios públicos” y en condiciones óptimas e igualitarias, “Uno de los principios rectores del servicio público ... lo constituye el de su obligatoriedad, puesto que, de nada serviría afirmar que deben ser continuos, regulares, uniformes y

generales si el sujeto prestador no tiene la obligación de prestarlo (...) La administración pública ... no puede escoger su clientela o usuarios, debe brindárselo a cualquiera que se lo requiera” (Sala Constitucional 2007b).

- Por su parte, la motivación expuesta en el preámbulo al Reglamento de la Ley N° 8220, Ley de Protección al Ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos, ilustra claramente el objetivo de estos cuerpos normativos para coadyuvar a una buena y eficiente gestión de los servicios públicos, al señalar:

“I.—Que la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, Ley N° 8220, ordena simplificar los trámites y requisitos establecidos por la Administración Pública frente a los ciudadanos, evitando duplicidades y garantizando en forma expedita el derecho de petición y el libre acceso a los departamentos públicos, contribuyendo de forma innegable en el proceso de reforzamiento del principio de seguridad jurídica del sistema democrático costarricense.

II.—Que la simplificación de los trámites administrativos y la mejora regulatoria tienen por objeto racionalizar las tramitaciones que realizan los particulares ante la Administración Pública; mejorar su eficacia, pertinencia y utilidad, a fin de lograr mayor celeridad y funcionalidad en la tramitación, reduciendo los gastos operativos” (En el mismo sentido, véase la exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 14.235, que posteriormente se convertiría en la Ley N° 8220 de referencia).

- Como bien se observa la eficiencia y la simplificación de trámites son dos valores esenciales que rescata esta normativa para la prestación efectiva de los servicios públicos y la atención a las gestiones de los ciudadanos. Es de rescatar también que la Ley N° 8220 de referencia, señala la importancia de incorporar mecanismos tecnológicos en la Administración Pública (véase artículos 4 y 5 de la Ley, así como 6 del Reglamento; este último íntimamente relacionados con la interoperabilidad de sistemas informacionales, como se analizará más adelante), con la finalidad de mejorar la gestión administrativa y facilitar la interacción de los ciudadanos con las entidades del Sector Público, lo que incluye por ende el ofrecimiento de servicios públicos electrónicos.

- En similar sentido, la posibilidad de aplicación de forma analógica a las actuaciones de la Administración en los procedimientos y servicios públicos, de lo dispuesto en los numerales 49 y 82 del Código Procesal Contencioso-Administrativo, en el tanto establece el reconocimiento de los documentos electrónicos y la utilización de mecanismos tecnológicos para la recolección, valoración y apreciación de la prueba en los procesos judiciales; esto en relación con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley N°8454 de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos, que establece como principio jurídico de aplicación en la materia, la equivalencia funcional de los documentos en soporte electrónico respecto de los documentos en soporte físico. Esto significa que las dependencias públicas están facultadas para utilizar mecanismos tecnológicos y documentos electrónicos en su actuar diario, pues la aplicación analógica de las normas señaladas, aunadas a la Ley N° 8220 y su Reglamento, así como los propios principios constitucionales del servicio público -como la eficiencia y la adaptabilidad al entorno-, confirman la potestad-deber de parte de la Administración para poner a disposición de los usuarios servicios públicos electrónicos en el Gobierno Electrónico costarricense.

Las normas antes reseñadas merecen atención en tanto su aplicación se vincula con el Libro III de la la Ley General de la Administración Pública costarricense, norma legal vigente desde el año 1978, que si bien no hace referencia a procedimientos administrativos electrónicos o que incorporen elementos de este, ni tampoco ha sido modificada con este fin, contiene en su texto el régimen jurídico de los procedimientos administrativos para el sector público costarricense y por ende su adaptación al entorno tecnológico y social contemporáneo, debe realizarse a partir de la interpretación jurídica que integra todas las normas constitucionales y legales referidas, de modo que esto sirva para garantizar el acceso de los costarricenses a los procesos y servicios públicos por medios electrónicos.

Adicionalmente y de forma principal, se relacionan con los preceptos de la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, Ley N° 8220 y su Reglamento, las cuales establecen el régimen jurídico general para el cumplimiento efectivo de los derechos de los ciudadanos a la eficiencia y buena administración en la gestión pública, a través de mecanismos para la simplificación y reducción normativa, la reafirmación de la coordinación interinstitucional como un principio rector en la actuación

administrativa y el reconocimiento de derechos a los ciudadanos en sus relaciones con la Administración Pública, bien sea en los procedimientos administrativos o ante peticiones suyas a los entes del sector público -desde peticiones puras y simples hasta el derecho de acceso a los servicios públicos eficientes y de óptima calidad-.

Aunado a lo anterior, la Ley N° 8220, Ley de Exención de Trámites y Eliminación de Requisitos al Ciudadano -norma legal que desde su nacimiento ha topado con serios problemas de efectividad en virtud de la inercia y complejidad del aparato público-, encuentra sin duda una oportunidad en los proyectos de plataformas de interoperabilidad para lograr la eficacia de sus disposiciones después de transcurridos más de nueve años de su promulgación y vigencia, dado que a través de la integración de bases de datos y sistemas de información, no se requerirá solicitar reiteradamente la información propia de los ciudadanos con la que ya se cuente en alguna instancia de la Administración, sino que con sólo que este se identifique y aporte los elementos básicos con que se relaciona su gestión, la institución u órgano administrativo podrá acceder y conocer la información que complementa lo requerido por el usuario, eliminando así no sólo burocracia administrativa, sino traslados y tramitaciones de la persona para obtener información que ya se encuentra en poder del



propio Estado, sólo que en manos de diversas dependencias públicas. En este sentido señala la Secretaría Técnica de Gobierno Digital en el Informe Jurídico del Proyecto de Interoperabilidad, lo siguiente:

“El Dr. Mauro Murillo Arias en su análisis sobre el alcance de la Ley N°8220, publicado en la Revista N°13 del Servicio Civil del 2003, realiza el siguiente enunciado, dicho sea de paso, con tintes casi proféticos:

*“Es usual que la asimilación de las leyes claves para la Administración empiece con intentos de sortear su aplicación o cuando menos con pereza de siquiera entenderlas; estas normativas se llegan a aplicar plenamente solo luego de muchos años, menguando gravemente la intención legislativa” (el subrayado es nuestro) [MURILLO Arias, Mauro. Comentarios a la Ley N°8220 Simplificación de Trámites Administrativos. Revista del Servicio Civil. N° 13. Junio 2003 San José, Costa Rica. P. 52].*

Resulta indiscutible afirmar que la Ley N°8220, se ha configurado como una de las normas menos observadas dentro del ordenamiento jurídico costarricense, incluso es posible agregar, que igualmente representa una de las normas menos entendidas por la propia Administración, con bien

(sic) afirmó el Dr. Murillo Arias.

A pesar de lo anterior, los fines u objetivos perseguidos por la norma, particularmente, sobre “proteger” al sujeto más débil en las relaciones con la Administración, el deber de simplificar, ajustar al ordenamiento los tramites y requisitos que el ciudadano debe enfrentar, así como establecer un procedimiento de coordinación interinstitucional para la resolución de los servicios frente al ciudadano, mantienen hoy en día, una vigencia irrefutable. En éste sentido la debida observancia de los principios que plantea la Ley N°8220, se manifiesta, como una imperante necesidad para la Administración ya que, ha sido evidente durante el desarrollo del presente trabajo, que la Administración Pública, ha enfrentado un enorme desafío, para ajustar su dinámica funcional, gestión de la información y coordinación tanto interna como externa, con la finalidad de brindar mayores y mejores servicios al ciudadano” (Mora 2010, P. 22).

“En éste orden, es necesario, relacionar la obligación que tiene la Administración para incorporar las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, mediante la incorporación de los principios que

rigen la administración pública electrónica, y el deber de establecer mecanismos de coordinación y comunicación entre sí, configurando así la Interoperabilidad como mecanismo idóneo para otorgar fiel cumplimiento a dichos compromisos, en función de estructurar “una administración mejor y más eficiente, mejora la elaboración y aplicación de las políticas públicas y ayuda al sector público a hacer frente al difícil programa de prestar más y mejores servicios con menos recursos.” [Barriuso Ruiz, Carlos. *Administración Electrónica*. Madrid, España: Editorial Dykinson, 2007. P. 23].

(...)

... Si bien es cierto, hace unos años, el tema de la coordinación y transferencia de la información inter administrativa, podía vislumbrarse como un proceso complejo y turbio; “desde hace décadas, las Administraciones Públicas vienen haciendo un esfuerzo continuado por dotarse de tecnologías y sistemas, que permitan dar un mejor y mayor servicio a los ciudadanos y que hagan más eficaz y eficiente la gestión y el trabajo dentro de las organizaciones públicas. En el planteamiento de los servicios de administración electrónica, a estas consideraciones de

carácter fundamentalmente tecnológico hay que añadir otros aspectos, tales como: los procesos de cambio en la organización, el ordenamiento jurídico, las mayores demandas por parte de los ciudadanos y la necesidad, en general, de optimizar la productividad de las Administraciones Públicas, sobre todo en lo que se refiere a la gestión de recursos de información” [USERO Martínez, José Ángel & NAVARRA Lara, Pablo. P. 9]” (Mora 2010, Pp. 26-27).

De modo específico y en lo que se relaciona al Proyecto de Interoperabilidad del Estado Costarricense, la Ley N° 8220 y de forma más específica, su Reglamento, es un estandarte normativo de la simplificación de procesos administrativos y normas jurídicas complejas, que entraban el accionar de la Administración, postulados que lastimosamente, por diversos factores no han sido eficaces en nuestra Administración Pública -entre los que destaca la falta de voluntad política y administrativa-. En este sentido, este marco regulatorio se destaca por lo siguiente:

- Se establece como deber de las dependencias públicas, solicitar información a los ciudadanos sólo una vez para dar trámite a lo que

solicita, sin realizar nuevas excitativas posteriores para aportar nuevos documentos (Artículo 2 de la Ley N° 8220, en relación con el artículo 6 de la misma normativa). Igualmente se limita la cantidad de veces que una persona debe realizar un mismo trámite ante distintas instituciones pero con la misma finalidad, por lo que señala la obligación de las administraciones de coordinar entre ellas para consolidar la gestión en un sólo trámite, que debe realizarse una sola vez y ante una única instancia (Artículo 9 de la Ley N° 8220).

- El artículo 3 del Reglamento establece los principios informadores de la Ley N°8220, señalando lo siguiente:

“Artículo 3°—Principios generales. Todas las diligencias, actuaciones o gestiones que la Administración imponga a los particulares, se desarrollarán con arreglo a los siguientes principios:

a) Principio de Reglas Claras y Objetivas.

b) Principio de cooperación institucional dentro de las oficinas de una misma institución y de cooperación interinstitucional que rige las

relaciones entre los órganos y entes que conforman la Administración Pública.

c) Principio de presunción de buena fe, transparencia, economía procesal, legalidad, publicidad, celeridad, eficiencia y eficacia de la actividad administrativa”.

- La eficiencia, la simplificación normativa y de procesos, así como la eliminación de requisitos innecesarios son primordiales para el diseño de los trámites en la Administración, como bien lo recogen las siguientes disposiciones del Reglamento a la Ley N° 8220:
  - Artículos 4. Estructura de los trámites administrativos,
  - Artículo 5. Eliminación de requisitos,
  - Artículo 6. Principios de coordinación institucional e interinstitucional,
  - Artículo 17. Prohibición de duplicidad en la documentación,
  - Artículo 20. Presencia del administrado. del Reglamento, entre otras disposiciones.

Como fue indicado para el caso chileno, Costa Rica también ha reconocido formalmente el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con

la Administración Pública, en razón de haber suscrito la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, como un compromiso para el Estado Costarricense en el marco de la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno realizada en Santiago de Chile, en el mes de noviembre del 2007 y por ende ha asumido una obligación tanto política como jurídica para procurar y asegurar la posibilidad de una interacción real entre la Administración y los usuarios de sus servicios.

A pesar de lo anterior, la situación costarricense es distinta de la chilena, pues aun cuando cuenta con una legislación mucha más profusa y clara en cuanto a los deberes de simplificación y eficiencia en la gestión pública; el nivel de efectividad del que ha dotado el Gobierno de Costa Rica y en general, la aplicación efectiva por parte de la Administración Pública, de ese marco normativo que constituyen la Ley N° 8220 y su Reglamento, en relación con el bloque de legalidad administrativo y los principios constitucionales de eficiencia y buena administración, así como la incorporación de servicios públicos electrónicos es muy básica y de un desarrollo lento e incipiente.

Así como se manifestó la ausencia de integración de esfuerzos entre administraciones en el caso Chileno, muy a pesar de las grandes opciones y

potencialidades que ofrece la PISEE; en el caso de Costa Rica, el Proyecto de Interoperabilidad para el Sector Público del Gobierno de Costa Rica, se proyecta como una solución de grandes beneficios y que puede aprovecharse de las potencialidades que esa base jurídica le proporciona en este aspecto específico, pero que lamentablemente pasarán varios años para observar sus primeros avances significativos, en razón de encontrarse en la fase inicial y contemplarse un grado de avance especialmente lento, si se considera que sus primeros planteamientos se dan en el año 2008 y a la fecha no se ha ido más allá de las etapas de estudios de factibilidad administrativos y jurídicos, aunado al inventario de equipos del sector público en que se trabaja actualmente.

A pesar de lo anterior, es de gran relevancia resaltar que la Plataforma como tal, es una forma concreta de cumplimiento con el compromiso normativo que determina la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico de anterior cita, en específico en la busca de interoperabilidad y simplificación de procesos públicos, lo que en algún momento futuro permitirá materializar, desde el ámbito electrónico y con apoyo en iniciativas y políticas públicas de Gobierno Electrónico, los derechos de los ciudadanos contenidos en la Ley N° 8220 y su Reglamento, los cuales muestran especial similitud con los reconocidos por las legislaciones avanzadas en materia del derecho a relacionarse



electrónicamente con la Administración, únicamente que en su texto no se contempla tal claridad el impacto que el desarrollo tecnológico y la sociedad de la información habrían de tener sobre la materia en un período de tiempo relativamente corto después. Así, los artículos 2 y 9 de la Ley de referencia, a la letra disponen:

“Artículo 2º—Presentación única de documentos. La información que presenta un administrado ante una entidad, órgano o funcionario de la Administración Pública, no podrá ser requerida de nuevo por estos, para ese mismo trámite u otro en esa misma entidad u órgano. De igual manera, ninguna entidad, órgano o funcionario público, podrá solicitar al administrado, información que una o varias de sus mismas oficinas emitan o posean.

Para que una entidad, órgano o funcionario de la Administración Pública pueda remitir información del administrado a otra entidad, órgano o funcionario, la primera deberá contar con el consentimiento del administrado.

Quedan exceptuadas de la aplicación de este artículo las personerías

jurídicas”.

“Artículo 9º—Trámite ante una única instancia administrativa. Ningún administrado deberá acudir a más de una instancia, entidad u órgano público, para la solicitud de un mismo trámite o requisito, que persiga la misma finalidad. Las diferentes entidades u órganos de la Administración Pública que, por ley, están encargados de conocer sobre un trámite o requisito cuyo fin es común, complementario o idéntico, deberán llegar a un acuerdo para establecer un trámite único y compartido, así como la precedencia y competencia institucional.

De no llegarse a un acuerdo dentro de los tres meses siguientes a la publicación de esta Ley el Poder Ejecutivo, mediante decreto, procederá a regular el trámite, para lo cual contará con otros tres meses”.

En la misma línea de pensamiento, los numerales 7, 10, 11 y 13 del Reglamento a la Ley N° 8220, entre otros, ejemplifican el reconocimiento de derechos a los ciudadanos que, si se abordan con la mirada de la sociedad de la información del presente, pueden entenderse como un principio para dar

forma a un derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración. Las disposiciones señaladas a la letra dicen lo siguiente:

“Artículo 7º—Derechos de los ciudadanos. Los ciudadanos en sus relaciones con la Administración Pública, tienen los siguientes derechos:

a) Conocer en cualquier momento el estado de la tramitación de las gestiones o peticiones.

b) Identificar a las autoridades y al personal de las entidades u órganos públicos que tramitan su petición.

c) Negarse a presentar documentos no exigidos por disposición normativa, o que ya se encuentre en poder de la administración actuante, sea que refieren a un mismo trámite o para otros dentro de la misma entidad. Las diferentes entidades u órganos de la Administración Pública que por ley, están encargados de conocer sobre un trámite o requisito cuyo fin es común, complementario o idéntico, deberán llegar a un acuerdo para establecer un trámite único o compartido, delimitando claramente las competencias institucionales cuando éstas no estén

definidas en el resto del ordenamiento.

d) Tener acceso a los requisitos necesarios para la realización del trámite por medios escritos y digitales.

e) Obtener orientación e información acerca de los requisitos normativos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a las actuaciones o gestiones.

f) Exigir las responsabilidades de las entidades u órganos públicos y del personal a su servicio, cuando legalmente corresponda de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.

g) Ejercitar su derecho de petición de forma ágil y sin limitaciones”

“Artículo 10.—Presentación de documentos. Los particulares podrán presentar la información solicitada por la Administración, en formularios oficiales brindados por la Administración o mediante cualquier documento que respete integralmente, el contenido y la estructura exigidos en dichos formatos cuando así lo exija la normativa jurídica”.

“Artículo 11.—Sujeción a la ley y presentación única de documentos. Los órganos y entes de la Administración Pública sujetos a la aplicación del presente reglamento, no podrán exigir a los administrados documentos adicionales a los ya expresamente señalados por disposición legal y reglamentaria para un trámite determinado. El administrado deberá presentar por una sola vez, la información que requiera la Administración para la resolución de su trámite, salvo los casos en que alguno de los documentos se encuentren vencidos y sea necesaria su actualización para la resolución del trámite”.

“Artículo 13.—Obligación de tramitar las peticiones. En ningún caso las entidades, órganos o funcionarios públicos podrán rechazar ad portas las solicitudes presentadas por los administrados”.

Como es posible observar, se recogen en las normas jurídicas de cita, principios y propuestas que en el contexto de la actual sociedad de la información, serían luego desarrolladas en otras legislaciones incorporando el elemento tecnológico para su potenciación y efectividad -como el derecho a no presentar documentos e información más de una vez, cuando el ente

administrativo puede solicitar dichos datos a otras dependencias a quienes ya les consta dicha información; de igual manera que la obligación de integrar procesos administrativos entre instituciones, cuando varios trámites propendan a un sólo fin último, de modo que se brinde mejores servicios a ciudadanos y organizaciones del sector privado-, lo cual lamentablemente no ha sido posible lograr en Costa Rica a esta fecha, por lo que la realización plena del derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración en Costa Rica es algo que no se vislumbra en un futuro inmediato, sino que es probable que se de a un mediano o largo plazo.

En este punto es importante destacar la existencia de iniciativas que, aun cuando se presentan aisladas y que no han sido mayormente consideradas por los legisladores, como es el caso del Proyecto de Ley 17.046, para la promulgación de una Ley Marco sobre el Resguardo de la Neutralidad Tecnológica en el Gobierno Electrónico y los Derechos de los Usuarios, podrían ser positivas e incidir en la aceleración del proceso de reconocimiento del derecho a una verdadera y efectiva relación electrónica integral entre Administración y administrados, como reflejo de robustas estrategias y políticas públicas en el ámbito del Gobierno Electrónico.

Si bien lo explicado previamente respecto del avance que se presenta en Costa Rica hacia la pronta consolidación del derecho ciudadano a relacionarse electrónicamente con la Administración no presenta un panorama alentador, tampoco se considera justo juzgar con tal severidad la iniciativa de interoperabilidad en el sector público de Costa Rica respecto de su incidencia en la materialización del derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración, puesto que como ha sido de mención, el gran pecado cometido es su lento avance, pero por ahora no la seriedad y fundamentos técnicos, jurídicos y administrativos del proyecto -lo cual puede estar vinculado a factores de voluntad política en el impulso y fijación de prioridades, así como en un proceso de consolidación de la entidad rectora en materia de Gobierno Electrónico en Costa Rica, la Secretaría Técnica de Gobierno Digital, el que ha sido complejo hasta el último año-. De este modo, que el Proyecto se encuentre en sus etapas iniciales de planeamiento y desarrollo, tampoco plantea una situación desastrosa en el tanto la iniciativa tome nuevos bríos, de modo que alcanzar efectivamente la realización del derecho a vincularse electrónicamente con los entes e instituciones del Estado, a través de una plataforma que permita la transmisión electrónica de datos entre instituciones, si bien se observa lejano no se contempla como imposible.

En relación con lo anterior, es de relevancia resaltar que el Gobierno de Costa Rica cuenta con un portal web principal del Gobierno de Costa Rica (accesible en la dirección electrónica <http://www.gobiernofacil.go.cr/e-gob/weblinks/index.aspx>), a partir del cual es viable su utilización a modo de ventanilla única de servicios del Estado, la que interconectada con la plataforma de interoperabilidad, permitiría un amplio acceso a servicios públicos electrónicos y conforme a su desarrollo, coadyuvar a la plena satisfacción de los ciudadanos en su relación electrónica con la Administración. Al respecto, ya la Procuraduría General de la República de Costa Rica se ha referido a los sistemas de ventanillas únicas de servicios, a propósito de lo correspondiente a comercio exterior, a partir del cual ilustra el tema en los siguientes términos:

“El proceso de racionalización de la Administración Pública enfatiza en la eficacia y eficiencia administrativas, para lo cual se postula la simplificación de trámites. Uno de los mecanismos para lograr esa simplificación es el establecimiento de instancias únicas, encargadas de la tramitación de asuntos que involucran diversos organismos públicos y, por ende, distintas competencias, relacionadas entre sí en razón de su función o finalidad. Uno de los organismos encargados de ese trámite único es PROCOMER. (...)” (Procuraduría 2010a, P. 2).



“Se establece una ventanilla única de comercio exterior con el fin de centralizar y agilizar los trámites de importación y exportación. La función de PROCOMER es la de administrar el sistema de ventanilla única. Esta centraliza y debe agilizar los trámites de importación y exportación. Al hacer referencia a la centralización de trámites, el legislador está señalando que estos trámites de importación y exportación son competencia de diversos organismos públicos, no son propios y exclusivos del administrador. A través del sistema único, administrado por PROCOMER, se canaliza, centralizando los trámites de manera tal que el exportador o importador no tenga que dirigirse a diversos organismos para realizar los trámites relacionados con ese comercio exterior. Precisamente porque el objeto de la ventanilla única es centralizar trámites a cargo de diversos organismos, el legislador establece la obligación de que estos acrediten representantes con poderes de decisión a efecto de que se cumplan sus funciones. De no acreditarse funcionarios, lo procedente es la “delegación” de las atribuciones en los funcionarios de la ventanilla única.

(...) Con lo cual reconoce que se está en presencia de diversas

instancias públicas con competencia en materia de trámites de comercio exterior. De esa forma, se centralizan, agilizan, simplifican trámites que deben autorizar las diferentes instituciones públicas y se promueve el uso de medios electrónicos para tal efecto. Entre esas instancias públicas se encuentran el Ministerio de Comercio Exterior, el de Agricultura y Ganadería, el de Salud y el de Hacienda, así como PROCOMER.

(...)

Puesto que estamos en presencia de diversas competencias en materia de comercio exterior a cargo de diferentes órganos, puede considerarse que el sistema de ventanilla única implica por sí mismo un mecanismo de coordinación de diversos organismos con competencia en ese ámbito” (Procuraduría 2010a, Pp. 4-5).

De la cita anterior, se observa la clara vinculación que los sistemas de ventanilla única de servicios tienen con la simplificación normativa y de procesos públicos. De este modo, al apoyarse un sistema como el explicado en una plataforma de interoperabilidad, su potencial desarrollo y los beneficios que de esta combinación se pueden derivar generan grandes expectativas en los ciudadanos y la propia Administración Pública.

A pesar de lo anterior, la realidad es que en el portal del Gobierno Costarricense mencionado con anterioridad, en la actualidad se ofrece a través de este aproximadamente quince vínculos a trámites públicos -esto según revisión realizada por quien escribe, el día 21 de agosto de 2010-, pero algunos de estos remiten a consultas de información, no a la realización propiamente de un trámite o la gestión de un servicio público electrónico. Es definitivo que la expectativa de los usuarios y de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital, es que con la puesta en marcha de la plataforma de interoperabilidad el portal del Gobierno de Costa Rica se convierta en la vía de acceso de todos los ciudadanos y organizaciones que requieran servicios del Estado a concretar estos electrónicamente y posteriormente, a consolidar el espectro de facultades que componen el derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración, de una forma plena y satisfactoria para el bienestar general.

Una buena propuesta para este fin se observa en lo planteado en el artículo 4 del Proyecto de Ley 17.046 antes comentado, en el cual bajo la denominación de "Alcances" en la Sección titulada "Gobierno Electrónico", se realiza un esbozo de algunas facultades que ostentarían los usuarios en su relación electrónica con la Administración, la cual si bien podría quedarse corta, es ya una señal positiva en la búsqueda del reconocimiento del compromiso adquirido

por Costa Rica conforme a la Carta iberoamericana de Gobierno Electrónico. El artículo 4 en mención propone en su redacción lo siguiente:

“ARTÍCULO 4.- Alcances .

Denomínase Gobierno Electrónico el conjunto de servicios y actividades públicas que se realicen por medios digitales, electrónicos y telemáticos. Los administrados que accedan a tales servicios tendrán los mismos deberes y derechos, relativos al servicio equivalente que se preste dentro de la dependencia física, salvo las excepciones que se enumeran a continuación:

a) Cuando la Administración proceda a guardar información capaz de identificar al administrado del servicio, por ejemplo, el uso de claves o de la dirección de Internet desde donde se realice la transacción; estos datos deberán ser indicados expresamente por el usuario y la Administración deberá facilitarle, en el mismo medio, las políticas de resguardo de tal información. Las políticas deberán aclarar por lo menos, el tiempo máximo durante el cual la Administración resguardará en sus bases de datos tal información, y los propósitos para los cuales será

usada.

b) Cuando la prestación de servicios dentro del Gobierno Electrónico implique el trasiego de información sensible para el usuario, la Administración deberá proveer los mecanismos de cifrado y seguridad de dicha información, tanto en la fase transaccional como en su resguardo dentro de la base de datos.

Todo usuario tiene derecho a conocer los mecanismos de seguridad utilizados en la gestión de sus datos. Solamente podrá omitirse información que ponga en riesgo los esquemas de seguridad; tal omisión deberá ser aprobada por un acto del jerarca de la institución.

c) La Administración deberá procurar el acceso continuo a los servicios brindados electrónicamente; además, deberá procurar un mecanismo de acceso único, que enliste y direcciona todos los servicios prestados.

d) Todo servicio electrónico deberá tomar las mejores medidas disponibles en el mercado, con el fin de facilitar el acceso a las personas con discapacidad.

e) Toda administración tendrá la obligación de prestar sus servicios mediante Gobierno Electrónico” (Proyecto 2008, Pp. 7-8).

De la propuesta normativa antes transcrita, es de interés resaltar para este apartado lo enunciado en el inciso c), al señalar como una obligación de la Administración el “procurar el acceso continuo a los servicios brindados electrónicamente; además, deberá procurar un mecanismo de acceso único, que enliste y direcciona todos los servicios prestados”, en el tanto se insiste no sólo en la prestación de servicios públicos electrónicos sino en la existencia de un punto único de acceso a estos, es decir, un sistema de ventanilla única de servicios electrónicos.

En este orden de ideas, lo importante es señalar que en su futuro desarrollo, para la prestación buena gestión administrativa y prestación de servicios públicos en el ámbito electrónico y en especial, el rol que el Proyecto de Interoperabilidad para el Sector Público Costarricense deberá jugar en relación con estos principios, en la búsqueda de garantizar el derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración, deberán de considerarse las siguientes recomendaciones:

- Modernizar y ampliar los derechos reconocidos en la Ley N° 8220 y su Reglamento, contemplando la incorporación de tecnología en los procesos administrativos y la posibilidad de trascender de un gobierno electrónico informacional, a uno que ofrece servicios públicos electrónicos integrados y eficientes. Lo anterior se puede lograr a través de una modificación parcial o la derogación total de la norma legal referida, para ser remozada en una nueva legislación que recoja los valiosos aportes de estas normas vigentes, añadiendo a estas la interoperabilidad y la obligación de los servicios electrónicos integrados, así como el reconocimiento de los derechos de los usuarios en su interacción con la Administración -ciudadanos y organizaciones del sector privado-, en el marco de la sociedad de la información (En esta misma línea de pensamiento, es posible rescatar aportaciones y planteamientos importantes como los que plantea el Proyecto de Ley 17.046, para la promulgación de una Ley Marco sobre el Resguardo de la Neutralidad Tecnológica en el Gobierno Electrónico y los Derechos de los Usuarios, así como la legislación comparada de la Unión Europea, la Ley de Administración Electrónica Española, las diferentes ordenanzas, decretos y demás normativa

dictada por el Gobierno de los Estados Unidos de América en materia de “Open Government”, entre otras).

- Establecer la prestación de servicios públicos electrónicamente como una obligación de los órganos e instituciones de la Administración Pública Costarricense, la cual se garantizará como un derecho exigible en favor de los usuarios de estos -ciudadanos y organizaciones del sector privado-, sin ningún tipo de discriminación tecnológica, para lo cual su funcionamiento se basará en la utilización de estándares abiertos y la interconexión a la Plataforma de Interoperabilidad.
- Los usuarios podrán decidir mediante que canal electrónico disponible interactuarán con la Administración, sin perjuicio de cambiar su elección o preferir también continuar o volver la relación presencial por soportes físicos; evitando así también cualquier tipo de discriminación entre los usuarios según sean sus necesidades y preferencias tecnológicas o no.
- Confirmar el derecho de los usuarios de negarse a presentar información ante las instancias de la Administración que ya ha facilitado o que ya consta ante otra u otras administraciones, la cual se podrá procurar a través de una solicitud de datos a través de la Plataforma de Interoperabilidad -la cual deberá por supuesto de



respetar todas las regulaciones y derechos de las personas en materia de autodeterminación informativa y protección de datos personales, ya previamente explicados en un apartado anterior-.

- Desarrollar aplicaciones informáticas que permitan no sólo el acceso a los servicios públicos electrónicos de manera interoperable, sino que también incorporen mecanismos de identificación y autenticación confiables -como la firma digital-, así como medidas y protocolos de seguridad de la información que aseguren la integridad de esta y de la infraestructura tecnológica de la Administración, de igual forma que tutelen la privacidad y confidencialidad de los datos de los ciudadanos.

Las normas jurídicas antes mencionadas, dotarán al Ordenamiento Jurídico Costarricense de un sustento para reconocer plenamente un derecho a relacionarse electrónicamente con la administración, de modo que en un futuro sea posible tener como satisfechos los derechos a la información, de petición y acceso a los servicios públicos en el ámbito electrónico, de una forma segura y eficiente, sin discriminaciones de ningún tipo -basado en la utilización de estándares abiertos-.

**3.1.3. El equilibrio en la ponderación de las potestades públicas frente a los derechos informáticos de los ciudadanos (derecho a relacionarse electrónicamente frente a la autodeterminación informativa).**

Como se ha podido concluir de los apartados anteriores, el intercambio electrónico de datos dejó de ser simplemente una actividad lucrativa o un mecanismo para agilizar las tareas encargadas a la Administración Pública, para convertirse en una necesidad y elemento fundamental en la dinámica de la Sociedad de la Información, pues si la información no fluye ágilmente a través de las redes de comunicación, las tecnologías pierden su efecto masivo y generador máximo de eficiencia -en cuanto a velocidad en el acceso a la información y facilitador para brindar respuestas oportunas-. Esto es plenamente aplicable al funcionamiento del sector público, en especial si se consideran posibilidades de integración de procesos y servicios públicos como las plataformas de interoperabilidad, por lo que imperativamente debe ser considerado en la formulación de políticas de Gobierno Electrónico.

Ahora bien, debe también recalcarse que la transmisión electrónica de información entre dependencias públicas o entre estas y sus colaboradores, debe realizarse en el máximo respeto de los derechos de los ciudadanos

-usualmente titulares de la información que se transmite-. En este sentido, como se ha explicado ampliamente, existen dos principales vertientes de derechos que tutelar en el traslado de datos por dependencias públicas, por un lado el derecho fundamental a la autodeterminación informativa y la protección de datos personales; por el otro, el derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración -o en países como Chile y Costa Rica, donde su extensión plena no se alcanza aún, al menos la garantía de acceso a servicios públicos electrónicos eficientes-.

Estos derechos, ambos con orígenes y tintes constitucionales, en mayor y menor medida, se constituyen en las dos caras que hoy en día nos presentan los derechos de las personas frente a la Administración Pública, en el marco de la Sociedad de la Información; ambas facetas viven en un constante pulso y equilibrio, se trata en los dos casos de derechos igualmente exigibles ante los órganos y dependencias públicas en el manejo de sus sistemas de información, pues es complejo afirmar que uno no es más importante que el otro, por lo que en los inevitables casos en los que surja una colisión entre derechos ciudadanos, la prevalencia de uno sobre el otro deberá valorarse por el operador jurídico para cada caso, en especial cuando se involucren valores constitucionales contrapuestos, ante lo cual se requiere coordinar y acoplar

estos.

En un sentido similar al anterior, únicamente que con referencia a la relación entre interoperabilidad y derecho a la información, el profesor Delpiazzo manifiesta lo siguiente:

“Bajo una perspectiva general, la cuestión no es novedosa sino que plantea -en nuevos términos- el viejo dilema de si los derechos humanos entran o no en colisión, temática que enfrenta al menos dos visiones: la de quienes sostienen el “conflictivismo” entre los derechos y la de quienes, en cambio, postulan el “coherentismo” o compatibilidad de los derechos, procurando su armonización” (Delpiazzo 2010, P. 9).

“En todo caso, puede ser un método idóneo de interpretación constitucional empleado en la resolución de los supuestos conflictos entre derechos, el denominado “balancing test” o ponderación de los derechos aparentemente enfrentados.

Según se ha dicho, “Los expositores de esta tesis procuran sopesar los derechos en juego. El punto de partida radica en considerar que todos

los derechos y bienes son iguales y equivalentes entre sí, por lo que se impone una necesaria y casuística ponderación. Por regla general, los partidarios de esta tesis no proporcionan criterios para realizar la ponderación” [Eduardo Esteva Gallicchio - “Los conflictos entre el derecho a la información y el derecho al honor en el Derecho comparado”, en Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo (Montevideo, 2002), Año I, No 1, pág. 92 ]” (Delpiazzo 2010, P.10).

“A modo de conclusión, es preciso afirmar el equilibrio como solución y como comportamiento debido de las Administraciones, tanto desde el punto de vista sustancial como instrumental.

Sustancialmente, la circulación de información entre las Administraciones y su acceso amplio por los habitantes (en ejercicio de su derecho de acceso) debe referir a la información pública, mientras que, al revés, la protección de la privacidad de las personas obligará a las Administraciones a cautelar la información privada referente a ellas. (...)

Por otra parte, instrumentalmente, la interoperabilidad debe ser funcional a la información pública de que disponen las Administraciones pero

puede conspirar contra la privacidad si se extiende sin más a la información privada de cada individuo que esté en poder de aquellas.

Lo que subyace a la cuestión planteada es la calidad del Estado de Derecho, al que todos debemos el aporte de nuestro esfuerzo y sin cuya plena vigencia y perfeccionamiento cotidiano vano es pensar en la tutela de los derechos fundamentales de última generación” (Delpiazzo 2010, P. 13).

De conformidad con lo anterior y teniendo claro que cuando se presentan discordancias entre dos o más derechos en el marco de la transmisión interoperable de información entre dependencias públicas, deberá analizarse caso por caso las posibles soluciones aplicables; corresponde delimitar bajo que parámetros se realizará esa valoración y acoplamiento, por ende definir que principios serán los que regirán en condiciones de normalidad el traslado de información referido. Así las cosas, hay que entender que las potestades de la Administración Pública, en el marco del Gobierno Electrónico y específicamente para el intercambio electrónico de datos a través del esquema de plataformas de interoperabilidad, para efectuarse de forma ajustada a los derechos de los usuarios de los servicios públicos, debe limitarse y regularse por los siguientes

aspectos:

- Análisis de las competencias y finalidades de los organismos públicos y sus colaboradores del sector privado, para transmitir o recibir determinada información que se utilizará en cada trámite o gestión -en especial cuando involucra datos sobre personas físicas o ha sido definida como confidencial- y finalidades. Para estos efectos deberá diseñarse un esquema de datos acorde a la estructura de interoperabilidad, que permita el desarrollo de mecanismos informáticos que regulen en cada situación particular las autorizaciones de acceso de funcionarios y dependencias a la información, la cual deberá haberse clasificado previamente.
- La integración de los procesos públicos no sólo enmarca un deber jurídico de coordinación interadministrativa -el cual se desarrollará en apartados posteriores- y de simplificación procedimental, sino en un imperativo de garantizar los más altos grados de eficiencia en la prestación de los servicios públicos, de modo que es opinión de quien escribe que existe una obligación de la Administración Pública de integrar electrónicamente sus procesos y servicios públicos comunes entre entidades, propendiendo a través del uso de la tecnología, a

brindar de la mejor forma que esté a su alcance las prestaciones que ofrece a sus usuarios, sin ningún tipo de discriminación hacia ellos -lo que desde la perspectiva informática, se garantiza por la utilización de estándares abiertos-. Para llevar esta labor a cabo, se erigen las Plataformas de Interoperabilidad como la herramienta que más eficazmente permite el logro de la integración, incorporando por supuesto, mecanismos que aseguren la integridad de los sistemas y la privacidad de la información reservada, conforme a lo dicho en el punto anterior.

- Muy vinculado a lo señalado previamente, la Administración Pública debe garantizar el acceso, la continuidad y eficiencia de los servicios públicos, buscando siempre el mayor beneficio para sus usuarios y el mayor logro del bienestar general en la sociedad. Por ende, al contar hoy en día con aplicaciones tecnológicas que facilitan cada día más la vida de las personas, es un deber de la Administración ofrecer servicios públicos electrónicos en el marco de eficiencia señalado, para lo cual debe considerar la integración de procesos y medidas que aseguren la integridad y confidencialidad de la información reservada; sin descartar per se la posibilidad de prestar físicamente los servicios



para aquellas personas que prefieran continuar recibiendo los servicios por esa vía.

- Como una continuación de la integración de procesos y la búsqueda de mayor eficiencia en los servicios electrónicos de la Administración, se encuentra como opción la simplificación de procesos -a través del rediseño de estos, con la consecuente revisión normativa y eliminación de requisitos que no aportan valor agregado-, así como la posibilidad de interconectar la plataforma de interoperabilidad con los sistemas de ventanilla única de servicios, que aseguran que el usuario entregue sólo una vez su información, se vincule a través de un único punto de acceso electrónico con la Administración sin requerir servicios en distintos portales de dependencias, entre otros.

Como ha sido expuesto, todos los factores anteriores permitirán potenciar los derechos electrónicos de los ciudadanos y de cualquier organización que utilice las prestaciones de la Administración, en un ambiente de interoperabilidad y privacidad de la información y seguridad de los sistemas, para lo cual se considera la infraestructura de interoperabilidad como el elemento basal que integra todos los demás aspectos a su alrededor. Lo anterior, también acerca un

paso más a los ciudadanos a alcanzar la consolidación del derecho a vincularse electrónicamente con la Administración -contraparte del Gobierno Electrónico como política pública gubernamental-, aspiración que para su plena concreción debe incorporar una mayor transparencia en la actuación y rendición de cuentas públicas, así como la esencia de los mecanismos electrónicos de participación ciudadana en el gobierno -para lo cual tendencias como el “*Open Government*” deben ser seguidas de cerca en el futuro próximo-.

### **3.2. Visión de la plataforma integrada desde la relación entre la Interoperabilidad, el Derecho Público y la Administración Pública.**

En la presente sección se abordará los temas relativos a la interrelación entre la Interoperabilidad y el Derecho -comprendiendo sus aspectos técnicos-semánticos, organizativos y de gobernanza-, específicamente desde la perspectiva del Derecho Público y de la Administración del Estado, pues una vez superado el tema de las implicaciones de la plataforma respecto de los principios constitucionales y los derechos de los ciudadanos, corresponde ahora adentrarse en los ámbitos propios del Derecho Administrativo, en lo que atañe a aspectos más específicos como: la definición de las competencias y el deber de

coordinación de los órganos de la Administración para interoperar como concreción del principio constitucional de eficiencia; el régimen jurídico e institucionalidad de la interoperabilidad, a través de la oficialización de la base técnica que le da sustento -diseño, funcionamiento y determinación de normas técnicas para interoperar a partir de estándares tecnológicos abiertos-, mecanismos y medidas para garantizar la integridad de los datos, su confidencialidad, al igual que la seguridad y autenticación de los involucrados en los sistemas informáticos e infraestructura de las plataformas; y las posibilidades de la estructura de gobernanza y gestión de las plataformas, en tanto potencien el desarrollo de la interoperabilidad en el Gobierno Electrónico.

En apoyo de las ideas anteriores, el español Valero Torrijos indica que:

“...el alcance de la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación al procedimiento administrativo nos enfrenta ante un desafío de enorme trascendencia para el logro de la eficacia constitucionalmente reclamada para la actividad administrativa, al mismo tiempo que plantea retos de gran calado que han de abordarse desde la precaución con que debe enfrentarse la modernización técnica de una actividad fuertemente formalizada y, como no podía ser de otra manera,

desde la necesidad de adaptar una institución tan relevante a los medios y técnicas generalmente aceptados en el normal desenvolvimiento de las relaciones socio-económicas. En definitiva, como advierte GALINDO, la Administración electrónica sólo será posible en la medida que en el uso de medios telemáticos se satisfagan las exigencias procedimentales con al menos las mismas garantías que cuando la relación tenga lugar presencialmente” (Valero 2004, P.19).

En relación con lo anterior, para ilustrar la temática respecto de la que se emprende análisis y detalle, el Profesor Víctor Rafael Hernández-Mendible explica lo siguiente:

“Señala Castells Arteché, siguiendo a Parejo Alfonso, que si la reforma administrativa supone el perfeccionamiento y la mejora a realizar en la organización, el procedimiento, la función pública y la jurisdicción contencioso-administrativa, es decir, de la Administración como sujeto que actúa en desarrollo de la actividad administrativa y del interés general del cual es vicaria; y de la Administración como sujeto sometido a control jurisdiccional, entonces debe considerarse que toda reforma, debe iniciarse a partir de la informática.

La rama Ejecutiva del poder público mediante los reglamentos, demás actos normativos y los actos administrativos individuales debe completar la regulación jurídica destinada a garantizar la efectiva y plena operatividad de la informática y las telecomunicaciones, en el desarrollo de la actividad administrativa formal.

Además, el Ejecutivo debe establecer con precisión cuál será su política informática, tanto en la actividad de gobierno como en la actividad de la Administración Pública. La definición de las adecuadas políticas públicas, permitirán definir las relaciones entre el gobierno y la Administración Pública con los particulares.

Las razones que justifican el diseño de políticas destinadas a determinar el uso de las nuevas tecnologías, en el ámbito ésta, son fundamentalmente dos:

A. La Administración Pública tiene un rol protagónico en el desarrollo social, dada su cada vez mayor participación en la vida diaria. De allí la importancia que tiene la definición de una política

de implementación tecnológica de la Administración Pública, pues la misma puede dar el impulso necesario al desarrollo tecnológico del resto de la sociedad.

B. Las condiciones de funcionamiento interno de la Administración Pública, requiere de una reorganización mediante la implementación de un nuevo modelo organizacional, que garantice una mayor eficiencia y eficacia, así como la participación efectiva de los particulares. Ello se puede alcanzar mediante un proceso de transformación en la gestión pública, que suponga una verdadera gerencia pública, la implementación de las nuevas tecnologías, así como la reforma política, jurídica y cultural en la forma tradicional de funcionamiento de la Administración Pública” (Hernández-Mendible 2000, Pp. 207-208. En relación con lo indicado por el autor, es importante también considerar “los principios generales de acceso a los servicios públicos electrónicos seguros” enumerados por Ticona 2008, como garantías que debe incorporar la Administración para alcanzar un desempeño exitoso en el ofrecimiento de servicios públicos electrónicos).

### **3.2.1. Regulación jurídica de la interoperabilidad: normas técnicas, estándares abiertos y de seguridad de la información para el funcionamiento de las Plataformas Integradas de Servicios Electrónicos.**

En este punto de la investigación, corresponde recordar que cuando se hace referencia a la interoperabilidad en el ámbito tecnológico, se hace mención a aquella característica o habilidad que tiene un determinado dispositivo o sistema tecnológico para entenderse o acoplarse con otros desarrollos técnicos sin importar su origen o creador. La interoperabilidad significa entendimiento, coordinación y colaboración. Esta capacidad se potencia más allá del ámbito tecnológico propiamente, a niveles de integración administrativa, estandarización semántica y aspectos de regulación jurídico-política (Al respecto ver el apartado 1.1. del Capítulo 1 de esta Investigación, sobre Interoperabilidad, en la que se profundiza sobre este concepto y sus características).

En relación con los niveles enumerados anteriormente -los cuales han sido previamente explicados-, corresponde señalar que para lograr el funcionamiento pleno de la interoperabilidad en una tecnología o sistema de

información, se requiere que esta inicie en un nivel base de estandarización técnica y semántica, para luego pasar al nivel de interoperabilidad administrativa -la cual se fundamenta en el análisis y rediseño de procesos para su simplificación, en la búsqueda de mayor eficiencia en las organizaciones- y finalmente, concluir con un eje de gobernanza que se relaciona con los anteriores en el tanto se refiere a los mecanismos y controles que impone la regulación jurídica y política a la gestión de un sistema de interoperabilidad.

#### **3.2.1.1. Regulación de normas técnicas por parte del Estado y su impacto sobre la Interoperabilidad en el Sector Público.**

Al plantear el tema de la regulación de la interoperabilidad como factor tecnológico en el desarrollo de una sociedad, corresponde dirigir las miradas hacia los siguientes cuestionamientos: ¿existe una vinculación entre el desarrollo tecnológico y el derecho? ¿Se requiere regular la interoperabilidad como elemento de la incorporación de tecnología, en especial en el ámbito del gobierno electrónico? A lo anterior es posible intentar una respuesta, partiendo del concepto de norma técnica y el papel que estas desempeñan a nivel social:

“Como hemos señalado la normalización encuentra su expresión en la norma. Esta consiste en una especificación técnica que adquiere, por



decirlo de algún modo, valor normativo en el ámbito normalizador. Efectivamente, los requisitos técnicos que debe satisfacer un producto, proceso o servicio constituyen especificaciones técnicas que pueden ser una norma, parte de una norma o ser independiente de una norma. Por su parte, en la vigente Ley de Industria el concepto de norma técnica viene definido en su artículo octavo, apartado tercero, del modo siguiente: *“Norma: La especificación técnica de aplicación repetida o continuada cuya observancia no es obligatoria, establecida con participación de todas la partes interesadas, que aprueba un Organismo reconocido, a nivel nacional o internacional, por su actividad normativa”*. Una definición muy similar la encontramos en la Directiva 98/34/CE, de 22 de junio, cuyo Artículo 1.4 entiende por norma *“una especificación técnica aprobada por un organismo reconocido de actividad normativa para aplicación repetida o continua, cuya observancia no es obligatoria (...)”*. Además, la norma puede ser internacional, europea o nacional, según cual sea el ámbito de actuación del organismo de normalización.

El establecimiento de una norma técnica responde a una realidad objetiva definida a partir de tres elementos: (1) ciencia, (2) tecnología y (3) experiencia. La norma técnica debe, pues, tener un fundamento

científico, ser técnicamente viable y contar con un mínimo arraigo en la realidad económica e industrial. En consecuencia, el consenso y no la imposición es la nota característica de la norma técnica” (Tarrés 2003, Pp. 232-233; resaltado es del original).

Ahora bien, conforme la concepción explicada podría surgir la interrogante sobre qué consecuencias jurídicas efectivas tienen entonces las normas técnicas y cuáles serán sus efectos, en este caso, para la Administración Pública en el marco de una plataforma de interoperabilidad, que como cualquier otra iniciativa en el sector público deberá apegarse y regirse por el principio de legalidad administrativa. En torno al primer aspecto, para conocer los efectos jurídicos de las normas técnicas, debemos referirnos primero a su naturaleza según el derecho, lo que según el propio profesor Tarrés debe entenderse de la siguiente manera:

“Como principio debe considerarse que las normas técnicas no tienen el carácter de normas jurídicas. Esto es así por cuanto sus instancias creadoras, las asociaciones de normalización, carecen de *potestas normandi*, no pudiendo establecer disposiciones cuya ejecución sea

obligatoria para sus destinatarios ni exigir de modo coactivo su cumplimiento (...).

El Estado goza bajo reconocimiento constitucional del monopolio de producción jurídica, lo cual hace imposible poder considerar como jurídicas aquellas normas elaboradas por otras organizaciones situadas en otro nivel que no sea el estrictamente estatal, como es el caso, por ejemplo, de los organismos privados de normalización (...).

Por otro lado, al examinar la naturaleza de las normas técnicas es necesario hacer referencia a su contenido normativo. Ya hemos advertido que las normas elaboradas por los organismos de normalización no se circunscriben a un contenido de base científica o técnica; las normas técnicas no sólo se limitan a una descripción de realidades fácticas, como son los resultados causales o las reglas de la experiencia de la ciencia y la técnica, ni tan siquiera las normas técnicas se limitarían a una prognosis experta. Las normas técnicas contienen auténticos deberes de conducta, es decir regulaciones normativas. Las normas técnicas son, pues, reglas de conducta (Sollenssaätze), son normas pero no normas jurídicas, sino normas de otro ordenamiento dotado de

sustantividad propia” (Tarrés 2003, Pp. 232-233; resaltado es del original. Cabe aclarar que para efectos de esta investigación, al decir de Tarrés sobre “asociaciones” u “organismos de normalización”, se entiende cualquier entidad que emite normas o estándares técnicos o científicos, pero sin necesidad de que estos cuenten con un reconocimiento oficial por parte de los Estados, sino que se consideran principalmente desde la perspectiva de su credibilidad y prestigio dentro de la comunidad de conocimiento en la que se desenvuelven).

Queda claro del texto transcrito que las normas técnicas no son normas jurídicas y mucho menos dictadas por órganos estatales, sino que son emitidos por organizaciones propias del sector privado, mediante mecanismos propios de la autorregulación (Al respecto véase también Esteve 2002, P. 92). Esta última se entiende como el proceso mediante el cual individuos o agrupaciones se someten voluntariamente al cumplimiento de una serie de reglas, en este caso técnicas, con el fin de alcanzar un objetivo determinado -para nuestro caso, la interoperabilidad tecnológica-.

Dicho esto, corresponde entrar en el examen del segundo aspecto en discusión: si bien se entiende que se trata de normas propiamente dichas, pero

de orden técnico no jurídico, ¿de qué modo es posible conferirles validez y eficacia jurídica? Sobre este punto, el profesor José Esteve Pardo, señala la existencia de dos mecanismos: la remisión normativa, es decir la adopción mediante un acto administrativo general (decreto, reglamento, directriz, etc.) de lo dispuesto en la norma técnica que se reconoce y valida para conferirle efectos jurídicos; o bien mediante la habilitación subjetiva, según la cual se concede determinado valor jurídico a las normas técnicas que dicte un determinado ente de normalización sobre una materia o área del conocimiento específica. Para los efectos de las iniciativas que se enmarcan en el Gobierno Electrónico, pareciera que la mejor alternativa para garantizar la conformidad con el principio de legalidad y su cumplimiento obligatorio por las dependencias de la Administración Pública, lo es el mecanismo de remisión de las normas entre ambos sistemas normativos, el técnico y el jurídico -sin que esto conlleve descartar la posibilidad de la habilitación subjetiva, pues es una alternativa que podría explorarse a futuro en el contexto de la Administración Pública latinoamericana-. En esta línea, el profesor Esteve ejemplifica el mecanismo de remisión al Orden Jurídico, señalando lo siguiente:

“La vía de la remisión recepticia implica la plena integración del resultado de la autorregulación -normalmente se trata de normas técnicas- en el

Ordenamiento Jurídico. A partir de entonces resulta de plena aplicación el régimen de vigencia, modificación o derogación propio de las normas jurídicas. La total incorporación a la órbita pública supone, pues, el abandono del marco propio de la autorregulación, dominado por el Derecho privado y por la voluntariedad en la observancia de las referencias que ofrece, como puedan ser -por seguir con el ejemplo- las normas técnicas, en modo alguno obligatorias salvo, precisamente, en el caso de que en virtud de una precisa y nominada remisión se produzca su incorporación al Ordenamiento” (Esteve 2002, Pp. 154-155).

Conforme a los razonamientos explicados, es preciso analizar el caso de la interoperabilidad en el entorno tecnológico, pues este fundamenta la capacidad de entendimiento y coordinación entre procesos, dispositivos, entes, etc; en la determinación de estándares de funcionamiento. Estos estándares, como se ha mencionado reiteradamente, son reglas o parámetros que determinan las condiciones en las que dos partes -entidades o tecnologías- se comunicarán, transmitirán información, integrarán procesos, entre otras posibilidades. De este modo, en criterio de quien escribe y a la luz de las ideas hasta aquí explicadas, que se considera que mayoritariamente los estándares de interoperabilidad ostentan el carácter de normas técnicas y por ello, es que los procesos de

normalización técnica juegan un rol clave en el funcionamiento de la interoperabilidad, en el tanto buscan la unificación de criterios para funcionar coordinada y eficientemente.

Esta relevancia la destaca el profesor Esteve, al mencionar el ejemplo de lo acontecido en el proceso de normalización técnica en el marco de la regionalización ejercida a través de la Unión Europea, señalando que: "...es un fenómeno mucho más reciente el que ha conferido a las normas técnicas su incuestionable relevancia. Se trata del rápido proceso de unificación, procedimentalización y racionalización que se ha registrado en los últimos años, un proceso incentivado y auspiciado por los Estados y más aun, si cabe, por la Unión Europea. La lógica pretensión desde las instancias europeas es la unificación de normas técnicas: que en toda Europa sólo exista una única norma técnica en cada sector, subsector o producto, Un objetivo imprescindible para la formación de un verdadero mercado único en el que los productos y piezas respondan a una misma definición normativa y resulten perfectamente intercambiables. La propia Unión Europea intentó acometer ese proceso de normalización técnica pero pronto se percibió que era un objetivo inalcanzable por la diversidad, especialidad y complejidad misma de los sectores. Por eso la Unión Europea cambió su estrategia con el llamado *nuevo enfoque*, confiando

que ese proceso de normalización sea desarrollado por instancias privadas con el apoyo y los incentivos de las instancias europeas para conseguir la unificación normativa” (Esteve 2002, P. 116; resaltado es del original).

Como bien se observa del ejemplo europeo, la estandarización de procesos es de gran importancia en el desarrollo tecnológico, lo cual se aplica plenamente en la temática de interoperabilidad y a lo interno de las Administraciones Públicas también, por lo que estas deben entender el valor que la implementación de normas técnicas reconocidas conlleva para su mejoramiento y modernización; bien sea a través de autorregulación oficializada en la habilitación a entidades de gestión privadas, gremiales o ligadas al ámbito académico para dotar de fuerza jurídica sus criterios, o bien mediante el dictado de normas jurídicas a nivel estatal, que reconozcan valor coercitivo y exigible a determinados estándares referidos desde el Ordenamiento Técnico, en el marco de las políticas públicas de gobierno electrónico.

Ahora bien, se debe ser claro que las normas técnicas sobre interoperabilidad, que han sido examinadas con anterioridad en su relación con el Ordenamiento Jurídico, desde una perspectiva propia del área de la Administración Pública deben cumplir con otro objetivo adicional, como lo es



garantizar el equilibrio entre los principios de eficiencia y de legalidad en una gestión administrativa que se realiza mediante procesos integrados. En este sentido, cabe recordar que la interoperabilidad entre sistemas y desarrollos tecnológicos debe apegarse al respeto de los dos valores jurídicos señalados, a saber: a) la eficiencia en la gestión pública, de modo que sea piedra angular en el diseño y estructuración de sistemas de servicios públicos electrónicos integrados, con el objetivo de alcanzar la satisfacción plena de los usuarios, y b) en el cumplimiento de la finalidad anterior, ajustarse al principio de legalidad administrativa y por ende, nunca vulnerar con sus iniciativas y actuaciones, los derechos que los ciudadanos y organizaciones privadas puedan ostentar, los cuales se puedan ver en peligro a partir del carácter invasivo y masificador que la tecnología tiene respecto de las personas, sus vidas y sus actividades cotidianas.

Lo anterior ilustra porque la incorporación de tecnología y la interoperabilidad en específico -a partir de preceptos legales como el deber de coordinación interinstitucional y los principios de eficiencia-eficacia que obligan a la Administración Pública-, se convierten en una encrucijada para el sector público, pues le coloca entre dos barreras de fuego en un pasaje estrecho, de modo que no puede obviar su obligación de interoperar para mejorar los

servicios que brinda, en un marco libre de discriminaciones; pero tampoco puede hacerlo descuidando los derechos a la autodeterminación informativa, protección de datos personales y reservados, o al derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración, todas prerrogativas que asisten a las personas frente al Estado.

Ante esta situación es que los estándares de interoperabilidad -concebidos ahora con claridad desde su carácter de normativa técnica-, se presentan como la solución para asegurar el equilibrio entre las divergentes posiciones explicadas; para lo cual la primera herramienta a mano lo es el reconocimiento de valor jurídico -por ende obligatorio y exigible-, a nivel de la Administración Pública y sus procesos, con el fin de generar una efectiva promoción y funcionamiento interoperable en los servicios públicos.

### **3.2.1.2. Definición de estándares técnicos y semánticos para el funcionamiento de plataformas integradas de servicios electrónicos de la Administración Pública.**

Tal como se ha explicado, la interoperabilidad se basa en la habilidad de entendimiento, coordinación y colaboración. Para que esta pueda alcanzarse adecuadamente y sin ningún tipo de discriminaciones en las administraciones

públicas -como bien se refleja de los derechos fundamentales de los usuarios, recogidos en Constituciones Políticas e instrumentos de Derechos Humanos alrededor del mundo para cobijar a las naciones democráticas-, las normas técnicas que se utilicen como base de los procesos tecnológicos relacionados con interoperabilidad deben ser catalogados en el ámbito de los estándares abiertos (sobre este tema, ver el Capítulo 1, apartado 1.1.5 de este documento, sobre Utilización de estándares abiertos como presupuesto del desarrollo de la interoperabilidad, Pp. 50-58).

En este sentido, cabe reiterar el concepto de estándares abiertos, que con Salas se ha definido como: *“una norma técnica de tipo público, preferentemente gratuita o de bajo costo, que ha sido creada para que se respete un proceso convencional de elaboración de un producto informático; que es accesible por cualquiera, y ha sido aprobada de manera consensual por un equipo de trabajo especializado, con el fin de lograr interoperabilidad funcional entre productos de diferentes fabricantes”* (Salas 2007a, P. 218).

No sobra señalar nuevamente que los estándares abiertos son el fundamento para la interoperabilidad tecnológica, en el tanto propenden a generar funcionamiento, comunicación e intercambio de información entre dispositivos, programas y/o

documentación electrónica en el marco de ciertas condiciones, entre las que destacan: i) legitimidad técnica garantizada, a partir de un proceso de adopción y mantenimiento consensuado entre grupos de expertos, entidades de normalización o de emisión de normas técnicas reconocidas por la credibilidad y exactitud de su trabajo; ii) publicidad y libre acceso para los usuarios en todo momento, tanto a la tecnología en sí, como a la documentación de su proceso de creación y funcionalidades, de las primera versión y sus posteriores mejoras; y iii) la distribución y utilización del estándar se encuentre libre de pagos por regalías de propiedad intelectual, adecuando su costo a montos accesibles o la gratuidad total.

Según señala Francisco Salas, los estándares técnicos se distinguen por su creación en dos grupos: “de facto” o “de iure”. Los primeros son aquellos que se definen por una sola empresa fabricante o un grupo empresarial que domina una porción dominante de un mercado, en una situación de hecho, establece la utilización de un estándar determinado para el funcionamiento, comunicación e intercambio de información, de modo tal que aquellos otros productos o contenidos que se generen deberán adaptarse a este estándar o quedarán imposibilitados de interconectarse con sus pares que si se ajusten al estándar impuesto.

Por su parte, el estándar “de iure” o de derecho, es aquel que se define mediante un procedimiento de adopción formal y que rige para un grupo o sector específico. Respecto de estos, señala el autor que se caracterizan de la siguiente manera: *“Si el estándar es desarrollado con base en una necesidad social, comercial o industrial preexistente, y en su elaboración participan numerosos sectores interesados, tales como empresas, entes públicos, organismos internacionales y expertos reunidos para determinar la norma técnica que promoverán y utilizarán en sus respectivas industrias, diremos que estamos ante un estándar “de iure” (esto es, “de derecho”) porque su legitimidad proviene de haber sido creado y promovido por entidades reconocidas y aceptadas mundialmente” (...)* *“Una segunda característica de este tipo de modelo se extrae de lo anterior (aparte del tema de la necesidad previa y no resuelta), y es que este tipo de estándares son emitidos por entidades que formalmente se dedican al estudio, elaboración, aceptación, implementación y difusión del producto técnico. Existen numerosos ejemplos, tales como la International Standard Organization (ISO) mundialmente reconocida como el principal organismo productor de estándares de toda naturaleza, o la Unión Internacional de Telecomunicaciones, que adoptan o promueven un modelo determinado en un cierto campo del conocimiento...” (...)* *“Una tercera característica es que la elaboración del producto es realizada siguiendo una serie de procedimientos previamente establecidos, reconocidos por los colaboradores y valorados como legítimos. Entre estos, se encuentra la posibilidad de participación*

*amplia de los sectores interesados en el tema que se abocan a lograr una solución consensuada y (en lo posible) de equilibrio, pues no se trata de favorecer indebidamente a algún sector” (Salas 2007a, Pp. 225-227).*

De las características antes mencionadas se observa que los estándares abiertos son por definición estándares de creación “de iure”. Pero así como su naturaleza es que sean definidas por un acuerdo o decisión legítimo, para que estas puedan funcionar en un entorno de Gobierno Electrónico, en el cual se interrelacione la Administración Pública con los usuarios, las empresas y dependencias públicas entre sí, los estándares deben ser definidos y oficializados por intermedio de actos administrativos que impliquen decisiones o acuerdos con fuerza de derecho, es decir, jurídicamente coercitivas, ejecutables y exigibles, dictadas por una autoridad pública, formal y competente, lo cual dependerá de la naturaleza de la norma y su rango jurídico.

Lo anterior es, como se indicó en el apartado anterior, la incorporación de las normas técnicas de interoperabilidad al derecho administrativo, de forma que se conviertan en derecho positivo y vigente, de aplicación obligatoria por los órganos y dependencias de la Administración; esto acarrea por ende, la posibilidad de que cualquier usuario, proveedor u otro tercero cuente con libre y total acceso a interconectarse con los sistemas de los entes del sector público, sin posibilidad alguna de discriminación. De la

misma forma, esta posibilidad permite garantizar el acceso a las empresas de servicios tecnológicos, a la contratación con la Administración Pública en un mercado igualitario y en una relación libre de exclusiones injustificadas.

De igual manera, la determinación de estándares trae aparejado la asignación de responsabilidades para su implementación y fiscalización de cumplimiento por parte de los órganos de la Administración, a fin de asegurar un adecuado rendimiento. Bien lo indica la CEPAL, que para lograr un nivel óptimo de interoperabilidad se requiere alcanzar “acuerdos entre los gobiernos y actores que participan en los procesos de interoperabilidad”, de modo “que las autoridades públicas cuenten con la institucionalidad necesaria para establecer los estándares de interoperabilidad, asegurar su adopción, y dotar a las agencias de capacidad organizacional y técnica necesarias para ponerlos en práctica” (supra citado, CEPAL 2007a, P. 13).

Lo antes indicado es así, por cuanto la interoperabilidad funciona sistemáticamente, lo que para el caso del Estado y las instituciones públicas se traduce en la necesidad de tomar las decisiones adecuadas oportunamente -bien sean acuerdos con el sector privado o por resoluciones, reglamentos, decretos, instructivos, circulares, o cualquier otra forma de actos administrativos válidos, sean estos concretos para un caso o de acatamiento general por su carácter normativo-, en las cuales se fijen los estándares que permitan

interoperar tecnológicamente, garantizando el respeto a los derechos de los ciudadanos y la satisfacción del interés público por parte de la Administración -que por lo ya señalado, debe tratarse de estándares abiertos para cumplir con las cualidades antes dichas-.

En razón de lo hasta acá explicado, es posible comprender la fijación de estándares abiertos de interoperabilidad como primera herramienta para regular el correcto desarrollo de la interoperabilidad en el sector público, cumpliendo con su objetivo pero sin traspasar las barreras que la legalidad y los derechos de los usuarios le imponen. Esta labor debe abarcar no sólo los estándares estrictamente tecnológicos, sino también los semánticos, en el tanto únicamente cuando los términos a utilizar en las instrucciones informáticas se encuentren clara y definitivamente establecidos, en cuanto a su valor y significado lingüístico, en el marco de un acuerdo inequívoco entre las partes que los utilizan, será que esta órdenes que se transmiten, sean comprendidas por los otros involucrados en la interacción y reconocidos expresamente por los participantes -bien sea voluntariamente o impuestos por los entes con la autoridad y competencia para hacer esto-. Es en este ámbito en el que se observa como fundamental para el funcionamiento de las plataformas de interoperabilidad la definición de estructuras de datos y metadatos, modelando esquemas y acuerdos terminológicos que, incorporados en repositorios para las



plataformas y la Administración en general, posibiliten la identificación y relación de información para un intercambio eficaz y eficiente entre las administraciones involucradas.

En relación con el tema anterior, en criterio de quien escribe, existe una serie de aspectos tecnológicos y semánticos básicos en razón de su carácter estratégico y funcional, para los que debe utilizarse imperativamente estándares abiertos que aseguren la interoperabilidad en un proyecto de plataforma integrada de servicios electrónicos, ajustado a los principios jurídicos y a los derechos de los ciudadanos. Los aspectos fundamentales para garantizar la interoperabilidad en el funcionamiento de las plataformas -cuyo funcionamiento parte de la base de utilización de aplicaciones *web service*-, se muestran en la CUADRO 5. Aspectos tecnológicos y semánticos base en los cuales utilizar estándares abiertos para asegurar la interoperabilidad.

CUADRO 5. Aspectos tecnológicos y semánticos base en los cuales utilizar estándares abiertos para asegurar la interoperabilidad en plataformas integradas de servicios electrónicos de la Administración Pública.

Grupo	Aspecto	Estándares
<b>Tecnológicos</b>		
	Redes de comunicación	TCP/IP, Profinet
	Transmisión e intercambio de datos	SOAP, XML-RPC, HTTP, FTP SMTP, CEE, DCB

Grupo	Aspecto	Estándares
	Operación lógica (software)	Web Service Stack
	Físicos (hardware)	Por ejemplo PCI o Profibus (dependerá de la decisión que se toma en la adquisición del equipo que se utilizará en la construcción de la plataforma de interoperabilidad). También, se observan otros como Ethernet y los estándares relacionados que son emitidos por la IEEE, en particular la familia de normas IEEE 802, que se refiere a comunicación de datos.
	Documentación electrónica	XML, UTF-8, CSS
	Seguridad de los datos	XML Signature y XML Encryption
	Seguridad en el intercambio	TLS (SSL)
<b>Semánticos</b>		
	Estructura de datos	XML Schema
	Lenguaje extensible	XSL
	Valor de los términos (datos y metadatos)	Acuerdo entre las partes involucradas sobre el valor específico y único a otorgar a cada término en la interrelación (estandarización de nombres), de modo que posibilite la univocidad y facilite la búsqueda, identificación y relación de la información.

Conforme lo indicado en la tabla anterior y lo explicado previamente, son los aspectos tecnológicos y semánticos mencionados los que deberán ser referidos y oficializados por la Administración Pública en los instrumentos normativos correspondientes -usualmente decretos o reglamentos-, para dotar de efectos jurídicos -validez y eficacia- a estas normas técnicas dentro del Ordenamiento

Jurídico, utilizando los estándares específicos que se llegue a determinar como los adecuados para el contexto de la Plataforma Integrada de Servicios Electrónicos en la Administración Pública de cada Estado, según sean sus condiciones particulares.

### **3.2.1.3. Seguridad de la información y su consideración en proyectos de plataformas integradas de servicios electrónicos de la Administración Pública.**

Se ha evidenciado a lo largo de esta investigación, que en un ambiente de interoperabilidad como el que propician la utilización de estándares abiertos y la integración de servicios públicos electrónicos, este se basa en la utilización de los datos que sobre los usuarios realizan ciudadanos y organizaciones, lo cual a su vez puede ser la causa generadora de un sin número de amenazas y riesgos que podrían atentar contra el éxito de las iniciativas sobre plataformas de intercambio de información. Para que estos peligros sean evitados o minimizados, de modo que no originen responsabilidades para las administraciones y funcionarios, corresponde tomar medidas que garanticen la seguridad de la información y por ende, la integridad y confidencialidad de datos, procesos y de las propias infraestructuras de interoperabilidad propiamente.

### **3.2.1.3.1. Conceptos básicos sobre seguridad de la información.**

Conforme a lo explicado en el apartado anterior, debemos entender por seguridad informática o más correctamente, seguridad de la información, como “la práctica de proteger los recursos y los datos de un sistema de computadoras y redes, incluyendo la información guardada en dispositivos de almacenamiento y en su transmisión” (Gámez 2002, P.8). En un sentido similar, se comprende también como “un conjunto de soluciones técnicas, métodos, planes, etc. con el objetivo de que la información que trata nuestro sistema informático sea protegida” (Hernández 2004, P. 13).

De lo enunciado, es posible interpretar que sí se habla de seguridad es porque existen potenciales amenazas y riesgos en contra de los sistemas de información -en especial desde que estos se vinculan entre si a través de redes de comunicación, en especial cuando son masivas y universales como la red internet-. Al respecto hay que decir que estas pueden ser tanto naturales como intencionadas; físicas como lógicas. Puede tratarse de desastres naturales, accidentes u otras situaciones relacionadas con el entorno que rodea la infraestructura en que se almacena y gestiona la información (huracanes, terremotos, inundaciones, incendios, entre otros); también pueden ser ataques

provenientes de terceros malintencionados (virus y demás formas de software malicioso, hackers malintencionados, gobiernos extranjeros, empresas competidoras desleales, ex-empleados vengativos, etc.); inclusive errores humanos por causa de desconocimiento, negligencia o incluso dolo de parte de usuarios del sistema, entre varios otras más (Al respecto ver Hernández 2004, Pp. 13-14, Gámez 2002, Pp. 8-10).

Desde esta perspectiva existen tres elementos fundamentales de los sistemas de información por sobre los cuales vela la seguridad a implantar para su protección y que son, a saber: confidencialidad, integridad y disponibilidad. Estos aspectos los explica el Profesor Enrique Hernández Orallo de la siguiente manera:

- “• Confidencialidad: la información sólo puede ser accedida por aquel que esté autorizado.
- Integridad: La información no puede ser eliminada o modificada sin permiso.
- Disponibilidad: La información tiene que estar disponible siempre que sea necesario, evitando por tanto, ataques externos que puedan reducir esta disponibilidad o incluso una caída del servicio” (Hernández 2004, P. 13).

En una línea similar, el autor Marco Vinicio Gámez, se refiere a la garantía de estos elementos conforme a dos características propias de los sistemas de información, sobre las que se concentran los eventos y ataques para vulnerarlos, a saber:

- Las que amenazan la confidencialidad de los datos (en cuanto el titular de estos no desee que estos sean conocidos públicamente), y
- Los que atentan contra la integridad y disponibilidad de la información (en el tanto el administrador del sistema y los propios usuarios quieren prevenir la modificación o eliminación por terceros de esta; pero sin que las medidas que se tomen hagan difícil el acceso a ella en el momento que se le requiera (Al respecto ver Gámez 2002, Pp. 2-4, 9).

Cuando una amenaza o ataque se convierte en una realidad, se está ante un evento o incidente de seguridad, los cuales se definen como “cualquier evento que tenga o pueda tener como resultado la interrupción de los servicios suministrados por un sistema de información o la generación de pérdidas físicas, de activos o financieras (...)” (Peres 2003, P. 89). “Estos incidentes se dirigen a afectar negativamente los servicios telemáticos que se prestan a través de redes y sistemas de información y a vulnerar la disponibilidad,

autenticidad, integridad y confidencialidad de los datos e información almacenados o transmitidos a través de dichas redes y sistemas” (Peres 2003, P. 89).

Como se ha observado, al estar el funcionamiento de una Plataforma Integrada de Servicios Públicos Electrónicos vinculada constantemente a la transmisión de datos en un volumen considerable, este tráfico de información es sin duda un potencial objeto de ataques con el fin de acceder o transformar los datos que en ella se transportan. Así las cosas, hay que hacer eco de aquello de que “... la seguridad perfecta es inalcanzable, [por lo que] el objetivo de un programa de seguridad de datos es minimizar el riesgo y probabilidad de pérdida y revelación al nivel más bajo permisible, así como implantar un programa de recuperación total si ocurre una pérdida” (Gámez 2002, P. 18).

Entonces, en razón de ser inminentes las posibilidades de ataques o incidentes de seguridad en las redes y sistemas de información de la Administración Pública -y por ende, en el funcionamiento de la plataforma de interoperabilidad y de las bases de datos de las administraciones que con ella se interconectan, cabe cuestionarse que medidas o acciones pueden tomarse. En este sentido, es de relevancia indicar con Hernández Orallo, que existen tres

tipos principales de medidas de seguridad: físicas, informáticas -o lógicas- y organizativas. Al respecto dicho autor manifiesta lo siguiente:

“Como se ha comentado antes, los riesgos no pueden ser totalmente eliminados, sino que pueden ser reducidos. Por ello, la seguridad en un sistema informático tiene que basarse en objetivos realistas y plantearse como un clásico estudio de coste/beneficio. Por tanto, las medidas de seguridad a implementar tendrán que ser consecuentes con los análisis realizados. Las posibles medidas a establecer se pueden clasificar en

- Protección física: Guardias de seguridad, recintos vigilados, sistemas anti-incendios (de nada vale poner medidas de seguridad informática si cualquier persona puede entrar en un recinto y robar un ordenador vital de la empresa).
- Medidas informáticas: son los sistemas y soluciones informáticas que aumenta la seguridad de los sistemas informáticos. Estos incluyen el cifrado de la información, cortafuegos, antivirus, detectores de intrusos, etc.
- Medidas organizativas: cursos de formación sobre seguridad, auditorías informáticas, etc. El personal de una empresa tiene que ser



consciente de que la seguridad empieza en los empleados”  
(Hernández 2004, P. 14).

Como se verá con posterioridad, en la eficacia o no de medidas como las antes indicadas, juega un rol determinante el establecimiento y cumplimiento de una política de seguridad de la organización -en este caso del grupo de organizaciones, por ende de la Administración Pública en general-, en la cual se enumere las medidas por implementar, de qué modo hacerlo y sus consecuencias en caso de infringirlas. Corresponde señalar además, que específicamente para los proyectos de plataformas de interoperabilidad, un aspecto que deberá ser tomado en consideración indefectiblemente a la hora de determinar las medidas de seguridad que se incluyan en las Políticas de Seguridad, está íntimamente relacionado con el modelo que se escoja para diseñar la plataforma, pues según el esquema y decisiones que en esta materia se tomen, así serán pertinentes o no ciertas medidas de seguridad. Por ejemplo, no es lo mismo establecer las medidas a incorporar en las Políticas de Seguridad para una Plataforma de Interoperabilidad, cuyo funcionamiento se basa en el intercambio de información entre entidades públicas, las cuales poseen y protegen sus propio repositorios de información -que coincide con el modelo que ha sido descrito en la presente investigación-, que las decisiones a

adoptar respecto de un modelo concentrado que funciona a partir de la conformación de una base de datos principal en la que confluye toda la información del Sector Público de un Estado y en la cual, el riesgo existente y el impacto de un incidente de seguridad pueden ser altamente perjudiciales (sobre ejemplos al respecto ver Barros 2010).

#### **3.2.1.3.2. Utilización de Firmas Electrónicas para garantizar la integridad y autenticación en el intercambio electrónico de información en el Sector Público.**

Para realizar una adecuada comprensión de lo significan las firmas electrónicas en términos de seguridad de la información y sus alcances técnicos y jurídicos, corresponde ahora remitirse a la unidad más básica de información que se intercambia en la plataforma: el documento electrónico.

Entendiendo mensajes de datos como sinónimo de documentos electrónicos, hay que señalar que estos son el elemento fundamental en el funcionamiento de la plataforma, pues no es un secreto que lo que se transmite a través de esta son unidades de datos que en su más básica concepción se consideran documentación electrónica -diferenciando el concepto de documento de la idea tradicional que de este se tiene en el mundo físico, al respecto ver las ideas

sobre el tema, incluidas en el apartado 2.2.1. del Capítulo 2, sobre la Importancia de XML como formato de documentos y modelo de datos para lograr mayor interoperabilidad-. Es así que el documento electrónico es reconocido día a día en transacciones de todo tipo, siendo el flujo de información entre redes de comunicación una actividad cotidiana y uno de los pilares de la sociedad de la información; de esta situación no son ajenos los Estados latinoamericanos y específicamente los que a esta investigación interesan principalmente, a saber Chile y Costa Rica, pues en ambos países su legislación reconoce la validez de la documentación electrónica -Leyes N° 19.799 Chilena y N° 8454 Costarricense-.

Así las cosas, considera quien escribe que partiendo del reconocimiento jurídico y social que se realiza de los documentos electrónicos, es oportuno profundizar en dos aspectos claves respecto de la seguridad en estos -que como ya se indicó, garantizan su validez legal-, como lo son los temas de la integridad de los datos y la autenticación de quienes interactúan con el sistema de información. En torno a estos aspectos, las firmas digitales -firmas electrónicas avanzadas- emergen como un mecanismo tecnológico que en la actualidad alcanza altos grados de confiabilidad para asegurar la integridad y la autenticación en el intercambio de documentación electrónica -lo cual es de

especial interés, pues como se dijo los en esta actividad basan su funcionamiento los proyectos de plataformas de interoperabilidad en la Administración Pública.

Al respecto hay que señalar que las firmas electrónicas en general, de una forma básica e inicial, se entienden como aquel mecanismo tecnológico cuya aplicación permita presumir la autoría o suscripción de un documento electrónico por una persona, así como su consentimiento respecto del contenido que consta en ese documento. Indica Apollonia Martínez Nadal que *“Una firma electrónica sería simplemente cualquier método o símbolo basado en medios electrónicos utilizado o adoptado por una parte con la intención actual de vincularse o autenticar un documento, cumpliendo todas o algunas de las funciones características de una firma manuscrita”* (Martínez 1998, P. 37).

Es definitivo que la firma ológrafa o manuscrita es la predecesora de la firma electrónica, pero pareciera que el concepto genérico de firma lleva más bien a una relación de género-especie, teniendo a la firma como la forma mediante la que se acredita la autoría o identificación de una persona con un mensaje y el tipo de firma, bien sea ológrafa, sellos, electrónica, etc., como manifestaciones de la firma como categoría general. Así, según sea la clase de firma, así será las funcionalidades que está

incorpore; pero en definitiva, para ser considerada como tal, la firma siempre deberá garantizar al menos dos cosas: a) identificación del autor o suscriptor del mensaje y su vinculación con el documento, y b) aceptación del firmante sobre el contenido del documento.

Ahora bien, algunos mecanismos de firma electrónica -como por ejemplo la firma digital o firma electrónica avanzada-, garantizan también la integridad y confidencialidad del contenido del mensaje o documento, según sea la tecnología utilizada. Para esto corresponde distinguir entre los conceptos de firma electrónica y firma digital -o lo que en Chile se conoce, como firma electrónica simple y firma electrónica avanzada-.

Al hablar de firma electrónica simple -en adelante FE-, desde la perspectiva de la doctrina jurídica no es más que la terminología utilizada para hacer referencia a un concepto amplio de firma electrónica, que se diferencia de la noción de Firma Electrónica Avanzada o Firma Digital -en adelante FEA-; es decir, se trata de la firma electrónica como género, teniendo como especies la FEA, las digitalizaciones de firmas manuscritas, las firmas electrónicas biométricas, etc. En este sentido, Cruz Rivero define la firma electrónica como aquellos “instrumentos electrónicos mediante los cuales una persona autentica un mensaje de datos, esto es, se identifica como suscriptor, sea o no su

creador (...) Por tanto, la firma electrónica se define respecto a un mensaje de datos, a un documento electrónico, del mismo modo que las firmas tradicionales se definen respecto a un documento escrito” (Cruz 2006a, P. 56; también ver definición de Martínez 1998, P. 37; citada con anterioridad).

Por su parte, la FEA o firma digital, es una tecnología de firma electrónica que permite verificar la integridad de un documento electrónico, identificar a su autor, emisor o suscriptor y vincularlo de forma unívoca con este, con todas las consecuencias jurídicas que esto conlleva. Lo anterior se realiza técnicamente a través de un mecanismo de criptografía -antigua técnica de codificación de mensajes-, basada en la aplicación de un algoritmo matemático al documento electrónico, el cual da como resultado un conjunto de datos que se adjunta o es asociado lógicamente a este documento, todo con el fin de validar las características antes mencionadas.

Como bien señala Cruz Rivero, “...la firma electrónica avanzada imita la seguridad de la firma manuscrita” (Cruz 2006a, P. 157), al indicar que esta clase de firma sí permite una prueba de la vinculación personal y directa entre firma y firmante, como es posible verificar con una prueba caligráfica en el caso de la firma manuscrita. La comprobación en el caso de la FEA se obtiene a partir de la criptografía asimétrica -codificación de mensajes en el que las claves para descifrarlos son distintas entre sí- y

por supuesto, a partir de la obligación del firmante de mantener la confidencialidad absoluta sobre su llave privada de cifrado -pues la criptografía asimétrica funciona a partir de dos claves referidas a un sujeto, una de conocimiento público y la otra de orden secreto del individuo-, dado que es esta la que mantiene esa relación única entre quien suscribe y su firma, lo cual permite que el emisor nunca pueda repudiar los documentos electrónicos firmados con su llave privada -aún cuando el haya sido negligente en el manejo de su clave privada, deberá asumir las consecuencias-.

Por su parte, García Más da una definición más completa y atinente para su utilización en proyectos vinculados a la Administración Pública, al señalar que una FEA es una *“Especie de firma electrónica basada en el uso de claves asimétricas o criptografía de clave pública”*, que para cumplir con su funcionalidad requiere *“...el complemento de un certificado electrónico, que constata que la clave pública del firmante pertenece a quien dice haberlo hecho, y este certificado es emitido por un tercero de confianza denominado prestador de servicios de certificación o entidad de certificación”* (García 2004, P. 32). Como bien se observa, esta definición confirma que la tecnología de firma digital se fundamenta en la criptografía asimétrica y añade el concepto de certificado digital, como presupuesto para el correcto funcionamiento de la FEA, lo cual permite conformar un sistema de certificación de firmas electrónicas,

basado en la emisión de certificados digitales y la habilitación de prestadores de servicios de certificación de firmas electrónicas.

En cuanto al tema de la utilización de cifrado asimétrico, este muestra una de las características distintiva y relevante de la FEA en materia de seguridad de la información, como lo es la garantía de integridad y confidencialidad del documento firmado, puesto que sólo mediante la verificación de autenticidad de la firma será posible acceder al mensaje rubricado y encriptado por su emisor. Esto permite concluir la idoneidad de la FEA no sólo para suscribir válidamente documentos electrónicos, sino también su utilidad como mecanismo de seguridad de la información, en el resguardo del contenido y acceso autorizado a la información rubricada con este mecanismo.

Por otra parte, respecto del tema de los certificados digitales, lo indicado en párrafos anteriores es de especial relevancia para el caso de proyectos relativos a la prestación de servicios en el ámbito del Gobierno Digital, esto por cuanto las legislaciones latinoamericanas predominantemente exigen que las actuaciones administrativas firmadas digitalmente lo sean mediante la utilización de firmas amparadas en un certificado digital -firmas digitales certificadas-, lo cual como se dijo requiere de la emisión de estos certificados con el fin de garantizar la identidad de la persona que firma el documento -en especial cuando se requiere certeza de que la información que se



recibe proviene de una dependencia o funcionario competente para su remisión, situación que es constante en la dinámica del sector público-.

De este modo, es preciso comprender al certificado digital como un documento electrónico que vincula una firma electrónica -más precisamente, unos datos numéricos de verificación de esta firma electrónica-, respecto de una persona determinada, confirmando la identidad de esta. Dicho de una manera más simple, la certificación digital es en sí misma un documento electrónico, en el cual se indica que un par determinado de claves pública y privada, corresponden a una persona específica. Esto nos lleva a observar que el certificado es uno de los requisitos técnicos que distinguirá una FEA de otras clases de firmas electrónicas, en virtud de que es esta documentación técnica emitida por una autoridad certificadora de firma electrónica -también conocidas como prestador de servicios de certificación, entidad que requiere estar autorizada y reconocida al menos por las partes en una relación electrónica-, la que permite identificar plenamente a una persona con su firma, tal y como sucedería en la realidad física con la firma manuscrita -solicitando usualmente, entre otros requisitos, la presencia de la persona con su documento de identificación, para verificar que es quien dice ser-.

En acuerdo con lo anterior, señala el Profesor chileno Renato Jijena Leiva que: *“Un certificado es, dicho simplemente y para cuando se utilizan algoritmos asimétricos de encriptación, un documento electrónico emitido por una tercera parte confiable que acredita o respalda la correspondencia entre una llave o clave pública y la persona que es titular de la misma, el que añade a una firma electrónica como datos o información característica del firmante para acreditar su identificación o identidad digital...”* (Jijena 2002, P. 140).

Lo antes citado es de relevancia, como ya se indicó, para el ámbito de las relaciones con la Administración Pública y en general, cuando las legislaciones lo establecen como requerimiento para su validez jurídica no sólo entre partes, sino también ante terceros; pues las autoridades certificadoras de firma electrónica, deberán someterse al procedimiento de reconocimiento que la autoridad nacional competente al tema de firma digital establezca, con la finalidad de su habilitación para emitir certificados digitales válidos en un determinado país -si bien esto no excluye, la posibilidad de que dos o más partes puedan reconocer un tercero cualquiera que les certifique en su relación, el cual no cuente con la autorización estatal; pero esto incidiría negativamente en el valor de los documentos y actos de naturaleza que se efectúen al amparo de esos certificados, puesto que bajo el esquema descrito, las actuaciones no tendrían el valor exigido por la Ley-.

La incorporación de certificados digitales que vinculan al ciudadano o funcionario con una FEA, permite a su vez la verificación por parte de los intervinientes en un intercambio de documentos electrónicos de la identidad del emisor o receptor del mensaje, por lo que el rol que juegan los prestadores de servicios de certificación es el de dotar de confiabilidad al sistema de firmas digitales; pues en el tanto los certificados sean emitidos por una entidad reconocida por la autoridad nacional de firma digital -conocida como certificador raíz- y esta última garantice la validez de los certificados emitidos por esa entidad certificadora, existirá plena fiabilidad de que la información que contiene el certificado -es decir, la vinculación entre el individuo y su firma- es completamente válida y por ende asegura la eficacia de los actos suscritos utilizando esa FEA, así como las posibles responsabilidades de los titulares de estas firmas. Las ideas antes explicadas, describen lo que se conoce como un sistema de confianza, concepto de inmensa utilidad en materia de firmas digitales en las que se requiere de su amparo en un sistema de certificación para su validez -como es el caso de la mayoría de las Administraciones Públicas-.

En adición a la explicación sobre el funcionamiento de las firmas electrónicas y en especial del sistema de firmas digitales certificadas, en relación con su vinculación a proyectos en el sector público, como es el caso de las plataformas integradas de servicios públicos electrónicos; cabe examinar algunos aspectos de interés específico y relevancia

para su utilización en el ámbito del Gobierno Digital y por ende, aplicables a su implementación en proyectos de plataformas de interoperabilidad. Entre estos temas se observan los siguientes:

- Utilización de fechado electrónico *-time stamping-*: El autor Felipe Divin Larraín, define el *time stamping* como “el mecanismo que permite certificar la fecha y hora en que se ha llevado a cabo una transacción electrónica, es decir, a un determinado documento se le asigna, mediante un certificado, una fecha y hora determinada de tal forma que en cualquier momento posterior es posible comprobar: a) quién ha firmado el documento, siempre y cuando haya utilizado firma electrónica; b) qué día firmó o envió el documento; c) a qué hora firmó o envió el documento; y d) si al momento de firmar electrónicamente y fechar el documento, el certificado del signatario estaba vigente (en la medida que se valide con el prestador de servicios de certificación)” (Divin 2005, P.81). Consiste entonces el fechado electrónico en la certificación electrónica exacta de que el documento electrónico fue firmado en una fecha y hora determinada, para establecer así lo relativo a la vigencia de los efectos jurídicos de ese documento electrónico. En opinión de quien escribe, este mecanismo de certificación debería de ser utilizado en todas las actuaciones de

los órganos administrativos, al menos de forma imperativa e imprescindible en aquellas que se efectúen a lo externo de cada dependencia o institución, pues es a partir de las fechas y horas que funciona el sistema de asignación y cómputo de plazos en la gestión pública, de modo que el conocimiento fehaciente del momento en que una actuación se dictó y comunicó a un ciudadano o a otro ente administrativo, puede ser definitorio para establecer deberes y derechos a los ciudadanos o a la propia Administración.

- Determinación de los procesos a los que se requiere aplicar mecanismos de firmas digitales (FEA): En el marco del funcionamiento de un sistema de intercambio de información entre instituciones del sector público -como lo son las plataformas de interoperabilidad-, corresponde determinar la conveniencia de utilizar FEA para todos los procesos que se corren en el marco del sistema, puesto que si bien, lo que se desea es que el intercambio de información se realice en un entorno seguro, como se ha indicado las firmas electrónicas cumplen dos roles independientes entre sí, los cuales no siempre requerirían constituir un objetivo en todos los procesos de información, a saber: i) la firma como mecanismo de autenticación de identidad del emisor o

receptor de un mensaje de datos, y ii) la firma como mecanismo que asegura la integridad de los datos remitidos.

Lo antes explicado es de gran interés, si se examina el caso hipotético de procesos informáticos en los que, desde una perspectiva jurídica, no es requerida una acción voluntaria de un funcionario público, por lo que la utilización de su FEA para suscribir un requerimiento es prescindible. De este modo, si desde la perspectiva técnica se puede aunar a este ejemplo que lo que requiere el sistema es acreditar el computador con el que se establece comunicación -a través de la dirección IP o algún otro identificador idóneo- y la integridad de la información sobre la cual se trabaja, sin necesidad de un autenticación ni acto de voluntad de parte del funcionario o persona física que se encuentre encargado del proceso, sería completamente viable utilizar otro dispositivo o mecanismo lógico de seguridad distinto de la firma electrónica avanzada. Lo antes explicado podría ser beneficioso en caso de que esta aplicación alternativa tenga características técnicas menos complejas y burocráticas que las firmas digitales certificadas.

- Documentos electrónicos de dictado automatizado y firmados por la

Administración: Vinculado al tema de la utilización de firmas electrónicas en actos de voluntad, se tiene el supuesto de aquellas actuaciones que por su naturaleza es posible automatizarlas -es decir, que sean realizadas mecánicamente sin la intervención de un ser humano-, aun cuando en la realidad física se lleven a cabo por un funcionario competente -por ejemplo, la emisión de constancias o certificados de nacimiento, entre otros-. Esta situación ha planteado un dilema clásico entre la informática y el derecho: ¿puede la informática decisional sustituir la intervención y voluntad del hombre? (máquina vs. ser humano). Al respecto hay que iniciar, por señalar que en la Administración existen actividades cuyo matiz de voluntariedad es mínimo -la voluntariedad de tomar un lápiz o bolígrafo para firmar un documento que hace constar información que le provee un sistema informático-; así como algunas otras en las que el nivel de discreción para decidir es bajo -por ejemplo, cuando depende del resultado de una operación matemática, el cual siempre será exacto-. Cuando se este en presencia de situaciones como estas, la legislación en países desarrollados -por ejemplo, los miembros de la Unión Europea, entre estos es posible señalar lo dispuesto en la Ley 11/2007 Española, Ley de Servicios Electrónico de la Administración Pública-, ha incorporado

en sus legislaciones supuestos en los que se reconoce la validez y eficacia de las actuaciones automatizadas por parte de la Administración Pública, deslindando el concepto de competencia administrativa de la persona física del funcionario que desempeña una función como órgano administrativo. En estos casos, la incorporación de mecanismos de firma digital -en adición a mecanismos de sellado de tiempo y de la administración emisora, o códigos de identificación en caso de impresión del documento-, añaden un nivel mayor de seguridad a este tipo de transacciones y actos administrativos, posibilitando así la disponibilidad de estos servicios públicos 24/7, los 365 días al año para los ciudadanos, sin limitaciones de horas hábiles o días feriados que si rigen para los servidores públicos. Ilustra adecuadamente lo expuesto el Magistrado costarricense Ernesto Jinesta al afirmar lo siguiente:

“La actuación administrativa automatizada es aquella que se produce por un sistema adecuadamente programado que no requiere de intervención de un funcionario o servidor público en cada supuesto. A través de este tipo de actuación, se pueden producir actos de trámite o resolutorios, en determinados supuestos, y de mera comunicación. Consiste en el empleo de la



informática decisional que permite la toma de decisiones sin intervención humana.

Se ha estimado que este tipo de actuaciones automatizadas son posibles en el marco de las competencias o potestades regladas en las que no hay un margen de maniobra para el órgano competente. El supuesto de hecho al que se aplica la consecuencia jurídica debe encontrarse exhaustivamente regulado y delimitado (v. gr. certificación administrativa de encontrarse al día en el cumplimiento de las obligaciones tributarias).

En lo relativo a las actuaciones discrecionales, es preciso considerar el uso automatizado para el dictado de actos favorables, cuyos márgenes de maniobra o apreciación se encuentren suficiente y objetivamente controlados (v. gr. solicitud para aplazar o fraccionar el pago de una deuda tributaria).

En este supuesto debe fijarse con precisión el órgano u órganos administrativos competentes para definir las especificaciones, programación, el mantenimiento y el control de calidad, es importante, también, que se establezca con claridad el órgano público que se estima responsable de su emisión para efectos del

ejercicio del derecho de defensa a través de las impugnaciones pertinentes” (Jinesta 2009, P. 25).

Cabe resaltar que, en la relación que existe entre los usuarios y la Administración Pública Electrónica, en especial en el marco de redes abiertas como lo es la internet, se requiere de mecanismos de autenticación de los intervinientes que confieran altos grados de seguridad a las actuaciones de las partes (bien se trate de ciudadanos o empresas en relación con la Administración, como en el caso de se vincule con intercambios de información entre administraciones públicas), en virtud de que lo que se encuentra en discusión son los derechos de los ciudadanos y los recursos públicos del Estado. De esta forma, es posible concluir este apartado indicando, que la utilización de un sistema de firmas electrónicas y su aplicación en una plataforma de servicios integrados como la que se analiza para el ámbito del Gobierno Electrónico, permite derivar dos principales beneficios que fueron antes indicados, a saber: a) la autenticación de las partes que participen en los procesos de servicios electrónicos -bien se trate de ciudadanos o funcionarios de la Administración-; y b) la obtención de mayores niveles de confianza en la integridad de la información que toma parte de las transacciones entre usuario y Administración, o entre las propias dependencias públicas (como es el caso de la información que se intercambia en el contexto de las Plataformas Integradas de Servicios Públicos Electrónicos).

En este sentido, vale traer brevemente a colación el tema de las políticas de seguridad, en el tanto estas se relacionan directamente con el tema de la validez de la información que se contiene e intercambia en un sistema de información, aspecto que es de gran interés para la comprensión del apartado que se abordará a continuación. Al respecto, corresponde resaltar lo indicado por el Profesor Peres Useche al expresar lo siguiente:

“Una de las funciones más importantes de la política de la seguridad de la información en el gobierno digital es que esta sirva para cumplir las normas legales vigentes sobre validez de la información digital. Este tipo de normatividad establece los requisitos formales para surtir una actuación administrativa con mensajes de datos y firmas electrónicas”  
(Peres 2003, P. 93).

Conforme lo anterior, las características y beneficios explicados en el presente apartado, deben de plasmarse en el texto de las Políticas de Seguridad que para la Administración Pública se hayan de utilizar, tema que se abordará de seguido.

### **3.2.1.3.3. Las Políticas de Seguridad como instrumento regulatorio para la protección de la información en el Sector Público.**

Agotado el examen de las firmas digitales en el marco de las plataforma de interoperabilidad y la relevancia de su implementación en estos sistemas integrados de información, corresponde ahora retomar el tema de las Políticas de Seguridad, entendidas estas como instrumentos de carácter regulatorio con la finalidad de “proporcionar dirección y apoyo a la gestión de la seguridad de la Información” (Llanza 2009, P. 87), en el marco de los sistemas informáticos de una organización. Una característica importante de las Políticas de Seguridad es que estas deben emanar de la autoridad suprema de la organización, por lo que en el caso de las administraciones públicas será el jerarca de cada Institución o si corresponde, los Ministerios o Secretarías de la Presidencia en el caso de la Administración Pública Central, la encargada de dictar estos lineamientos.

En un sentido similar, el autor José Francisco Salas, al referirse al tema de la seguridad informática, la define conforme a la orientación principal de los lineamientos de seguridad, señalando lo siguiente:

*“... política institucional e integral de protección de los componentes lógicos y físicos de un sistema informático que busca salvaguardar la integridad de los equipos, programas de cómputo, y de los datos e información producidos u obtenidos por las personas, empresas privadas o instituciones públicas, así como su confidencialidad, sin impedir el acceso o disponibilidad sobre ellos a los legítimos interesados ni menoscabar la prestación de los servicios que brinde la entidad o empresa” (Salas 2007a, P. 131, resaltado es del original).*

En relación con las Políticas de Seguridad y su implementación en el ámbito del Gobierno Electrónico, el colombiano Peres Useche resalta el valor que estos sistemas agregan a la Administración Pública, al señalar lo siguiente:

“El propósito de una política de seguridad de la información en el gobierno digital, es establecer una infraestructura de seguridad de alto nivel, basada en estándares internacionales y en la experiencia local. Dicha política debe procurar incorporar en la gestión pública herramientas para proteger la información, los empleados, los bienes informáticos, las redes y los ambientes de trabajo de las diversas amenazas para asegurar la continuidad del servicio, aminorar el daño a

la función pública, optimizar el retorno de la inversión y asegurar las oportunidades que ofrece el gobierno digital (...)" (Peres 2003, P. 91).

En el mismo sentido, José Francisco Salas indica que:

"Creemos que la seguridad informática debe ser ante todo una política institucional aplicable a cualquier entidad pública que tenga en operación sistemas automatizados de información. No se trata de un estado estático, sino dinámico y proactivo, pues deberá estar siempre en constante revisión, cambio y mejoramiento. Por eso, nuestra definición hace mención tanto de los componentes del sistema, refiriéndonos a la parte física (equipos de cómputo y todos sus componentes) como a la parte lógica (programas y registros magnéticos u ópticos que obren en cualquier soporte. En este caso, procuramos incluir las condiciones necesarias de integridad tanto de los equipos como de la información recogida, la confidencialidad de esa información (no sólo en cuanto a su acceso, sino también en su protección) y la disponibilidad que debe haber sobre ella en cualquier momento" (Salas 2007a, P 132).

En relación propiamente con las medidas a implementar en una política de seguridad, Gámez se refiere a estas indicando lo siguiente:

“El NIST (National Institute for Standards and Technology, Instituto Nacional para Estándares y Tecnología, de los Estados Unidos) ha resumido los siguientes estándares de seguridad que se refieren como los requerimientos funcionales mínimos de seguridad para sistemas operacionales multiusuario:

- identificación y autenticación: la identificación y la verificación de usuarios se realizan a través de un procedimiento de inicio de sesión y la autorización de uso de otros sistemas se basa en este tema de seguridad
- control de accesos: los derechos y permisos que controlan cómo los usuarios pueden acceder a los recursos y archivos de la red
- control de cuenta y auditoría: un sistema de registro y control de los inicios de sesión de las actividades en los sistemas de red y los enlaces entre ellos y las cuentas de usuarios específicos
- reutilización de objetos: métodos para suministrar a múltiples usuarios la posibilidad de acceder a recursos individuales.

- precisión: métodos para proteger los recursos frente a errores, corrupción y accesos no autorizados
- fiabilidad: métodos para asegurarse de que los sistemas y los recursos estén disponibles y para protegerlos frente a fallos o pérdidas.
- intercambio de datos: métodos para asegurar las transmisiones de datos con canales de comunicaciones externas e internas” (Gámez 2002, Pp. 8-9).

En relación con las ideas antes señaladas, considera quien escribe que, en para iniciativas relativas a la interoperabilidad en el Gobierno Electrónico, como lo son las plataformas de servicios públicos integrados, debe garantizarse al menos las siguientes condiciones:

- Establecer una orientación en el diseño de las plataformas de interoperabilidad, que en adición a los estándares abiertos, la arquitectura SOA y los principios de simplificación de trámites y coordinación entre administraciones públicas, considere además un modelo en el que los datos a intercambiar sean estrictamente los pertinentes, se verifique las competencias de los órganos solicitantes y remitentes para realizar estas acciones de transmisión (validación del solicitante para ese trámite, de su finalidad o motivación para requerir la información y finalmente, de la investidura y legitimación de los servidores



públicos que detentan el cargo), se evite al máximo la concentración de datos en un mismo equipo o dependencia, así como que se fundamente el funcionamiento del sistema en un esquema de mensajes de la mayor simplicidad posible. Una alternativa es utilizar sistemas diseñados con base a fórmulas de preguntas estandarizadas y respuestas de si o no, lo cual permite que desde la etapa de diseño de la infraestructura se obtenga resultados en materia de seguridad e incluso se evite problemas tecnológicos insospechados, como lo es el caso de la posible infracción a la propiedad intelectual cuando se transmiten documentos electrónicos más complejos y se generan copias automáticas no autorizadas por los titulares de estos, multiplicándose inevitablemente en todo su recorrido a través de las redes de datos y la propia plataforma de comunicación interoperable).

- En íntima relación con las medidas antes indicadas, se debe implementar todas las acciones relativas a asegurar la protección de los datos personales de los usuarios. Al respecto, es importante indicar con Peres Useche que: “La política de seguridad de la información debe establecer expresamente las acciones, procedimientos, estándares, mejores prácticas y las responsabilidades que deben observar la administración y sus funcionarios con respecto a la forma de recaudar, conservar, administrar y compartir los datos e información digital de ciudadanos y

empresas” (Peres 2003, P. 96; sobre este tema ver además lo indicado de forma específica para implementar una adecuada Política de Privacidad, en este Capítulo 3, apartados 3.1.1.2. sobre Las Plataformas integradas de servicios electrónicos de la Administración Pública de cara al tratamiento de datos personales y 3.1.1.3.1. sobre Situación de la PISEE en el Ordenamiento Jurídico Chileno respecto de la materia relativa a la autodeterminación informativa y la protección de datos personales; secciones en las que se hace una referencia más detallada a las medidas que deben contener los lineamientos de privacidad para su aplicación en plataformas de interoperabilidad en el sector público). Los principales aspectos que se consideran al respecto, son los siguientes:

- Establecer una clasificación de los tipos de datos que se transmiten entre instituciones e identificarlos en los bancos de información de cada servicio o dependencia.
- Las reparticiones y órganos del sector público deben ampararse en el régimen jurídico vigente para la recolección de datos personales cuando esto sea necesario para la prestación de los servicios. Para estos fines, los formularios electrónicos en los sitios web de las administraciones, se consideran como una herramienta valiosa “que agiliza los trámites administrativos y facilitan la elaboración de una

solicitud administrativa (...) Esto debido a que los datos ingresados y enviados a través de los formularios electrónicos, son almacenados en la base de datos de la entidad pública, lo que permite tener constancia de su existencia. Además, dejan constancia de su envío a través del un código asignado y un mensaje electrónico de confirmación, enviado al administrado solicitante” (Ticona 2007). En la utilización de estos formularios y de otras alternativas similares que sirvan en el objetivo de recolectar datos de los ciudadanos y organizaciones que se vinculan con la Administración, está última deberá tomar los resguardos correspondientes para cumplir con el régimen de protección de datos, asegurando la confidencialidad e integridad de la información (por ejemplo, diseñar formularios en los que la información que se solicite sea estrictamente la necesaria, utilizar técnicas de criptografía como firmas digitales en la transmisión de los formularios del computador del usuario a las bases de datos de las administraciones, etc.).

- Desarrollar un modelo de datos -que servirá también en la utilización de los formularios-, en el que la información que se transmite sea útil sólo cuando sea consultada y validada, desincentivando su almacenamiento por el órgano solicitante; quien en caso de requerirla

de nuevo podrá repetir de nuevo las consultas, sin necesidad de conservar información, la cual si bien le interesa para el desempeño de sus labores, no convertirá en propia.

- Elaborar protocolos ante solicitudes de informes o reclamos por parte de los titulares de datos personales, que requieran reportes sobre la utilización dada sobre la información personal propia (qué datos se solicitaron, por qué organismos, para qué fin, entre otros), tanto en las bases de datos de las administraciones como respecto de su circulación a través de la plataforma de interoperabilidad.
- Definir niveles de autorización para las entidades y funcionarios a lo interno de estas en cada trámite y proceso, buscando desagregar información de modo que esta se brinde de la forma más simple y disociada posible respecto de la identidad de los ciudadanos, de modo que los servidores tengan acceso a la menor cantidad de datos sobre el usuario, limitándose a los estrictamente pertinentes para el desempeño de su labor.
- Para el caso de particulares que ejecuten tratamiento de datos personales en condición de colaboradores de la Administración -contratados para esos fines-, el acuerdo con estos les facultará para ejercer funciones de naturaleza pública a nombre de la

Administración, previéndose en estos documentos cláusulas relativas a la confidencialidad y responsabilidad por cualquier uso indebido de la información personal que se trata.

- Formalizar convenios interinstitucionales que regulen los aspectos técnicos y legales de la transmisión e intercambio de datos personales que cada entidad realiza con la plataforma de interoperabilidad, en el marco de la relación entre la entidad proveedora/receptora de información y la plataforma.
- Incorporar al análisis y rediseño de procesos, la perspectiva de la seguridad de la información. En el mismo sentido, aprobar medidas de seguridad para cada ocasión en la que se autorice nuevos procedimientos de gestión de la información o modificación a los ya preexistentes.
- Utilizar secuencias y números, así como otro tipo de etiquetas o localizadores que posibiliten la identificación y rastreo de solicitudes/respuestas, para validar la comunicación entre los involucrados y la plataforma.
- Cada institución o dependencia administrativa debe facilitar los recursos y condiciones físicas apropiadas para el funcionamiento de los equipos sobre los que corren sus sistemas de información y se localizan sus

bancos de datos. De igual forma deberá hacerse por parte de los encargados de las plataformas de interoperabilidad.

- Se requiere planificar protocolos de actuación en caso de encontrarse ante la presencia de incidentes de seguridad (ataques de denegación de servicio, accesos no autorizados, pérdida de información, software malicioso, etc), de modo que sea posible minimizar su impacto y determinar responsabilidades, que permita a futuro también evaluar y evitar riesgos innecesarios.
- Aplicar evaluaciones y auditorías periódicas a los sistemas y a la plataforma de interoperabilidad, así como realizar pruebas de resistencia de su funcionamiento y la eficacia de los sistemas de seguridad, para prevenir posibles amenazas y disminuir riesgos potenciales.
- Implementar tecnologías de firmas digitales (FEA) y sistemas de certificación electrónica, que permitan identificar certeramente los intervinientes en los procesos de intercambio de información entre entidades públicas y a su vez, garantizar la integridad de los datos transmitidos.
- Incorporar aplicaciones informáticas o medidas técnicas que aseguren la integridad, disponibilidad y confidencialidad de los datos, tanto en las bases de datos de las administraciones, como en el transcurso de su

transmisión a través de las redes de información y su paso por la plataforma (por ejemplo: firewalls, antivirus y demás protecciones respecto de software malicioso; respaldo de información y bitácoras con registros de cada actuación realizada en los sistemas y por quién, etc.).

- Establecer sistemas de control de acceso y niveles de autorización a estos, por ende también jerarquizar la disponibilidad por rangos de colaboradores a la información pertinente a sus funciones -estos niveles deben estar coordinados con los indicados respecto a la confidencialidad de la información-. Esto permite mayor seguridad en la organización, posibilitando la definición clara de competencias en el ámbito electrónico y la aplicación del régimen de responsabilidad de los servidores públicos o de las empresas proveedoras de servicios de información, en caso de algún incidente de alta gravedad o perjuicio.
- Ajustar las medidas que se tomen al Ordenamiento Jurídico de cada Estado, en especial en materia de protección de datos personales, así como de confidencialidad de otros tipos de información sobre organizaciones, valor de documentos electrónicos y firmas digitales, entre otros.
- Cuando se requiera la contratación de proveedores de servicios de información, exigir altos requisitos de experiencia y conocimiento

respecto del objeto de la contratación, suscripción de contratos de confidencialidad -esta medida podría valorarse también respecto de ciertos servidores públicos a cargo de sistemas de información específicos-, así como las hojas de vida de los socios y colaboradores de la empresa -por supuesto que por motivos de seguridad, nunca para violentar sus derechos de autodeterminación informativa o a la protección de datos personales-.

- Invertir en capacitación para los servidores públicos y hasta la propia ciudadanía -usuarios de los servicios públicos-, lo que permite desarrollar no solamente una cultura abierta a la interoperabilidad, sino también de seguridad de la información, tanto en las organizaciones públicas como en la sociedad misma.
- Fijar en las propias Políticas de Seguridad, el plazo para realizar su revisión y actualización periódica -salvo caso de urgencia en su modificación en un tiempo menor-. Este proceso de análisis y mejora debe considerar aspectos como la efectividad histórica -respecto de los incidentes enfrentados en su período de vigencia-, costos económicos y cambios en el entorno tecnológico (nuevas amenazas y nuevas medidas de protección).



#### **3.2.1.4. Análisis de la situación jurídica de las Plataformas integradas de servicios electrónicos de la Administración Pública.**

A continuación se examina la situación jurídico-normativa relativa los temas vinculados con la oficialización de normas técnicas, estándares abiertos y políticas de seguridad en la legislación chilena y costarricense, conforme el avance y contexto de la regulación entre el ámbito de la técnica y la Administración Pública de cada país, haciendo énfasis en su aplicabilidad a las plataformas integradas de servicios públicos electrónicos.

##### **3.2.1.4.1. Situación de la PISEE en el Ordenamiento Jurídico Chileno.**

El caso de Chile en términos de la normatividad técnica y formal que ha desarrollado para impulsar el Gobierno Electrónico es definitivamente paradigmático en Latinoamérica, siendo no solamente de las primeras naciones de la región en dictar legislación en temas como protección de datos personales y firmas electrónicas, sino también destacando por las normas reglamentarias, decretos y otras directrices u ordenanzas en que se oficializan normas técnicas y lineamientos operativos que establecen estándares tecnológicos sobre temas como el documento electrónico -sus características, interoperabilidad y obligatoriedad de utilización de formato XML-, comunicaciones y seguridad de la información en las relaciones de la Administración Pública, tanto a lo interno

como en su vinculación con el ciudadano, entre varios otros; lo cual, en lo que a esta investigación incumbe, facilita de gran manera el funcionamiento administrativo y técnico de la interoperabilidad en el sector público.

En un análisis general de la normativa chilena aplicable a los aspectos técnicos de la interoperabilidad, corresponde destacar los siguientes:

- Oficialización del uso de estándares abiertos en la Administración Pública: Lo primero por resaltar de la definición de normas tecnológicas que se ha realizado para el Estado Chileno, es la adopción de estándares abiertos, permitiendo la creación y fomento de un entorno de interoperabilidad, a partir de la accesibilidad de dichas normas, facilitando la interacción en un lenguaje común sin importar las herramientas que se utilicen. Posibilitar la interacción y entendimiento entre las distintas dependencias públicas, asegura un resultado ágil y eficiente a los intereses de los usuarios, cuyos derechos se tutelan.
- Utilización de metadatos para la categorización, identificación y relación de información electrónica: El establecimiento de un formato abierto de documentación electrónica permite la utilización de etiquetas para clasificarla y agruparla según criterios previamente

definidos, lo que posibilita una identificación y relación de la información, que deriva en un intercambio más eficiente entre instituciones a partir de repositorios oficiales de esquemas de datos y metadatos; teniendo como límites los derechos de los usuarios a la autodeterminación informativa y protección de datos, así como el deber de confidencialidad sobre información reservada de organizaciones y empresas, consagrados todos en la legislación chilena.

- Implementación de firmas electrónicas y normas de seguridad de la información en el sector público: Chile ha dado un paso al frente en la aplicación de mecanismos tecnológicos de autenticación de entidades, funcionarios y ciudadanos, así como respecto de la implementación de políticas de seguridad de la información que consta y se transmite en sus sistemas, disminuyendo los riesgos sobre la integridad y disponibilidad de los datos. La situación descrita es por ende extensible en el marco de la Plataforma PISEE, en cuyo funcionamiento se utilizan firmas electrónicas avanzadas y se respetan estándares de seguridad informática, en razón de la sensibilidad e impacto que se podría derivar por incidentes de seguridad a la infraestructura de interoperabilidad (al respecto, ver

entrevista anexa a Patricio Gutiérrez González).

De una forma más detallada, el siguiente es el examen de las principales normas de carácter jurídico -en el tanto existen varias otras de orden menor o más específico a cada repartición-, que respaldan el funcionamiento de iniciativas de interoperabilidad como la PISEE, en el marco del Ordenamiento Jurídico Chileno:

- Instructivo Presidencial N° 05-2001, imparte instrucciones sobre el desarrollo del Gobierno Electrónico.

Su relevancia se observa, en razón de las siguientes disposiciones:

- En el párrafo 2º, letra g), se establece como uno de los principios orientadores en materia de Gobierno Electrónico, el de la “Desconcentración”, señalando lo siguiente:

“g.- Desconcentración. Indica que la administración, mantención y actualización de las tecnologías de la información y comunicaciones, será de responsabilidad de cada Servicio, salvo aquellas situaciones que involucren la participación de varios Servicios. **En todo caso, se debe asegurar la**

### **interoperabilidad al interior del sector público”.**

La frase final es contundente en cuanto, a pesar de las competencias de cada repartición públicas respecto de sus sistemas de información requieren una gestión independiente, la interoperabilidad se establece como una obligación para las administraciones públicas.

- En el párrafo 6, inciso i, promulga la obligación de utilizar estándares abiertos en el desarrollo del Gobierno Electrónico. Al respecto, en relación con las obligaciones de los Jefes de Servicio respecto del mejoramiento de la gestión pública, señala lo siguiente:

“1.- Adoptar, progresivamente, estándares de la industria de tecnologías de información y comunicación, que permitan relacionar e interconectar distintos sistemas y diversas plataformas, de modo que sean abiertos y no propietarios”.

En relación con la normativa transcrita, Salas comenta lo siguiente:

“El término “progresivo” es de necesaria observancia, pues no se espera que sea un cambio tecnológico brusco o en el corto plazo, sino dentro de un período razonable y según las posibilidades de cada entidad. Este proceso responde, lógicamente, al estado actual de cuasi-dependencia que tiene el sector público con la empresa dominante en el mercado de software, cuyos productos no incluyen la posibilidad de interoperar con los de otros fabricantes de equipos y programas, excepto aquellos que se plieguen a las condiciones que dicha firma establezca.

La última afirmación de la norma resulta particularmente interesante, pues en el texto se parte del supuesto de que, para que un estándar sea abierto, no debe involucrar pago regalías u otros derechos de propiedad intelectual, es decir, no ser un estándar propietario que implique depender de un cierto fabricante ni mediar erogaciones económicas para garantizar su uso, situación que es la que ha sido impuesta en la dinámica de las relaciones entre las empresas fabricantes y los usuarios finales. Se trata entonces de superar ese estado de cosas mediante

buenas prácticas que redunden en beneficio de la Administración y de la población civil” (Salas 2007a, Pp. 274-275).

- Ley 19.628, sobre Protección de la Vida Privada.

El numeral 5º de la Ley 19.628, establece que el encargado de la transmisión de bases de datos personales “podrá establecer un procedimiento automatizado de transmisión, siempre que se cautelen los derechos de los titulares y la transmisión guarde relación con las tareas y finalidades de los organismos participantes (...)”. Dicho procedimiento cumplirá con la finalidad de resguardar los principios de pertinencia, competencia y finalidad en la transmisión de datos personales, así como garantizar la integridad y confidencialidad de la información (Artículos 7º, 9º y 11º de la Ley en cuestión). Para este fin, el procedimiento indicado podrá incorporarse dentro de la Política de Seguridad y Privacidad de cada Servicio o como se plasma en este caso, en las regulaciones de funcionamiento de la PISEE.

- Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado.

Esta norma regula los procedimientos administrativos en la

Administración Pública Chilena y sienta las bases del procedimiento administrativo electrónico -en adelante PAE-. En lo que a normativa técnica, estándares y seguridad de la información se refiere, en su artículo 5 se enuncia el principio de escritura de los actos administrativos, los cuales equipara según su función y no por su soporte, reconociendo la misma validez a la actuación que sea escrita, sin importar si consta en físico o electrónico.

Por su parte, el numeral 18 regula el procedimiento y el expediente administrativo, reconociendo la norma expresamente, la posibilidad de que la documentación conste en formato electrónico. Es importante resaltar que esta norma hace referencia expresa al requisito de autenticación de los intervinientes, así como a la determinación de la fecha y la hora de las actuaciones administrativas, lo cual se relaciona directamente con el tema de la Firma Electrónica Avanzada y la utilización de *"time stamping"* -este último tema, será profundizado en el apartado siguiente-. El texto del artículo 18, en lo que nos interesa señala lo siguiente:

“...Todo el procedimiento administrativo deberá constar en un



expediente, escrito o electrónico, en el que se asentarán los documentos presentados por **los interesados, por terceros y por otros órganos públicos, con expresión de la fecha y hora de su recepción**, respetando su orden de ingreso. Asimismo, se incorporarán las actuaciones y los documentos y resoluciones que **el órgano administrativo remita a los interesados, a terceros o a otros órganos públicos** y las notificaciones y comunicaciones a que éstas den lugar, **con expresión de la fecha y hora de su envío**, en estricto orden de ocurrencia o egreso.

Además, deberá llevarse un registro actualizado, escrito o electrónico, al que tendrán acceso permanente los interesados, en el que consten las actuaciones señaladas en el inciso precedente, **con indicación de la fecha y hora de su presentación, ocurrencia o envío**” (Subrayado no es del original).

El texto citado sienta las bases para la utilización de FEA con fechado electrónico en los PAE de la Administración Pública Chilena, como mecanismo que permita asegurar la autenticación, integridad del documento y la confidencialidad del contenido del mensaje.

Finalmente, el artículo 19 establece una habilitación general, para que los órganos de la administración incorporen técnicas y medios electrónicos en las actuaciones administrativas, cuando sea pertinente y ajustado al procedimiento.

- Ley 19.799, sobre Documentos Electrónicos, Firma Electrónica y Servicios de Certificación de dicha Firma.

El 25 de marzo de 2002, se promulga la Ley N° 19.799, sobre Documentos Electrónicos, Firma Electrónica y Servicios de Certificación de dicha Firma. Esta Ley fue reglamentada por Decreto Supremo N°181, del 17 de agosto de 2002, emitido por el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

El objetivo que cumple esta norma es muy bien reseñado por Jijena, al indicar lo siguiente:

“Jurídicamente la ley establece que el uso de firmas electrónicas permitirá identificar a quien envíe un documento electrónico y, bajo ciertos aspectos, como la intervención de una empresa que

autorizada por la autoridad y que asignando fe pública respalde su identidad, producirá las consecuencias jurídicas de asignar integridad a un documento, de autenticar la identidad del firmante y de evitar que se desconozca el hecho de haberse firmado un documento electrónico.

Dicho de otra forma, con la Ley N° 19.799 se busca, en primer lugar, el consagrar legalmente la posibilidad que los usuarios o signatarios que envíen mensajes electrónicos o digitales puedan, mediante técnicas computacionales como la encriptación (las llamadas claves públicas y privadas son técnicas de criptografía o codificación), firmar y proteger digitalmente dichos mensajes. Así, se logrará acreditar que son auténticos, resguardar su integridad y confidencialidad, identificar a quien lo envió y evitar que posteriormente se desconozca su envío” (Jijena 2002, Pp. 249-250).

En relación con el contenido de la Ley 19.799 y las temáticas de FEA y Gobierno Electrónico -por ende aplicable a la PISEE-, en esta norma se destaca lo siguiente:

- El artículo 2 inciso g) define el concepto de firma electrónica avanzada, por el cual se comprende “aquella certificada por un prestador acreditado, que ha sido creada usando medios que el titular mantiene bajo su exclusivo control, de manera que se vincule únicamente al mismo y a los datos a los que se refiere, permitiendo la detección posterior de cualquier modificación, verificando la identidad del titular e impidiendo que desconozca la integridad del documento y su autoría...”.
- En la misma disposición anterior, en el inciso i), se aborda el concepto de fecha electrónica -o “*time stamping*”-, es decir, la certificación electrónica del momento en que se emitió la firma electrónica en un documento. Al respecto, la definición señala que la fecha electrónica es el “conjunto de datos en forma electrónica utilizados como medio para constatar el momento en que se ha efectuado una actuación sobre otros datos electrónicos a los que están asociados”. Esta característica prevista en la citada norma, reviste gran relevancia para la gestión administrativa y en nuestro caso para el funcionamiento de la PISEE propiamente, puesto que como es sabido, la Administración Pública requiere de un orden

cronológico y la contabilidad de plazos en la tramitación de los procedimientos administrativos, por lo que es de medular importancia conocer con exactitud la fecha y hora de firma de un documento electrónico para determinar el momento a partir del cual se manifiesta la voluntad y los efectos jurídicos de este inician su vigencia.

- A modo de ilustrar las disposiciones de comentario, señala el profesor Bauzá Martorell, a modo de crítica de la legislación española anterior y ya derogada sobre firmas electrónicas, sobre la necesidad de exigir “*time stamping*” en la certificación de firmas electrónicas en la gestión de la Administración Pública, indicando lo siguiente:

“Como también habrá que ampliar el contenido del certificado, si se quiere equiparar el soporte electrónico al papel, para consignar el día y hora del intercambio de mensajes (time stamping machine), pues de lo contrario la firma digital no garantiza el momento en que se emite la comunicación y aquél en que se recibe, que reviste una importancia fundamental en las comunicaciones públicas, especialmente en las

notificaciones administrativas. Veremos que en la verificación de una comunicación pública por medios electrónicos, informáticos o telemáticos se plantea un problema de determinación del momento en que la comunicación se ha producido, que ha alcanzado al destinatario. Siendo así que los efectos del acto administrativo se demoran al momento de la notificación al interesado destinatario, las comunicaciones públicas en soporte informático deben hacer acopio de una función de no repudio que de por sí no garantiza la firma electrónica” (Bauzá 2002, Pp. 34-35).

- El artículo 4 establece la exigencia de utilizar FEA en la suscripción de un documento electrónico para que este tenga el carácter y efectos de instrumento público -al respecto ver el artículo 1699 del Código Civil de la República de Chile-.
- Los artículos del Título II, que van del 6 al 10, regulan lo relativo al uso de firma electrónicas por el Estado, estableciendo en lo que a este trabajo interesa, regulaciones sobre:
  - Habilitación legal genérica para que los órganos del Estado utilicen firmas electrónicas en su accionar y las excepciones a

esta autorización -cuando por ley se exija alguna solemnidad imposible de cumplir electrónicamente o cuando se requiera la presencia personal de la autoridad o funcionario; ver Artículo 6 de la propia Ley-. Esta disposición es de plena funcionalidad para que las entidades públicas interactúen en la transmisión de datos a través de la PISEE.

- Equivalencia funcional entre los documentos en papel y electrónicos, elaborados por los órganos del Estado -ver Artículo 7-.
- Reiteración para los documentos públicos electrónicos, del principio de exigencia de FEA para conferir a estos el valor de instrumentos públicos -Artículo 7-.
- Posibilidad de que los ciudadanos se relacionen electrónicamente con el Estado, bajo el marco del procedimiento administrativo regulado por la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado en relación con las disposiciones especiales de cada órgano; así como de la interoperabilidad con los medios tecnológicos que utilice la Administración. Además, se dispone expresamente que el uso

de firmas electrónicas no podrá ocasionar discriminaciones arbitrarias que perjudiquen a los ciudadanos en la prestación de los servicios, la publicidad y transparencia de la información pública; lo cual es una evidencia de los principios de no discriminación y neutralidad tecnológica en el cuerpo de la Ley -Artículo 8 de la Ley 19.799-. En suma, aspectos que con su aplicación a la PISEE son alcanzados en cuanto a la eficiencia y acceso igualitario a los servicios públicos; los que se ven consolidados en cuanto sea posible la incorporación de un portal único de las prestaciones del Estado para los ciudadanos.

- Establece el mecanismo de certificación de FEA de las autoridades o funcionarios públicos, mediante los ministros de fe para cada órgano administrativo, equiparándola a la otorgada por un prestador de servicios de certificación acreditado. También se autoriza a la contratación de los servicios de certificación de firmas electrónicas a prestadores de servicios de certificación acreditados -Artículo 9-.
- Autoriza a las dependencias públicas para emitir reglamentos sobre la utilización que cada una realice sobre la utilización de



firmas electrónicas en sus servicios, en las cuales deberá garantizar la publicidad, seguridad, integridad y eficacia de estas – ver Artículo 10-. Como ya se ha indicado, todos estos aspectos pueden subsumirse en una sola Política de Seguridad y Privacidad para la PISEE.

- Decreto N° 181-2002, Reglamento de la Ley 19.799, Ley sobre Documentos Electrónicos, Firma Electrónica y Servicios de Certificación de dicha Firma.

En este Reglamento se desarrollan las disposiciones generales enunciadas en la Ley 19.799. En lo que a la relación entre la FEA y su aplicación en la PISEE interesa, hay que destacar el artículo 39 del Reglamento, el cual establece que los actos administrativos que requieran el carácter de instrumento público deberán consignar la FEA del funcionario competente, señalando una lista de cuáles son los actos a los que se les exige cumplir con esta condición de instrumentos públicos -por ende suscritos con FEA-. Textualmente la norma indica lo siguiente:

“Para tal efecto, los actos administrativos, formalizados por medio

de documentos electrónicos y que consten en decretos o resoluciones, en acuerdos de órganos colegiados, así como la celebración de contratos, la emisión de cualquier otro documento que exprese la voluntad de un órgano o servicio público de la Administración del Estado en ejercicio de sus potestades legales y, en general, todo documento que revista la naturaleza de instrumento público o aquellos que deban producir los efectos jurídicos de éstos, deberán suscribirse mediante firma electrónica avanzada”.

Así las cosas, en cuanto al funcionamiento de la PISEE concierne, deberá especificarse dentro de sus procedimientos y lineamientos, que los actos de transmisión de datos entre organismos sean realizados mediante aplicación del mecanismo de FEA que permita identificar con total certeza y dotar del máximo de confiabilidad al ente y funcionario emisor del mensaje de datos -lo cual posibilita asegurar a los ciudadanos el respeto a la protección de datos personales y la seguridad de la información intercambiada-.

Lo indicado es de vital relevancia en el funcionamiento de la

Plataforma, no únicamente como garantía de identificación sino en razón del reforzamiento en la la integridad de los datos, esto en especial si se considera la elevada responsabilidad de aquellos funcionarios y servicios que interactúan con la plataforma, razón por la que la FEA se vislumbra como el mecanismo tecnológico idóneo para minimizar riesgos, así como determinar certeramente actuaciones y responsabilidades (contrario al criterio manifestado, Moya 2007a, Pp.85-86, al igual que una buena parte de la doctrina, consideran que la FEA debe utilizarse cuando el acto de la administración se manifieste en un instrumento público, dejando otras actuaciones a la aplicación de firma electrónica simple; entre las que podrían quedar los requerimientos y respuestas entre administraciones a través de la PISEE).

En esta línea de pensamiento hay que indicar que en países como España, la Ley 11/2007, Ley de Servicios Electrónicos de la Administración Pública, “considera necesario en algunos casos, como el intercambio de datos entre Administraciones Públicas, se acuda a mecanismos [de identificación y autenticación] que ofrezcan los máximos grados de seguridad” (Alamillo 2008); con lo cual, adaptando

una disposición como esa al entorno chileno, se haría referencia a mecanismos como las firmas electrónicas avanzadas, en razón de el alto grado de seguridad y confiabilidad que confieren, en procesos en especial sensibles al tratarse información de carácter personal de ciudadanos o datos sobre organizaciones que revisten una confidencialidad especial.

Un caso que ilustra la importancia del uso de firmas electrónicas avanzadas en el intercambio de información a través de la PISEE, se observa en el de aquellos actos que se ejecutan de forma automatizada y sin intervención humana directa, como por ejemplo las actuaciones que ejecuta el Sistema de Impuestos Internos en materia de declaraciones electrónicas de tributos, su gestión y cálculo automático; en el marco del cual podría requerirse validar información que poseen otros servicios -como el Registro Civil-, situaciones en las que la FEA podría jugar un rol determinante en caso de que no intervenga un funcionario directamente, sino únicamente comunicación y procesos entre máquinas (al respecto no se encuentra una norma jurídica en el Ordenamiento Chileno que prevea la existencia de actuaciones automatizadas sin intervención humana,

pero una posible explicación podría tenerse con Moya 2007a, P. 24; respecto de la distinción entre actos de trámite y actos terminales del procedimiento administrativo, como facultados los primeros para ser realizados mecánicamente y sin exigencia de voluntad humana).

Finalmente, respecto del Decreto N° 181-2002, hay que indicar que mediante su Artículo 47, se dispone la creación del Comité de Normas para el Documento Electrónicos, producto de cuyo trabajo han sido emitidos los demás Decretos en materia de estándares y lineamientos técnicos-semánticos para la interoperabilidad y en general, para establecer las bases del Gobierno Electrónico.

- Decreto Supremo N° 81-2004, Norma Técnica para los Órganos de la Administración del Estado sobre Interoperabilidad de Documentos Electrónicos.

Esta norma establece los estándares exigidos para la interoperación de los documentos electrónicos en la Administración Pública, bien sea en la relación entre los órganos administrativos o entre estos y los ciudadanos. Se determinan estándares abiertos para que funcione la interoperabilidad entre los documentos, seleccionando las normas

basadas en lenguaje XML para documentos electrónicos, en sus diversos formatos y para las distintas funcionalidades que los documentos vayan a desempeñar. Las definiciones antes reseñadas, sirven de primer presupuesto para el funcionamiento de la PISEE, pues al presumirse que no existirán incompatibilidades entre los formatos de documentación electrónica -por estar basados en estándares abiertos, no propietarios-, su intercambio entre administraciones no será obstaculizado por razones de interoperabilidad técnica.

Según indica Esteban Almuna Herrera, el Decreto N° 81-2004 se conceptualiza de la siguiente forma:

“Dentro del desarrollo del Gobierno Electrónico, impulsado desde el mes de mayo del año 2001, el entonces Presidente de la República, Sr. Ricardo Lagos, emitió, el 3 de Junio del 2004, el Decreto Presidencial N° 81, el cual establece al lenguaje XML como norma de representación de información en documentos electrónicos para el Gobierno de Chile. El mismo Decreto establece que "esta norma se aplica a los documentos electrónicos

que se generen, intercambien, transporten o almacenen en o entre los diferentes organismos de la administración del Estado y en las relaciones de éstos con los particulares, cuando éstas tengan lugar utilizando técnicas y medios electrónicos”[Artículo 2º].

Lo establecido en este Decreto tiene como propósito fundamental garantizar el funcionamiento integrado de los servicios públicos, tanto en los recursos como en los procedimientos que éstos utilizan. En particular se busca asegurar la interoperabilidad en la comunicación de datos; disponer de un marco semántico que asegure la interoperabilidad entre los diferentes organismos que utilicen documentos electrónicos y su entorno; proveer un mecanismo que permita a los diferentes organismos que utilicen documentos electrónicos, encontrarse, convenir en comunicarse, desarrollar servicios, contar con estándares de repositorios para registro y consulta de funcionalidades de intercambio, y facilitar la consulta por parte de los diferentes órganos de la administración del Estado, de la información que cada uno de ellos mantiene y maneja [Artículo 1º]”. (Almuna 2007, Pp. 2-3).

Del texto antes transcrito, hay que resaltar dos aspectos de relevancia en relación con la PISEE: i) al buscarse la interoperabilidad entre formatos documentales mediante el uso de estándares abiertos, la definición de XML y todos los procesos soportados por esta tecnología son una garantía para la entendimiento interoperable en la gestión documental de la Administración; y ii) el establecimiento de un marco de estándares semánticos provee de un fondo de etiquetas para la clasificación e identificación de la información, indispensable para facilitar la eficiente y certera circulación de la información que transita a través de la Plataforma de Interoperabilidad.

En torno al primer tema, señala José Francisco Salas en cuanto a la definición de estándares abiertos de documentación electrónica en el Decreto Nº 81, lo siguiente:

“Como parte de idea de buscar estándares abiertos y escogerlos según convenga al Estado, se emite la Norma No.81 de 3 de junio de 2004, que contiene también una serie de niveles y un calendario que se ha propuesto el gobierno chileno para cumplir con sus objetivos. Abarca varios años, esperando que sean fechas



realistas y no simples proclamas políticas, algunas de cuyas fechas tienen como límite el año 2008 o 2011, según corresponda a cualquiera de las tres etapas de desarrollo planteadas.

“Nivel 1. El organismo recibe documentos electrónicos de terceros con estructura, contenido y visualización de acuerdo a las estipulaciones de esta norma, los cuales almacena y envía a terceros conservando dichos atributos técnicos.

Nivel 2. El organismo genera, envía, recibe y almacena los documentos electrónicos, propios y de terceros, con estructura, contenido y visualización de acuerdo a las estipulaciones de esta norma.

Nivel 3. El organismo genera, envía, recibe, procesa y almacena los documentos electrónicos, propios y de terceros, con estructura, contenido y visualización de acuerdo a las exigencias de esta norma” [Artículo 3].

En este caso, la decisión no es ya un enunciado sobre la necesidad de escoger un formato libre, sino que se enfoca en la escogencia de modelos técnicos concretos sobre lenguajes de

programación, protocolos de transferencia de datos, reglas para correo electrónico y para las interfaces que se presentarán al usuario en los respectivos sitios Web, de manera que los documentos electrónicos que se utilicen en el sector público logren plena compatibilidad.

“Artículo 4° Forman parte de las exigencias de esta norma y, por tanto, serán aplicables a los órganos de la Administración del Estado, las estipulaciones contenidas en las siguientes normas técnicas:

ISO/IEC 8825-4 2003 Information technology – ASN.I encoding rules: XML Encoding Rules (XER) ISO/IEC 10646-1 2000 IT-Universal Multiple -Octet Coded Character Set (UCS) - Part 1: Architecture and Basic Multilingual Plane.

ISO/IEC DIS 18056 Information technology - Telecommunications and information exchange between systems - XML Protocol for Computer Supported Telecommunications Applications (CSTA) Phase III.

RFC-821: 1982 Simple Mail Transfer Protocol (SMTP)

RFC-959: 1985 File Transfer Protocol (FTP)

RFC-2068: 1997 Hypertext Transfer Protocol-HTTP/1.1. [Artículo 4]” (Salas 2007a, Pp. 276-277).

Como se puede observar, el Decreto Supremo N° 81 es una muestra fiel de la oficialización de normas técnicas para su aplicación por los órganos e instituciones del sector público, conforme al bloque de legalidad administrativa; en la que se define una serie de estándares tecnológicos para su aplicación en la persecución de la interoperabilidad plena en la Administración Pública Chilena (al respecto ver también los Títulos II y III del Decreto en mención, correspondiendo a definiciones de orden técnico los artículos desde el numeral 5 hasta el 27, en los que se define los términos y abreviaturas en términos de interoperabilidad y documentación basada en XML; así como disposiciones sobre expediente y sobre electrónico, de igual forma respecto de repositorios de datos).

En lo que respecta al segundo aspecto, relativo a la definición de esquemas de datos, este es ilustrado de nuevo por Almuna, quien señala lo siguientes:

“Todo documento electrónico utilizado por cualquier servicio público consta de tres elementos fundamentales: estructura, contenido y forma de visualización; elementos que en el caso de los documentos en papel son indistinguibles, pero que en los documentos electrónicos pueden ir separados, lo cual permite trabajar con éstos de forma más eficiente.

Para que dos o más servicios puedan “comprender” lo mismo acerca del contenido de un documento de uso común, es necesario que estos servicios tengan acceso a la descripción de la estructura del documento (lo que se conoce como esquema). Por otra parte, es de gran importancia establecer sólo una forma para que los distintos sistemas informáticos puedan procesar de manera automática documentos que incluyan elementos que utilizan abstracciones de tipos de datos (metadatos) para su definición. En resumen, y conforme a lo establecido en el Decreto 81, un documento electrónico debe referenciar a un repositorio único de esquemas y metadatos.

Por lo tanto, un repositorio de esquemas y metadatos debe

cumplir con las siguientes dos tareas principales:

1- Centralizar los esquemas de documentos XML manejados por organismos gubernamentales, publicarlos, difundirlos y regular su unicidad.

2- Centralizar los metadatos, utilizarlos, difundirlos y regular su unicidad.

Al contar con un repositorio de esquemas y metadatos, se puede acceder a utilización de definiciones de estructuras y de tipos de datos necesarios para la transferencia de documentos y para establecer criterios comunes de procedimientos de intercambio de los mismos” (Almuna 2007, Pp. 2-3).

En cuanto a este último aspecto, la creación de modelos y esquemas de metadatos en un repositorio principal para el Estado Chileno se oficializó mediante Decreto N° 271 del 2008, Reglamento sobre la inscripción de esquemas documentales en el repositorio del administrador de esquemas y metadatos para los órganos de la Administración del Estado; norma en la que se establece los

procedimientos para la aprobación de modelos de datos ante el Comité de Normas para el Documento Electrónico -creado a su vez por el artículo 47 del Decreto Supremo N° 181 que reglamenta la Ley 19.799, sobre Firmas Electrónicas-.

- Decreto Supremo N° 77-2004, Norma Técnica sobre Eficiencia de las Comunicaciones Electrónicas entre Órganos de la Administración del Estado y entre estos y los Ciudadanos.

Así como es clave para el funcionamiento de la PISEE la definición de estándares de interoperabilidad de los documentos, también es de gran relevancia la oficialización de normas técnicas comunes y mínimas en materia de comunicaciones electrónicas -no confundir con notificaciones electrónicas-, con el fin de asegurar su eficacia y eficiencia, lo cual incide directamente en el intercambio electrónico de datos que se realiza entre instituciones a través de la plataforma.

Al respecto, hay que señalar que el objetivo principal que esta norma busca es la de instrumentalizar el derecho de petición de los ciudadanos y usuarios en general a la Administración Pública, por lo que de esta se deriva una meta secundaria que es de interés en este

estudio, como lo es dotar de certeza y eficiencia las comunicaciones entre administraciones y de estas con la ciudadanía -tema que aplicaría al estudio de la PISEE si se adiciona al análisis una plataforma única de servicios electrónicos-.

Así las cosas y respecto del tema de la regulación sobre las comunicaciones electrónicas, esta norma es de orden general pero supletoria, es decir, que en caso de existir una norma jurídica que regule comunicaciones electrónicas de forma específica entre administraciones o estas con los usuarios de los servicios públicos, será la norma especial la que prevalezca.

En cuanto a las disposiciones del Decreto en estudio, cabe destacar los siguientes elementos de la norma de comentario:

- El numeral 3 del Decreto 77 en cuestión, establece una habilitación normativa para utilizar válidamente mecanismos electrónicos en las comunicaciones entre entidades de la Administración Pública, así como de estos con los ciudadanos. Para el caso de la PISEE, interesa la transmisión e intercambio electrónico de datos entre

administraciones públicas, aun cuando si se incorpora en el análisis la integración con la Plataforma de un Portal Único de Servicios Electrónicos del Estado, se involucra también a ciudadanos y organizaciones en el esquema de las comunicaciones reguladas en el Decreto en cuestión.

- De interés es destacar, que para tener por válidas las comunicaciones electrónicas entre las partes antes señaladas, deberá cumplirse con los requisitos que la propia norma exige, ajustando así la transmisión electrónica al principio de legalidad. Al respecto, el informe elaborado por el Estudio Carey y Cía enumera los requerimientos de legalidad para la validez de las comunicaciones electrónicas, de la siguiente manera:

“Estas condiciones son las siguientes (artículo 3°, 6° y 11):

- Que se asegure la disponibilidad y acceso posterior a la comunicación electrónica.
- Compatibilidad entre los sistemas del emisor y del destinatario.
- Seguridad suficiente para evitar el acceso no autorizado a las comunicaciones electrónicas, de acuerdo a las normas técnicas dictadas mediante decreto por el Comité de Normas



para el Documento Electrónico.

- Habilitación por los órganos de la Administración de una o más direcciones electrónicas aptas para recibir comunicaciones, consultables por cualquier interesado.
- Debe quedar constancia de la transmisión y recepción de comunicaciones electrónicas, identificando remitente, destinatario, fecha y hora.
- Los registros de las comunicaciones deben conservarse por al menos 6 años.
- Debe adjuntarse los antecedentes necesarios para la búsqueda y recuperación de lo almacenado.
- El registro debe cerrarse diariamente y el Ministro de Fe del organismo público respectivo debe cerrar al menos una vez al mes todos los registros diarios por medio de su firma electrónica avanzada.
- Se autoriza a utilizar mecanismos de autenticación o de control de acceso a las direcciones electrónicas que contengan las respuestas emitidas por la Administración.
- Cada organismo debe designar uno o más funcionarios para recibir y distribuir las comunicaciones electrónicas” (Carey

2007, P. 21).

- Por otra parte, es de destacar en el texto del Decreto de análisis, la referencia a la necesidad de identificar o autenticar los emisores y receptores de los mensajes electrónicos -artículos 5 y 6-, así como la habilitación a las entidades estatales para que implementen mecanismos de control de acceso y mecanismos de autenticación para acceder a las respuestas y correos electrónicos receptores de los documentos electrónicos emitidos por cada dependencia. Dichas disposiciones señalan necesidades de autenticación, integridad y confidencialidad de la información, que puede suplirse mediante la utilización de FEA en los procesos de intercambio de datos -como podría ser en el marco de la PISEE-.
- Decreto Supremo N° 83-2004, Norma Técnica para los órganos de la Administración del Estado sobre seguridad y confidencialidad de los documentos electrónicos.

El decreto sobre seguridad y confidencialidad de la documentación electrónica, es una norma que recoge los principios mínimos que las entidades administrativas deben cumplir para garantizar la integridad y

privacidad de los datos que sobre personas u organizaciones estos posean, administren o intercambien. Sobre la importancia de esta normativa, Moya señala lo siguiente:

“En este caso existe una norma particular que regula la materia, el Decreto 83, que aprobó la norma técnica para los Órganos de la Administración del Estado sobre seguridad y confidencialidad de los documentos electrónicos. Las exigencias y recomendaciones previstas en dicha norma, tienen por finalidad garantizar estándares mínimos de seguridad en el uso, almacenamiento, acceso y distribución del documento electrónico; facilitar la relación electrónica entre los órganos de la Administración del Estado y entre éstos y la ciudadanía y el sector privado en general; y salvaguardar el uso del documento electrónico de manera segura, confiable y en pleno respeto a la normativa vigente sobre confidencialidad de la información intercambiada.

En cuanto al ámbito de aplicación, las disposiciones de esta norma técnica se aplican a los documentos electrónicos que se generen, intercambien, transporten y almacenen en o entre los

diferentes organismos de la Administración del Estado y en las relaciones de éstos con los particulares, cuando éstas tengan lugar utilizando técnicas y medios electrónicos (...)" (Moya 2007a, P. 154).

En relación con el contenido del Decreto en examen, hay que indicar que este divide su implementación en dos niveles: nivel básico y nivel avanzado de seguridad para el documento electrónico; los cuales debieren de estar implementados para los años 2004 el primer nivel y 2009 el segundo -Artículo 4º de la Norma Técnica, así como Artículo Segundo del Decreto-. En cuanto a las principales obligaciones que se establecen en relación con el nivel básico se pueden enumerar las siguientes:

- Establecimiento obligatorio de una Política de Seguridad, la que define como: "conjunto de normas o buenas prácticas, declaradas y aplicadas por una organización, cuyo objetivo es disminuir el nivel de riesgo en la realización de un conjunto de actividades de interés, o bien garantizar la realización periódica y sistemática de este conjunto" (Artículo 5º, inciso p). Por lo que ya se ha analizado en los apartados previos, la aprobación de una Política de

Seguridad para la PISEE es posible y necesaria, bien se conjugue con las políticas propias de cada repartición pública o se utilice a modo de marco general en lo atinente al intercambio de información electrónica, manteniendo cada servicios el resguardo de su información de modo independiente.

- La Política de Seguridad deberá de abarcar medidas en distintos ámbitos de acción, entre los que el Decreto señala los siguientes:
  - Seguridad Organizacional: en el sentido de contar con una serie de medidas referidas a la respuesta de la organización pública ante incidentes de seguridad, utilizando como principal mecanismo la designación de un encargado de seguridad, que sea quien se desempeñe a modo de asesor del Jearca del Servicio, en lo que respecta a la seguridad de la información y documentos electrónicos de la Institución.
  - Clasificación, Control y Etiquetado de Bienes: deberá levantarse listados y categorías de documentos electrónicos y sistemas de información, según la sensibilidad y prioridades de protección de estos; estableciendo procedimientos, competencias y responsabilidades para cada proceso dentro de las dependencias administrativas.

- Seguridad Física y del Ambiente: es decir, la adopción de medidas de seguridad relativas a los requerimientos de infraestructura y del entorno que permitan la protección contra amenazas por aspectos climáticos, desastres, ataques por violencia sobre las cosas, etc.
- Seguridad del Personal: deberes que los funcionarios y colaboradores de las administraciones deberán cumplir en el ejercicio de sus funciones para garantizar la seguridad de la documentación y de los sistemas de información propios de la Institución o en los que esta se encuentra involucrada -como podría ser la PISEE-.
- Control de Acceso: utilización de mecanismos de identificación y autenticación segura de los funcionarios que ingresan a los sistemas y manipulan documentos electrónicos; así como niveles de acceso a la información para los colaboradores y jerarcas, tanto de aquellos datos que se almacenan como de los que se gestionan por cada administración.

En lo que respecta al segundo nivel de seguridad de los documentos electrónicos, corresponde señalar que este obedece a la identificación

que el Gobierno Chileno ha realizado respecto del valor estratégico que la información tiene en la sociedad globalizada, por lo que en razón de lo delicado de esta, determina una serie de recomendaciones para el manejo de esta una vez implementado el nivel básico, para lo cual se obliga a la aplicación estricta de los estándares contenidos en el artículo 37 del Decreto 83-2004, es decir, elevando los niveles de seguridad que determinan las Normas Chilenas de Seguridad de la Información, en un primer momento la Nch2777, mejorada luego por la Nch-ISO 27002.Of2009, ambas oficializadas por el Instituto Nacional de Normalización).

A pesar de lo anterior, indica Moya respecto de la implementación del Decreto N° 83-2004 que "... su exigibilidad es bastante relativa tomando en consideración que su artículo 8 señala que los órganos de la Administración regidos por esta norma deberán aplicar sus disposiciones para garantizar los atributos esenciales señalados que confieren seguridad al documento electrónico, pero que, no obstante, la consecución y mantención de tales atributos por parte de cada órgano de la Administración del Estado estarán sujetas a la consideración de factores de riesgo y factores de costo/beneficio. En

virtud de lo cual, cada Organismo Público podría invocar, mediante una resolución fundada del jefe de servicio, que basada en un estudio de análisis de riesgo y/o costo/beneficio, utiliza distintos criterios o mecanismos de los expresados en la norma” (Moya 2007a, Pp. 155-156).

Este último factor es, en razón de la sensibilidad de los procesos que se canalizan a través de la PISEE y en especial por la naturaleza de los datos confidenciales que sobre ciudadanos y organizaciones pueden transmitirse a través de ella; definitivamente incompatible con el funcionamiento de la Plataforma, razón por la que se considera de medular importancia la aplicación de los dos niveles de seguridad en el intercambio electrónico de datos sobre la PISEE, sin lugar a excepciones y conforme compromisos que se exijan convencionalmente a las administraciones participantes al momento de formalizar su vínculo con esta infraestructura de interoperabilidad.

Finalmente, hay que resaltar el desarrollo normativo chileno en materia de Gobierno Electrónico y por ende, en el ámbito de la interoperabilidad también; lamentablemente no existen indicadores claros que demuestren los niveles de



respeto y aplicación uniforme de toda esta construcción de herramientas jurídicas para respaldar la integración entre los servicios públicos chilenos, lo cual hace más complejo alcanzar los objetivos planteados en las iniciativas, pues deja a voluntad de las reparticiones públicas su incorporación e interacción con la PISEE, anteponiendo en ocasiones intereses particulares del jerarca de turno o de índole institucional -como la dependencia tecnológica de un proveedor o la resistencia al cambio en la administración de los procesos propios-, frente a los grandes beneficios que la integración de información y sistemas electrónicos trae para la satisfacción del ciudadano y la eficiencia en la gestión pública.

#### **3.2.1.4.2. Situación del Proyecto de Interoperabilidad del Estado Costarricense en el Ordenamiento Jurídico Costarricense.**

Una vez analizado el caso chileno en cuanto a la normatividad técnica aplicable a la PISEE, hay que indicar que el caso costarricense es diametralmente distinto en cuanto a la robustez del sistema de normas jurídicas, técnicas y semánticas en materia de interoperabilidad aplicable a la integración de servicios públicos electrónicos. Es tal la situación, que podría afirmarse que en Costa Rica no existe una oficialización técnica que permita su utilización uniforme a lo interno del sector público, salvo en el tema de Firma Digital;

puesto que si bien existe una habilitación general al reconocimiento de este tipo de regulaciones para su uso por la Administración Pública, su estandarización y normalización oficial para una aplicación uniforme en el sector público es prácticamente nula.

A continuación se observa la situación jurídico-normativo antes señalada:

- Ley N° 6227, Ley General de la Administración Pública.

Este cuerpo normativo es la base del funcionamiento de la Administración Pública Costarricense, dado que en ella se conjunta no sólo la estructura y funciones del Estado, sino que también se incorpora la regulación del procedimiento administrativo que en general aplican los órganos de la administración.

En relación con esta norma, es de mérito señalar que sus artículos 16 y 158 cumplen la función de incorporar de forma genérica, el reconocimiento a las normas técnicas y su aplicación de forma válida por la Administración Pública, esto conforme al principio de legalidad administrativa. En este sentido, las normas indicadas señalan a la letra lo siguiente:

“Artículo 16.-

1. En ningún caso podrán dictarse actos contrarios a **reglas unívocas de la ciencia o de la técnica**, o a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia.

2. El Juez podrá controlar la conformidad con estas reglas no jurídicas de los elementos discrecionales del acto, como si ejerciera contralor de legalidad” (resaltado no es del original).

“Artículo 158.-

1. La falta o defecto de algún requisito del acto administrativo, expresa o implícitamente exigido por el ordenamiento jurídico constituirá un vicio de éste.

2. Será inválido el acto sustancialmente disconforme con el ordenamiento jurídico.

3. Las causas de invalidez podrán ser cualesquiera infracciones sustanciales del ordenamiento, incluso las de normas no escritas.

**4. Se entenderán incorporadas al ordenamiento, para este efecto, las reglas técnicas y científicas de sentido unívoco y aplicación exacta, en las circunstancias del caso.**

5. Las infracciones insustanciales no invalidarán el acto pero

podrán dar lugar a responsabilidad disciplinaria del servidor agente” (resaltado no es del original).

Conforme las normas observadas, las normas técnicas cuentan con pleno reconocimiento normativo, tal como sí se tratará de leyes y normas menores desde la perspectiva formal, razón por la que las administraciones públicas deben observarlas conforme al principio de legalidad administrativa. Esto posibilita que en materia tecnológica, al igual que en temas tan diversos como la contabilidad, la gestión ambiental o de la calidad, entre varios otros, sea posible la aplicación de las normas técnicas propias de cada área del procedimiento.

Lamentablemente, en Costa Rica estas normas técnicas deben ser consideradas en las actuaciones administrativas pero ello se realiza sin que exista ninguna uniformidad ni estandarización por parte de la propia Administración, dejando a la libre las normas y estándares que se aplicarán -abiertos o propietarios, buenas prácticas, estándares de calidad, etc-, de modo que no existe a la fecha mayores desarrollos de normatividad técnica en el campo de los sistemas de información que propenda a la adopción oficial e imperativa de estándares en materia

de interoperabilidad y de gestión de la información en general para los órganos e instituciones de la Administración (podría observarse dentro de las excepciones las directrices emitidas por el Archivo Nacional en materia de conservación de documentos y firmas digitales). Como se verá posteriormente, esta podría ser una de las atribuciones a explotar por el Equipo Interinstitucional de Interoperabilidad del Estado Costarricense -creado por Decreto N° 35776-PLAN-G-J del 1º de marzo del 2010-.

- Ley N° 8508, Código Procesal Contencioso Administrativo.

De dictado y promulgación bastante más reciente que la Ley General de la Administración Pública, el Código Procesal Contencioso Administrativo, viene a regular los procesos jurisdiccionales que se tramitan por los Tribunales de Justicia de Costa Rica y que tienen al Estado o alguna entidad pública como parte procesal en la disputa. Esta norma, viene a hacer un aporte indirecto pero de gran importancia para la temática de Gobierno Electrónico, en el tanto en su articulado se observa claramente la apertura a la incorporación de mecanismos tecnológicos y documentos electrónicos en las pruebas (Artículo 82), grabación de las comparecencias (Artículo 102 inciso 3),

validez de documentación electrónica en juicio (Artículo 49), entre otras. Como bien se indica, esta norma no es de aplicación directa a la gestión administrativa cotidiana, pero su promulgación abre una puerta para que los entes públicos se atrevan a interpretar las disposiciones de la Ley General de la Administración Pública a la luz de las disposiciones que se contienen en este Código sobre inclusión de tecnología en los procesos, de forma que se rompan trabas -alguna más de orden cultural que legal- y se acuda a las ventajas que tecnologías como la documentación electrónica y las firmas digitales, o las propias plataformas de interoperabilidad para la integración de servicios públicos electrónicos puede conllevar en términos de mejora de la gestión público y el derecho ciudadano de relacionarse electrónicamente con la Administración.

- Ley N° 8968, Ley de Protección de la Persona frente al Tratamiento de sus Datos Personales.

La reciente Ley de Protección de la Persona frente al Tratamiento de sus Datos Personales, es de importancia en el presente análisis en cuanto establece una referencia inicial al desarrollo de normas en el ámbito de la seguridad de la información, específicamente respecto de

la privacidad y confidencialidad de esta, en el tanto su artículo 12 señala:

“ARTÍCULO 12.- Protocolos de actuación.

Las personas físicas y **jurídicas, públicas y privadas, que tengan entre sus funciones la recolección, el almacenamiento y el uso de datos personales, podrán emitir un protocolo de actuación** en el cual establecerán los pasos que deberán seguir en la recolección, el almacenamiento y el manejo de los datos personales, de conformidad con las reglas previstas en esta ley.

Para que sean válidos, los protocolos de actuación deberán ser inscritos, así como sus posteriores modificaciones, ante la Prodhab. La Prodhab podrá verificar, en cualquier momento, que la base de datos esté cumpliendo cabalmente con los términos de su protocolo.

La manipulación de datos con base en un protocolo de actuación inscrito ante hará presumir, “iuris tantum”, el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta ley, **para los efectos de autorizar la cesión de los datos contenidos en una base”** (resaltado no es del original).

En este sentido, es preciso resaltar dos aspectos de interés: i) el protocolo de actuación señalado en la norma anterior busca garantizar los derechos a la autodeterminación informativa y la protección de datos personales, a través de disposiciones técnicas y administrativas que garanticen la integridad y confidencialidad de la información; por lo que esta temática no es posible desligarla de mecanismos de seguridad informática -más allá del ámbito de la privacidad-, pues es en este punto en que ambos aspectos convergen en la garantía de los derechos de las personas y sus datos, por lo que se recomienda tomar la oportunidad para la emisión conjunta de Políticas de Seguridad y Privacidad por las administraciones, de modo que se subsuma el requisito exigido en el mencionado artículo 12 en un documento de atención más integral de las necesidades de la entidad en específico -o en su caso, posiblemente una política de seguridad y privacidad que sirva de marco para el funcionamiento de la Plataforma de Interoperabilidad-; y ii) como bien se indica en el párrafo final de la norma de cita, el cumplimiento con la emisión e inscripción del protocolo conlleva una presunción de legalidad en el tratamiento de datos, lo que dará pie a la posibilidad de transmisión de datos a



terceros, recogiendo así el principio de funcionamiento de la Plataforma de Interoperabilidad para el Sector Público Costarricense, a saber, el intercambio de datos entre órganos e instituciones de la Administración Pública.

- Ley N° 8454 de la República de Costa Rica, Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos.

Habiéndose tramitado diversos proyectos de ley sobre el tema de firmas electrónicas, reformulado y trabajado perfeccionando estas iniciativas nuevamente, la Asamblea Legislativa de Costa Rica aprobó en el año 2005, la Ley de de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos. Su reglamento fue aprobado por el Poder Ejecutivo mediante Decreto N° 33018, del 21 de abril del 2006.

En lo que atañe a la Ley N° 8454, respecto la temática de Firma Digital en su relación con el Gobierno Electrónico y específicamente con el Proyecto de Plataforma de Interoperabilidad, el Informe Jurídico del Modelo de Interoperabilidad para el Estado Costarricense destaca lo siguiente:

“Resulta inadmisibile suponer la implementación de un esquema de Interoperabilidad en el estado costarricense, sin la debida ejecución de un marco de certificados, firmas digitales y documentos electrónicos, para el reconocimiento mutuo de documentos de carácter electrónico firmados o suscritos dentro de su ámbito de actuación.

En este orden, nuestro país cuenta desde el 2005, con la Ley N°8454 de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos, normativa cuyo ámbito de aplicación alcanza a toda clase de transacciones y actos jurídicos, públicos o privados y donde esencialmente se determina el reconocimiento jurídico de la equivalente funcional entre cualquier manifestación transmitida por medios físicos y aquella expresada por medios electrónicos o informáticos” (Mora 2010, Pp. 29-30).

Respecto del contenido de la Ley N° 8454 en examen y en lo que interesa al tema de esta investigación, en esta norma se destaca lo siguiente:

- El artículo 1 determina el ámbito de aplicación de la Ley. De especial interés es la habilitación legal genérica que en esta se dispone para que los órganos de la Administración Pública utilicen firmas digitales en su accionar. Al respecto, se indica que *“El Estado y todas las entidades públicas quedan expresamente facultados para utilizar los certificados, las firmas digitales y los documentos electrónicos, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia”*.
- El numeral 3 establece el principio de equivalencia funcional entre los documentos en papel y electrónicos.
- El artículo 4 califica los documentos electrónicos de la misma manera que se hace con los físicos en Costa Rica, distinguiendo entre documentos públicos -provenientes de la Administración Pública- y privados -los de particulares-. En Costa Rica, el carácter de instrumento público se identifica con la fe pública del notario o funcionario público que lo emite, por lo que tanto un documento público como uno privado, cuando se cumpla con los requisitos exigidos por la ley previstos para cada caso, podrán tener carácter de fe pública.
- El artículo 8 define el concepto de firma digital de la siguiente

manera: “Entiéndese por firma digital cualquier conjunto de datos adjunto o lógicamente asociado a un documento electrónico, que permita verificar su integridad, así como identificar en forma unívoca y vincular jurídicamente al autor con el documento electrónico. Una firma digital se considerará certificada cuando sea emitida al amparo de un certificado digital vigente, expedido por un certificador registrado”. Como bien se observa del concepto indicado, la legislación costarricense no contempla la distinción entre Firma Electrónica Simple y Firma Digital o su equivalente, Firma Electrónica Avanzada; sino que siguiendo la línea de la Ley Modelo de UNCITRAL sobre Firmas Electrónicas, reconoce como firma digital únicamente aquellas que garanticen la autenticación del emisor de la firma, la integridad y la no repudiación del documento electrónico firmado, excluyendo así los mecanismos vinculados con la FE simple; siendo que la mención específica que se realiza es respecto a la diferencia entre la firma digital certificada y aquella que no lo está.

- El numeral 9 establece el principio de equivalencia entre las firmas digitales y las manuscritas. De resaltar en esta norma la obligación de que para que un documento público electrónico tenga el

carácter de tal, la firma digital de esta deberá ser certificada por una entidad certificadora acreditada.

- En relación con los mecanismos de certificación de las firmas digitales de los entes de la Administración Pública, el artículo 12 dispone lo siguiente:

“Artículo 12.-Mecanismos. Con las limitaciones de este capítulo, **el Estado, las instituciones públicas y las empresas públicas** y privadas, las personas jurídicas y los particulares, en general, en sus diversas relaciones, estarán facultados para establecer los mecanismos de certificación o validación que convengan a sus intereses. Para tales efectos podrán:

- a) Utilizar mecanismos de certificación o validación máquina a máquina, persona a persona, programa a programa y sus interrelaciones, incluso sistemas de llave pública y llave privada, firma digital y otros mecanismos digitales que ofrezcan una óptima seguridad.
- b) Establecer mecanismos de adscripción voluntaria para la emisión, la percepción y el intercambio de documentos electrónicos y firmas asociadas, en función de las

competencias, los intereses y el giro comercial.

c) De consuno, instituir mecanismos de certificación para la emisión, la recepción y el intercambio de documentos electrónicos y firmas asociadas, para relaciones jurídicas concretas.

d) Instaurar, en el caso de dependencias públicas, sistemas de certificación por intermedio de particulares, quienes deberán cumplir los trámites de la Ley de contratación administrativa.

e) Fungir como un certificador respecto de sus despachos y funcionarios, o de otras dependencias públicas, en el caso del Estado y las demás instituciones públicas.

f) Ofrecer, en el caso de las empresas públicas cuyo giro lo admita, servicios comerciales de certificación en condiciones de igualdad con las empresas de carácter privado.

g) Implantar mecanismos de certificación para la tramitación, gestión y conservación de expedientes judiciales y administrativos”.

Del texto del artículo anterior, se observa con especial relevancia lo establecido en el inciso a), sobre mecanismos de autenticación y

seguridad, tanto en relaciones completamente automatizadas como con intervención de voluntad humana; así como el inciso b), respecto de la emisión, recepción e intercambio de documentos electrónicos y firmas digitales en el ámbito de sus competencias.

Estas disposiciones deben ser entendidas como una habilitación para la utilización de sistemas de autenticación y firmado digital en el marco de la transmisión electrónica de datos, lo cual constituye la base técnica para la Plataforma de Interoperabilidad del Sector Público Costarricense. Es a partir de esta base que corresponde desarrollar los correspondientes estándares de interoperabilidad, seguridad y confidencialidad en el funcionamiento de la futura plataforma integrada de servicios públicos electrónicos, a través de la que fluya documentación electrónica entre órganos e instituciones del sector público costarricense.

- Decreto Ejecutivo 33018, Reglamento a la Ley N° 8454 de la República de Costa Rica, Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos.

El Reglamento a la Ley 8454, viene a desarrollar y especificar sobre

los aspectos generales que dispone esta norma. En lo que a este estudio interesa, el Reglamento hace dos únicas referencias específicas a la utilización de firmas digitales en la Administración Pública Costarricense, lo cual tiene cierta lógica, en el tanto la legislación sobre el tema y el Sistema de Certificación de Firma Digital dan un tratamiento equivalente a los certificadores acreditados, sean estos de naturaleza pública o privada.

En cuanto a las disposiciones del Reglamento mencionadas, es posible resaltar lo siguiente:

- El artículo 3 explica el alcance de la autorización para la utilización de firmas y certificados digitales por cualquiera de los órganos de la Administración Pública, de modo que podrán dictar normas internas y tomar las medidas administrativas pertinentes dentro del ámbito de su competencia, para incorporar la firma digital al servicio público que brindan e incluso servir como certificador respecto de sus propios funcionarios.
- Por su parte, el numeral 4 dispone a modo general, un incentivo para la oferta de servicios electrónicos a la ciudadanía por parte de



la Administración, en los cuales se utilice documentos electrónicos, firmas y certificados digitales. Además se promueve el respeto a los principios de neutralidad tecnológica e interoperabilidad en el dictado de los reglamentos a lo interno de cada administración, estableciendo que “En ningún caso se impondrán exigencias técnicas o jurídicas que impidan o dificulten injustificadamente la interacción con las oficinas públicas por medio de firmas o certificados digitales emitidos por un certificador registrado”.

- Decreto N° 35776-PLAN-G-J, Promoción del Modelo de Interoperabilidad en el Sector Público.

El Decreto N° 35776-PLAN-G-J, vigente desde el 1º de marzo del 2010, tiene como objetivo principal dotar de una institucionalidad al tema de la gestión de la interoperabilidad en el Sector Público Costarricense, tanto en el establecimiento de un marco jurídico como en la creación de una entidad rectora con competencias, atribuciones y deberes en el ámbito de la interoperabilidad, a través de la determinación en este Decreto de un modelo de administración y

desarrollo para el Gobierno Electrónico; labor encomendada al Equipo Interinstitucional de Interoperabilidad. En relación con el ámbito técnico y semántico de la futura Plataforma de Interoperabilidad, corresponde resaltar de este cuerpo normativo lo siguiente:

- El Artículo 4º del Decreto establece las funciones a realizar por el Equipo de Interoperabilidad, destacando para lo que a este apartado interesa la asignación de competencias para la emisión de las normas técnicas de aplicación oficial en el sector público costarricense, al señalar: “El Equipo tendrá como objetivo emitir principios, políticas, estándares y lineamientos generales en materia de Interoperabilidad en el sector público (...) Del mismo modo, deberá regular y normar los procedimientos, lineamientos y programas de formación y capacitación, que sean necesarios, para la debida implementación de la Interoperabilidad en el Estado”.
- Por otra parte, establece tácitamente la atribución del Equipo para determinar estándares semánticos y técnicos de interoperabilidad, de aplicación por las entidades de la Administración Pública, al señalar en su Artículo 5º que “Las entidades públicas deberán implementar los esquemas de interoperabilidad cumpliendo los

principios, estándares, políticas y lineamientos en general definidas por el Equipo Interinstitucional de Interoperabilidad”.

Determina también el citado numeral 5º, la base de funcionamiento de la futura Plataforma de Interoperabilidad, al establecer que “... las entidades públicas pondrán a disposición la información que resulte **legalmente disponible y se considere relevante** a través del Bus Integrado de Servicios (BIS), con el fin de que procese, controle y gestione los datos, con la finalidad de prestar servicios transversales para las diferentes entidades” (lo resaltado no es del original). El texto citado previamente, realiza una habilitación inicial para el intercambio electrónico de datos entre administraciones para lo que define como “servicios transversales”, es decir, la integración de la información que consta en diversas entidades para disponerla según la necesidad pertinente y dentro de las competencias de cada órgano, que sea acorde con la utilidad y finalidad del servicio público que se brinda a los ciudadanos.

- Ligado a la norma anterior, en los términos de la habilitación para el funcionamiento de la Plataforma, el numeral 6º establece a su

vez una obligación para las Instituciones de hacer disponible la información que esta posee para la utilización por aquellas otras que legalmente puedan utilizarla -es decir, sin violentar los derechos fundamentales de las personas y en el ámbito de sus competencias, funciones y finalidad pública asignada para cada proceso o servicio público-. Dicha norma establece textualmente lo siguiente:

“Artículo 6º—Obligaciones de las Instituciones. Las Instituciones deberán brindar el acceso en línea y la disponibilidad permanente de la información que resulte legalmente disponible, para el buen funcionamiento de los servicios de interoperabilidad acorde a la normativa vigente y al Modelo de Interoperabilidad del Gobierno (e-mig). Las entidades, públicas deberán transferir datos de manera uniforme y eficiente entre varias organizaciones y sistemas sin importar su origen o proveedor, fijando las normas, las políticas y los estándares necesarios para la consecución de esos objetivos”.

- Por último, se considera relevante hacer la observación de que, si

bien las normas antes comentadas establecen las bases principales para el funcionamiento de la Plataforma de Interoperabilidad en el Estado Costarricense, de su redacción se denota un interés para una participación activa e incluso coercitiva de parte de los entes públicos en el Modelo de Interoperabilidad (e-mig) y en el intercambio electrónico de datos que se realizará a través de dicha infraestructura.

A pesar de esto, hay que dejar claro que la fuerza jurídica del Decreto de análisis no parece ser suficiente para alcanzar la obligatoriedad que parece pretenderse. En ese sentido, considera quien escribe que la mejor recomendación para conseguir una aplicación plena y vinculante para todo el Sector Público de una Plataforma Integrada de Servicios Públicos Electrónicos, sólo es posible alcanzarla mediante una Ley de la República que plantee entre sus objetivos principales la interoperabilidad total de la información y los servicios que ofrece el sector público costarricense.

Para alcanzar este fin sería posible analizar, rediseñar y ampliar la propuesta definida en el Proyecto de Ley N° 17.046, de gran interés y que rescata importantes conceptos sobre

interoperabilidad y Gobierno Electrónico en general; texto a partir del cual es posible derivar un “Nuevo Proyecto de Ley de Promoción del Gobierno Electrónico y los Derechos de los Ciudadanos en su Relación Electrónica con la Administración Pública”, el cual incluya temáticas como:

- interoperabilidad en la gestión pública;
- intercambio electrónico de información entre administraciones públicas respetando el régimen de autodeterminación informativa y protección de datos personales, así como confidenciales de organizaciones privadas;
- transparencia y *open government*;
- neutralidad tecnológica -en su acepción más amplia-;
- reconocimiento de los derechos de los ciudadanos en su relación electrónica con la Administración y mecanismos para su efectividad; entre varios otros relativos al ámbito de la gestión del Gobierno Electrónico.

Para finalizar, a pesar de la referida carencia de normas en el ámbito eminentemente técnico y semántico de la interoperabilidad, y a propósito del antes mencionado Proyecto de Ley N° 17.046, cabe en este apartado rescatar

que dicha propuesta normativa se constituye en un nuevo paso en la búsqueda de formalizar ciertos conceptos y directrices respecto de la oficialización de la normatividad técnica -más allá del reconocimiento de su validez en el sector público, conforme la Ley General de la Administración Pública-, entre las que se observan las siguientes disposiciones de interés:

“ARTÍCULO 3.- Estándar abierto

Para efectos de esta Ley, se entenderá por estándar abierto, aquel conjunto de información sobre algún aspecto referente al desarrollo de componentes tecnológicos, al resguardo de información digital o a la transmisión de esa información, que cumpla las siguientes condiciones:

- a) Que no sea dependiente de la plataforma de un fabricante específico.
- b) Que las especificaciones técnicas para que terceros implanten el estándar, sean de acceso público.
- c) Que exista, de parte de los fabricantes que posean patentes u otro tipo de propiedad intelectual, una renuncia, en aspectos del estándar, a exigir indemnización o el pago futuro por el uso de dicho estándar.
- d) Que el estándar se encuentre avalado o certificado, o bien, que esté en proceso de certificación por parte de un ente internacional”.

#### “ARTÍCULO 5.- Interoperabilidad

La Administración responsable de cualquier servicio público que se preste mediante Gobierno Electrónico, deberá tener, en un repositorio público, el esquema de datos usado en el servicio, con el fin de garantizar la interoperabilidad tanto entre las diferentes administraciones, como entre estas y los usuarios de los servicios.

La representación del esquema se realizará mediante un estándar de la industria, conforme al concepto de estándar manejado en esta Ley”.

#### “ARTÍCULO 6.- Responsable

Delégase en la Dirección de Certificadores de Firma Digital, del Ministerio de Ciencia y Tecnología, el ejercicio de la función de órgano responsable de definir y actualizar el estándar del esquema anterior; además, dicha Dirección deberá mantener públicamente disponible el repositorio central, con todos los esquemas de las diferentes administraciones que componen el Gobierno Electrónico”.

#### “ARTÍCULO 7.- Actualización

Es obligación del jerarca de cada administración, velar por establecer los mecanismos necesarios para mantener actualizado el esquema de datos



disponible en el repositorio central, en un plazo que no podrá exceder de dos días hábiles, contados a partir de la fecha en que se haya efectuado el cambio”.

### **3.2.2. Dinámica de las potestades administrativas y el deber de coordinación interinstitucional en la integración de servicios públicos electrónicos.**

Como ya se ha indicado en apartados anteriores, la Administración Pública es usualmente la principal poseedora de información en un país, pues es quien cuenta con registros de nacimientos, defunciones, cambios de estado civil, en general de la existencia de los individuos, sean nacionales o extranjeros, así como también información relativa a empresas, asociaciones civiles, fundaciones y demás personas jurídicas -incluido el propio Estado-, así como de todas las actividades que ejerzan y servicios a los que accedan estos -tanto ciudadanos como organizaciones-, durante el transcurso de su vida en sociedad.

Ya en capítulos anteriores se ha analizado el presente tema centrados en el ser humano y los principios constitucionales que le protegen, el ciudadano como centro respecto del cual debe enfocarse cualquier política pública y social,

por lo que en materia de proyectos de gobierno electrónico no podía ser diferente. Ahora corresponde atender desde una perspectiva jurídica-administrativa, el análisis atinente a las relaciones y procesos que se presentan a lo interno de las organizaciones públicas -o de las privadas que colaboran con estas-, en la gestión de los procesos y servicios públicos que se ofrecen al ciudadano.

Así las cosas, cuando en la gestión administrativa se pretende entrar en un esquema de integración electrónica de los servicios como el que aquí se estudia, el tratamiento integrado de la información que poseen las distintas entidades de la Administración es fundamental para el funcionamiento del proyecto -como es posible denotar de la lectura, en este apartado de nuevo se vuelve a una connotación integral de la información, que incorpora la información de carácter personal analizada en el apartado anterior, pero incluye también los datos relativos a las organizaciones civiles, comerciales, administrativas, etc; así como lo relativo a su existencia, actividades, cambios constitutivos o desaparición, entre otras opciones de muy diversos contenidos-.

En esta línea, resalta la importancia que toma el intercambio electrónico de información para la integración de servicios públicos, si se considera lo indicado

por el profesor Agustí Cerrillo i Martínez, al manifestar que: *“La sociedad de la información tiene su impacto en las Administraciones públicas facilitando el flujo de información entre las propias administraciones y los ciudadanos facilitando, a su vez, la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas”* (Cerrillo 2006a, P. 24). Para que lo antes dicho funcione adecuadamente en la realidad, es requisito indispensable la determinación de las funciones y competencias de los órganos que interoperen, conociendo los alcances de estos, así como la obligada coordinación que debe existir entre ellos, intercambiando información y sumando esfuerzos de una manera efectiva y oportuna; esta es la clave para que el interoperación de información mencionado sea exitosa. Es correcto afirmar, que nada se logra con una avanzada plataforma tecnológica de intercambio de información, si las competencias y la coordinación entre las dependencias públicas no se consiguen armonizar en pos del logro de resultados comunes.

#### **3.2.2.1. Aspectos preliminares y conceptuales.**

En una etapa inicial, corresponde decir que los entes de la Administración Pública, independientemente del tipo de sistema jurídico de cada gobierno, desempeñan diferentes labores para coadyuvar en el fin último de los Estados, como lo es el logro del interés público en cada una de sus acciones o

actividades. Este interés público -denominado también interés general o bien común-, es muy bien resumido por el Profesor Dromi, en referencia a la materia de contratación pública pero aplicable a este trabajo, al decir que: “Por el principio del interés público que es motor, motivo y finalidad de toda la actividad administrativa contractual, se le da prelación a la justicia distributiva, y a la satisfacción del interés general y social, sobre el interés particular” (Dromi 2001, P. 28).

Así las cosas, se entiende el interés general como la finalidad común de todos los órganos, entes y dependencias que conformen la Administración Pública, lo que se materializa en la búsqueda permanente del bienestar de la colectividad -aun cuando no todos los ciudadanos concuerden en los valores que representan concretamente este bien social-, aunado este fin general y común a la finalidad que cada entidad u órgano realiza en su labor específica.

En el marco antes mencionado, todas las instancias de la Administración, sin importar que tan diversas sean las tareas y fines a los que se dedican, comparten entre sí dos elementos que les caracterizan en cuanto a como efectúan su trabajo: la competencia y las funciones. Así, hay que partir de que todos los entes públicos tienen asignada por ley una competencia, un ámbito de

acción en el cual han de realizar su actividad, es decir que existe una norma jurídica que habilite al órgano a realizar sus actuaciones dentro de un rango de acción específico. Cabe señalar que la competencia no es la autorización normativa para llevar a cabo una función, sino que en este caso consiste en los límites que el ordenamiento establezca a los distintos entes de la Administración para que realice su actividad dentro de ciertos parámetros, determinando un ámbito para realizar sus actuaciones. En este sentido, es posible rescatar el siguiente extracto de interés:

“Tanto los organismos estatales como los funcionarios, tienen atribuida una competencia de la cual no pueden salirse, pues de hacerlo producirían actos sin ningún valor, ya que únicamente pueden hacer lo que les está permitido, aspecto que la diferencia de la capacidad de los particulares, que les permite hacer todo aquello que no les está prohibido, razón por la cual BERÇAITZ [Teoría General del Contrato Administrativo, Op. Cít. Pag. 265], dice que “puede decirse, entonces, que la competencia se determina en forma positiva, y la capacidad en forma negativa. En la primera se establece lo que se puede hacer; en la segunda, lo que no se puede hacer”. La competencia, -dice ESCOLA [Compendio de Derecho Administrativo, Vol II, Buenos Aires, Argentina.

Ediciones Depalma, 1984. Pp. 624-625.]- “se define diciendo que es la aptitud de obrar de las personas públicas o de sus órganos” dentro de los límites fijados para actuar válidamente. Y continua el autor: “...no se debe olvidar que la competencia no es una simple atribución de facultades y poderes, ni una mera aptitud de obrar. Al contrario, la competencia entraña, para la autoridad que la tiene, un deber de obrar, que hace que ningún órgano administrativo pueda rehuir actuar respecto de una cuestión que es propia de su competencia, ni dejar de celebrar los actos jurídicos para el cumplimiento de esa competencia, de tal modo, una obligación ineludible” (Palacio 1997, Pp. 67-68).

Los parámetros para delimitar la competencia de un órgano se especifican usualmente en las leyes y reglamentos constitutivos de los diversos órganos que componen la Administración Pública, y usualmente restringen al órgano en la materia, territorio, o tiempo para realizar sus actuaciones, entre otros criterios que se podrían mencionarse como determinantes de la competencia del órgano. “El órgano de la Administración deberá mantenerse dentro de la competencia que le ha sido asignada y que se regula por el Derecho Público, pues de lo contrario producirá actos viciados...” (Fernández 1981, P. 150).

El otro elemento que todas las dependencias integrantes del Sector Público tienen en común, lo es que en el ámbito de su competencia específica, se les asigna una serie de atribuciones y funciones -poderes y deberes-, las cuales deben de ejercer y realizar, es decir, estas son las actuaciones que la ley expresamente determina a estos organismos que deben de cumplir -esto conforme con el bien conocido principio de legalidad administrativa, según el cual “la Administración Pública sólo puede hacer aquello para lo que está expresamente autorizada por la ley”; entendido este concepto de ley de una forma lata, como norma jurídica habilitante, sin que en todos los casos deba tratarse de una Ley en el sentido formal y jerárquico del término-.

En resumen, las atribuciones son las facultades y las funciones son las labores, en ambos casos, asignadas normativamente a un órgano público; mientras la competencia es el ámbito definido por el Ordenamiento Jurídico -expresa o tácitamente- para que esos órganos materialicen, a través de la ejecución de su actividad administrativa -formal e informal, desde resoluciones y demás actos administrativos, hasta las actuaciones materiales y políticas de los funcionarios-, los fines públicos a los que se dirigen las atribuciones y funciones.

Un ejemplo útil para ilustrar lo explicado es el análisis de la competencia y atribuciones-funciones de los Ministerios. En el caso de un Ministerio de Salud, la competencia asignada a este genéricamente será el ámbito de la salud pública, mientras que sus atribuciones y funciones son todas aquellas que se encarga a dicho órgano para velar por el fin público correspondiente, en este caso la promoción y mantenimiento de un ambiente de salubridad general en la sociedad. Conforme a lo anterior, ninguna norma jurídica podrá definir funciones a ese Ministerio para que intervenga en temas de educación a la ciudadanía o en la reparación de puentes y carreteras, pues estas medidas se encuentran fuera de su ámbito competencial, de modo que la asignación de esas facultades y funciones sería improcedente de plano y abiertamente ilegal.

Ahora bien, continuando con el ejemplo recién explicado, es oportuno cuestionarse: ¿Es así de clara la diferencia de las competencias administrativas en el quehacer cotidiano de la Administración Pública? ¿No podría existir un interés legítimo y directamente relacionado con la salud pública, de que el Ministerio de Salud colabore en planes de capacitación y prevención de enfermedades a los ciudadanos? ¿O tal vez que rinda criterios técnicos que contribuyan en el adecuado diseño de infraestructura para que esta sea más accesible a grupos de salud vulnerable -ancianos, niños, mujeres en estado de



embarazo, etc.- y a evitar también accidentes previsibles?

La evidente respuesta que se esconde en las interrogantes planteadas, es que los entes administrativos no sólo deben limitarse a cumplir las funciones que son claramente parte de sus competencias, sino que como cualquier organización, debe de buscar la forma de contribuir al logro de los fines buscados, también en esas áreas en que las labores no son individuales sino que involucran un esfuerzo mancomunado de diversas instancias. Por esta razón, es que en el ámbito de la función pública, concretar la coordinación entre instituciones, órganos y dependencias, es un deber tan importante como el cumplir con las atribuciones-funciones definidas y respetar la competencia asignada, en especial cuando se observa esta colaboración como una expresión material de los principios constitucionales de eficiencia y eficacia de la Administración Pública.

En esa línea de pensamiento, la Procuraduría General de la República de Costa Rica, recoge y sistematiza algunas posiciones doctrinarias sobre el tema de la coordinación interinstitucional, señalando lo siguiente:

“En este contexto, cabe remarcar que la Doctrina Nacional ha reconocido la importancia significativa que cumple el deber de coordinación en orden a la realización de la eficiencia y eficacia. Específicamente, se ha resaltado la relevancia de este principio en función de evitar duplicidades y omisiones administrativas. Al respecto, citamos a JINESTA LOBO:

“A través de la coordinación se busca evitar que existan duplicidades y omisiones en la función administrativa, esto es, que la misma sea desempeñada de forma racional y ordenada (JINESTA LOBO, ERNESTO. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. 2009. P. 83).

La Doctrina Extranjera también ha acogido el deber de coordinación como una obligación de las Administraciones Públicas. BARRACHINA JUAN ha escrito:

“La coordinación entre las Administraciones Públicas tiende siempre a la mejor consecución del interés general que afecta a todas las Administraciones Públicas. El principio de coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes, evitando contradicciones y reduciendo las disfunciones, que de otro modo, se producirían,

impidiendo o dificultando la satisfacción de los intereses generales, en función del principio de eficacia. La competencia de coordinar a los entes inferiores presupone, lógicamente, que hay algo que debe ser coordinado que presupone la existencia de competencias en el ente inferior, y que necesariamente el superior debe siempre respetar, pues nunca, como expondré más adelante, la coordinación puede llegar hasta el extremo de vaciar de contenido las competencias del ente u órgano inferior, lo que podría desvirtuar el verdadero sentido de la potestad de coordinación. (BARRACHINA JUAN, EDUARDO. Problemas en la ejecución del principio de coordinación. En: Revista Administración Pública. Mayo-agosto 1992)

El principio de coordinación, pues, se conceptualiza parcialmente como un corrector de las disfuncionalidades que pudiere aparejar el espectro de distribución de competencias entre Administraciones Públicas.

Particularmente, el principio sirve como un moderador de las posibles duplicidades, que pudieren emerger en el actuar administrativo.

En efecto, tal y como este Órgano Superior Consultivo ha indicado en la Opinión Jurídica OJ-12-2009, la organización y actividad administrativa

no deben resultar en duplicidades. Esto va en demérito de los principios de eficiencia y eficacia” (Procuraduría 2009, Pp. 5-6).

Lo cierto es que, en la historia reciente de las administraciones públicas, regidas por modelos burocráticos clásicos, las labores de coordinación entre órganos públicos no eran visualizadas como prioritarias, pues en el esquema social y público de la segunda mitad del siglo XX, era ya un logro que existiera un Estado que no sólo se encargara de preservar el orden público y reprimir la comisión de los delitos, sino que también brindaba progresivamente algunos beneficios a los ciudadanos -esto por supuesto, considerando las distintas realidades políticas y sociales de los Estados, en especial atendiendo a la realidad latinoamericana-. Aquel Estado benefactor, que como el padre a su hijo accedía a otorgar algunas regalías y concesiones, no requería desgastarse mucho en la coordinación de sus acciones entre las distintas dependencias, pues era suficiente con los beneficios que ya brindaba a los ciudadanos para facilitarles su vida cotidiana.

Todo este escenario fue paulatinamente cambiando con el despertar social, en el cual los individuos cambiaron culturalmente el rol con el que se les concebía, pasando del papel de beneficiarios al de “clientes” de la

Administración, que con sus impuestos y participación electoral, tienen las facultades suficientes para exigir de sus gobernantes el adecuado funcionamiento y disposición de los servicios públicos en su beneficio. Es así como al nuevo ciudadano no le interesa saber quien es competente o no para que le brinden un servicio, sino que demanda que lo que requiere del Estado se le entregue en las justas y mejores condiciones para su persona; con el menor tiempo de espera, la menor cantidad de desplazamientos o filas, y por supuesto, obteniendo los resultados esperados -si es posible recibiendo una sonrisa a cambio de su solicitud-.

Así las cosas, el nuevo ciudadano demanda no sólo respuestas efectivas de la Administración, sino también el cumplimiento eficiente de los fines públicos. De este modo cobran vida y se concretan los principios constitucionales de eficiencia y eficacia administrativa -ya mencionados con anterioridad-, los que han sido olvidados o al menos relegados en algún momento y que hoy día cobran nuevos bríos en la actividad del sector público.

En relación con los principios mencionados, debe recordarse en este apartado que al ocurrir un cambio en la mentalidad de los ciudadanos en la exigencia de buenos servicios por parte de la Administración, debe

contemplarse como una obligación de las administraciones públicas la mejora continua en el servicio que brindan, por lo que la revisión de los procedimientos y trámites a cargo de estas debe ser una constante dentro de los objetivos estratégicos de las distintas organizaciones administrativas, de modo que se acuda al rediseño de los procesos cuando se determine que existen formas más eficientes y eficaces de hacer las cosas, así como la verificación de que con esto se acarreará un beneficio para los usuarios de los servicios.

De conformidad con lo anterior, corresponde entonces destacar que el rediseño y mejora de procesos públicos, desde la óptica jurídico-administrativa, se refleja en la simplificación de trámites y normativa como materialización de los principios de eficiencia y eficacia de la Administración. “El establecimiento de un régimen jurídico de las administraciones públicas electrónicas debe tener por fines la eficiencia y la eficacia en el ejercicio de la función administrativa, particularmente, reduciendo sustancialmente los tiempos y plazos de los procedimientos administrativos y en general simplificarlos y desregularlos” (Jinesta 2009, P. 15).

Lo anterior, se explica por cuanto la actividad del sector público, al estar fundada en el principio de legalidad, hace que todos los pasos y gestiones que

un ciudadano debe realizar para la recepción de una respuesta, beneficio o servicio por parte de la Administración, deberán estar previstos en una norma jurídica -legal, reglamentaria o de menor jerarquía-, lo que deriva frecuentemente en una oscura y burocrática realidad, en la que cada organismo y servicio que se brinda se encuentra maniatado por gran cantidad de regulaciones de distintos rangos, muchas veces repetitivas y contradictorias entre sí; de modo que la reformulación de los procedimientos para la consecución de mayor eficiencia y eficacia para lograr los objetivos de este, se logra en lo jurídico al examinar detalladamente la normativa, detectando disposiciones innecesarias, simplificando e integrando las regulaciones y los roles de las entidades en los servicios públicos, entre otros.

Si al análisis administrativo y simplificación normativa-procedimental, se suma la incorporación de tecnología en el rediseño de los procesos, son mayores las probabilidades de éxito en la mejora del rendimiento de las administraciones públicas, en términos de eficiencia y eficacia, por ende también en la imagen que la Administración puede dejar en la sociedad.

Así las cosas, es posible afirmar que la simplificación normativa es una de las representaciones más palpables de tendencias como la Nueva Gestión Pública

en materia legislativa a nivel mundial, que buscan mejorar la posición de la Administración Pública frente a las organizaciones del sector privado; habiendo logrado concretarse, para el caso de los países que en esta investigación se examinan, en normas jurídicas vigentes como lo son la Ley 19.880 de la República de Chile, Ley sobre bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado -conocida como Ley de Procedimiento Administrativo- y la Ley N° 8220 costarricense, Ley de Protección del Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos -denominada popularmente como Ley de Simplificación de Trámites-. Estas normas buscan hacer más sencillos los pasos que los ciudadanos deben seguir para que se les brinde sin retardo ni excusa los servicios públicos por los que acuden a las dependencias públicas y tienen en común, que ambas propenden a incentivar la introducción de tecnología en la gestión pública para el mejoramiento en las prestaciones que se ofrecen y por supuesto, en la satisfacción de los ciudadanos.

En torno a los beneficios que la aplicación de TIC a los procesos administrativos trae en términos de la eficiencia administrativa y la simplificación de trámites, Hernández-Mendible señala:



“La utilización de las nuevas tecnologías por la Administración Pública contribuirá a la automatización de la tramitación de los procedimientos, de la mecanización de las consultas y la resolución más expedita de los asuntos sometidos a su consideración.

Mediante el uso de la telemática, se puede suministrar información de manera oficial y jurídicamente válida, a todos los interesados a través de las páginas web o cualquiera de las otras formas de comunicación. Igualmente, la Administración puede recibir y enviar información, datos, documentos o archivos a otros órganos de la Administración Pública, así como a los particulares, mediante el uso de la telemática.

Una de las formas de contribuir a hacer realidad, la intención del legislador, plasmada en la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos es mediante el empleo de las nuevas tecnologías, aplicadas a la actividad administrativa, pues las mismas permiten la racionalización, la eficiencia, la eficacia, la transparencia y la simplificación de la actividad administrativa, los cuales constituyen principios cardinales establecidos en el artículo 141 de la Constitución” (Hernández-Mendible 2000, Pp. 207-208).

Es en este nuevo contexto en el que la interoperabilidad, por supuesto que a través de buenas iniciativas y políticas públicas de gobierno electrónico, puede apoyar a la Administración Pública a conseguir que, esa compleja y lenta labor de coordinación interinstitucional, se convierta en una realidad que derive en la satisfacción de todas las partes que intervengan de un modo u otro en los procesos públicos -bien sea como ciudadano, como órgano público o como organización privada que coadyuva a la Administración Pública-, los cuales se caractericen por ser efectivos, eficientes, simples y expeditos. En esta línea de pensamiento, concluye Jinesta Lobo lo siguiente:

“Obviamente, la utilización de los medios electrónicos en la gestión, organización y función administrativa demanda una acción concertada de todos los poderes públicos para su debida y efectiva implementación. Si no existe un esfuerzo mancomunado y coordinado del entero sector público, por más buenas intenciones legislativas, es probable que no se logre implantar cabalmente la administración pública electrónica.

(...)

Los diversos entes públicos deben coordinar acciones y adoptar las medidas necesarias para que las tecnologías incorporadas posibiliten la interconexión de redes, permitiendo el intercambio de información y de servicios

(certificaciones, informes, etc.), de igual modo deben esforzarse por implantar coordinada y normalizadamente una red de espacios comunes o ventanillas únicas para que los administrados obtengan información y realicen los trámites en un solo sitio” (Jinesta 2009, Pp. 25-26).

### **3.2.2.2. Las plataformas integradas de servicios electrónicos de la Administración Pública y su rol como herramienta para alcanzar altos niveles de eficiencia y coordinación administrativa.**

Como fue explicado en el aparte anterior, la interoperabilidad emerge como un elemento que puede revolucionar positivamente las labores y obligaciones de coordinación y colaboración entre las dependencias de la Administración Pública. Esto es algo que hace algún tiempo era impensable, pero hoy en día puede ser un factor crítico e indispensable en el éxito de una política pública de Gobierno Electrónico.

Si bien la introducción de tecnología en los procesos públicos fue un avance importante en la prestación de servicios públicos, en especial cuando se incorpora la posibilidad de contar con servicios disponibles remotamente a través de las redes de datos; la posibilidad de que las instituciones públicas puedan coordinar entre sí los procedimientos para atender las solicitudes de los

ciudadanos, sin necesidad de que estos carguen con el peso de acceder, recopilar y poner a disposición la información que entre ellos deben comunicarse, trae a la vida de las personas un escenario inimaginable bajo las estructuras burocráticas tradicionales de la Administración Pública. En definitiva, el valor que apreciarán los ciudadanos en su cotidianeidad, se consigue a partir del cambio en la gestión de la información y el conocimiento por parte de la Administración, implementando interoperabilidad a los procesos informáticos y sacando provecho de las redes de datos públicas. Esto muestra que la interoperabilidad si bien cuenta con un empuje tecnológico principal, no es de provecho sin incorporar interoperabilidad a nivel organizativo, que rediseñe e integre los servicios y evite duplicación de información, a través de serios esfuerzos de colaboración y coordinación interinstitucional.

Lo anterior permite acercarnos a un cuestionamiento medular en este tema: ¿interoperabilidad en qué y para qué? Los procesos que realiza la Administración Pública para brindar servicios se fundamentan hoy día en información, la cual se genera a partir de los datos que almacena en sus bases informáticas cada entidad. Pero para que en una inmensa cantidad de servicios, el ciudadano logre el resultado esperado al presentar su solicitud, esto depende de información que la instancia responsable de este no posee, pero que si

consta en los bancos de datos de otra instancia o dependencia pública. La manera tradicional-analógica de llevar la información de una institución a otra, ha sido encargando al usuario de que consiga que la dependencia que tiene la información, la haga constar en un documento usualmente en soporte papel, el cual se hará llegar físicamente a la administración que brinda el servicio solicitado por el propio ciudadano, de forma que la instancia pública pueda constatar la veracidad de los datos que se requieren para conceder la prestación originalmente solicitada.

Al respecto, bien señala Cerrillo i Martínez, al recordarnos que: “La acción administrativa, el procedimiento administrativo, el acto administrativo y su tramitación, gestión y archivo han estado pensados durante décadas para plasmarlos en papel, por lo que su conversión electrónica debe implicar numerosas reformas, con respecto a su régimen jurídico, su producción material e, incluso, su concepto mismo. El Derecho Administrativo ha sido uno de los principales exponentes de esta situación y no ha sido tiempos recientes en que, como tendremos oportunidad de ir observando, regula la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación por parte de las Administraciones públicas” (Cerrillo 2006a, P. 43).

Este largo proceso es reductible en tiempo, desplazamiento y ante todo, en descargar al ciudadano de conseguirla para continuar con sus trámites, a través de la incorporación de tecnología y transmisión electrónica de datos. Ahí se encuentra el aspecto central en que se debe aplicar interoperabilidad tecnológica, el intercambio electrónico de datos. Esa unidad documental que consta en un lugar para una organización, que si se pone a disposición de otra organización que lo requiere, ubicada físicamente en un lugar distinto y alejado, pero interconectada por la red de datos, puede facilitar que se brinde el servicio solicitado en las condiciones óptimas ya explicadas.

A los ojos de los profesionales en ciencias informáticas esto no era ningún secreto desde hace ya bastante tiempo, pero la manera administrativa y jurídica de llevarlo a cabo era tal vez la que no se tenía lo suficientemente clara. Esto es así pues no se contaba con la madurez tecnológica, social ni cultural para reconocer que si el Estado integra sus procesos utilizando estándares abiertos que promuevan un entorno efectivo de interoperabilidad, todos los datos que consten en las bases de datos de los órganos públicos estarían disponibles para lograr los fines públicos establecidos, tanto competencial como funcionalmente a las distintas entidades de la Administración Pública.

Como corolario de las ideas antes formuladas, corresponde indicar entonces que, si en relación con los derechos de los ciudadanos, las plataformas de interoperabilidad se consideran una herramienta para el sector público a la hora de materializar el derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración; desde la perspectiva propia de las organizaciones públicas y sus procesos internos, es posible afirmar que la integración de servicios electrónicos en una plataforma de intercambio de información es la concreción de los principios de eficiencia y eficacia administrativa, materializando la aspiración y obligación de coordinación interinstitucional en los más altos niveles operativos, con óptimos resultados en términos de simplificación de trámites y beneficio para los ciudadanos. El autor Peres Useche ilustra el provecho que las plataformas pueden traer para el Estado al decir que:

“El principio de eficacia del Gobierno consiste en el poder de agotar los procedimientos administrativos, logrando su finalidad y removiendo obstáculos de carácter formal. En el gobierno digital una administración eficaz es la que logra el propósito de utilizar las tecnologías para mejorar la gestión pública” (Peres 2003, P.81).

Ahora bien, lo antes descrito no debe reñir de modo alguno con lo analizado

en apartados anteriores respecto del respeto a los principios constitucionales y los derechos de los ciudadanos, ejercidos a través del reconocimiento y efectividad del derecho a la autodeterminación informativa de cada ciudadano y la garantía de la protección de datos personales de cada uno de estos, en el tratamiento que la Administración Pública realice de la información de las personas. Aunado a esto, también es posible ampliar aquí el espectro de protección, al considerar como especialmente tutelada alguna otra información en manos de las entidades públicas y que requiere de reserva, como es el caso de información que particulares y empresas hagan llegar al Estado en cumplimiento de una obligación legal -tributaria, financiera, etc-, la cual comprometa secretos industriales o comerciales propios del giro al que se dedican y que encuentra amparo en la legislación en materia empresarial o de propiedad intelectual.

Conforme a estos planteamientos, es clave relacionar la posibilidad de interoperar en el intercambio de información entre entidades, con los conceptos de competencia y funciones de los órganos públicos como límites en la transmisión electrónica de datos como forma de coordinación interinstitucional.

En los términos anteriores, la forma más simple de comprender las



relaciones mencionadas lo es retomando el ejemplo dado en algún momento respecto del Ministerio de Salud. Si este despacho debe coordinar con el Ministerio de Educación para lanzar una campaña de prevención de enfermedades entre los estudiantes de primaria a nivel nacional, al planificar y tomar las previsiones presupuestarias que permitirán la ejecución de esta iniciativa requerirá conocer información respecto de los menores que serán vacunados y capacitados. Ahora, qué información respecto de los infantes sea pertinente poner en conocimiento del Ministerio de Salud, es lo que procede resolver, esto desde dos perspectivas: la primera, la de los derechos de los estudiantes, la cual ya fue estudiada en torno al tema de autodeterminación informativa y protección de datos personales; la segunda, la que aquí nos atañe, se responde a partir de las funciones y competencias que son atribuidas al Ministerio de Salud en el cumplimiento de su finalidad pública, es decir, aquellos datos que, una vez garantizados los derechos de cada menor, sean relevantes para ejecutar las labores propias de esa instancia.

Un caso ilustrativo sería el dar a conocer al Ministerio de Salud y en específico a los funcionarios responsables de la campaña, la edad de los estudiantes en caso de que esto sea un factor distintivo para aplicar diferentes medicamentos en la vacunación o para el nivel de capacitación a impartir,

según la madurez intelectual y emocional de los distintos grupos de niños y niñas (si es posible dar las cantidades disociadas de la identidad de cada menor, pues es mucho mejor). Estos funcionarios deberán haber sido autorizados previamente para conocer la información señalada y sobre ellos pesa un deber de confidencialidad, cuya transgresión comprobada acarreará responsabilidad personal y administrativa.

Ahora bien, ubicados en el mismo supuesto, no tendría ninguna pertinencia competencial ni funcional para el Ministerio de Salud conocer, en caso de que el Ministerio de Educación o las Instituciones Educativas cuenten con esta información, cuántos o cuáles niños provienen de hogares en los que conviven con los dos padres, con uno sólo de ellos o si se relacionan sólo con otros familiares o personas (a cargo de sus abuelos, tíos, etc). Desde el análisis que aquí se realiza, ni los responsables del programa de prevención ni otros funcionarios en el Ministerio de Salud, tendrían en este contexto una justificación para acceder a esa información, no solamente porque se podría vulnerar los derechos propios de los menores, sino porque desde el ámbito de competencia y funciones atribuidas a esta instancia, la información referida no es pertinente de modo alguno para ejecutar sus labores y alcanzar los fines públicos asignados (de forma similar, el análisis realizado respecto de datos de

carácter personal, es plausible efectuarlo en relación con información reservada en el ámbito empresarial y que se encuentra en manos del Estado por alguna razón).

En relación con la explicación anterior, no puede dejarse de lado aquí el aspecto normativo, esencial en cualquier análisis vinculado con temas propios del derecho administrativo. Así, hay que resaltar que el ya referido principio de legalidad, al obligar que cualquier actuación pública deba ajustarse a lo expresamente autorizado por el Ordenamiento Jurídico, presupone entonces una doble garantía para que las entidades accedan sólo a la información pertinente a estas que conste en las bases públicas. En primer término, la ya consabida determinación legal de una competencia y funciones específicas, lleva a excluir todo aquel dato que no sea posible cubrir bajo el amparo de esos ámbitos competencial y funcional propios -esto además de que sería poco eficiente duplicar información o dirigirla a aquel a quien no le interesa-. Por otra parte, el órgano que da acceso a la información que contienen sus bases de datos, debe estar autorizado expresamente por el Ordenamiento para intercambiar esa información con otras instancias públicas.

Este aspecto último, es de amplia polémica pues, si bien es posible

identificar normas y fórmulas jurídicas que confieren la autorización para el intercambio de información entre entidades públicas, la forma en que se materialice el intercambio y se concrete el vínculo entre instancias puede traer cierta discusión, la cual podrá ser abordada de una u otra forma, según las distintas soluciones tecnológicas y regulaciones o mecanismos jurídicos que se utilicen para resolver el intercambio.

Conforme a lo anterior, se observa este como aspecto de especial interés, por la controversia que ha generado ya en Chile, la necesidad de definir si es jurídicamente requerido el acordar convenios interinstitucionales para la transmisión electrónica de información que se encuentre en poder de los órganos y entes de la Administración Pública -bien se trate de información personal o bajo algún otro tipo de reserva especial-, o si más bien, existe una competencia genérica que habilita a los distintos organismos públicos a la transmisión libre de información a otros entes del sector público, teniendo como máxima el respeto a la legislación en materia de protección de datos personales y de propiedad intelectual, sin necesidad de un acuerdo específico para la regulación de cada caso -tal y como sí es requisito en el caso de transmisión de datos a particulares-.

En relación con la discusión planteada, como tesis de principio, se considera que para el caso de plataformas de interoperabilidad que funcionan como una única solución tecnológica para toda una Administración Pública, es preciso primero concebir la naturaleza de la información y la forma en que esta se intercambiará. Así, es posible analizar las siguientes opciones o modalidades:

- Desde la óptica del intercambio de información calificada de naturaleza pública plena, bien sea esta relativa a ciudadanos, cosas o procesos -números de cédula de identidad o RUT, números de patentes, etc.-; ésta se considera de acceso público y por ende de intercambio irrestricto, de modo que no se requeriría de una autorización expresa para acceder a esta. En este supuesto no se requiere de aprobación legal previa ni tampoco de un acuerdo o convenio específico, pues se regula expresamente que cualquier ente público, funcionario o ciudadano puede consultarla libremente en ejercicio del derecho de acceso a la información -consagrado de forma actual y especial en años recientes en la República de Chile en la Ley N° 20.285, Ley sobre Acceso a la Información Pública, conocida simplemente como Ley de Transparencia-.
- Cuando se trate de información de carácter personal relativa a los

ciudadanos o de naturaleza reservada por su protección especial bajo legislación de propiedad intelectual o similares, debe existir una autorización normativa para que el intercambio sea posible de ejecutarse. En este sentido, hay que recordar que la teoría de los derechos fundamentales de las personas, postula genéricamente que, la única manera en que estos derechos se limiten es a través de la ley -entendida en este caso de manera estricta, es decir contemplada como la ley formal aprobada por el órgano constitucional que detente el poder legislativo en cada Estado-. Aplicaría en este caso, el principio de reserva de ley, es decir, que esta materia sólo puede ser regulada por una Ley de la República. Ahora bien, la norma jurídica debe ser lo suficientemente amplia para que la autorización del intercambio de datos entre instituciones pueda realizarse, prescindiendo por ejemplo de la autorización personal de cada ciudadano para efectuar el tratamiento de sus datos personales -tal como ya fue señalado lo prevé la legislación chilena, aunque no tan precisamente en la reciente Ley N° 8968 de la República de Costa Rica sobre la materia-. En este marco, existe una necesidad de suscribir acuerdos entre instituciones para realizar el intercambio con la plataforma y de allí a los órganos competentes para conocer la

información requerida.

- Finalmente, según la perspectiva del flujo de información y el mecanismo utilizado para el intercambio, si bien la tecnología utilizada no es el factor determinante jurídicamente en esta temática, sí lo es la forma en que se concibe la información, pues su concepción varía si se hace unitariamente -como un sólo dato, documento o mensaje de datos-, respecto de si se considera como la base de datos en su integralidad, es decir, entendida como un conjunto de datos interrelacionados unos con otros, o en la opción de un flujo constante canalizado por las redes de datos habilitadas, caso en el que no se trata de un dato individualizado, pero tampoco de la totalidad de la información, sino que se determinará por cada solicitud que se consulte de un sistema informático a otro (es decir, asimilable a la corriente eléctrica, pues no es simple cuantificar exactamente a qué cantidad asciende el intercambio en cada momento). Según esta visión, la definición del tránsito de información es muy compleja, razón por la que se considera debe existir una autorización expresa para el intercambio y un acuerdo que formalice la relación entre instituciones -idealmente, entre la entidad encargada de la administración de la plataforma y cada uno de los órganos públicos que intercambian

datos-.

En razón de los anteriores argumentos, se considera pertinente la exigencia legal de suscribir convenios de transmisión de información con la plataforma de interoperabilidad, para posibilitar la coordinación interinstitucional e integración de procesos y servicios públicos, a través del intercambio electrónico seguro y eficiente de los datos. En este sentido hay que decir que, inclusive sin distinguir la clase de información que se trate, el acuerdo entre partes es necesario para regular suficientemente los aspectos técnicos y legales de la relación entre la entidad proveedora/receptora de información y la plataforma, pues al tratarse de transmisión masiva de datos electrónicamente, que están disponibles para aquellas instancias competentes para consultarlos, en cualquier momento que se les necesite; es evidente que esto supera el ejercicio simple del derecho de acceso a la información y requiere de fijar explícitamente los términos en que se realizará la actividad de intercambio de información.

Es importante recalcar que, por la complejidad que reviste la transmisión de datos a través de la plataforma, los convenios entre entidades y plataforma -o el órgano al cual se encuentra esta adscrita-, cumplen la finalidad de llenar vacíos en términos técnicos y de seguridad de la información que circula,



también respecto de los estándares abiertos que se utilizarán para la comunicación y transferencia de datos, la determinación de obligaciones de las partes, entre otras; así como dejar constancia de los términos en que se realiza el intercambio -como lo exige por ejemplo el artículo 5 de la Ley 19.628 Chilena-.

Finalmente, es de relevancia señalar que, como fue explicado en el aparte anterior, los acuerdos para formalizar la transmisión de los datos, así como la determinación de las competencias de los órganos que transmiten o reciben la información, no garantiza per se añadir mayor eficiencia en los procedimientos y servicios públicos, para lo cual se debe acudir a las técnicas administrativas de análisis y revisión de procesos, las cuales se manifiestan en la vida jurídica mediante la simplificación de normas y requisitos, que sean catalogados como repetitivos o innecesarios, por cuanto no aportan un valor adicional en cuanto a logro de objetivos o control eficaz de la actuación pública. De este modo, es posible concluir, que para alcanzar el adecuado funcionamiento de un proyecto de plataforma de interoperabilidad, se requiere seguir los siguientes pasos:

1. Analizar y rediseñar procesos administrativos, simplificando procedimientos y normativa, lo que conduce a mayor orden, claridad y

eliminación de requisitos innecesarios al ciudadano. En este análisis debe incorporarse los factores de revisión y definición de las competencias de los distintos órganos de la Administración, así como la integración de todos los trámites y servicios posibles.

2. Una vez ordenado y limpio el marco de los procesos y servicios administrativos en la gestión pública, es posible realizar la incorporación de la plataforma de interoperabilidad, para lo cual deberá formalizarse los acuerdos entre instituciones y dependencias, previo al inicio de operaciones entre cada ente y la infraestructura de intercambio de datos.
3. Lo anterior también puede realizarse de una forma sectorizada o incorporando servicios mediante fases graduales, en los que se suman entidades para integrarse con la plataforma paulatinamente, conforme las necesidades y servicios públicos se habiliten para su interconexión.

### **3.2.2.3. Análisis de la situación jurídica de las Plataformas integradas de servicios electrónicos de la Administración Pública.**

En el contexto de la definición de competencias administrativas, la coordinación interinstitucional en la prestación de los servicios públicos y el

rediseño de procesos para la simplificación de trámites y normas en la gestión del sector público, es en el que las iniciativas de plataformas de interoperabilidad toman un gran valor para el desarrollo de las políticas públicas de gobierno electrónico en estados democráticos, como son los casos de Chile y Costa Rica.

#### **3.2.2.3.1. Situación de la PISEE en el Ordenamiento Jurídico Chileno.**

En Chile, las relaciones entre los órganos de la Administración Pública se regulan conforme lo dispuesto por la Ley 18.575, Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado, en el tanto determina la forma de organización fundamental de la Administración Pública Chilena, las normas básicas comunes entre los órganos y reparticiones administrativas, así como las reglas para la interrelación entre estas y los ciudadanos, o entre las propias dependencias públicas. En este sentido, destacan para efectos de este documento dos tipos de interacciones: a) la definición de los ámbitos competenciales y funcionales de cada instancia, y b) los alcances del deber de coordinación entre instituciones de la Administración.

De esta forma, es preciso señalar que en primer término, el numeral 2º de la Ley 18.575, en el cual se recoge el principio de legalidad administrativa en su

relación con los artículos 6º y 7º de la Constitución Política de la República; define también de forma genérica el tema de las competencias administrativas, indicando lo siguiente:

“Artículo 2º.- **Los órganos de la Administración del Estado** someterán su acción a la Constitución y a las leyes. **Deberán actuar dentro de su competencia y no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico.** Todo abuso o exceso en el ejercicio de sus potestades dará lugar a las acciones y recursos correspondientes” (Resaltado no es del original).

En este contexto, debe conjugarse la norma señalada con los aspectos relacionados con el tema de las competencias y funciones administrativas para la interacción de órganos de la Administración en el marco de la PISEE, a saber, la exigencia de que las dependencias que comparten información estén facultadas y posean la competencia suficiente para fungir como remitente o receptor de determinada información, se trate indistintamente de información pública, reservada o datos de carácter personal, para lo cual deberá verificarse siempre a través de la normativa específica que regula a cada uno de ellos y de los distintos esquemas de datos previamente definidos e inscritos -conforme a

lo que dispone el Decreto N° 271-2008, Reglamento sobre la inscripción de esquemas documentales en el repositorio del Administrador de Esquemas y Metadatos para los Órganos de la Administración del Estado-, qué entidades se encuentran posibilitadas de intercambiar las distintas clases de información entre sí.

En la misma línea, el respeto a las competencias y atribuciones de los órganos públicos se deriva de una clara definición de los límites y alcances a estas, a través de su fijación en la Ley y en las demás normas jurídicas menores, así como a partir de los derechos de los ciudadanos y los principios constitucionales, que permitan realizar la determinación en cada caso de que información es susceptible de transmisión electrónica de datos y cuáles instancias se encuentran legitimadas para realizar dicho intercambio informacional. Al respecto, considera el estudio de competencias elaborado para dar inicio a la PISEE que:

“Una segunda dificultad a considerar dice relación con el principio de legalidad o juridicidad contemplado en los artículos 6° y 7° de la Constitución. Este principio dispone “la sujeción integral a Derecho de los órganos del Estado tanto en su ser como en su obrar”, y entre sus

exigencias destaca lo dispuesto en artículo 7° inciso 2° de la Constitución: “Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes”.

En consecuencia, la constitucionalidad del Proyecto no depende sólo de las intenciones y finalidades que persiga o permita alcanzar, sino también de la completa y expresa legalidad de las atribuciones que él supone a las distintas reparticiones públicas. En particular, corresponderá analizar, por una parte, si los servicios públicos que integren el Proyecto cuentan con las potestades públicas suficientes para participar en él y realizar las actuaciones correspondientes. Por otra parte, deberá verificarse cuidadosamente que las normas legales que regulan aquellos trámites y actos administrativos que son objeto del Proyecto permitan su compatibilidad con el mismo (...)” (Carey 2007, P. 8).

De conformidad con el texto transcrito, el propio informe de Carey y Cía determina una serie de “Reglas Generales de Competencia”, que sin obviar las normas que regulan a cada repartición o servicio específicamente, establecen

una serie de parámetros generales sobre la competencia que pueden ser aplicados a los distintos órganos y dependencias administrativas sin distinción, en relación con su vinculación a la PISEE. En resumen, dichas reglas enuncian lo siguiente:

- Los subsecretarios poseen atribuciones y deberes de coordinación entre los órganos y servicios de su sector -conforme al artículo 24 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado-, lo que “podría facultarlos para establecer procedimientos destinados a evitar duplicidad de esfuerzos y resultados contradictorios, ya sea a través de instructivos internos, de convenios u de otros mecanismos” (Carey 2007, P.18).
- Los órganos del Estado Chileno y demás instituciones públicas, están en la obligación jurídica de conocer y aplicar políticas y programas nacionales, sin importar su grado de descentralización -numerales 28 y 30 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado-. Lo anterior es de gran interés pues, según lo indicado en el Informe de Competencias, la PISEE “debe considerarse una política o programa nacional idealmente emanado de la misma Presidente de la República, quién “ejerce el gobierno y la administración del Estado

con la colaboración de los órganos que establezcan la Constitución y las leyes” (artículo 1 de la LOCB)” (Carey 2007, P.18).

- Los jefarcas o autoridades superiores de las entidades o reparticiones, -conocidos en Chile como Jefes de Servicio-, tienen facultades para “dirigir, organizar y administrar el correspondiente servicio; controlarlo y velar por el cumplimiento de sus objetivos; responder de su gestión, y desempeñar las demás funciones que la ley les asigne” (artículo 31 de la LOCB). (...) Particular amplitud y utilidad presenta el deber de velar por el cumplimiento de sus objetivos, ya que la atribución de potestades públicas a un organismo comprende todo aquello que sea directamente necesario para el debido cumplimiento del fin de esa potestad. En este contexto, las finalidades de las competencias otorgadas a los órganos públicos participantes pueden ser un poderoso título de habilitación para el Jefe de Servicio respectivo en la implementación del Proyecto” (Carey 2007, P. 18).
- Adicionalmente, se señala respecto de las potestades de los Jefes de Servicio, que estos poseen la representación de la entidad cuando estos gozan de algún grado de descentralización (artículo 36 de la Constitución Política de la República de Chile); mientras que en el caso de dependencias centralizadas en la Administración del Estado,



el Presidente de la República es el máximo representante, pero está facultado a delegar en el jerarca del servicio público la representación para suscribir contratos y convenios a nombre de aquella administración que este último dirige (artículo 35 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado); facultades de gran utilidad en el marco de la PISEE pues posibilita la firma de los Convenios de intercambio electrónico de datos entre instituciones y organismos, así como con la propia Plataforma, con el objetivo de alcanzar los fines públicos de cada entidad.

- Conforme al artículo 36 de la Ley Orgánica Constitucional previamente citada, en caso de existir una disputa o contienda por la competencia en un caso específico, estos conflictos serán resueltos por el superior jerárquico de ambos jefes o instituciones o bien, aquél con el cual estas se relacionen; salvo en el caso en que la diferencia sea entre órganos de distintos ministerios, supuesto en el que resolverán ambos Ministros o de no lograrse un acuerdo, lo dirimirá el Presidente de la República. Según el Informe de Competencias: “Esta regla puede ser de utilidad, por ejemplo, en caso de superposición o dudas acerca de la titularidad de las competencias para recolectar, mantener y manipular información” (Carey 2007, P. 19).

- Finalmente, se refiere el informe de Carey y Cía, a las reglas de delegación administrativa en el ámbito de la PISEE, señalando que “la delegación debe ser parcial, en materias específicas, a un dependiente del delegante, es indispensable su publicación o notificación, no exime de responsabilidad al delegante y es siempre revocable (artículo 41 de la LOCB) (...) Estas reglas pueden ser de suma utilidad dada la frecuencia de la delegación administrativa al interior de los servicios públicos, cuestión que con toda probabilidad impactará en la implementación del Proyecto y en las competencias invocadas para ello” (Carey 2007, P. 19).

Por otra parte y vinculado con la dinámica competencial-funcional de la Administración Pública Chilena, se observa también el deber de coordinación interinstitucional que se consagra en los artículos 5 inciso 2° de la Ley 18.575, Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado. La norma mencionada a la la letra señala:

“Artículo 5°. Las autoridades y funcionarios deberán velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública.

**Los órganos de la Administración del Estado deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones”** (Resaltado no es del original).

De la norma transcrita, destaca de entrada su relación con el inciso primero del mismo artículo, en el tanto se vincula íntimamente con el tema de la eficiencia de la Administración en el cumplimiento con sus objetivos y los deberes de la función pública -aspecto ya abordado en el apartado 3.1.2.3.1. de este mismo Capítulo, sobre la Situación de la PISEE en el Ordenamiento Jurídico Chileno en el contexto de los derechos de los ciudadanos y los principios constitucionales en la prestación de servicios públicos electrónicos-.

Adicionalmente, la norma de referencia muestra en el mencionado inciso 2º, la obligación de los organismos públicos de ejecutar sus labores de una forma coordinada, sin aislarse de la labor sistemática y mancomunada que en diversas ocasiones se requiere en conjunto con otro servicio o dependencia administrativa. Señala Carey y Cía que: “En este contexto, la ley exige a las entidades públicas un alto grado de coordinación que no sólo evite

contradicciones y conflictos de competencias, sino también trámites inútiles y la repetición o intensificación de demandas a los particulares” (Carey 2007, P. 17).

Así las cosas, se reconoce en la PISEE los grandes beneficios ya referidos en materia de eficiencia y satisfacción del usuario que, a partir de la materialización en una infraestructura tecnológica de interoperabilidad, permite una verdadera concreción del deber de coordinación -históricamente de difícil logro y consolidación-. En ese sentido, la PISEE “facilitará las comunicaciones entre distintos servicios públicos, permitiendo que la información sobre la cual deben basar sus decisiones y requerimientos este disponible para todas las entidades públicas involucradas. Se reduce así el margen para la emisión de actos o resoluciones contradictorias. Del mismo modo, se evita la duplicación de procedimientos y esfuerzos, tanto de los órganos administrativos como de los particulares involucrados. Es así como las actividades desarrolladas por un particular pasan a ser útiles no sólo respecto de un trámite específico frente a una autoridad determinada, sino para el conjunto de la Administración y de las gestiones que se realicen ante ella” (Carey 2007, P. 17).

Ahora bien, el cumplimiento con los deberes de coordinación administrativa en la Administración Pública Chilena, al menos en lo específico al

funcionamiento de la PISEE, que se fundamenta en la transmisión masiva de datos electrónicamente, tiene indefectiblemente que respaldarse en un Convenio de intercambio de información entre las dependencias y la Plataforma; pues como bien se ha dicho, no puede realizarse sin especificar los términos técnicos y administrativos de la relación, remisión y envío de la información, así como el análisis competencial en cuanto a qué datos se pueden recibir y cuáles transmitir, acorde a los fines y atribuciones de cada organismo.

Según el análisis realizado en la presente investigación y sin considerar las posibles habilitaciones expresas que cada servicio o institución pública ostente en sus regulaciones específicas, estas se encuentran genéricamente autorizadas para suscribir los referidos Convenios de intercambio electrónico de información con la PISEE, conforme a las siguientes normas:

- El mencionado artículo 5º inciso 2º de la Ley 18.575, en cuanto el deber de coordinación interinstitucional conlleva una obligación de peso para que las dependencias públicas formalicen los mecanismos mediante los que instrumentalizarán las formas de colaboración y cumplimiento de finalidades comunes en el ejercicio de las competencias asignadas a cada una de ellas (Al respecto ver Carey 2007, P. 17).

- El artículo 17 letra c) de la Ley 19.880, Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, que establece que:

“Las personas, en sus relaciones con la Administración, tienen derecho a:

(...)

c) Eximirse de presentar documentos que no correspondan al procedimiento, o que ya se encuentren en poder de la Administración”.

- La anterior disposición, no sólo es una prerrogativa en favor del ciudadano -la cual ya ha sido previamente analizada-, sino que a su vez constituye, haciendo una interpretación negativa de la norma, una autorización legal para que las administraciones públicas procuren para sí aquellas informaciones que el usuario ya ha entregado a alguna dependencia estatal y que en algún lugar de la Administración consta en ese momento; razón por la que debe cada dependencia buscar y

conseguir esos datos para su localización. Es aquí el punto en que la PISEE se convierte en una herramienta que interconecta la información del Estado, integrando a los servicios públicos alrededor de la Plataforma, por lo que esta necesidad, este poder-deber que enuncia el mencionado inciso c) de la norma de cita, es sin lugar a dudas una habilitación legal más para formalizar convenios interinstitucionales, así como con la PISEE, los que posibiliten esa localización e intercambio de información, en pos de cumplir con el trámite requerido por el ciudadano. Ilustra y refuerza las ideas antes mencionadas el informe de competencias de la siguiente forma:

“La exención sin embargo, no elimina la necesidad y el deber del respectivo organismo público de contar con tales documentos para resolver correctamente la tramitación administrativa correspondiente (...) En otras palabras, si las disposiciones legales han encargado un trámite o gestión a un órgano de la Administración, y le han señalado que para realizarlo correctamente requiere tener a la vista ciertos documentos, dicho órgano tiene la obligación de contar con esos antecedentes para resolver o dictar el acto administrativo correspondiente. Por tanto, cuando la LPA exime a los particulares de presentar ciertos

documentos en el contexto de un procedimiento administrativo, dicha exención no alcanza al ente público en cuestión, quién efectivamente debe traer a su vista tales antecedentes. La única forma de cumplir con dicha obligación es solicitándolos a la entidad de la Administración que efectivamente cuenta con los documentos en cuestión.

**En otras palabras, el artículo 17 letra c), al impedir que el órgano administrativo cuente con los documentos que requiere para ejercer legalmente sus competencias por vía de la entrega que hace de ellos el particular interesado, impone la obligación (y por tanto confiere a su vez la capacidad) a ese órgano administrativo de solicitar los antecedentes directamente a quién los posea.**

Esta es la única forma de entender el artículo 17 letra c) en armonía con el resto de nuestro ordenamiento jurídico. Por el contrario, si no se considera a esta norma como una disposición que atribuye las competencias señaladas, nos encontraríamos ante un absurdo jurídico, ya que los órganos públicos, enfrentados



a resolver algún trámite administrativo en que requieran un documento que se encuentra en manos de otra repartición pública, se encontrarían en una disyuntiva imposible: requerir dichos antecedentes al particular interesado, violando el artículo 17 letra c) de la LPA, o bien resolver el trámite sin tener a la vista los documentos, violando la norma jurídica que le ordena tenerlos a la vista” (Carey 2007, Pp. 11-12; lo resaltado no es del original).

A propósito de la mencionada Ley N° 19.880, otro aspecto que se pretende enlazar es la relación existente entre el procedimiento administrativo y una Plataforma de Interoperabilidad como la PISEE, en el tanto se ha evidenciado que, el incorporar el elemento electrónico en los procesos que tramita la Administración se convierte en un revulsivo en cuanto a lograr eficiencia en los procedimientos burocráticos. En el caso chileno, la promulgación de esta Ley en el año 2003, norma en la que se apostó fuertemente por la inclusión de la tecnología en el trámite administrativo, es la razón de ser del nacimiento del Proyecto de la PISEE: coadyuvar en la implementación de la Ley como objetivo principal del proyecto (Gutiérrez 2005, P. 4). Lo anterior posibilita ilustrar como la sinergia que se genera con la coordinación y colaboración conjunta entre diversas reparticiones públicas en pos de un trámite principal, puede derivar en

un impacto mayor para el ciudadano, facilitando el logro del objetivo de este e indirectamente, conllevando un beneficio para la Administración quien puede palpar una mejora en la gestión e inclusive, el correspondiente beneficio en el ahorro de recursos públicos.

Ahora bien, todo lo anterior se manifiesta también en el impacto que la PISEE demuestra en la gestión pública, a partir de un incremento en la eficacia y la eficiencia administrativa. En ese sentido, apoyar el funcionamiento y coordinación de la Administración en sus relaciones internas a partir de el rediseño y simplificación de procesos administrativos, otorga una mayor fiabilidad a la integración de procesos públicos que incorporan Interoperabilidad y TIC, por ende, más altos niveles de satisfacción de los usuarios respecto del servicio brindado y de eficiencia en el funcionamiento administrativo -tanto para lograr los fines públicos como en la administración más rentable de los bienes y erario públicos-.

#### **3.2.2.3.2. Situación del Proyecto de Interoperabilidad del Estado Costarricense en el Ordenamiento Jurídico Costarricense.**

En lo que corresponde al examen de las competencias y coordinación interinstitucional en el marco de una Plataforma Integrada de Servicios Públicos

Electrónicos para Costa Rica, corresponde indicar de entrada que, el artículo 59 de la Ley General de la Administración Pública, literalmente señala:

“Artículo 59.-

1. La competencia será regulada por ley siempre que contenga la atribución de potestades de imperio.
2. La distribución interna de competencias, así como la creación de servicios sin potestades de imperio, se podrá hacer por reglamento autónomo, pero el mismo estará subordinado a cualquier ley futura sobre la materia.
3. Las relaciones entre órganos podrán ser reguladas mediante reglamento autónomo, que estará también subordinado a cualquier ley futura”.

La norma anterior determina de forma genérica la asignación y ejercicio de las competencias administrativas por las entidades de la Administración Pública. En un sentido similar al caso chileno, la legislación costarricense prevé una serie de disposiciones para definir las competencias de los órganos administrativos en caso de duda y también para dirimir los conflictos que presente cada caso concreto (Al respecto ver artículos del 60 al 70 de la Ley de

cita, así como los Capítulos II y III del Título III del cuerpo normativo de referencia).

Por otra parte, en lo atinente al deber de coordinación interinstitucional en la Administración Pública de Costa Rica, este se desarrolla en el numeral 140 inciso 8 de la Constitución Política y el artículo 26 inciso b) de la Ley N° 6227, Ley General de la Administración Pública, así como en lo dispuesto por la Ley N° 8220, Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos; previamente examinado en el apartado 3.1.2.3.2. de este Capítulo 3. Las disposiciones mencionadas indican:

“ARTÍCULO 140.- Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno:  
(...)  
8) Vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas; (...).”

“Artículo 26.-  
El Presidente de la República ejercerá en forma exclusiva las siguientes atribuciones:

(...)

b) Dirigir y coordinar las tareas de Gobierno y de la Administración Pública central en su total conjunto, y hacer lo propio con la Administración Pública descentralizada; (...).”.

Al respecto es de destacar, la amplia potestad que la Ley General de la Administración Pública otorga al Presidente de la República en materia de coordinación administrativa, ejerciéndola en conjunto con el o los correspondientes Ministros de cada ramo. En relación con el mencionado deber de coordinación, la Procuraduría General de la República ha indicado lo siguiente:

“El deber de coordinación que vincula a las Administraciones Central y Descentralizada, ha sido admitido en la jurisprudencia de la Sala Constitucional. La jurisprudencia constitucional ha enfatizado el deber de coordinación entre Agencias Públicas como un medio para preservar, y garantizar los derechos fundamentales de las personas, a través de una acción administrativa bien orientada y eficaz. Específicamente, citamos los votos N.º 5445-

1999 de las 14:30 horas del 14 de julio de 1999 y N.º 5871-2005 de las 15:50 horas del 17 de mayo de 2005.

Este deber de coordinación se encuentra relacionado estrechamente con los principios constitucionales de eficacia y eficiencia que deben ordenar la organización y actividad administrativa. Estos principios suponen que la organización y actividad administrativa deben estructurarse en función de alcanzar el fin público propuesto, y de otro lado, la optimización del uso de los recursos públicos (...)” (Procuraduría 2009, P. 4).

En adición a las normas y criterios anteriores, es de observar el numeral 8 de la Ley N° 8220, el cual se constituye en la materialización normativa de ese deber de coordinación tan importante para el funcionamiento de la iniciativa de Plataforma de Interoperabilidad para el Sector Público Costarricense. Este artículo 8 indicado, a la letra señala:

“Artículo 8º— Procedimiento de coordinación inter-institucional. La entidad u órgano de la Administración Pública que para resolver requiera fotocopias, constancias, certificaciones, mapas o cualquier

información que emita o posea otra entidad u órgano público, deberá coordinar con esta su obtención por los medios a su alcance, para no solicitarla al administrado. Las entidades o los órganos públicos que tengan a su cargo la recaudación de sumas de dinero o el control de obligaciones legales que deban satisfacer o cumplir los administrados, deberán remitir o poner a disposición del resto de la Administración, mensualmente o con la periodicidad que establezcan por reglamento, los listados donde se consignen las personas físicas o jurídicas morosas o incumplidas. Esta obligación únicamente se refiere a las entidades que requieran esa información para su funcionamiento o para los trámites que realizan”.

Sumada a la norma transcrita, resulta clave para completar el fundamento de las plataformas de interoperabilidad el numeral 6 del Reglamento a la citada Ley N° 8220, que textualmente reza:

“Artículo 6º—Principios de coordinación institucional e interinstitucional. Cada oficina perteneciente a un órgano de la Administración, deberá coordinar internamente, amén de evitar que

el administrado tenga que acudir a más de una oficina para la solicitud de un trámite o requisito.

Los entes y órganos de la Administración Pública deberán actuar entre sí de manera coordinada, intercambiando la información necesaria para la resolución de los trámites planteados ante sus instancias.

Con el fin de dar cumplimiento a los principios de coordinación institucional e interinstitucional, la Administración deberá crear bases de datos y listados, a los que las oficinas de la misma institución y las demás instituciones puedan tener acceso; debiendo además implementarse convenios a nivel interinstitucionales para estos efectos. En los casos en que la Administración no cuente con bases de datos o formas digitales definidas, se deberán implementar otros medios alternativos a fin de que otras oficinas o instituciones puedan tener acceso a la información.

La asistencia y cooperación requerida sólo podrá negarse cuando el ente al cual se le solicita la información, tenga un impedimento legal expreso para otorgarla. La negativa a prestar la asistencia o cooperación se comunicará motivadamente a la entidad u órgano



público solicitante.

La comunicación entre los órganos administrativos se efectuará siempre de forma directa, sin dilaciones innecesarias, por cualquier medio que asegure la constancia de su recepción.

Para tales efectos, el ente u órgano requerido contará con un plazo de 3 días naturales para remitir la información al órgano solicitante, salvo que técnicamente se justifique un plazo mayor para remitir la información, en cuyo caso la extensión del plazo debe estar debidamente motivada y sólo podrá considerarse por un plazo igual al citado. La ampliación del plazo se considera una medida excepcional que no faculta a las entidades u órganos públicos a extender el plazo sin motivación.

La inoperancia del sistema o negativa de la institución de prestar la colaboración requerida, no implica la obligatoriedad del ciudadano de proveer la información”.

En cuanto al marco normativo del deber de coordinación reseñado anteriormente, señala Adrián Mora, comentando los criterios de la Procuraduría General de la República, lo siguiente:

“El numeral 8 de la Ley N°8220, establece la obligación que tiene la Administración Pública, de coordinar entre sí, “para comunicarse la información relevante y necesaria para resolver los trámites administrativos de las personas. Específicamente, el párrafo primero del artículo 8 contempla la obligación de coordinar la comunicación de la información, cuando ésta sea necesaria para la resolución de un trámite administrativo, y sin embargo, se encuentre ya en poder de otra Administración Pública”<sup>1</sup>

Como se indicó supra, éste deber de coordinación de la administración pública, posee un fuerte asidero constitucional, legal y ha sido referido constantemente a nivel doctrinario.

(...)

De lo anterior, es posible afirmar que la conjunción de las normas expuestas, tanto el numeral 8 de la Ley N°8220 como el artículo 6° de su Reglamento, conforma el fundamento legal más adecuado en cuanto la idoneidad para la conformación de un marco o modelo de

---

<sup>1</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen C-145-2009. Op cit. p. 6.

interoperabilidad en nuestro país.

El artículo 6 del Reglamento notoriamente expone el deber las administraciones de actuar entre sí de manera coordinada, intercambiando la información necesaria, con la obligación de crear bases de datos y listados, a los que las oficinas de la misma institución y las demás instituciones puedan tener acceso, así como la innegable obligación de la Administración, para crear bases de datos y listados digitales interoperables o interconectables” (Mora 2010, Pp. 23-25).

La vinculación explicada no sólo conlleva una relación administrativa compleja, sino que también un suceso inevitable a futuro para los servicios públicos, en el tanto se exija a la Administración que cumpla a cabalidad con el principio constitucional de eficiencia y por ende, con un afán de simplificar las gestiones y trámites que el ciudadano realiza ante la Administración Pública -en ese sentido debe revisarse lo dispuesto en Costa Rica, mediante la Ley N° 8220, Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos y su Reglamento; la cual, si bien ha tenido un impacto menor al esperado, puede cumplir un rol principal en un proyecto como el de análisis, en virtud de los cambios en favor del usuario que acarrea una plataforma

electrónica de servicios unificados y simplificados-.

Conforme lo anterior, corresponde también esclarecer con que fundamento las administraciones públicas pueden ceder y transmitir datos entre sí conforme al Ordenamiento Jurídico Costarricense. Así las cosas, las facultades para que los entes de la Administración puedan intercambiar datos electrónicamente, ajustándose siempre a sus competencias administrativas y fines públicos asignados, con vista a satisfacer el interés general, son explicadas por la Procuraduría General de la República, que indica lo siguiente:

“Ahora bien, en el caso de la comunicación o cesión entre Administraciones Públicas, la Ley de Protección del Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos (LPC), en su artículo 2, reitera la regla general reconocida por la Sala Constitucional, y prescribe que la cesión o comunicación de datos entre Administraciones Públicas, requiere el consentimiento de la persona.

(...)

Sin embargo, tal y como hemos desarrollado líneas atrás, la propia LPC

establece que esta regla tiene su excepción en el supuesto en que la comunicación de datos se suscite entre Administraciones Públicas con competencias con la misma finalidad, o competencias complementarias. Esto con algunas limitaciones:

- a- Que la información comunicada o cedida sea necesaria para el ejercicio de competencias de la Administración cesionaria.
- b- Que la información hubiese sido suministrada a la Administración cedente para el ejercicio de sus propias competencias.
- c- Que las competencias persigan la misma finalidad o sean complementarias.

Todo esto según doctrina de los numerales 8 y 9 LPC.

Valga señalar que ésta es una excepción admitida por la Doctrina y el Derecho Comparado” (Procuraduría 2009, Pp. 13-14).

Conforme a lo transcrito, es muy importante resaltar que la excepción a la cual se refiere el texto debe estar fundamentada siempre en los aspectos que la Procuraduría muy bien recoge, a saber: a) información necesaria para cumplir

con fines y competencias, b) los datos relativos a esta necesidad son remitidos precisamente para eso, para cumplir con las competencias de esa Administración, nunca para otros fines posteriores u ocultos, c) que las competencias y funciones de los órganos sean afines o complementaria. Muy bien indica la propia Procuraduría que "... es menester insistir en que la cesión de datos entre Administraciones Públicas con competencias con una misma finalidad o complementarias, no les otorga libertad para el tráfico indiscriminado de datos, ni las exime de cumplir con los demás principios aplicables a la protección de datos, y que han sido recogidos en la sentencia constitucional número 8996-02 de las diez horas con treinta y ocho minutos del trece de septiembre de 2002" (Procuraduría 2009, P. 16).

Lo antes referido deja en evidencia la posibilidad jurídica en cuanto a competencias administrativas y coordinación interinstitucional, para poner en funcionamiento en Costa Rica una plataforma de interoperabilidad para la transmisión electrónica de datos entre entidades del Sector Público. Inclusive, la plataforma concebida para toda la Administración Pública Costarricense podría ser integrada con un portal único de servicios, pues como ya se ha dicho, esta combinación asegura el adecuado cumplimiento con la eficiencia y eficacia administrativa que la Constitución exige.

En todo caso, aun cuando no pudiere materializarse la plataforma y su vínculo con una ventanilla única de servicios, la propia Procuraduría ha reconocido posteriormente que existe la posibilidad de que dos o más entidades cuyos fines son comunes en algunos aspectos, pueden formar sistemas de Ventanilla Única para ofrecer el servicio de forma integrada. En este sentido, la propia Procuraduría General de la República señaló:

“Conviene llamar la atención en el sentido de que de acuerdo con el artículo 9 LPC, este deber de colaboración es peculiarmente intenso respecto de las Administraciones Públicas que compartan una misma finalidad, o que tengan finalidades complementarias. En este supuesto, la Ley incluso impone la obligación de sustanciar las solicitudes de las personas a través de un trámite común.

Artículo 9º— Trámite ante una única instancia administrativa. Ningún administrado deberá acudir a más de una instancia, entidad u órgano público, para la solicitud de un mismo trámite o requisito, que persiga la misma finalidad. Las diferentes entidades u órganos de la Administración Pública que, por ley, están encargados de conocer sobre un trámite o

requisito cuyo fin es común, complementario o idéntico, deberán llegar a un acuerdo para establecer un trámite único y compartido, así como la precedencia y competencia institucional.

De no llegarse a un acuerdo dentro de los tres meses siguientes a la publicación de esta Ley el Poder Ejecutivo, mediante decreto, procederá a regular el trámite, para lo cual contará con otros tres meses.

Es decir que la Ley permite a las Administraciones Públicas comunicarse información, de forma selectiva y con estricto apego al criterio de pertinencia, cuando ésta sea necesaria para el ejercicio de su propia competencia, esto si estas competencias tienden a la misma finalidad o son complementarias. Esto se traduce en una garantía de eficiencia” (Procuraduría 2009, P. 7).

Como bien se observa del criterio transcrito y del texto del propio numeral 9º de la Ley N° 8220, este último consagra la integración de servicios públicos como una obligación entre administraciones públicas con objetivos afines. La norma referida es entonces visionaria por parte del legislador de aquella época, en tanto la adición de interoperabilidad -técnica, semántica y organizativa-, hace que hoy día una plataforma tecnológica posibilite alcanzar este objetivo de



eficiencia que en la Administración basada en papel es prácticamente imposibles. Recoge muy bien el espíritu del artículo 9º de referencia la Procuraduría en un dictamen posterior, al indicar:

“Es de recordar por otra parte que aún cuando no se hubiere establecido el Sistema de Ventanilla Única, puede existir el deber de traslado de información entre organismos públicos. Un traslado que es manifestación de la necesaria coordinación que debe imperar entre organismos públicos (...).

La norma autoriza a la Administración a solicitar de otra Administración información que esta emite (por lo que en principio cabría calificarla de pública), pero también de información relativa a un administrado, que bien puede constituir información de interés privado. En ambos supuestos, se debe coordinar administrativamente a efecto de que el particular no deba presentar la información (...).

**Un deber de coordinar interadministrativamente para efectos de establecer un trámite único y compartido en relación con un procedimiento cuyo fin es común, complementario o idéntico.**

**Conforme el artículo 9 si existe un interés público, por lo que el conocimiento de la información es necesario para el ejercicio de las competencias legales del organismo de que se trate, la Administración titular de la información debe compartir la misma, procediendo a su transferencia.**

Estos artículos 8 y 9 han sido analizados por la Procuraduría General como una excepción a lo dispuesto en el artículo 2 de la misma Ley (...)” (Procuraduría 2010, Pp. 5-6, resaltado no es del original).

Por otra parte, en lo que respecta al tema de los mecanismos para oficializar el traslado de información electrónica entre instituciones, es claro también que el antes mencionado artículo 6º del Reglamento a la Ley N° 8220, establece la habilitación normativa a las entidades públicas para suscribir convenios de intercambio electrónico de información, siempre en el marco de coordinación y competencias atinentes para remitir o recibir esos datos. Al respecto, el párrafo tercero de dicha norma, en lo que interesa señala:

“Con el fin de dar cumplimiento a los principios de coordinación institucional e interinstitucional, la Administración deberá crear bases de

datos y listados, a los que las oficinas de la misma institución y las demás instituciones puedan tener acceso; **debiendo además implementarse convenios a nivel interinstitucionales para estos efectos (...)** (Resaltado no es del original).

En relación con la norma recién transcrita, comenta muy bien Mora, al explicar su trascendencia en el Ordenamiento Jurídico Costarricense, que: “Ante el desafío que ha enfrentado el Estado costarricense, por transformar o adaptar su función, organización, formas de actuación y de relacionarse -externa e internamente- a las nuevas exigencias de la realidad, a través de una tecnificación y modernización que permita ajustarse a las innovaciones tecnológicas, algunas administraciones públicas, han optado por la definición y suscripción de acuerdos bipartitos, a pesar de la ausencia de un modelo estructurado sobre interoperabilidad, entre las instituciones de un gobierno, para intercambiar información, reemplazándolos por un solo acuerdo estándar o esquema unificado (...) Esta opción vislumbrada por dichas instituciones, se enmarca como un recurso absolutamente legítimo, y producto de la ingente necesidad por observar los principios sobre eficiencia, eficacia, coordinación, uso racional de los recursos públicos, ya profusamente analizados (...) El fundamento jurídico, que ha respaldado este proceso, se encuentra

directamente, en lo dispuesto por el artículo 6, del Reglamento a la Ley de Protección del Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, en cuanto a la implementación de convenios interinstitucionales, para dar cumplimiento a los principios de coordinación” (Mora 2010, P. 50).

Finalmente y como corolario de lo señalado, es importante concluir reiterando lo expresado por la Procuraduría, no solamente en torno a la plena legalidad del intercambio de información y la necesidad técnica de que este se realice protegida por la legislación costarricense, sino también la importancia de que su ejecución se lleve a cabo a través de una plataforma integradora, diciendo lo siguiente:

“Por supuesto, es menester hacer énfasis en que en virtud del deber de coordinación interadministrativa, las bases de datos o ficheros que se constituyan, deben ser interconectables. Esta interoperabilidad da fiel cumplimiento al deber de comunicación entre las Administraciones Públicas. Al respecto, citamos a JINESTA LOBO: “Los diversos entes públicos deben coordinar acciones y adoptar las medidas necesarias para que las tecnologías incorporadas posibiliten la interconexión de redes, permitiendo el intercambio de información y de servicios

(certificaciones, informes, etc. )...” [JINESTA LOBO. Op. Cit. P. 209]”  
(Procuraduría 2009, Pp. 10-11).

### **3.2.3. Gobierno y gestión de la Interoperabilidad en el Sector Público: el caso de las plataformas integradas de servicios electrónicos de la Administración Pública.**

A la hora de diseñar, desarrollar e implementar un proyecto de tecnología, es muy importante preguntarse de qué forma y qué instancia de la organización se encargará de esta labor y en especial, de dar seguimiento y continuidad al trabajo, manteniendo las labores y tareas en orden y al día, velando por el cumplimiento de los objetivos y metas trazadas desde el inicio.

De este modo, el planteamiento anterior aplica de igual forma en proyectos relacionados al Gobierno Electrónico, lo cual abarca los proyectos de plataformas integradas de servicios públicos electrónicos. Al respecto y en cuanto a su vinculación estrictamente con el ámbito jurídico, se analizarán dos aspectos principales: i) la gobernabilidad o jerarquía que se dará al proyecto, en cuanto a definir sus autoridades y la dirección que se seguirá para alcanzar los objetivos del mismo; y ii) los aspectos jurídicos vinculados directamente con la gestión administrativa que se realice del proyecto (gestión de contratos de

servicios informáticos, convenios de intercambio interinstitucional de datos, políticas de seguridad, etc.).

De las temáticas señaladas y el nivel de complejidad que estas traen consigo, surge una interrogante principal: ¿Requiere la Administración Pública de un órgano exclusivo que rija los temas relacionados con interoperabilidad en el Sector Público o debe simplemente involucrar al Sector Privado en la administración de estos proyectos y limitarse a la fiscalización del funcionamiento y resultados que brinden?

Ante la pregunta planteada, hay que enunciar desde ya, que se realizará un examen de ideas y conceptos que posibiliten dar respuestas concisas y oportunas, pero sin dejar de lado la consideración de una limitante especial que separa a Chile y Costa Rica en estos temas, relativa a los contextos político, cultural y de idiosincracia de los pueblos: su visión del aparato del Estado y su mayor o menor predominio en la gestión pública. Lo anterior por cuanto en el país sudamericano se tiene una visión más familiarizada con un Estado policía y poco interventor, en el que la participación privada en la gestión pública es cotidiana y muy bien valorada; mientras que en la nación centroamericana existe una perspectiva que denota cierta desconfianza en la incorporación de

las empresas en la gestión pública, en especial en cuanto al manejo de recursos estatales, lo cual fortalece una posición del Estado que concentra poderes y funciones, realizando las tareas encomendadas por sí mismo -lo antes explicado es una percepción personal del autor, respecto de la experiencia propia al haber convivido en ambas realidades y no implica un absoluto o generalización, ni mucho menos refleja la propia preferencia respecto de alguna de las posiciones explicadas en esta investigación, en lo tocante al pensamiento del colectivo social sobre el Estado y su rol en la sociedad-.

#### **3.2.3.1. Gobierno e Institucionalidad de las plataformas integradas de servicios electrónicos de la Administración Pública.**

En el ámbito de los proyectos tecnológicos y la administración de los sistemas de información, se utiliza a menudo un concepto denominado “Gobernabilidad de TI” o “Gobierno de las Tecnologías de la Información”, para expresar el interés que en la gestión de las TIC, se tiene sobre las temáticas de valoración y aseguramiento, administración de los riesgos y fortalecimiento del control sobre la información y las tecnologías patrimonio de las organizaciones (ITGI 2005, P. 8; como se observa, los aspectos reseñados se encuentran relacionados íntimamente con la temática de Seguridad de la Información,

estudiado a lo largo de todo el apartado 3.2.1.3. del presente Capítulo 3, sobre Seguridad de la información y su consideración en proyectos de plataformas integradas de servicios electrónicos de la Administración Pública).

De este modo, la relevancia del concepto de Gobierno de las TIC, se entiende con el Instituto de Gobernabilidad de TI (*IT Governance Institute*), de la siguiente manera:

“El gobierno de TI es responsabilidad de los ejecutivos, del consejo de directores y consta de liderazgo, estructuras y procesos organizacionales que garantizan que la TI de la empresa sostiene y extiende las estrategias y objetivos organizacionales.

Más aún, el gobierno de TI integra e institucionaliza las buenas prácticas para garantizar que la TI de la empresa sirva como base a los objetivos del negocio. De esta manera, el gobierno de TI facilita que la empresa aproveche al máximo su información, maximizando así los beneficios, capitalizando las oportunidades y ganando ventajas competitivas (...)” (ITGI 2005, P. 8).



Al respecto hay que indicar que esta concepción se refiere al ámbito de organizaciones relacionadas con el manejo de proyectos de tecnologías y administración de la información, sin importar si su naturaleza es privada o pública. De lo señalado corresponde destacar los siguientes planteamientos:

- La Gobernanza o Gobernabilidad de TI se vincula íntimamente con los objetivos estratégicos de los proyectos y de la organización en un conjunto; razón por la que la dirección que se fije en esta materia debe permear hacia todos los niveles de acción en lo relacionado con las TIC (administración y seguridad de la información, transmisión de datos e interoperabilidad, niveles de servicio y estándares de calidad, entre otros).
- La necesidad de contar con instrumentos que posibiliten la efectividad de las directrices que se giren por los altos mandos: a) establecer una estructura jerárquica clara y bien definida, reconociendo los ámbitos de competencias de cada uno, respetando y aplicando sus decisiones; b) mantener actualizadas las normas internas en los distintos ámbitos, verificando continuamente su eficacia y remozando aquellas que ya no lo sean, lo cual refuerza la credibilidad entre los colaboradores e instancias de la organización.

- El cumplimiento con las estrategias y las normas internas, a partir de la dirección fijada por los altos mandos y las instancias competentes dentro de la organización, permitirán maximizar la eficiencia en la gestión de la información y alcanzar adecuadamente los objetivos planteados oportunamente.

De los aspectos mencionados, es posible observar una importante enseñanza para la Administración Pública: un buen Gobierno de TI se concretará a partir de una sólida institucionalidad para las iniciativas y en general para el Gobierno Electrónico, entendida esta como la combinación de dos factores: una estructura fuerte y definida a partir de una autoridad rectora en la materia, aunada al establecimiento de políticas públicas, normas y directrices claras y eficaces, cuyo cumplimiento sea cierto y acorde a los objetivos fijados por las autoridades sobre la materia. En resumen, Gobernabilidad TI en el Gobierno Electrónico significa contar con una Autoridad Rectora en la materia y competencias definidas en la aplicación de políticas públicas, normas y directrices (Institucionalidad de Gobierno Electrónico).

Como es evidente, al ser aplicables los anteriores planteamientos al Gobierno Electrónico, por ende esta experiencia es replicable en lo atinente a la materia de la interoperabilidad en el sector público y a los proyectos que, como las plataformas integradas de servicios electrónicos, se vinculan con esta temática. Por lo tanto, se observa que en el desarrollo de un proyecto de plataformas de interoperabilidad, es imprescindible contar con la Institucionalidad de Gobierno de TI, lo que ha de reflejarse en una dependencia que cumplirá con la regencia en los proceso de implementación y operación de la iniciativa, para lo cual requiere contar con una serie de normas de orden técnico, organizativo e incluso de orden jurídico formal -oficialización de los estándares de interoperabilidad estudiados en este documento (técnicos, semánticos, etc.), así como las mejores prácticas, políticas de seguridad y confidencialidad, principios de servicio y calidad, etc.-; cumpliendo así con los objetivos trazados por el proyecto y las políticas públicas de Gobierno Electrónico.

De lo hasta aquí indicado, es también factible realizar una breve relación con un tema abordado al inicio de esta investigación, como lo es lo relacionado con el aspecto de gobernanza de la interoperabilidad -desarrollado previamente en los apartados 1.1.4.4. del Capítulo 1 sobre Gobernanza como enfoque de la

Interoperabilidad, así como el apartado 2.4.4. del Capítulo 2 sobre Perspectiva de gobernanza en relación con los proyectos de Plataformas Integradas de Servicios Electrónicos del Estado). Este factor de gobernanza, como se ha indicado en las referencias señaladas, consiste en el desarrollo de una institucionalidad respecto de la interoperabilidad, esto abarca la determinación de responsabilidades y facultades para la toma de decisiones respecto de la interoperabilidad, el dictado de normas jurídicas formales y técnicas sobre la materia, la promulgación de acuerdos entre los distintos actores de los procesos que se integran, disposiciones en las cuáles se ha de definir aspectos relacionados con las otras esferas de la interoperabilidad -a saber: técnica, semántica, organizativa-.

Es de relevancia resaltar que la interoperabilidad como gobernanza es el manto que reviste de oficialidad y fuerza coercitiva la aplicación de los otros factores, por lo que en sí mismo es accesorio y principal a su vez, pues si bien no es el elemento técnico base indispensable para interoperar, este componente de gobierno es el que provee los instrumentos o herramientas para consolidar las bases de la interoperabilidad: formalizando el establecimiento de normas técnicas, semánticas, términos de entendimiento en la colaboración entre proveedores y tomadores de información, dotando de fuerza jurídica a una estructura organizacional y competencial que permita la distribución de labores y estableciendo la obligación de coordinar entre los diversos

actores que se interrelacionan en los procesos sin importar su naturaleza pública o privada. Es aquí donde convergen la gobernanza de la interoperabilidad con la Gobernabilidad de TI: en servir de dirección y orientación para alcanzar los objetivos estratégicos de las iniciativa de interoperabilidad en el Gobierno Electrónico.

Cabe indicar además, que como se hace evidente, el elemento jurídico es clave en materia de la gobernanza de la interoperabilidad -entendido el derecho como elemento imprescindible para la consolidación de estructuras de poder-, puesto que la obligatoriedad y fuerza de las medidas que se tomen para fortalecer la interoperabilidad, dependerá también del respaldo que normativamente se confiera a los entes que coordinan e interoperan, así como a los instrumentos contractuales y regulatorios que los vinculan -lo cual deja entrever además la íntima relación de lo jurídico también con la capa de interoperabilidad organizacional, en cuanto a lo que respecta a la organización administrativa del sistema, la determinación de competencias funcionales y las obligaciones de coordinación y cooperación entre los participantes-.

Conforme a lo indicado, la faceta de gobernanza hace referencia al establecimiento de una institucionalidad y un marco normativo-político para posibilitar la interoperabilidad en los otros ámbitos, dotando de efectividad al concepto de Gobernabilidad de TI en el marco de estas iniciativas; esto a partir

de la fuerza obligatoria que se confiera a utilizar la semántica unificada y aceptada, a establecer procesos eficientes y colaborar entre administraciones para que estos cumplan los objetivos de integración, así como al deber de respetar las normas y estándares técnicos aprobados y validados en los procesos integrados. En otras palabras, se puede entender que la Gobernabilidad TI y la gobernanza de la interoperabilidad, constituyen la faceta coercitiva-política de las demás caras de la interoperabilidad; incluye la determinación formal de órganos con competencias, potestades y funciones, así como la aprobación de normas jurídicas y acuerdos o convenios entre las partes, sean estas últimas públicas o privadas.

Finalmente, en torno al modelo de institucionalidad del que se requiere dotar a los proyectos de Gobierno Electrónico -como podría ser la plataforma de interoperabilidad-, Jinesta esboza la siguiente orientación:

“Para lograr lo anterior, debe crearse una instancia orgánica y formal de cooperación y coordinación intersectorial entre los diversos niveles administrativos existentes en cada país –con participación, incluso, del sector académico, empresarial, la sociedad civil, etc.- de tal manera que le de seguimiento a la compatibilidad, seguridad e interoperabilidad de

los sistemas y aplicaciones que emplean los diversos entes públicos, así como programar o planificar el desarrollo de la administración electrónica” (Jinesta 2009, P. 26).

Ahora bien, lo indicado en el texto anterior deberá ser interpretado en el contexto de cada sociedad y cada Estado, de modo que la definición de su estructura, participantes y lineamientos generales deberá de ser parte de un acuerdo jurídico-político, adecuado a cada realidad y sus necesidades, con el objetivo de garantizar el éxito en los proyectos y programas de Gobierno Electrónico. Así deberá de aplicarse también en lo que respecta a las iniciativas de interoperabilidad para el sector público chileno y costarricense, adaptando la estructura orgánica y sus políticas a la situación propia, para asegurar el logro de los objetivos planteados.

### **3.2.3.2. Aspectos jurídicos relacionados a la gestión de las plataformas integradas de servicios electrónicos de la Administración Pública.**

Habiendo dejado clara la relevancia que tiene en el éxito de un proyecto de Plataformas Integradas de Servicios Públicos Electrónicos, la existencia de una Institucionalidad fuerte en materia de Interoperabilidad -y en general relativa al

Gobierno Electrónico-, corresponde ahora examinar resumidamente algunos aspectos vinculados con temas jurídicos, que se consideran de importancia en la gestión de la información en el marco de estas iniciativas. Entre estos se observan los siguientes:

- Formalización y administración de acuerdos o convenios de intercambio interinstitucional de información: el flujo electrónico de datos entre administraciones públicas a través de la infraestructura de la plataforma de interoperabilidad, es el presupuesto básico de funcionamiento de los proyectos de integración de servicios públicos electrónicos. Como se ha indicado previamente en esta investigación, el intercambio no se trata de un tema de acceso a la información pública, pues no es el caso de conocer un dato o documento en específico, sino de del traslado masivo de información de forma simultánea y constante entre dependencias e instituciones públicas -e incluso con colaboradores de naturaleza privada-, cuyo objetivo es integrar procesos y servicios públicos, para brindar resultados más ágil y eficientemente a los usuarios; por supuesto que siguiendo para esto todas las regulaciones jurídicas y técnicas que resguardan los derechos de los ciudadanos y organizaciones en la gestión de sus datos. Conforme a lo señalado, los acuerdos mencionados entre las



administraciones y la plataforma de interoperabilidad deberán ajustarse a las siguientes condiciones:

- Verificar que conforme al esquema de datos y la categorización que realicen las autoridades del proyecto, la instancia que se vincula con la plataforma cumple con los requisitos en materia de competencia y finalidad para la transmisión de cada tipo de dato que se autoriza. De igual modo, para aquellos tipos de información que solicita le sea transferida en relación con otras reparticiones públicas -esto puede hacerse constar en un anexo al acuerdo en razón de su naturaleza técnica y deberá de ser validado a la luz de la normativa reglamentaria propia de dicho órgano o instituciones-. Estas medidas se tomarán en resguardo del derecho a la autodeterminación informativa y la protección de datos personales de los ciudadanos, así como el resguardo de la información reservada de todos los usuarios.
- Determinar los términos técnicos y semánticos bajo los cuales funcionará la interacción con la plataforma, respecto de los estándares abiertos que se utilizarán para la comunicación y transferencia de datos, así como de seguridad de la información

que circula, la determinación de obligaciones de las partes y los términos de servicio y calidad en los que se realizará el intercambio, etc.; todo con el fin de garantizará la obtención de servicios electrónicos integrados por los usuarios.

- Establecer mecanismos de fiscalización y cumplimiento con las condiciones pactadas, que permitan determinar el correcto funcionamiento o no del intercambio de información en un período de tiempo dado -auditoría informática-, fijando competencias, responsabilidades y sanciones en caso de incumplimientos.
  
- Formalización y gestión de contratos: La autoridad rectora de la plataforma de interoperabilidad deberá de suscribir acuerdos de prestación de servicios informáticos, así como acuerdos de niveles de calidad de servicio -*service level agreement* o *SLA*- y de confidencialidad, anexos a los contratos mencionados. Estos serán suscritos en aquellas situaciones en que las administraciones consideren de mayor conveniencia delegar a empresas y organizaciones del sector privado, la gestión de los sistemas de información que se interconectan e intercambian datos entre sí, así

como potencialmente de la propia infraestructura de interoperabilidad también; de modo que no solamente debe exigirse velarse por la prestación eficiente de esos servicios, sino que es posible exigir niveles mínimos sobre los cuales se realizarán los servicios de intercambio de información, así como el cumplimiento por parte de estos particulares, contratados para apoyar en las actividades del sector público, respecto del deber de confidencialidad de la información sobre personas físicas -y a veces jurídicas- que cuentan con algún tipo de reserva o restricción que impide su libre divulgación y comunicación al exterior de la instancia competente. Estos deberes se plasmarán en los contratos y acuerdos descritos, de modo que serán no solamente exigibles a la Administración como tenedora de los datos, sino también a los contratistas del sector público en esa materia.

- Oficializar Políticas de Seguridad para el funcionamiento de la plataforma: la autoridad del proyecto debe dictar las políticas de seguridad correspondientes, así como los respectivos protocolos y estándares que aseguren el resguardo de la información que se intercambia por la infraestructura. Estas normas técnicas, aunadas a

la emisión de reglamentos, así como a las disposiciones en convenios/contratos sobre confidencialidad y los términos en que se pacte la realización del intercambio masivo de datos, permiten la adecuada gestión jurídica y organizativa de los proyectos de plataforma de interoperabilidad.

### **3.2.3.3. Análisis de la situación jurídica de las Plataformas integradas de servicios electrónicos de la Administración Pública.**

La institucionalidad en materia de Gobierno Electrónico y específicamente para la gestión de la interoperabilidad es un factor clave de éxito de las iniciativas que sobre temas tecnológicos sean planteados en el sector público; de igual manera que tomar previsiones en temas contractuales, de seguridad y convencionales para la provisión de información entre administraciones, así como de servicios informáticos a la Administración Pública. Por tal razón ,se analiza a continuación las disposiciones que los Ordenamientos Jurídicos Chileno y Costarricense, han previsto sobre la materia.

#### **3.2.3.3.1. Situación de la PISEE en el Ordenamiento Jurídico Chileno.**

El análisis de la institucionalidad y gestión de la interoperabilidad y en general del Gobierno Electrónico en Chile, nos lleva a confrontar dos realidades

contrastantes: por un lado un desarrollo normativo pionero en latinoamérica y de carácter robusto para respaldar las iniciativas en los temas de Gobierno Electrónico e Interoperabilidad; por el otro una entidad rectora en la Secretaría de Estrategia Digital, un poco inestable en los últimos tiempos y cuyas iniciativas se disgregan en distintos Ministerios y reparticiones públicas, lo que complica su coordinación y la coherencia del sistema, aspectos que afectan de un modo u otro Proyectos como la PISEE.

Si bien la situación descrita se ha ampliado al ámbito del Gobierno Electrónico, en lo que a este apartado respecta se ha de delimitar el análisis al ámbito de la Interoperabilidad y los aspectos sometidos a consideración en esta sección, a saber: a) existencia y prospección de la institucionalidad de la PISEE -estudiado tanto desde la perspectiva del respaldo normativo, como desde la entidad rectora de la Plataforma-, y b) la gestión de contratos, convenios y políticas relativos a intercambio de información, calidad de los servicios, seguridad y confidencialidad, etc. En este sentido hay que indicar lo siguiente:

- El Proyecto de la PISEE, como bien se indicó en el Apartado 2.6.1. sobre la Plataforma Integrada de Servicios Electrónicos del Estado de Chile, del Capítulo 2 de este documento, reseña que esta iniciativa se

encuentra adscrita a la Secretaría Ejecutiva de Estrategia Digital del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo; siendo dirigida por un equipo de trabajo de dicha Secretaría, el cual ejecuta, mediante subcontratación de los servicios informáticos, la gestión de la Plataforma y dejando para sí las labores de planeamiento y fiscalización del Proyecto.

De lo antes mencionado, es posible observar que el Gobierno Chileno no ha considerado como estratégico dotar a la plataforma de una entidad rectora aparte de la Secretaría Ejecutiva de Estrategia Digital. Esta situación, es en términos generales acorde con el normal funcionamiento de la gestión pública chilena, en el que la tercerización de las labores puramente operativas de la PISEE son llevadas a cabo con regularidad y en el marco de regulaciones contractuales, que aseguren la prestación adecuada y de calidad del servicio de intercambio de información, así como la garantía de confidencialidad respecto de la información personal o aquella de carácter confidencial de organizaciones privadas que, los que colaboradores o dirigentes del proyecto lleguen a conocer.

A pesar de lo indicado, es criterio de quien escribe que para el éxito de un Proyecto de Integración de Servicios Públicos Electrónicos a través de la Interoperabilidad, se requiere claridad no sólo en el ámbito operativo y de ejecución, sino también respecto de la dirección estratégica y planeamiento del futuro desarrollo del Proyecto; aspectos que, cuando se trata de la gestión pública, debe ser atendido prioritariamente por personeros públicos, que en opinión personal, deben estar especializados y empoderados exclusivamente del Proyecto PISEE.

Si bien en el marco de la situación chilena no se requiera tal vez de una gran cantidad de tecnócratas ejecutando directamente las labores, es definitivo que la falta de centralización en la definición de las metas y objetivos estratégicos de la PISEE ha afectado la expansión de la iniciativa en tiempos recientes -específicamente vinculado con la inestabilidad que ha vivido la Secretaría de Estrategia Digital y sus proyectos en los últimos dos años-; esto pues la interoperabilidad no se restringe a incorporar entidades y servicios indefinidamente, sino que debe evaluarse, ampliarse, divulgarse y replantear sus bases técnicas, semánticas y organizacionales

constantemente, lo cual conlleva un proceso de reflexión y dirección que no es realmente claro en la actualidad, el cual se percibe como ausente con la actual estructura.

Conforme a lo indicado, la recomendación al respecto gira en torno a la formalización de una pequeña estructura en torno a la PISEE, más allá de la gerencia del proyecto, de modo que se formalice mediante una resolución o decreto la creación de un Consejo Consultivo de Interoperabilidad que apoye al director de la Plataforma -de al menos tres miembros, incluyendo al administrador o gerente de la iniciativa-, cuya función sea primordialmente establecer las prioridades estratégicas de desarrollo futuro de la interoperabilidad en el sector público y por ende de la PISEE, emitiendo criterios de orden directivo y técnico para su expansión en la Administración Pública Chilena, así como otras propuestas que pueda realizar -por ejemplo, colaborar en lo que a interoperabilidad refiere, en proyectos de legislación para el fortalecimiento del Gobierno Electrónico, etc-.

- En lo que al ámbito de la institucionalidad normativa de la PISEE refiere, si bien algunos sectores han criticado recientemente que las



normas y estándares técnicos de Chile en materia de Gobierno Electrónico se están quedando atrás (por ejemplo, ver Evans 2011), es innegable el aporte pionero del Estado Chileno en materia de normatividad técnica de sistemas de información que soporta el funcionamiento de iniciativas relativas a documentos electrónicos, seguridad y confidencialidad de la información, desarrollo de sitios web, comunicaciones electrónicas y por supuesto, interoperabilidad en el intercambio de información; todas estas en el marco del sector público y su funcionamiento. Así las cosas, si bien existen ámbitos hacia los cuales se puede desarrollar nuevas normas en el ordenamiento técnico-informacional -como por ejemplo, servicios electrónicos de la Administración en *Cloud Computing*-, los decretos, instructivos, manuales y demás normas menores con las que cuenta Chile siguen considerándose un marco de insitucionalidad normativa robusta y suficiente para el funcionamiento de la PISEE, siempre considerando su actualización y mejoramiento continuo.

- Por último, en el ámbito de la gestión de la interoperabilidad a través de la PISEE, hay que indicar que esta plataforma que opera a partir de la subcontratación de servicios informáticos al sector privado, debe

tener como factor estratégico de éxito la correcta gestión de contratos, convenios y políticas de seguridad; como se observa a continuación:

- Para la interconexión e intercambio efectivo de datos a través de la PISEE, las diversas reparticiones y dependencias administrativas requieren suscribir acuerdos formales de interoperación con la plataforma, en los cuales se establecen requisitos como la exigencia de pertinencia, competencia y una finalidad pública para la transmisión y recepción de información, estándares de seguridad y confidencialidad mínimos en la traslación de los datos, estándares y esquemas de metadatos para mayor eficiencia en el intercambio informacional, etc.
- Suscripción de contratos con las empresas que presten servicios tecnológicos para la operación de la PISEE, en los cuales se contemplen en especial: i) acuerdos de niveles de servicio -SLA-, para garantizar niveles mínimos de calidad en la prestación de los servicios, so pena de multas u otras sanciones contractuales, y ii) acuerdos de confidencialidad con cada uno de los colaboradores la compañía contratada, para asegurar el respeto a la privacidad de los usuarios respecto de su información personal y aquella de

carácter restringido de organizaciones privadas -como los secretos comerciales, carteras de clientes, estados contables, etc-.

- Oficialización y respeto de Políticas de Seguridad y Confidencialidad para la PISEE, como marco general en el ámbito del intercambio de información entre administraciones y en complemento de aquellas adoptadas internamente por cada servicio, para resguardar sus propios sistemas de información; tal y como lo exige el Decreto 83-2004, según lo explicado a lo largo del apartado 3.2.1.4.1. de este Capítulo 3, sobre la Situación de la PISEE en el Ordenamiento Jurídico Chileno, en relación con las normas técnicas, los estándares abiertos y de seguridad en el ámbito de la interoperabilidad.

Finalmente y al margen de lo ya indicado, hay que concluir por resaltar el desarrollo de institucionalidad normativa chilena en materia de Gobierno Electrónico y por ende, en el ámbito de la interoperabilidad también -aun cuando se llega la hora de ser ampliadas y remozadas-; pero lamentablemente también hay que señalar que no existen indicadores claros que demuestren los niveles de respeto y aplicación uniforme de toda esta construcción de herramientas jurídicas para respaldar la integración entre los servicios públicos

chilenos, lo cual hace más complejo alcanzar los objetivos planteados en las iniciativas, pues deja a voluntad de las reparticiones públicas su incorporación e interacción con la PISEE, anteponiendo en ocasiones intereses particulares del jerarca de turno o de índole institucional -como la dependencia tecnológica de un proveedor o la resistencia al cambio en la administración de los procesos propios-, frente a los grandes beneficios que la integración de información y sistemas electrónicos trae para la satisfacción del ciudadano y la eficiencia en la gestión pública.

#### **3.2.3.3.2. Situación del Proyecto de Interoperabilidad del Estado Costarricense en el Ordenamiento Jurídico Costarricense.**

En un Estado como el de Costa Rica, la interoperabilidad en el sector público es hoy en día una mera aspiración, por lo que pensar en la institucionalidad y administración de este factor en el ámbito semántico-tecnológico, organizativo y político del Gobierno Electrónico Costarricense, es apenas incipiente, aun cuando ya se pueden contar algunos avances. Como fue señalado en apartados anteriores, las condiciones normativas jurídicas para la interoperabilidad a nivel administrativo, de coordinación y reconocimiento de los derechos digitales de los ciudadanos están planteadas, sólo requieren afinarse; lamentablemente en el ámbito de la normatividad técnica esto no es así.

A partir de lo indicado, es posible señalar tres ideas principales a comprobar en el siguiente análisis del Ordenamiento Jurídico Costarricense al servicio de la interoperabilidad en el Sector Público: a) la institucionalidad en cuanto a una entidad rectora de la interoperabilidad se encuentra formalmente definida, b) por el contrario, la institucionalidad en cuanto a normativa técnico-jurídica que respalde la interoperabilidad es sumamente débil, y c) la gestión de convenios, contratos y políticas de seguridad de la información (integridad y confidencialidad de los datos), es un objetivo plausible una vez que la Plataforma de Interoperabilidad se encuentre en funcionamiento -la experiencia chilena e internacional lo demuestra-. Para sustentar los conceptos mencionados, conviene atender a lo siguiente:

- El Decreto N° 35776-PLAN-G-J previamente mencionado en esta investigación, se constituye en el único hito en que el Ordenamiento Jurídico Costarricense dedica una sistematización normativa exclusivamente al tema de la interoperabilidad, a tal punto que es posible señalar como su objetivo principal dotar de una institucionalidad a la gestión de la interoperabilidad en el Sector Público Costarricense, tanto en el establecimiento de un marco técnico-jurídico como en la creación de una entidad rectora con

competencias, atribuciones y deberes en el ámbito de la interoperabilidad para la Administración Pública. A pesar de lo anterior, casi año y medio después, no se tiene constancia del funcionamiento del Equipo Interinstitucional de Interoperabilidad creado a partir del artículo 3º del Decreto en cuestión y cuyas funciones son definidas en el numeral 4º de ese mismo cuerpo normativo; disposición que a la letra indica lo siguiente:

“Artículo 4º—Funciones del Equipo Interinstitucional de Interoperabilidad: El Equipo tendrá como objetivo emitir principios, políticas, estándares y lineamientos generales en materia de Interoperabilidad en el sector público. De igual forma coordinará, las acciones necesarias con las instancias correspondientes para que la interoperabilidad se aplique a nivel de todas las instituciones del Estado y en todo el territorio nacional. Para su mejor desempeño, y alcance de sus fines podrá convocar y solicitar que las instituciones conformen comisiones institucionales, según resulte necesario: Del mismo modo, deberá regular y normar los procedimientos, lineamientos y programas de formación y capacitación, que sean necesarios, para la debida

implementación de la Interoperabilidad en el Estado. El Equipo Interinstitucional de Interoperabilidad, tendrá las siguientes funciones:

- a) Analizar el modelo conceptual y técnico propuesto por la Secretaria Técnica de Gobierno Digital.
- b) Validar las políticas y especificaciones técnicas propuestas en el modelo de interoperabilidad.
- c) Articular con las distintas entidades de la administración pública, para mejorar la calidad de sus sistemas de información, tendiendo a evitar la duplicación de información, las inconsistencias en la actualización y a normalizar la definición y el tratamiento de la información común, aplicando el modelo de interoperabilidad propuesto.
- d) Definir el conjunto de principios y políticas para la arquitectura orientada por servicios SOA y sistemas de información que desarrollan las entidades públicas, de tal manera que se facilite su interacción con otros servicios y sistemas existentes.
- e) Integrar y definir un modelo de gestión que incentive la participación de todas las partes interesadas en el desarrollo y

actualización continua de las especificaciones y recomendaciones integrantes de la política de interoperabilidad.

f) Definir, priorizar y documentar los procesos o servicios a ofrecer por cada institución por medios digitales acordes al modelo de interoperabilidad.

g) Definir una mejor comunicación de los servicios con los que cuenta cada una de las Instituciones.

h) Analizar, programar y compartir los datos, servicios o elementos técnicos que permitan facilitar y exponer la información de forma estándar acorde a la plataforma de interoperabilidad.

i) Velar por la armonización y compatibilidad de las políticas institucionales con las políticas que establezca ella misma en materia de Interoperabilidad, que realicen las instituciones del Sector Público.

j) Establecer fundamentos que soporten la implementación y la ejecución de servicios en un ambiente de interoperabilidad mediante la reutilización de componentes y mejores prácticas.

k) Divulgar y capacitar a lo interno de las instituciones el Modelo de Interoperabilidad del Gobierno (e-mig).



l) Adaptar paulatina y progresivamente los estándares y políticas definidos en el modelo de interoperabilidad en las diferentes dependencias de tecnología y comunicación, con el fin de buscar homogenización de las plataformas de información en el Gobierno.

m) Velará porque el Modelo de Interoperabilidad del Gobierno (e-mig), garantice la seguridad de la información, mediante elementos de integridad, confidencialidad y autenticación.

n) Identificar las vías jurídicas, financieras, técnicas y procedimentales para hacer sostenible el modelo y la plataforma de interoperabilidad.

o) Conformar subcomisiones para abordar, consultar y validar aspectos específicos dentro del modelo de interoperabilidad, así como para la definición y gestión de los servicios”.

- Como se evidencia de la norma transcrita, contrario al caso chileno, en Costa Rica se da inició a la discusión y establecimiento de iniciativas sobre interoperabilidad, a partir de la creación formal de un órgano rector en materia de interoperabilidad. No queda claro de las disposiciones del Decreto de Promoción del Modelo de Interoperabilidad del Sector Público, si está será la conformación

permanente del Equipo o si podrían en un futuro incorporarse otras entidades, en el tanto se observa como un modelo inicial cerrado y poco participativo -probablemente ajustado a la posición que como tomadores estratégicos de decisión tienen la mayoría de las Instituciones y órganos de la Administración incorporados en este-.

- Bien se comparta o no la estructura dada al Equipo Interinstitucional de Interoperabilidad, es innegable que desde la perspectiva de institucionalidad formal, este es un paso firme en la línea de la estabilidad y promoción del modelo de interoperabilidad (e-mig) y la futura implantación de la Plataforma Integrada de Servicios Públicos Electrónicos, que posibilite el intercambio interoperable de información electrónica.

En cuanto a la estructura dada a esta entidad rectora de la interoperabilidad, se considera apropiado iniciar por una organización similar a la de un órgano colegiado, de carácter más estratégico que gerencial, que reflexione y defina el marco general sobre el que se desarrollará la interoperabilidad en la Administración Pública Costarricense, estableciendo las perspectivas futuras y objetivos a

mediano y largo plazo para concretar la integración de los servicios públicos en beneficio del ciudadano.

En una siguiente etapa, es el criterio de quien escribe, deberá crearse un órgano de orden ejecutivo y operativo, el cual se encargue de dirigir y administrar las iniciativas sobre interoperabilidad, como lo es la Plataforma de Interoperabilidad para el Sector Público. Dicha entidad debiera definirse conforme a los siguientes aspectos:

- Conformación y regulación mínima -pocos colaboradores, dedicados a labores muy específicas-.
- Alto compromiso con la objetividad y la imparcialidad en la función pública, tanto en su funcionamiento como de parte de los funcionarios que la integren -en un modo similar al de un órgano fiscalizador de la Administración-.
- Labores y atribuciones eminentemente técnicas y de coordinación interinstitucional, dirigidas a garantizar el funcionamiento eficaz, eficiente, seguro y ajustado a los derechos de autodeterminación informativa y confidencialidad de la información que se intercambia a través de la Plataforma, desde una estricta perspectiva semántico-tecnológica, evitando al máximo involucrarse y emitir

juicios de valor sobre la legalidad o pertinencia administrativa y competencial en los intercambios de datos que entre instituciones se realicen, lo cual se deja al ámbito competencial de las entidades propiamente.

- Aplicación de las directrices, lineamientos y normas técnicas que en materia de interoperabilidad dicte el Equipo Interinstitucional de Interoperabilidad y si fuere del caso, fiscalizar el cumplimiento de estas por las dependencias y organismos públicos que se relacionen con la Plataforma o cualquier otra iniciativa vinculada a esta temática en el ámbito del Gobierno Electrónico.

- Se denota también de los artículos 5º y 6º del Decreto de análisis, el ámbito de acción en que se demarcan las competencias, funciones y fines del Equipo Interinstitucional de Interoperabilidad lo es el Sector Público Costarricense, aspirando a la extensibilidad del modelo, directrices y políticas que en este ámbito se dicten, así como se prevé la ampliación de las Instituciones Públicas que interactuarán en el marco del Bus Integrado de Servicios, que no es otra cosa más que la infraestructura tecnológica sobre la que se asentará la futura

Plataforma de Interoperabilidad para el intercambio de información en la Administración Pública de Costa Rica.

- Por otra parte, en lo que al tema de la institucionalidad normativa en el ámbito de la interoperabilidad y la aplicación de esta en una futura Plataforma de Interoperabilidad del Sector Público se hace referencia, como ya se ha comentado en otras secciones de esta investigación, la normatividad técnica para Gobierno Electrónico y en específico sobre el tema de interoperabilidad es casi nula en Costa Rica, salvo algunas excepciones aisladas y carentes de sistematización. Lo anterior si bien es preocupante, no parece haber sido omitido por el Poder Ejecutivo en la aprobación del Decreto de Promoción del Modelo de Interoperabilidad del Sector Público, puesto que en este se confiere las competencias y atribuciones suficientes al Equipo Interinstitucional para la emisión de dichas normas técnicas y fijación de esquemas de datos, que posibiliten la interoperación efectiva y eficiente entre administraciones -bien directamente o a través de una plataforma de integración de servicios electrónicos-; razón por la que urge la entrada en funcionamiento y aprobación de los primeros lineamientos generales por parte de dicha entidad rectora, para comenzar a

contemplar la sinergia que la interoperabilidad en acción puede generar.

- Finalmente, al no existir en Costa Rica aún una Plataforma de Interoperabilidad en funcionamiento, lo único que se puede señalar en materia de gestión de la interoperabilidad es que la formalización de convenios con la infraestructura para el intercambio de datos, la suscripción de acuerdos de calidad del servicios y confidencialidad con futuros proveedores de servicios tecnológicos, así como el establecimiento de Políticas de Seguridad y Privacidad de la información se convierten en aspectos claves a regular e implementar en una correcta administración del modelo de interoperabilidad y las iniciativas que en este marco se desarrollen. De forma más específica hay que indiciar que hoy en día, el artículo 12 de la Ley N° 8968 sobre la Protección del Ciudadano en el Tratamiento de sus Datos Personales ya prevé la emisión de Protocolos de Actuación por los gestores de bases de datos, entre ellos las dependencias parte de la Administración Pública; aspecto que puede subsumirse y conjugarse con la implementación de convenios interinstitucionales de

intercambio electrónico de datos y la definición de políticas de seguridad de la información.

### **3.3. Visión de la plataforma integrada desde la protección de los derechos de Propiedad Intelectual relativos a sus componentes físicos, lógicos y a la información que se intercambia.**

Finalmente, en este apartado se procederá a examinar el tema de la titularidad y protección de los derechos de propiedad intelectual, tanto de la información que se intercambia por los participantes en el sistema informático, como los que se derivan de los componentes de la plataforma de servicios electrónicos integrados para la Administración Pública, bien sean estos lógicos o físicos, de modo que se analizarán los siguientes elementos:

- La información que recopila, utiliza y almacena la Administración -sea esta de su titularidad o como depositaria de información sobre terceros-.

- Bases de datos de la Administración Pública.
- Aplicaciones de *software* necesarias para el funcionamiento de la plataforma.
- Equipos informáticos requeridos para la plataforma (*hardware*).

### **3.3.1. Régimen jurídico de la información que recopila, utiliza y almacena la Administración.**

En torno a este tema, se requiere hacer una serie de precisiones, retomando lo indicado en cuanto a que los datos que se intercambian en la plataforma de interoperabilidad son considerados como equiparables una unidad de información, que en el entorno digital responde al concepto de documento electrónico -o mensaje de datos, según sea el caso; respecto al tema ver el Capítulo 2 apartado 2.2.1., sobre Importancia de XML como formato de documentos y modelo de datos para lograr mayor interoperabilidad-. Esta unidad de información individualmente considerada, a criterio de quien escribe no es asimilable a un bien desde la perspectiva del derecho civil, por lo cual esta no es susceptible de apropiación ni de ejercer un derecho de dominio



pleno sobre ella. Aceptar que los sujetos puedan ser propietarios de la información o los datos, sería contrario a los derechos fundamentales de acceso a la cultura y al conocimiento, al derecho de acceso a la información pública, así como a la libertad de expresión, e inclusive, atentaría contra un principio de libre circulación de datos e información, postulado base en el funcionamiento de la sociedad del conocimiento. En un sentido similar al expresado, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, manifiesta sobre el tema lo siguiente:

“No debe entenderse con esto que las personas dentro de un Estado Social y Democrático de Derecho tienen derecho "sobre los datos", en el sentido de una soberanía absoluta e ilimitada sobre lo que se encuentra registrado, sino que es un derecho que admite ciertas limitaciones en aras del cumplimiento de intereses públicos, pero siempre respetando el principio de proporcionalidad y de tutela del contenido esencial de los derechos individuales” (Sala Constitucional 1999a, Pp. 5-12. En este mismo sentido, véase Chirino 1997, P. 29).

En acuerdo con el texto transcrito, se coincide con el Tribunal Constitucional Costarricense en el tanto se rechaza un derecho a apropiarse de la información,

pues no se trata de un asunto únicamente patrimonial, sino más bien de que los datos siempre estarán referidos a algo o a alguien, de modo que reconocer un derecho de dominio absoluto estaría afectando posibles derechos fundamentales, de la personalidad o propios de las empresas; a pesar de esto, igualmente se admite con el Alto Tribunal el reconocimiento de un cierto grado de titularidad, menos que el derecho de propiedad absoluta, que los sujetos pueden ejercer sobre la información. Esta titularidad es la que posibilita no sólo la tutela de esta bajo sistemas de protección de la propiedad intelectual como en el caso del secreto industrial o comercial -información no divulgada por su titular, que reviste algún interés económico o estratégico de la actividad a la que este se dedica-, sino también la tutela mediante derechos fundamentales personalísimos, irrenunciables e imprescriptibles como el ejercicio de la autodeterminación informativa y la protección de datos personales respecto de la información de carácter personal que sobre los individuos circula en el flujo de información que intercambian el Estado y las empresas.

Ahora bien, ha quedado claro de lo explicado en esta investigación que la titularidad que puede derivarse de la información sobre las personas físicas, los ciudadanos, se encuentra tutelada mediante la autodeterminación informativa y la protección de datos personales ya profusamente explicados; por lo que

corresponde enfocarse en el tema de la titularidad que se genera sobre otros tipos de información en manos de la Administración Pública.

Así las cosas, hay que partir por señalar que no toda la información que consta en los bancos de datos de la Administración Pública es catalogable como fuente que origina derechos de propiedad intelectual y aun cuando si lo hace, el Estado no es el titular indiscutible de estos derechos en todos los casos. Lo anterior nos permite vislumbrar una especie de clasificación a partir de lo indicado, separando primero la información que posee el Estado de la cual sí es titular, de aquella respecto de la cual no lo es, para luego valorar en qué casos existen derechos de propiedad intelectual que puedan vincularse con estos datos. Así las cosas, corresponde primero determinar negativamente cuáles de estos datos no pertenecen a la Administración.

Como ya se analizó con anterioridad, la información relativa a las personas físicas en manos del Estado, posee el carácter de datos personales, razón por la cual, se encuentra excluida de la titularidad por parte de la Administración, en el tanto esta corresponde a cada ciudadano.

En el caso de los datos referentes a las personas jurídicas, esta información deberá considerarse inicialmente según se refiera a las personas integrantes de la organización, caso en el que de nuevo se vinculará con el tema de los datos personales, ya excluidos de este análisis según lo explicado. A pesar de esto, se observa también la existencia de información propia de la persona jurídica, en cuyo caso la titularidad recae sobre esta y el ejercicio de cualquier derecho en manos de su representación. Entre este tipo de información es posible incluir aquellos datos en manos de la Administración que se requieren para el cumplimiento de alguna obligación jurídica, como es el caso de información financiera o contable solicitada por la Administración Tributaria, también registros de clientes o referencias comerciales que se aportan para participar en una contratación pública; en ambos casos existe un deber de confidencialidad por parte de la Administración y en favor del particular, quien puede exigirla ante cualquier uso inadecuado de la información referida a esta -en especial cuando esta ha sido debidamente protegida conforme lo que cada legislación disponga en materia de protección de secretos comerciales o industriales y competencia desleal, así como la tutela contractual que se realice sobre confidencialidad de la información interna de las empresas-.

Finalmente, tenemos la información que como también se indicó previamente, si bien se refiere a sujetos, lo hace respecto de estos de modo estadístico, disociado de las personas a las que atañe cada datos, para fines de referencia a la hora de la toma de decisiones públicas; estas sistematizaciones serán consideradas bajo titularidad de la Administración, en el tanto no individualicen o afecten a personas (al respecto ver el Voto del Tribunal Constitucional Alemán de 1983); así como aquella información que se genera propiamente de las actuaciones de los órganos del sector público, tales como: los informes, las resoluciones judiciales, los actos administrativos, los decretos, las leyes y todo aquel documento que se elabore a partir del trabajo de uno o más agentes del Estado.

Conforme a lo antes explicado, es posible remarcar que sólo aquella información que no se refiere a sujetos y que se genera a partir de la actividad pública, o la que atañe a personas físicas o jurídicas, pero lo hace de manera disociada y para fines estadísticos, será la información cuya titularidad podría corresponderle al Estado y sus instituciones. Todo este cúmulo de datos que se encuentran disponibles al público -derecho fundamental de acceso a la información, artículo 30 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, así como de la interpretación de los artículos 19.12 y 19.14 en relación

con el 8 de la Constitución Política de la República de Chile- y son de libre circulación, pudiendo ser protegidos mediante mecanismos de tutela de la propiedad intelectual únicamente cuando su protección sea legalmente posible -por ejemplo, en Costa Rica las leyes y normas menores de la República, así como cualquier acto administrativo, se encuentran expresamente exceptuados de la protección por derechos de autor, Artículo 75 de la Ley N° 6683, Ley sobre Derechos de Autor y Derechos Conexos- y que responda a los intereses públicos y de la sociedad en general -sería el caso de una obra literaria originada en una relación laboral con una Universidad Estatal, en la que esta última es la titular de los derechos patrimoniales sobre la obra realizada por tareas de trabajo o encargo, cuyo resguardo se ejerce no en busca de lucro, sino de procurar la integridad al patrimonio público y la divulgación de la obra en la sociedad como creación literaria, parte del acervo cultural y de conocimiento-.

De este modo, aquellos productos de la actividad pública que como se explicó, sean objeto posible de protección por el sistema de derechos de autor, serán los únicos de posible titularidad para los órganos y dependencias de la Administración Pública. Respecto de esta clase de documentación, es necesario señalar lo siguiente:

(a) Existen algunos documentos generados por la administración respecto de los cuales las legislaciones usualmente les excluyen del régimen de derechos de propiedad intelectual, como lo son normas jurídicas -Constituciones, leyes, decretos, reglamentos, etc-, resoluciones y acuerdos de órganos administrativos, así como cualquier otra forma de actuaciones administrativas oficiales (Artículos 75 de la Ley N° 6683 de la República de Costa Rica y 71.S. de la Ley 17.336 de la República de Chile; aunque en el ámbito jurídico chileno esta no es una posición pacíficamente aceptada en la doctrina, ver al respecto Orrego 2011, Pp. 155-166). Estas pasan por ende al Dominio Público.

(b) Quedan también un buen número de documentos que como creaciones intelectuales, son tutelables desde el ámbito de la propiedad intelectual, un ejemplo mencionado antes se observa respecto de las Universidades Públicas y su producción académica -resultados de investigaciones, programas y planeamiento de cursos, proyectos de docencia y extensión universitaria, producción artística, etc-. A pesar de esto, las participaciones de representantes de la Administración y sus funcionarios, catalogables conferencias, discursos e intervenciones, alegatos y demandas judiciales, así como otros de similar naturaleza, serán de libre utilización para fines de

información -prensa escrita, radio, televisión, etc-, reservando el derecho de publicación impresa o íntegra en su autor (Artículos 71.D. de la Ley 17.336 de la República de Chile y 69 de la Ley N° 6683 de la República de Costa Rica).

- (c) Los casos antes mencionados en su mayoría serán tutelados bajo la figura de derecho de autor, pero existe la posibilidad de que se generen patentes de invención, diseños industriales o marcas comerciales, entre las formas de protección de utilización más probable; en todo caso, lo principal a rescatar respecto de estas creaciones está en la determinación de la titularidad de los derechos y el reconocimiento que se confiere al creador (por cuanto el Estado y sus dependencias son consideradas como personas jurídicas, de modo que como ficciones del derecho no es posible que en la realidad puedan hacer uso de la razón y la inventiva, algo que sólo los seres humanos pueden lograr).
- (d) En este sentido cada legislación establece disposiciones y mecanismos para determinar la titularidad de un derecho de propiedad intelectual de una obra realizada por un trabajador o por encargo, en este caso, funcionarios de la Administración o por prestación de servicios profesionales a entidades del Sector Público. Por ejemplo, en



Costa Rica, conforme al artículo 40 de la Ley de Derechos de Autor y Derechos Conexos, los derechos patrimoniales de autor sobre obras elaboradas por encargo o en el marco de una relación laboral o estatutaria, pertenecen al patrono o a quien encarga la obra, en este caso, al Estado; mientras el derecho moral, por su carácter personalísimo, deberá ser reconocido siempre al funcionario o persona contratada para elaborar la obra. En el caso de Chile, el numeral 88 de la Ley 17.336, Ley de Propiedad Intelectual, determina que las obras que realicen los funcionarios del Estado y las demás reparticiones públicas, en el desempeño de sus funciones, quedarán en la titularidad de la Administración.

En conclusión, hay que señalar que la documentación electrónica que se intercambia en el marco de una plataforma de servicios integrados de la Administración Pública, puede ser de formatos muy diversos, sus titulares pueden ser tanto ciudadanos, personas jurídicas o el propio Estado, y sobre algunos de estos se pueden generar diversos derechos de propiedad intelectual, tutelables mediante distintas formas de protección -aunque en una buena parte de los casos estos serán protegidos por derecho de autor-; así como otros incluidos dentro de las excepciones al régimen de tutela. Lo único

cierto es que en los registros de las entidades del sector público navegan innumerables datos, de las más diversas formas y orígenes, con un sin número de titulares; ante lo cual se ha intentado resumir las características y posibilidades más cercanas, pero en definitiva el análisis y solución para cada situación deberá ser específico al contexto del caso, ajustándose a lo establecido en las distintas legislaciones de cada nación y los convenios internacionales ratificados por cada Estado en materia de propiedad intelectual (Como un ejemplo atinente, véase el apartado 3.2.1.3.3. de este Capítulo 3, sobre Las Políticas de Seguridad como instrumento regulatorio para la protección de la información en el Sector Público, en el cual se ilustra como una medida de índole tecnológico en el diseño del sistema de plataforma de interoperabilidad -a través de preguntas estandarizadas y respuestas si o no-, permite eludir conflictos en materia de propiedad intelectual, al evitarse la transmisión a través de la plataforma, con sus consiguientes copias automáticas y no autorizadas por el titular de los documentos electrónicos, rastreables en las redes de comunicación).

### **3.3.2. Régimen jurídico de los derechos de propiedad intelectual sobre las bases de datos del sector público.**

Las bases de datos pueden ser consideradas para su análisis desde dos perspectivas: como colecciones de información que se conjuntan con un objetivo o en su concepción como un programa informático que permite relacionar y gestionar los datos recogidos sobre un tema; siendo estos conceptos distintos entre sí, tanto en su tratamiento teórico como en las soluciones aplicables en caso de controversia respecto de estos. En este apartado nos abocaremos a la primera perspectiva.

Conforme a lo indicado, corresponde primero retomar las definiciones que sobre Bases de Datos se realizó en el Capítulo 2, apartado 2.2.2. sobre Rol de las Bases de Datos en el funcionamiento de la plataforma de interoperabilidad; en las cuales se les concebía como: “recopilación de obras, datos u otros elementos independientes, dispuestos de manera sistemática o metódica y accesibles individualmente o de otra forma” (Parlamento 1996, Op. Cít., P.7); y “ficheros con información determinada y organizada para facilitar su consulta” (Herrera 2001, Op. Cít., P. 19).

Al respecto hay que rescatar que las bases de datos se conciben como recopilaciones ordenadas de una forma sistemática y organizada especialmente para un fin de búsqueda, fácil acceso y ágil relación de la información, lo que de realizarse de manera original, novedosa y distinta, es susceptible de protección jurídico desde el derecho de la propiedad intelectual, sin importar si se materializa en un soporte físico -cómo el catálogo de una biblioteca- o electrónico -como la bases de datos de los clientes de una empresa-.

Como fue indicado previamente en este trabajo, es posible concebir las bases de datos como un recipiente, dentro del cual se recopila, ordena y relaciona, de forma distinta y única, una serie innumerable de datos de muy diverso tipo y que en múltiples ocasiones, pueden estar referidos a personas físicas o jurídicas. Estas bases de datos se elaboran con el objetivo de alcanzar un fin determinado -por ejemplo, servir de catálogo o directorio de sus contenidos, o bien proveer de información ante consultas sobre los datos que en ella se almacenan-.

En esencia, la relevancia de las bases de datos en el marco de los proyectos de Gobierno Electrónico lo es el rol preponderante que estas tienen para el desarrollo de servicios electrónicos que se pongan a disposición de los

ciudadanos, lo cual permite vislumbrar un sin número de relaciones a establecer entre los usuarios y las reparticiones públicas, así como en compartir y consolidar información de las dependencias entre sí, en especial si a través de la interoperabilidad se unifican las distintas prestaciones públicas en pocos trámites y una ventanilla única, materializando importantes niveles de integración de servicios, de modo que mientras los datos a utilizar por el Estado sean idénticos y de comprobada procedencia, no exista necesidad de requerirlos continuamente a los administrados -respetando por supuesto sus derechos y facultades sobre los datos en materia de vida privada, confidencialidad de información comercial, etc-.

Retomando el tema de la originalidad y novedad en la forma de clasificar y organizar la información contenida en una base de datos, cabe indicar que tanto en las legislaciones nacionales como internacionales, la protección de las Bases de Datos no ha sido un tema alejado de controversia. En principio, conforme al Tratado de Berna sobre Derechos de Autor -Artículos 2.1. y 2.5-, el Acuerdo sobre los Aspectos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio -en adelante ADPIC; Artículo 10.2- y el Tratado de la OMPI sobre Derechos de Autor -Artículo 5-, las bases de datos que contemplan un elemento de originalidad son consideradas obras o creaciones intelectuales de tipo

literario, por lo que son cubiertas por el derecho de autor; sin que esta protección se extienda a los datos o materiales contenidos en la base -conforme lo que fue planteado en el aparte anterior sobre la naturaleza de los datos contenidos en bases de datos del sector público-.

En adición a lo anterior, es de resaltar que a nivel europeo, la Directiva 96/9/CE del Parlamento y Comisión Europea, reconoce también un derecho de protección sui generis sobre las bases de datos que carecen de un elemento distintivo y original, contemplando esta tutela para aquellas bases de datos elaboradas con comprobado esfuerzo e inversión económica sustancial, con el fin de tutelar la circulación de datos y el interés económico de la actividad informática vinculada a la conformación y funcionamiento de bases de datos (Al respecto ver López 2009; Hess 2002, P. 93, Castro 2006, Pp. 90-93).

Como se observa, desde la óptica de la propiedad intelectual el régimen de propiedad intelectual de las bases de datos fluye en dos vertientes:

- Las que en su contenido, pero especialmente en cuanto a que el mecanismo de ordenación y sistematización de los contenidos utilizado sea considere original, por lo que es posible su tutela como obra al amparo del régimen de Derecho de Autor.

- Aquellas que entran bajo la protección sui géneris ideada por la Unión Europea, a partir de la cual, en razón de la inversión suficiente y la importancia de la circulación de los datos en la sociedad de la información, se otorga una tutela especial y distinta a la de derechos de autor, a las bases de datos que si bien no contemplan un elemento creativo ni original en la organización de la información, si revisten un importante interés económico, conteniendo datos relativos a hechos, materiales u otros contenidos tampoco protegibles por derechos de autor de forma independiente, pero que en conjunto pueden enmarcarse en esta protección especial. Es de remarcar que esta protección se circunscribe al ámbito regional europeo, sin que trascienda hasta ahora a otras latitudes, entre ella América Latina.

En cuanto a lo relativo a la regulación aplicable en la materia, tanto en Costa Rica como en Chile, ambos países regulan el tema de una forma similar -en especial por su coincidencia en someterse y ajustarse a los tratados aprobados por la OMPI-, de modo que es posible señalar que la regulación de las bases de datos como compilaciones se fundamenta en una protección de las bases de datos en el tanto se consideren obras originales, denotando un vacío de regulación para nada accidental en cuanto a los bancos de información que

carecen de dicha característica, separándose así de la posición adoptada por la Unión Europea al respecto (aun cuando algunos autores como Castro 2006, Pp. 90-93, resaltan que la tendencia se dirige en la línea adoptada en el viejo continente).

A nivel Constitucional, tanto Chile como Costa Rica reconocen la propiedad intelectual de los creadores en general, por lo que aquellos que dediquen su esfuerzo a la creación de bases de datos están cubiertos por un derecho fundamental. Al hablar de propiedad intelectual en el ordenamiento jurídico costarricense, la Constitución Política de la República de Costa Rica la establece como derecho fundamental en su artículo 47, al señalar que: “(..)*Todo autor, inventor, productor o comerciante gozará temporalmente de la propiedad exclusiva de su obra, invención, marca o nombre comercial, con arreglo a la ley...*”. De forma complementaria, el artículo constitucional 121.18 establece como una atribución exclusiva de la Asamblea Legislativa: “*Promover el progreso de las ciencias y de las artes y asegurar por tiempo limitado, a los autores e inventores, la propiedad de sus respectivas obras e invenciones*”. Las disposiciones constitucionales mencionadas, son de alcance general y amplio, por lo que dejan el régimen de los derechos de propiedad intelectual y su regulación específica a los tratados internacionales aprobados y ratificados por Costa Rica sobre la materia, los cuales deben complementar el marco



normativo que determinan las leyes ordinarias de aprobación legislativa, así como los reglamentos, decretos ejecutivos y demás normas menores que dicte el Poder Ejecutivo.

La situación reseñada no difiere mucho en la Constitución Política de la República de Chile, pues el artículo 19.25° señala lo siguiente:

“Artículo 19. La Constitución asegura a todas las personas:

(...)

25°.- La libertad de crear y difundir las artes, así como el derecho del autor sobre sus creaciones intelectuales y artísticas de cualquier especie, por el tiempo que señale la ley y que no será inferior al de la vida del titular.

El derecho de autor comprende la propiedad de las obras y otros derechos, como la paternidad, la edición y la integridad de la obra, todo ello en conformidad a la ley.

Se garantiza, también, la propiedad industrial sobre las patentes de invención, marcas comerciales, modelos, procesos tecnológicos u otras creaciones análogas, por el tiempo que establezca la ley.

Será aplicable a la propiedad de las creaciones intelectuales y artísticas y a

la propiedad industrial lo prescrito en los incisos segundo, tercero, cuarto y quinto del número anterior, ...”.

En el ámbito meramente legal, en Costa Rica se protegen las bases de datos bajo la tutela de los derechos de autor, en específico mediante lo dispuesto en la Ley N° 6683, Ley sobre Derechos Autor y Derechos Conexos, la que en su Artículo 8 señala que “(...) Las bases de datos están protegidas como compilaciones”, recogiendo así la concepción de la sistematización ordenada de información de forma original. Esta disposición es ampliada por los artículos 3 inciso 3) y 5 del Reglamento a dicha Ley, que a la letra señalan:

“ARTÍCULO 3º.- A los efectos de la Ley y este Reglamento, las expresiones que siguen y sus respectivas formas derivadas tendrán el significado siguiente:

(...)

Base de datos: Es la compilación de materia, hechos o datos que por la selección y disposición de los mismos, tenga elementos de originalidad (...)” (resaltado no es del original).

“ARTÍCULO 5º.- Sin perjuicio de los derechos sobre la obra originaria,

son también objeto de protección las traducciones, adaptaciones, transformaciones o arreglos de una creación preexistente que tengan elementos de originalidad, así como las antologías o compilaciones de obras diversas y las bases de datos, que por la selección o disposición de las materias constituyan creaciones personales” (resaltado no es del original).

Es importante señalar además dos particularidades que serán aplicables a los bancos de datos que se generen por la Administración Pública. La primera, es en cuanto a las disposiciones relativas a las obras generadas en relación laboral o contrato por servicios profesionales, por lo que conforme al artículo 40 de la Ley N° 6683 antes mencionada, se establece lo siguiente:

“ARTICULO 40.- Cuando uno o varios autores se comprometen a componer una obra, según un plan suministrado por el editor, únicamente pueden pretender los honorarios convenidos. El comitente será el titular de los derechos patrimoniales sobre la obra, pero los comisarios conservarán sobre ella sus derechos morales; asimismo, cuando el autor sea un asalariado el titular de los derechos patrimoniales será el empleador”.

Como se observa, el numeral transcrito establece por la vía legal una transmisión automática de los derechos patrimoniales de autor en manos del patrono o contratante, cuando se trate de obras que han sido encargadas al autor de estas a cambio de una remuneración; por lo que las bases de datos que se elaboren en cualquiera de estos dos supuestos con fundamento en una relación laboral o por encargo con administraciones públicas, hace que la titularidad sobre los derechos patrimoniales de autor recaiga en el Estado y sus Instituciones -lo cual abarcaría la mayoría de las situaciones en que la Administración es titular de derechos intelectuales sobre bancos de datos; salvo casos de posibles cesiones gratuitas o ventas de derechos por parte de terceros con posterioridad a la creación de la obra-.

Por otra parte y en segundo lugar, es importante considerar que si bien la Ley de cita establece en su numeral 58, un plazo genérico de protección para obras protegidas por derecho de autor de 70 años después de la muerte del creador, el artículo 63 prevé una disposición especial cuando los derechos patrimoniales se encuentren en manos de una Institución o dependencia pública, de modo que el plazo de protección dependerá de lo allí indicado. Al respecto el numeral 63 dispone:

“Artículo 63°.- El Estado, los consejos municipales y las corporaciones oficiales gozarán de la protección de esta ley, pero, en cuanto a los derechos patrimoniales, los tendrán únicamente por veinticinco años, contados desde la publicación de la obra, salvo tratándose de entidades públicas, que tengan por objeto el ejercicio de esos derechos como actividad ordinaria; en cuyo caso la protección será de cincuenta años”.

De este modo, corresponderá determinar en cada caso si el banco de datos generado por la Administración Pública es parte de su actividad ordinaria o no, para definir la aplicación del plazo de protección de 50 años o en su defecto, cuando se trate de una creación para colaborar en actuaciones auxiliares de la principal asignada a la entidad o repartición pública, fijar el término de la protección en 25 años desde la publicación de la obra.

Por su parte, el Ordenamiento Jurídico Chileno, mediante la Ley 17.336, Ley de Propiedad Intelectual, establece el régimen de protección legal para las bases de datos, limitándose a aquellas que incorporen elementos de originalidad. En este sentido, el artículo 3 incisos 1) y 17) vigentes, textualmente establecen lo siguiente:

“Artículo 3º - Quedan especialmente protegidos con arreglo a la presente ley:

1) Los libros, folletos, artículos y escritos, cualesquiera que sea su forma y naturaleza, incluidas las enciclopedias, guías, diccionarios, antologías y compilaciones de toda clase.

(...)

17) Las compilaciones de datos o de otros materiales, en forma legible por máquina o en otra forma, que por razones de la selección o disposición de sus contenidos, constituyen creaciones de carácter intelectual. Esta protección no abarca los datos o materiales en sí mismos, y se entiende sin perjuicio de cualquier derecho de autor que subsista respecto de los datos o materiales contenidos en la compilación” (resaltado no es del original).

En cuanto a la titularidad de las bases de datos en manos de los órganos de la Administración, la Ley de cita establece lo siguiente:

“Artículo 88.- El Estado, los Municipios, las Corporaciones oficiales, las Instituciones semifiscales o autónomas y las demás personas jurídicas

estatales serán titulares del derecho de autor respecto de las obras producidas por sus funcionarios en el desempeño de sus cargos.

Sin embargo, mediante resolución del titular podrá liberarse cualquiera de dichas obras, para que formen parte del patrimonio cultural común. Esta excepción no será aplicable a las obras desarrolladas en el contexto de la actividad propia de las empresas públicas o en las que el Estado tenga participación, cuando la obra tenga un sentido estratégico para sus fines o cuando la ley que la crea y regula lo establezca expresamente”.

De conformidad con las normas jurídicas de ambos países antes reseñadas, hay que indicar que tanto en el caso de Chile como en el de Costa Rica, las bases de datos que sean elaboradas por entidades y órganos de la Administración Pública, estarán cubiertas por el derecho de autor en el tanto se trate de obras que cuenten con elementos de originalidad, si bien no en los datos que contienen estas -pues en muchas ocasiones puede tratarse de información de dominio publico-, si cuando ostente creatividad y distintividad a partir de la forma o mecanismo de clasificación y disposición de la información para su consulta y relación; siendo muy similares los dos regímenes de protección, salvo algunas particularidades en cuanto al plazo de la protección

que se reconoce en manos del Estado.

### **3.3.3. Régimen jurídico de los derechos de propiedad intelectual sobre el *software* que permite el funcionamiento de la plataforma de servicios integrados.**

Una vez abordada la situación de la tutela de las bases de datos concebidos como compilaciones al amparo del régimen de tutela de los derechos de autor sobre los bancos de datos, corresponde ahora detallar en torno al otro aspecto relacionado con la propiedad intelectual: los programas informáticos, tanto los que relacionan la información que consta en los bancos de datos, considerado este *software* individualmente y no como integrante del objeto comprendido en el análisis del aparte anterior, como aquellos que gestionan la operación de la infraestructura de *hardware* de la plataforma de interoperabilidad, así como cualquier otra aplicación auxiliar o de seguridad vinculada con la operación de la interoperabilidad. Sobre este último punto, hay que recordar que la plataforma se compone tanto por elementos de *hardware* como servidores y redes de comunicación, que se entrelazan y comunican al exterior con las redes de cada dependencia y la red internet; al igual que por sistemas de *software* que posibilitan el flujo e intercambio de información a través de esta infraestructura.



En estos términos, debe iniciarse por explicar que los programas de cómputo o *software*, por su término en inglés, se definen de la siguiente forma:

“Programa computacional es un conjunto de instrucciones para ser usadas directa o indirectamente en un computador a fin de efectuar u obtener un determinado proceso o resultado, contenidas en un disquete, cassette, disco compacto, cinta magnética u otro soporte material ” (Herrera 2001, P. 3).

“[Toda] secuencia de instrucciones o indicaciones destinadas a ser utilizadas directa o indirectamente en un sistema informático, para realizar una función o tarea o para obtener un resultado determinado, cualquiera que fuere su forma de expresión o fijación” (Carrascosa 1998, citado por Hess 2002, P. 15).

“... es un conjunto de instrucciones expresadas mediante palabras, códigos, planes o en cualquier otra forma que, al ser incorporadas en un dispositivo de lectura automatizada y traducidas en impulsos electrónicos, pueden hacer que un “ordenador” –un aparato electrónico o similar apto para elaborar informaciones- ejecute determinada tarea u obtenga determinado resultado”

(definición contenida en el proyecto de disposiciones tipo para leyes en materia de derecho de autor de la OMPI, documento OMPI CE/MPC//2-II, del 11 de agosto de 1989; citado por Lipszyc 2005, P. 104).

“El *software*, el soporte lógico o el programa para computador ha sido definido como una serie de instrucciones escritas que, traducidas en impulsos electrónicos interpretables por los circuitos de un computador, indican a éste las funciones que debe cumplir procesando informaciones” (Rengifo 1997, P. 199).

“... conjunto de instrucciones lógicas, las cuales, mediante palabras, lenguaje o códigos específicos, naturales o artificiales, ordenan y dan sentido al funcionamiento de los componentes físicos, en razón de aplicaciones específicas, para obtener un especial resultado de cada uno de ellos o según los efectos buscados por el programador” (Salas 2007, P.14).

Una vez observado lo que se entiende por programa de computadora, hay que indicar que en materia de la protección de los derechos intelectuales que se originan a partir de la producción de programas informáticos, existen dos tendencias o corrientes principales a nivel mundial: la de proteger el software

bajo el sistema de patentes, utilizado principalmente en los Estados Unidos, y la tutela mediante el mecanismo de derechos de autor, que predomina en los países de tradición jurídica románica, a saber, Europa y Latinoamérica.

Como una tercera opción se observa la que tal vez era la posición con mayor sustento lógico para el desarrollo de la incipiente industria que nacía a mediados de los ochenta, que consistía en una protección sui generis del software -similar al régimen de tutela de los circuitos integrados y las bases de datos-, por considerarse este una creación que no cuenta con un nivel inventivo y originalidad como para ser patentado, en razón de que este se reinventa en cada versión de los programas a partir del anterior, además de que muchos otros utilizan el mismo principio originario para generar nuevas variantes o mejoras al programa inicial; así como tampoco está completamente claro incluir al software entre las obras literarias y artísticas que protegen los derechos de autor, por el simple hecho de que nace a partir de la materialización de ideas utilizando un lenguaje, esto por cuanto su finalidad se encuentra ligada principalmente a la ejecución de estas ideas en forma de órdenes que se giran para su ejecución en un computador y no a su apreciación como obra del área de las letras o las artes (al respecto ver Hess 2002, Pp. 33-76, Herrera 2001, Pp. 9-13, Castro 2006, Pp. 99-102).

Las anteriores críticas, explican porque se impulsó en algún momento un régimen de protección propio para los programas de computadora, por cuanto no se considera que encaje completamente en ninguno de los mecanismos de tutela previstos a esa fecha y que se mantienen hoy en día; lamentablemente no existió acuerdo en los intereses y voluntades de los países en aquellas épocas, por lo que la industria creció al amparo de los sistemas preexistentes, de patentes por un lado y el de derechos de autor por el otro, siendo bastante improbable un cambio de rumbo hacia un sistema de protección sui géneris en la actualidad.

Así las cosas, al hacer el análisis concreto de la protección del software mediante mecanismos de propiedad intelectual aplicable a la plataforma de interoperabilidad, corresponde aclarar de entrada lo siguiente:

- (a) tanto en Chile como en Costa Rica, si bien la protección de los programas informáticos no es excluyente entre los diversos sistemas de propiedad intelectual, está se realiza principalmente bajo el sistema de los derechos de autor -aun cuando puede también apoyarse en una tutela conjunta con figuras como la del secreto industrial y

comercial, siguiendo las reglas establecidas por la Ley N° 7975, de Información No Divulgada de Costa Rica, o de la Ley 19.039 Chilena, Ley sobre Propiedad Industrial, modificada por Ley 19.996-;

(b) respecto del funcionamiento de la plataforma como tal, se relacionan de forma principal: el programa que administra la infraestructura de intercambio de información propiamente, los programas que gestionan las bases de datos de las instituciones y otras aplicaciones auxiliares en temas de seguridad de la información, comunicaciones, etc; siendo que para efectos de ser considerados en este análisis, se tomará a todos genéricamente en su condición de programa de computador, sin que las distinciones entre unos y otros sean de relevancia en materia de la protección de los derechos de propiedad intelectual que estos originan. En este sentido es importante recalcar el poco interés que a para efectos de esta investigación requiere distinguir entre los tipos de software, siendo de mayor importancia dejar clara la diferencia que existe entre los bancos de datos de las instituciones y el software que administra la base de datos -conocido como SABD-, pues como señalan autores como Christian Hess;

“...partiendo de que las aplicaciones informáticas -en cuanto secuencias de instrucciones ejecutables por un sistema informático- indudablemente merecen el amparo de la ley, no nos ofrece mayor dificultad lo referente a la defensa de los derechos e intereses de los autores de un SABD. En efecto, se trata en la especie de un software que recibe el mismo tratamiento que cualquier otro programa informático (...)” (Hess 2002, P. 88).

A partir de las precisiones anteriores, los programas de cómputo que se relacionan con la plataforma de interoperabilidad -así como en general cualquier otro- se encuentran amparados bajo el sistema de protección del derecho de autor, conforme a la siguiente normativa:

- En el ámbito Constitucional, como ya fue explicado los Estados de Costa Rica y Chile establecen el derecho de protección a los autores e inventores en sus correspondientes Constituciones Políticas, lo cual evidentemente involucra a los creadores de software (Artículos 47 y 121.8 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, numeral 19.25° de la Constitución Política de la República de Chile; al respecto ver apartado anterior).

- Tanto Chile como Costa Rica son signatarios y han ratificado dentro de su legislación aplicable los principales Tratados y Convenios Internacionales que regulan la protección del *software* como creación intelectual bajo el esquema del derecho de autor. En este sentido debe entenderse los programas de computador comprendidos dentro de las obras literarias y artísticas definidas en el artículo 2.1 del Convenio de Berna, esto en relación con el artículo 10.1 de los ADPIC y el Artículo 4 del Tratado de la OMPI sobre Derechos de Autor, disposiciones ambas que expresamente incluyen a las aplicaciones informáticas dentro del objeto de protección definido en el mencionado Convenio de Berna.
- A nivel regional y bilateral es importante anotar una disposición común al Tratado de Libre Comercio que ambos países, de forma separada, mantienen con los Estados Unidos, la cual es de aplicación para las Administraciones Públicas chilena y costarricense en materia de programas informáticos, en la cual obliga a la utilización por los Estados únicamente de software que se encuentre debidamente autorizado por el titular del derechos de autor sobre este. En ambos Tratados se trata de la misma norma dentro del Capítulo de Propiedad Intelectual, en el numeral 17.7 sobre “Obligaciones comunes al derecho de autor y derechos conexos”, el cual en su punto 4. textualmente señala:

“4. Con el fin de confirmar que todos los organismos federales o centrales de gobierno utilizan únicamente programas computacionales autorizados, cada Parte emitirá los decretos administrativos o supremos, leyes, ordenanzas o reglamentos correspondientes para regular activamente la adquisición y administración de programas computacionales para dicho uso gubernamental. Tales medidas podrán consistir en procedimientos tales como el registro y la elaboración de inventarios de los programas incorporados a los computadores de los organismos e inventarios de las licencias existentes de programas computacionales”.

En este sentido es de relevancia resaltar dos aspectos relativos a la anterior disposición y su aplicación: i) el incumplimiento comprobado por parte de los Estados de la norma antes transcrita, conlleva posibles consecuencias comerciales y patrimoniales para los países infractores -sea Chile, Costa Rica o Estados Unidos-; b) la utilización de aplicaciones de software libre en la Administración Pública no puede considerarse en modo alguno infracción a la regulación anterior, en el tanto este es desarrollado y distribuido a partir de



licencias de uso, cuya diferencia con el software privativo se encuentra en las condiciones de onerosidad, modificabilidad y transmisión de los programas, pero nunca en ser violatorias del sistema de derechos de autor, pues como bien se indica, son creaciones protegidas por estos y debidamente licenciadas, lo único que cambia es la cobertura de los derechos y el esquema de negocio al que responden.

- En lo que respecta al nivel legal, en Costa Rica la protección del software bajo el régimen de los derechos de autor en específico, se da bajo la Ley N° 6683, Ley de Derechos de Autor y Derechos Conexos, que en su Artículo 1° establece con claridad cuáles son los productos cubiertos por esta forma de protección, en general estas serán las “obras literarias y artísticas”, cualquiera que sea su forma de expresión, es decir tales como: “libros, folletos, cartas y otros escritos; además, los programas de cómputo dentro de los cuales se incluyen sus versiones sucesivas y los programas derivados; también...” (Subrayado no es del original). De modo más concreto, el artículo 4 inciso ñ) de la Ley y el numeral 3.27 del Reglamento a dicha Ley, definen a los programas de computadora como:

“ñ) Programa de cómputo: conjunto de instrucciones expresadas mediante palabras, códigos, gráficos, diseño o en cualquier otra forma que, al ser incorporados en un dispositivo de lectura automatizada, es capaz de hacer que una computadora -un aparato electrónico o similar capaz de elaborar informaciones- ejecute determinada tarea u obtenga determinado resultado. También, forman parte del programa su documentación técnica y sus manuales de uso”.

De la norma transcrita, debe llamarse la atención sobre las líneas finales, pues incorporan a la protección los antecedentes del proceso creativo a partir de los documentos preparatorios, la descripción técnica y los manuales del programa.

- De igual manera, verificada la aplicación de la legislación sobre derecho de autor a los programas informáticos en Costa Rica, hay que decir que por disposición legal estos se encuentran expresamente excluidos de la excepción de copia privada para uso personal (artículo 74 de la Ley N° 6683), que si se acepta para otra clase de obras.

- Adicionalmente, hay que destacar algunas disposiciones de relevancia para el *software* vinculado con la plataforma de interoperabilidad, las cuales desarrolla el Reglamento a la mencionada Ley N° 6683, como por ejemplo lo indicado en los numerales 6 y 7, que realizan una presunción de cesión automática de titularidad de los derechos patrimoniales a quien encargue la obra -a modo de productor, similar a lo estipulado en el artículo 40 de la misma Ley, ya comentado en el apartado anterior-, señalando lo siguiente:

“ARTÍCULO 6°.- Se presume, salvo prueba en contrario, que es productor del programa de cómputo, la persona natural o jurídica que publique la obra bajo su responsabilidad o que aparezca indicada como tal en la misma de la manera acostumbrada”.

“ARTÍCULO 7°.- Salvo en los casos en que se trate de una obra individual, o que haya sido publicada con el nombre de los autores, se presume, salvo prueba en contrario, que el programa de cómputo es una obra colectiva, cuya titularidad corresponde, en los términos del artículo 6° de la Ley, al productor, quien además de los derechos de orden patrimonial, tiene la facultad de defender al derecho moral, en la medida que ello sea necesario

para la explotación de la obra”.

- Por último, el numeral 8 del Reglamento a la Ley N° 6683 determina un plazo de protección especial para los programas informáticos equivalente al dispuesto en el artículo 60 de la Ley en mención. Este plazo era originalmente de 50 años a partir de su publicación, pero este artículo fue modificado en la reforma efectuada en el año 2000, ampliando el término a 70 años desde la fecha en que el programa fue divulgado oficialmente. Corresponde analizar la aplicabilidad en este punto también del artículo 63 de la Ley -ya analizado en el apartado previo-, que limita los derechos patrimoniales de los órganos y entes de la Administración Pública a un plazo de 25 años desde la publicación de la obra o bien, de 50 años cuando el ejercicio del derecho se vincule a la actividad ordinaria de la entidad estatal.
  
- Por su parte, la protección legal del software en el Ordenamiento Jurídico Chileno, se origina normativamente en la disposición del artículo 3 inciso 16) de la Ley 17.336, que textualmente señala:

“Artículo 3º - Quedan especialmente protegidos con arreglo a la presente ley:

(...)

16) Los programas computacionales, cualquiera sea el modo o forma de expresión, como programa fuente o programa objeto, e incluso la documentación preparatoria, su descripción técnica y manuales de uso.”

- Por su parte el artículo 5 de la misma Ley, define que se entenderá por programa computacional, concibiendo este como “conjunto de instrucciones para ser usadas directa o indirectamente en un computador a fin de efectuar u obtener un determinado proceso o resultado, contenidas en un casete, diskette, cinta magnética u otro soporte material”.
  
- En este sentido, de relevancia para considerar respecto del software relacionado con la plataforma de interoperabilidad, la Ley N° 17.336 establece estipulaciones especiales sobre la determinación de la titularidad de los derechos patrimoniales de autor sobre las aplicaciones informáticas, cuando se desarrollen en una relación laboral o en una contratación para la

creación del *software*. En este sentido, el artículo 8 en sus párrafos 2º y 3º, textualmente dispone:

“Tratándose de programas computacionales, serán titulares del derecho de autor respectivo las personas naturales o jurídicas cuyos dependientes, en el desempeño de sus funciones laborales, los hubiesen producido, salvo estipulación escrita en contrario.

Respecto de los programas computacionales producidos por encargo de un tercero para ser comercializados por su cuenta y riesgo, se reputarán cedidos a éste los derechos de su autor, salvo estipulación escrita en contrario”.

Si bien en el primer caso se concede la titularidad al patrono por imperio de ley, mientras que en el segundo caso opera una cesión automática al tercero contratante, los efectos en ambos casos son idénticos, dejando los derechos patrimoniales en manos de quien encargó el programa, salvo estipulación expresa en contrario.

- Finalmente, en relación con el plazo de vigencia del derecho de autor sobre los programas de cómputo, el numeral 10 párrafo 2º de la Ley 17.336, establece el término para la protección en 70 años a partir de la publicación del software, siempre que este se haya desarrollado en una relación laboral o por contratación de obra, siempre que el titular se trate de una persona jurídica razón por la que cuando la titularidad recaiga en manos de alguna dependencia estatal, deberá aplicarse esta disposición especial; teniendo presente para esto el reconocimiento de la posibilidad de que el Estado y sus Instituciones sean titulares de derechos de propiedad intelectual, conforme a lo estipulado en el artículo 88 de la Ley 17.336, analizado con anterioridad en el apartado previo.

Las disposiciones anteriores no obstan tampoco para que el Estado y las administraciones públicas en general tomen decisiones y medidas de protección en el orden contractual, definición especial en las licencias de uso para las administraciones públicas e inclusive si se considerase necesarios protecciones a nivel tecnológico, con el fin de alcanzar el adecuado resguardo de la tutela de los derechos de propiedad intelectual que se originen a partir de los programas de software que se relacionan con la plataforma de interoperabilidad, lo cual deberá solucionarse según el contexto y condiciones en cada caso concreto,

considerando aspectos como: a) si se trata de desarrollos propios de la Administración o paquetes contratados al sector empresarial, b) si las aplicaciones son creadas bajo esquemas de software libre o software privativo, entre otros.

#### **3.3.4. Régimen jurídico de los derechos de propiedad intelectual sobre los equipos tecnológicos que permiten el funcionamiento de la plataforma de servicios integrados.**

Para finalizar, corresponde examinar brevemente el régimen de protección de los derechos de propiedad intelectual de los elementos físicos que constituyen la plataforma de interoperabilidad.

A este respecto, se requiere precisar que como plataforma de interoperabilidad se entiende básicamente los servidores y computadores que conforman la infraestructura de intercambio de información, así como las redes de comunicación que permiten la interconexión de la plataforma al exterior, a saber: con las distintas dependencias públicas con las que se interactúa y el internet; sin que se incluya en este análisis cualquier otro equipo o dispositivo



exterior, bien sea propio de cada Administración o del sistema de telecomunicaciones que se utilice para establecer el contacto a nivel externo.

Conforme lo anterior, al estar hablando de que la infraestructura está compuesta por equipos y dispositivos tecnológicos, la protección de estos debe realizarse por parte de sus creadores originales, pues se parte de que la Administración no produce equipos de cómputo, sino que los adquiere o arrienda de un proveedor -pudiendo incluso contratar los servicios integrales de *data center* a una empresa, si se considera conveniente a los intereses públicos-. En este sentido, los componentes de la plataforma pueden ser protegidos por sus creadores mediante los siguientes sistemas de propiedad intelectual -sin que estos sean excluyentes entre sí-:

- Al tratarse de creaciones con una finalidad de utilidad a la actividad humana, se consideran como invenciones y por ende son tutelables bajo el mecanismo de patentes de invención. Tanto Costa Rica como Chile son signatarios de los principales instrumentos internacionales en materia de patentes de invención, como lo son el Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial y el Tratado de Cooperación en materia de Patentes -conocido por

sus siglas, sistema PCT-; este último en especial posibilita la gestión y prioridad de la calificación de solicitudes de patentes ante Oficinas de Registro de Patentes en distintas regiones y países, previo al trámite para la obtención de la patente propiamente. A nivel local, la protección por patentes de invención se regula conforme lo dispuesto en la ley 17.039 Chilena, Ley sobre Propiedad Industrial y sus reformas, y la Ley N° 6867, Ley sobre Patentes Invención, Dibujos y Modelos Industriales y Modelos Utilidad.

- Adicionalmente, los equipos informáticos como computadoras y servidores utilizan para su funcionamiento circuitos electrónicos, los cuales cuentan con un mecanismo de protección sui géneris que nace de los Tratados del ADPIC y el Tratado de la OMPI sobre el tema -que aun no está vigente-. En cuanto a la protección de orden nacional, en Costa Rica se tutelan estas creaciones según lo dispuesto en la Ley N° 7961, Ley de protección a sistemas de Trazados de Circuitos Integrados; mientras que en Chile están comprendidos dentro de las regulaciones incorporadas por la Ley 17.039, Ley sobre Propiedad Industria y sus reformas.
  
- Por último, en cualquiera de los dos países, las empresas de equipo tecnológico podrán acudir a la figura del secreto industrial para la tutela de

aquellos detalles sobre la invención que consideren que conviene más a sus intereses particulares mantener en sigilo, respecto de lo cual la Administración Pública debe ser informada oportunamente para velar que esto no origine ningún tipo de complicación o dependencia en cuanto al funcionamiento de la plataforma. Para estos fines, los titulares de los derechos intelectuales deberán proceder conforme lo dispuesto en la Ley N° 7975, de Información No Divulgada de Costa Rica, o en la Ley 19.039 Chilena, Ley sobre Propiedad Industrial y sus modificaciones.

Finalmente, como epílogo de la presente investigación, se propone desarrollar un modelo de interoperabilidad avanzada en el gobierno electrónico para el Estado de Costa Rica, que permita enlazar el análisis teórico y el diagnóstico de la situación jurídico-normativa del país, como aporte que sistematice los resultados y lecciones aprendidas con la investigación. De lo anterior debe aclararse desde ya, que la propuesta que aquí se somete a consideración se encuentra delimitada por dos elementos:

- (a) El modelo se centra en los aspectos jurídicos de la interoperabilidad, no obstante es inevitable su interrelación en algunas de las propuestas con otras de las temáticas abordadas (técnica, organizacional, semántica).

(b) El modelo se enfoca en el caso del gobierno electrónico en Costa Rica, en el marco de su realidad jurídica y de su Administración Pública. No obstante, la propuesta puede ser considerada desde una perspectiva amplia que permite su aplicación en otros contextos, en razón de que el análisis efectuado y las acciones recomendadas tienen como objetivo alcanzar un nivel óptimo de interoperabilidad para el gobierno electrónico, aspiración que comparten los diferentes países de Latinoamérica y del mundo en general hoy en día.

De este modo, considerando la interoperabilidad avanzada en el gobierno electrónico como el estadio en el cual la Administración Pública alcanza un nivel óptimo de interoperabilidad en la gestión y contemplando también, que el presente estudio se centra en los aspectos jurídicos de esta, de manera general se realizan las siguientes recomendaciones:

1. Con el fin de llevar a cabo exitosamente la integración de servicios públicos electrónicos, basándose en el intercambio electrónico de información entre organismos de la Administración, es necesario que exista compromiso por parte del Gobierno de impulsar acciones concretas orientadas a alcanzar un nivel óptimo de interoperabilidad

en el sector público, que permita mayor eficiencia en la gestión, lo cual derivará en beneficios para los ciudadanos y para el Estado.

2. Fortalecer las debilidades que se evidencian a partir de los hallazgos resultantes del diagnóstico realizado de la situación jurídico-normativa de Costa Rica en materia de interoperabilidad en el gobierno electrónico, de acuerdo con lo indicado a lo largo del Capítulo 3 de esta investigación.
3. Implementar una efectiva Gobernabilidad TIC para la Administración Pública que concuerde con las políticas públicas de gobierno electrónico, lo cual se relaciona con el tema de interoperabilidad, en el tanto se establezca oficialmente y se respete estándares técnicos y semánticos, que permitan simultáneamente un eficiente intercambio de información y una efectiva integración de los servicios entre organismos públicos, así como mantener la integridad y semántica de los datos compartidos, de las infraestructuras tecnológicas y bases de datos de todas las entidades gubernamentales, para obtener los beneficios derivados del gobierno electrónico.

En razón de lo indicado, la correcta participación del Gobierno en dichas recomendaciones aporta un valor real a la interoperabilidad avanzada al tiempo

que sirve para aportar grandes ventajas para la seguridad y acceso de la información del Estado, implicando beneficios económicos para el sector público y la sociedad en general. También, la interoperabilidad aporta un valor real a la inversión en TIC, fijando normas, políticas y estándares para el logro de los objetivos, que se reflejan a su vez en mayor eficiencia y orden en las compras públicas en materia tecnológica.

Además, para un apropiado seguimiento sobre los aspectos jurídicos a considerar en el desarrollo de proyectos integrados de servicios electrónicos, se considera importante conformar un equipo de trabajo, integrado por personas que cuenten con competencias según las temáticas de desarrollo del proyecto, entre ellas conocimientos sobre aspectos legales, técnicos y administrativos. Los integrantes de este equipo de trabajo deben estar comprometidos política y administrativamente, en un esfuerzo continuo para asegurar que sistemas, procesos y culturas sean administrados y direccionados para maximizar oportunidades de intercambio y reutilización de informaciones, con un pensamiento innovador que permita una visión amplia para el rediseño y simplificación, tanto de trámites como de procedimientos administrativos en la búsqueda de la integración de los servicios públicos.

Adicionalmente, en la planificación de la iniciativa se debe tomar en cuenta los recursos financieros y tecnológicos, que aunados a los recursos humanos, se requieren para el desarrollo del proyecto.

Por lo anterior, en la presente investigación se realizó un estudio, con el fin de determinar los aspectos jurídicos vinculados con la interoperabilidad en el gobierno electrónico, a partir del análisis de plataformas de servicios electrónicos integrados, lo cual permite establecer el modelo de interoperabilidad avanzada en el gobierno electrónico para el Estado de Costa Rica.

En consecuencia, se considera que el modelo debe responder a las actividades, procesos, etapas o hitos que se requieren para alcanzar un nivel óptimo de interoperabilidad desde la perspectiva jurídica, en las iniciativas de gobierno electrónico; considerando los siguientes aspectos:

1. Las instituciones necesitan contar con mecanismos estratégicos, que les permitan definir objetivos y políticas relacionados con la interoperabilidad para que, en el marco del gobierno electrónico, intercambien información e integren los procesos públicos en los que intervienen dos o más entidades.

2. Se debe valorar si las normas de gobierno (decretos, leyes, reglamentos, acuerdos) relacionadas de forma directa o indirecta con la interoperabilidad, son suficientes y apropiadas para el desarrollo de un entorno de intercambio de información y consolidación de los trámites del sector público.
3. Se encamina a fortalecer la gestión pública, así como los controles existentes sobre elementos de eficiencia y de seguridad, tanto técnica y de la información que se intercambia; esto con el objetivo de satisfacer las necesidades de los ciudadanos, organizaciones privadas y los fines públicos asignados al Estado.

En el siguiente capítulo, se detallará las acciones que se requieren para alcanzar un nivel óptimo de interoperabilidad desde la perspectiva jurídica, considerando aquellos aspectos propios de otras temáticas que se vinculen con el ámbito legal; desarrollando a su vez, los pasos a seguir para implementar un modelo de interoperabilidad avanzada en el gobierno electrónico para el Estado de Costa Rica.

— \* —



## **CAPÍTULO 4. PROPUESTA DE MODELO DE INTEROPERABILIDAD AVANZADA EN EL GOBIERNO ELECTRÓNICO PARA EL ESTADO DE COSTA RICA, CENTRADO EN LOS ASPECTOS JURÍDICOS.**

La interoperabilidad orientada a las instituciones consiste en vincular procesos y por ende servicios y/o trámites interconectándolos, para esto se utilizan esquemas que definen los procedimientos en los cuales intervienen coordinadamente las distintas instituciones, así como niveles de acceso a la información que se intercambia por parte de los organismos y de cada funcionario autorizado en específico, identificando las responsabilidades asociadas de los propietarios de los procesos y proporcionando mejor capacidad para impulsar aplicaciones y sistemas existentes; además, se basa en la transparencia, menores costos de TIC, mayor productividad del usuario, mejoras de los servicios, control y evaluación de los proyectos, entre otros.

En consecuencia, la propuesta de modelo de interoperabilidad avanzada, tendrá como objetivo principal guiar a los proyectos de gobierno electrónico

centrados en la integración de procesos, con el propósito de que alcancen niveles óptimos de interoperabilidad desde la perspectiva jurídica.

De este modo, la estrategia planificada para que países como Costa Rica, puedan avanzar en el logro de niveles altos de interoperabilidad en el gobierno electrónico, se sustentará en los siguientes componentes relevantes.

#### **4.1. Escenario meta para el Estado de Costa Rica.**

Es importante en este punto aclarar que el desarrollo de modelos o planes de las etapas, procesos y actividades que permitan el avance continuo en materia de interoperabilidad en los proyectos de gobierno electrónico, son un primer paso para alcanzar niveles altos de interoperabilidad. Estos deben considerar la solidez técnica, jurídica y administrativa, así como contar con el respaldo político de los respectivos gobiernos. A través de los planes continuos y periódicos de la ejecución, seguimiento y evaluación del modelo, se logrará obtener el escenario meta deseado.

El escenario meta será aquel en el que el entorno de la gestión pública electrónica se desenvuelva en un ambiente de interoperabilidad plena, en el

cual los distintos órganos y entidades de la Administración intercambien de forma segura y eficiente la información que poseen hacia aquellos organismos que le requieran y se encuentren autorizados para recibirla, de modo que esto permita la integración de los procesos y trámites públicos.

En una etapa posterior, este ambiente de interoperabilidad puede permear paulatinamente las relaciones entre los servicios públicos y los privados, haciendo más difícil identificar unos de otros con el paso del tiempo.

Es así como se alcanzará un ambiente de interoperabilidad, en el cual las diferentes organismos brindarán los servicios públicos de los cuales sean partícipes, basando la realización de las tareas y el logro de los objetivos en la colaboración y coordinación interinstitucional, habiendo conseguido la integración total de los procedimientos, simplificación y digitalización de trámites, para facilitar a todos los ciudadanos y empresas, el acceso ágil, sencillo, efectivo y oportuno a los servicios.

Por otra parte, mediante indicadores de desempeño se podrá llevar un control respecto de la integridad, veracidad, actualización de la información y los servicios a los que puede accederse, así como la posibilidad de adaptación

de la estructura de interoperabilidad frente a los cambios de los servicios y la introducción de nuevos trámites y procesos; por lo cual deberán incluir:

- (c) La contribución al ciudadano, empresa e instituciones.
- (d) Desempeño contra el plan estratégico de las instituciones participantes, riesgo y cumplimiento de la normativa.
- (e) Satisfacción del usuario interno y externo.
- (f) Procesos clave de TIC que incluyan desarrollo y entrega del servicio en el momento oportuno.
- (g) Actividades orientadas a futuro, por ejemplo: la tecnología emergente; la infraestructura reutilizable y flexible; habilidades del personal de TIC y de las instituciones.
- (h) Se deben establecer procesos para recolectar información pertinente y precisa para reportar el avance contra los objetivos. En el escenario meta, el desempeño deberá ser comparado de forma periódica contra los objetivos, de modo que sea factible determinar las fallas y así iniciar medidas correctivas para resolver los problemas presentados.

Un punto de mucha importancia será la integración de los niveles político, estratégico y operativo, con bases legales seguras y sostenibles en el tiempo. Deberán proporcionarse garantías y requisitos previstos en la normativa que

regula cada procedimiento para asegurar el avance de la interoperabilidad hacia metas identificadas y el respeto a los derechos de los usuarios de los servicios; específicamente en términos de autenticidad, integridad y conservación de la información -tanto de carácter personal como datos relativos a organizaciones privadas y al propio Estado- , bien en el acceso a los servicios como dentro de un procedimiento administrativo que se tramita por las instituciones.

La evaluación de los procesos debe incluir el grado en el que se han alcanzado los objetivos planeados, los resultados obtenidos y las metas alcanzadas. Durante la revisión del proyecto se debe identificar cualquier desviación respecto a lo esperado, así como tomar las acciones correctivas que correspondan.

#### **4.2. Justificación de la alternativa seleccionada.**

Como se mencionó anteriormente, el modelo que se pretende desarrollar debe responder a las actividades, procesos, etapas e hitos que se requieren para alcanzar un nivel de interoperabilidad avanzado en las iniciativas que se enmarquen en el gobierno electrónico, que englobe el examen de los aspectos

jurídicos pertinentes. Este modelo permitirá enlazar el análisis teórico con el diagnóstico de la situación jurídico-normativa del país.

Por ello, situándonos en el contexto y de modo resumido, es importante considerar la tipología utilizada por la Comisión Europea para el desarrollo del análisis del fenómeno de interoperabilidad, la cual ha sido rescatada por distintos autores -entre ellos CEPAL-, planteamiento que se enfoca en lo siguiente:

- **Semántica:**

- o Se ocupa con asegurar que el significado preciso de la información intercambiada sea entendible sin ambigüedad por todas las aplicaciones que intervengan en una determinada transacción.
- o Habilita a los sistemas para combinar información recibida con otros recursos de información y así procesarlos de forma adecuada.

- **Técnica:**

- o Cubre las cuestiones técnicas necesarias para interconectar sistemas computacionales y servicios, incluyendo aspectos clave como interfaces abiertas, servicios de interconexión, integración

de datos y middleware, presentación e intercambio de datos, accesibilidad y servicios de seguridad.

- **Organizacional:**

- o Se ocupa de definir los objetivos de negocios, modelar los procesos de negocio y facilitar la colaboración de administraciones que desean intercambiar información y pueden tener diferentes estructuras y procesos internos.
- o Busca orientar, con base en los requerimientos de la comunidad usuaria, los servicios que deben estar disponibles, fácilmente identificables, accesibles y orientados al usuario.

- **Gobernanza:**

- o Se refiere a la forma de alcanzar acuerdos entre los gobiernos y actores que participan en los proyectos de interoperabilidad.
- o Se orienta hacia los aspectos políticos, normativos y financieros de la interoperabilidad.

También, debemos en este momento recordar el Decreto Ejecutivo N° 35776-PLAN-G-J establecido para “promover, regular e implementar el modelo de interoperabilidad del Gobierno de la República, para la construcción de un Estado eficiente, transparente y participativo, prestando un mejor servicio a los

ciudadanos mediante el aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC)” (Decreto Ejecutivo N° 35776-PLAN-G-J, Promoción del Modelo de Interoperabilidad en el Sector Público, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 41 del 1° de marzo de 2010).

Si bien es cierto el Decreto Ejecutivo N° 35776-PLAN-G-J nos da la guía de cuál es el objeto que se pretende alcanzar, en este caso se ha decidido enlazar el análisis teórico con el diagnóstico de la situación jurídico-normativa del país. Para tomar dicha decisión se consideró los resultados y lecciones aprendidas con la investigación.

Este proyecto tiene como finalidad el desarrollo de una propuesta para un modelo de interoperabilidad avanzada en el gobierno electrónico para el Estado de Costa Rica centrado en los aspectos jurídicos. Cuando se habla de una propuesta se refiere a un plan de acción en el cual se indican las actividades que deberán llevarse a cabo para lograr alcanzar el escenario meta que se mencionó en el punto anterior.

Se tiene toda la intención de que este plan de acción sea realista y realizable, tomando en consideración los aspectos económicos y de Capital



Humano en que se pueda incurrir y con los que se pudieran contar. Además, se proyecta que la propuesta sugerida sea, en cuanto a sus planteamientos generales, de aplicación en cualquier país, en razón de que se trata de un marco de gestión amplio y en el cual las acciones concretas son las que se dirigen al contexto costarricense, de modo que el modelo como tal es adaptable a distintas realidades. Tomando en consideración lo anterior y que la situación jurídico-normativa nos exige que exista una integración de las acciones a lo largo de todos los proyectos y procesos en el marco de la interoperabilidad en el gobierno electrónico, es importante que se visualice el plan de acción concreto y ágil en su ejecución.

Por otra parte, llevar el proceso a un nivel óptimo de interoperabilidad implica revolucionar el desarrollo del gobierno electrónico de un país como Costa Rica, desde un nivel “Informativo” a un nivel de “Desarrollo de la administración electrónica”, logrando los objetivos y metas propuestas para que el ciudadano y las empresas recurran ante una sola dependencia, sin necesidad de gestionar documentos en varias instituciones del Gobierno –en el mejor de los casos, a través de una ventanilla electrónica única que se interconecta con una plataforma de interoperabilidad-.

Como ha sido explicado en esta investigación, se realizó un análisis de las Plataformas integradas de servicios públicos electrónicos en Chile y Costa Rica, lo cual permitió definir los aspectos jurídicos que se manifiestan y deben contemplarse de manera prioritaria en el desarrollo de iniciativas vinculadas con el tema de la interoperabilidad en el gobierno electrónico.

En este componente, cabe mencionar que para la elaboración del plan de acción, se propone crear un modelo de interoperabilidad avanzada en el gobierno electrónico para el Estado de Costa Rica centrado en los aspectos jurídicos, con fundamento en el aspecto de gobernanza y considerando sus relaciones con los otros elementos de la interoperabilidad, pues la gobernanza se constituye en la base para desarrollar el modelo, a través de un sistema normativo que rescata en sus disposiciones un énfasis en el "qué lograr" -objetivos- y en el "qué hacer" -estrategias-, dejando a la parte operativa la discreción de las decisiones para la escogencia de tecnologías y administración de la interoperabilidad.

Es decir, el modelo propuesto busca fomentar la automatización e integración de procesos para incrementar su eficacia y eficiencia, con base en la observación de los aspectos jurídicos relacionados con la interoperabilidad y

con el propósito de tener una gestión más transparente y responsable de los servicios públicos, en términos de regulación, accesibilidad, calidad y respeto de los derechos de los ciudadanos, de modo que se pueda planear constante y sistemáticamente como una parte integral del Gobierno.

#### **4.3. Desarrollo de la alternativa seleccionada.**

Una vez concluidos los dos componentes anteriores, se recomienda diseñar el modelo de interoperabilidad avanzada en el gobierno electrónico para el Estado de Costa Rica centrado en los aspectos jurídicos, que permita enlazar el análisis teórico y el diagnóstico de la situación jurídico-normativa del país, como aporte que sistematice los resultados y lecciones aprendidas con la investigación.

Para la elaboración y el diseño del modelo en referencia, se recomienda seguir los siguientes pasos:

### 4.3.1. Diseño del modelo a seguir.

#### Modelo de interoperabilidad avanzada en el gobierno electrónico

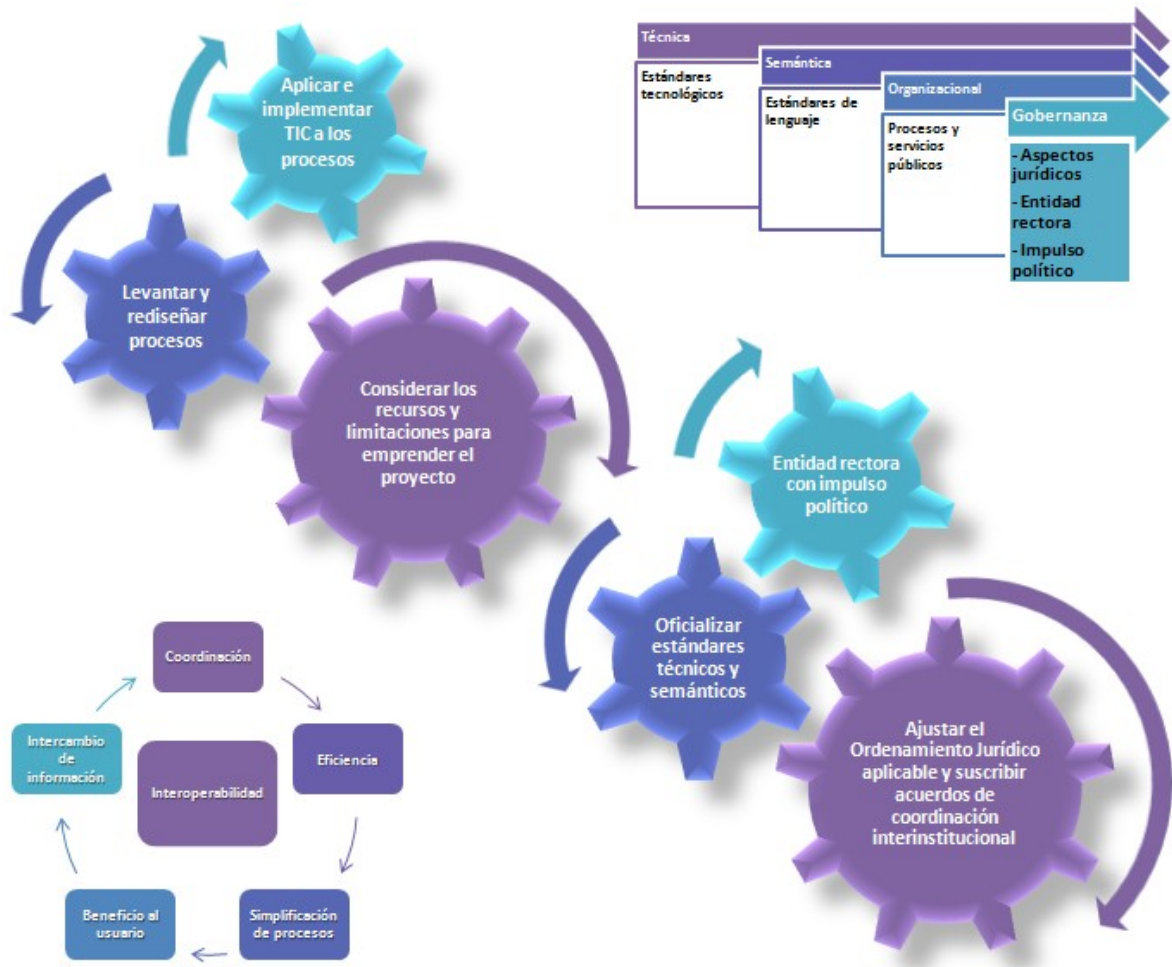


ILUSTRACIÓN 9. Modelo de interoperabilidad avanzada en el gobierno electrónico.  
Fuente: Elaboración propia.

### **4.3.2. Considerar los recursos y limitaciones para emprender el proyecto.**

El punto de partida de cualquier iniciativa de gobierno electrónico es establecer y considerar los aspectos que se deben tener en cuenta para emprender el proyecto, considerando los recursos de Capital Humano, de contenido presupuestario, la tecnología e información necesaria, al inicio y desarrollo del proyecto, previendo aquellas limitaciones que pongan en riesgo el mismo. Además, como elemento adicional, es importante señalar que en la formulación de un modelo de interoperabilidad debe ordenarse los recursos disponibles conforme a criterios de calidad, metodológicos y aquellos que se extraen del entorno del proyecto, los cuales son esenciales para analizar las diversas etapas que se deben considerar.

Lo anterior, traducido en términos de un proyecto de modelo de interoperabilidad avanzada, se dirige a contemplar lo siguiente:

#### **4.3.2.1. Actividades:**

1. Recopilar información respecto de la temática sobre la que versará el proyecto (en este caso relacionada con interoperabilidad), así como estudios de factibilidad de la iniciativa (diagnósticos: técnico, jurídico, organizacional; planificación general y estrategia de desarrollo).

2. Inventariar y evaluar la calidad de los equipos, la tecnología e inversiones disponibles (*hardware*, *software*, arquitecturas y metodologías de desarrollo, bases de datos e información, dinero, tiempo).
3. Medir y evaluar la satisfacción del usuario respecto de los servicios públicos, en la etapa previa a la aplicación de la interoperabilidad en estos (servicios que se brindan, capacidad del personal, tiempo de respuesta, disponibilidad utilizando medios electrónicos).
4. Consolidar un Informe final a partir del análisis de los insumos anteriores (documento que permite visualizar mejoras, logros y retos).

#### **4.3.2.2. Obtener criterios a través de:**

- *Diagnósticos y entrevistas sobre:*
  - Evaluaciones y seguimientos periódicos, internos y externos.
  - Estudios de los productos, servicios y organismos públicos, considerados en el tanto proveen información y ofrecen beneficios al ciudadano.
  - Usuarios de los servicios públicos.

- Responsables de bases de datos y gestión de procesos públicos.
- Posibilidades de diseño de la arquitectura de los sistemas de interoperabilidad, así como el *hardware* y el software que se ajusten a estas.
- Financiamiento del proyecto y sostenibilidad económica.

➤ *Análisis comparativo con:*

1. Políticas y procedimientos sobre intercambio de información en proyectos de gobierno electrónico, que constituyan experiencias exitosas realizadas en otros países.
2. Estructuras de estándares y procesos compartidos de interoperabilidad utilizados internacionalmente.
3. Documentos sobre el desarrollo y ejecución de los servicios y/o trámites, así como de las transacciones realizadas y de seguimiento a las organizaciones participantes, que se hayan obtenido en periodos recientes (por ejemplo, de los últimos 3 años).

#### **4.3.2.3. Evaluar la normativa:**

➤ *Analizando sí:*

1. Las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, convenios, procedimientos o cualquier documento que regule un proceso son apropiados y acordes con el servicio y/o trámite.
2. Se consideran factores clave para garantizar la integridad y privacidad de los datos –cuando se trate de datos personales o de otro tipo que se encuentren bajo algún grado de reserva-, de forma que aseguren el éxito en el intercambio de información y por ende de la Interoperabilidad.
3. La información y los reportes internos de la gestión de los servicios y/o trámites, considerando diversos elementos (Capital Humano, instalaciones, aplicaciones, tecnología y datos) son adecuados y se manejan eficientemente (hay congruencia entre sujetos y sus datos, no se duplican ni se contradicen).
4. Las políticas para el intercambio de información en el sector público, tanto las de aplicación general como las descentralizadas, permiten implementar y mantener sistemas o plataformas en el nivel más alto de Interoperabilidad.



5. Se prevén controles sobre los sistemas y procedimientos, para proporcionar información confiable y útil de manera oportuna.
6. Existen iniciativas y resultados de reformas a la normativa para el mejoramiento del desempeño deseado.
7. Los acuerdos de colaboración son suficientes para el intercambio de información en comparación con las políticas y procedimientos establecidos para la implementación, desarrollo y mantenimiento de la infraestructura.

#### **4.3.2.4. Valorar el rendimiento:**

➤ *Demostrando que:*

1. La iniciativa que se proyecta emprender se ajusta a las Políticas Públicas de Gobierno Electrónico y a la normativa técnica-organizativa en materia de interoperabilidad.
2. El proyecto está enfocado en la satisfacción del usuario/ciudadano, mediante servicios públicos electrónicos integrados, que a su vez son eficientes, ágiles, oportunos y seguros.
3. La aplicación de la Interoperabilidad a los procesos públicos se basa en:

- El rediseño de procesos y determinación de competencias (organizacional).
  - La normalización técnica para el intercambio de información entre las bases de datos del sector público, fundamentada en estándares abiertos (técnicos, semánticos).
  - La creación y consolidación de un marco normativo robusto para apoyar los procesos públicos y el respeto a los derechos de los ciudadanos (gobernanza).
4. Las instituciones y el personal están comprometidos y capacitados sobre el proyecto y el tema de interoperabilidad, de modo que comprendan las políticas y procedimientos relativos a este.
5. La calidad y el contenido de los servicios públicos electrónicos integrados se relacionan con:
- Servicios eficaces
  - Servicios ágiles
  - Servicios oportunos
  - Servicios seguros

6. El Gobierno está satisfecho con los diagnósticos, datos y reportes sobre el desarrollo de la Interoperabilidad y por ende con los niveles de avance.

### **4.3.3. Levantar y rediseñar procesos.**

Este paso consiste en levantar y rediseñar los procesos, los cuales marcarán el camino como mecanismo apropiado para determinar:

1. De qué manera se alcanzan los productos y servicios que se ofrece al público.
2. Si los pasos que se siguen son eficaces y eficientes, así como las posibilidades de integración de estos.
3. Las necesidades reales y los aspectos específicos en que se requiere incorporar tecnología, considerando los intereses y requerimientos de los usuarios (por ejemplo: tener disponible la información en el momento oportuno; digitalización de actividades; estandarización documental y de protocolos de transmisión de datos; integración de sistemas).
4. La información que se requiere por las instancias y funcionarios, considerando cuáles son sus competencias, cuándo necesitará los datos, cuál es el costo, cómo le serán suministrados y por quién.

El modelo propuesto, a través de los procesos debe garantizar que los servicios y/o gestiones administrativas permitan la simplificación de la tramitación, reduciendo los tiempos y mostrando posibles mejoras. Además, se detecta los procesos inoperantes y se optimiza el flujo de información, de manera que se simplifica y sistematiza el trabajo en las instituciones y por ende, se racionaliza sus procedimientos, provocando que sean eficientes.

Con base en lo indicado, es importante que para el levantamiento y rediseño de procesos se tome en cuenta aspectos tales como:

#### **4.3.3.1. Identificación de los procesos:**

En esta fase se debe seleccionar y evaluar los procesos involucrados en la prestación de un servicio o producto final al ciudadano, determinando en estos los puntos comunes y las oportunidades para su integración en el proyecto. En este caso se deberá considerar la viabilidad jurídico-normativa en la aplicación de interoperabilidad que se propone en el proyecto, así como la importancia e impacto que se logrará en las instituciones participantes, las cuales deberán coordinar esfuerzos; seguidamente, se deben clasificar en función de los usuarios que intervienen, las actividades a realizar y la estrategia a seguir.

Además, la selección y evaluación pertinente de los procesos, permite el éxito y el avance del proyecto. Por ello, es importante considerar:

- (a) La participación y coordinación, de las instancias y funcionarios involucrados en los procesos.
- (b) La recolección de información interna y externa referida a los procesos seleccionados.
- (c) Impacto del proceso.

Aunado a lo mencionado, las instituciones se pueden enfocar en reorientar coordinadamente sus estrategias, obteniendo una mayor eficiencia y calidad del servicio que se ofrece, por cuanto el éxito es conseguir llegar a todos y todas de una forma rápida, sencilla y en el momento oportuno.

#### **4.3.3.2. Plazos:**

El periodo para levantar y rediseñar procesos se debe establecer de acuerdo con los objetivos y las metas que se establezcan en el proyecto, garantizando el éxito de las iniciativas, en razón de las etapas de desarrollo y los productos a obtener.

#### **4.3.3.3. Responsables:**

En el levantamiento y rediseño de procesos para su integración, se debe asignar responsables de cada una de las instancias participantes, los cuales tendrán la función de asegurar el cumplimiento y eficacia del proceso, estos tienen que coordinar, supervisar, evaluar y mejorar el cumplimiento de todos los requisitos y objetivos encomendados.

En razón de lo anterior, los responsables de procesos se designarán de acuerdo con los requisitos establecidos para su desarrollo, con las siguientes características:

- (d) Anuencia al cambio de cultura e innovación.
- (e) Apertura para el trabajo en equipo y la colaboración interinstitucional.
- (f) Experiencia para trabajar en proyectos de alta demanda.
- (g) Empatía y buenas relaciones personales que permitan una exitosa coordinación con sus contrapartes.
- (h) Capacidad para analizar detalladamente el trabajo encomendado.
- (i) Habilidad para definir con precisión los tiempos (inicio/fin) y los recursos a requerir (humanos, materiales, procedimientos, financieros).

Asimismo, tienen la responsabilidad de determinar el equipo que colaborará en el levantamiento y rediseño del proceso, el cual se determinará de acuerdo con los objetivos planteados; por cuanto puede ser personal interno, externo o de ambos, según las particularidades del proceso y la especialidad de las personas. De igual manera, es importante considerar que no sean grupos muy grandes, sino que sean acordes con el trabajo a desempeñar, cuenten con experiencia según las características y propuestas para la ejecución del proceso, así como que tengan conocimiento amplio de las actividades que se emprenderán y sean capaces de reconocer las oportunidades reales de integración de los procesos.

Por otra parte, los responsables de los procesos tienen que realizar actividades con el equipo de trabajo para lograr propuestas creativas e innovadoras de acuerdo con las expectativas; entre otras, se puede considerar:

- (a) Gestionar cursos de capacitación sobre el trabajo en equipo, desarrollo de habilidades y destrezas.
- (b) Dar a conocer experiencias sobre el levantamiento y rediseño de procesos, con énfasis en la integración de servicios, con el propósito de favorecer el conocimiento y comprensión sobre la temática.

- (c) Desarrollar trabajos con expertos, métodos y técnicas para que las personas involucradas se identifiquen con las tareas asignadas.

Aparte de lo indicado, el trabajo en equipo exige una comunicación abierta entre todos sus colaboradores, esencial para poder coordinar las distintas actuaciones individuales. Además, el éxito del proyecto depende de una buena comunicación, mediante la cual se logre generar compromiso en los integrantes del equipo, involucrándolos activamente en el proyecto a partir de una retroalimentación oportuna de información, la cual debe ser clara, concisa y pertinente. La buena comunicación, deberá ser repetida por los responsables en su relación a nivel interinstitucional.

#### **4.3.3.4. Los desafíos, las perspectivas y las oportunidades:**

- A. Los desafíos: La adaptación de un modelo frente a las demandas del medio está reflejada en los desafíos, los cuales forman parte de los elementos que permiten estimar los resultados esperados, en el caso de la temática de referencia, entre ellos están:
- Diseño, construcción y operación de redes y sistemas de información interoperables, que garanticen los derechos de las personas.



- Simplificación e integración de trámites y servicios, colaboración y coordinación interinstitucional efectiva, reducción de costos y tiempos de espera, mayor transparencia y posibilidades de control de la gestión pública.
- Voluntad política y recursos humanos, económicos, tecnológicos y materiales que se requieren para lograr con éxito la interoperabilidad.
- Desarrollo de una amplia y variada oferta de servicios electrónicos integrados.

B. Las perspectivas: En función de los desafíos surgen las perspectivas, estas permiten buenas prácticas y documentos estratégicos para el desarrollo de los nuevos retos; en esta temática se aborda la interoperabilidad avanzada desde una óptica jurídica, más específicamente es posible enumerar las siguientes:

- Principios constitucionales y derechos de los ciudadanos relacionados con la interoperabilidad y la integración de servicios públicos electrónicos.
- Competencias y potestades de la administración en la integración de servicios.
- Normativa aplicable a los aspectos técnicos y administrativos de la interoperabilidad.

C. Las oportunidades: Al igual que las perspectivas, las oportunidades emanan de los desafíos, con el propósito de reconocer en estas los objetivos y metas propuestos, logrando con éxito las expectativas de los usuarios, dentro de las cuales se puede mencionar las siguientes:

- Impulso y constitución del esquema jurídico de Interoperabilidad.
- Diseño de los servicios públicos centrados en la satisfacción del ciudadano.
- Servicios comunes entre todos los actores intervinientes, asumiendo la puesta a disposición de los usuarios de un portal único de acceso a los servicios públicos electrónicos, fundamentado en la protección de la privacidad, la transparencia y el fomento de la participación.
- Generación de beneficios para los ciudadanos, la administración y el sector productivo, a partir de las mejoras en los procesos y la transmisión electrónica de datos, dentro de ámbitos de actividad comunes y cada vez más interconectados.

En síntesis, el levantamiento y rediseño de procesos, lleva implícito lo siguiente: identificación de los procesos; plazos; responsables; los desafíos, las perspectivas y las oportunidades; siendo estos los elementos que permitirán concluir con éxito el proceso.

Por último, es relevante que se considere la misión, visión, objetivos, así como los factores claves de éxito, objetivos estratégicos y oportunidades para su integración, los cuales son determinantes de la calidad, servicio y respuesta al usuario en el momento pertinente, con una visión de nuevos procesos mejorados e integrados, acordes con los avances tecnológicos.

#### **4.3.4. Oficializar estándares técnicos y semánticos.**

Los acuerdos sobre estándares son la evolución lógica de la interoperabilidad, en un intento de plasmar no ya grandes cantidades de datos, sino acuerdos sobre estándares de interoperación técnica, esquemas de datos y metadatos, así como demás normalización terminológica y de los procesos que permitan la integración de servicios públicos electrónicos

Para determinar los estándares a utilizar se requiere el trabajo de un equipo interdisciplinario que analice el estado previo de la cuestión, realice un inventario de la infraestructura a nivel de Administración Pública y determine:

1. Los estándares terminológicos y ontológicos sobre los cuales se describirá la información que consta en las bases de datos de las

administraciones, así como los metadatos y estructuras de la información que permita su modelación e intercambio eficiente y eficaz.

2. Los estándares abiertos técnicos de comunicación, intercambio, documento electrónico, etc; que posibilite la correcta y segura transmisión de la información a través de la Plataforma.

Dado lo anterior, se propone la formación de un sub-equipo integrado por técnicos e informáticos, encargados de proponer a la instancia competente, la definición de los estándares abiertos que se utilizarán para interoperar, tanto a nivel tecnológico como semántico.

#### **4.3.5. Aplicar e implementar TIC a los procesos.**

Una vez levantados y rediseñados los procesos, y definidos los estándares técnicos y semánticos sobre los que se fundamentará la interoperabilidad de los servicios, corresponderá la aplicación e implementación de las TIC a los procesos. Para esto, es un aspecto clave la utilización en el diseño técnico de los proyectos, de una arquitectura tecnológica que posibilite, fomente y soporte un entorno de interoperabilidad en el sector público, con el objetivo principal de alcanzar el más alto grado de integración en los procesos administrativos y tendiendo a una adecuada satisfacción de las necesidades de los usuarios.

La incorporación de la tecnología en el plan estratégico de los proyectos que contemplan la integración de procesos, debe plantearse de manera articulada e integrada, mediante una clara definición de mecanismos que permitan los flujos de información, garanticen la seguridad de sistemas y datos, así como el logro de los objetivos específicos de cada iniciativa de interoperabilidad, de un modo efectivo y eficiente.

En consecuencia, los responsables deben evaluar necesidades, objetivos, contenidos y etapas inmersas en los procesos, para identificar dónde y cómo se requiere la inclusión de las TIC, con la finalidad del desarrollo óptimo de la integración de servicios a través de la interoperabilidad.

Las TIC incorporan una concepción moderna y elevan el nivel estratégico, dado que:

- (a) Orientan el uso de la información y de la tecnología de manera más eficaz hacia la toma de decisiones.
- (b) Permiten la eficiencia en los procesos internos.
- (c) Prevén el fortalecimiento de un sistema de información riguroso, actualizado, completo y disponible.
- (d) Para las iniciativas relacionadas con la temática de interoperabilidad, posibilitan la existencia de redes y ambientes de integración de

procesos y flujos ordenados de información, todo esto con el fin primordial de brindar mejores servicios a los usuarios.

Si las TIC se aplican adecuadamente a los procesos, permitiendo que los datos sean utilizados eficientemente y debidamente protegidos, es más probable que el proyecto logre el éxito deseado. El desarrollo de proyectos de interoperabilidad debe fundamentarse en la incorporación de TIC para la adecuada coordinación y colaboración en los procesos a integrar.

Para aplicar e implementar TIC a los procesos, es importante considerar:

- (a) Equipos tecnológicos modernos y redes de telecomunicación disponibles.
- (b) Participación esencial de especialistas en TIC.
- (c) Procesos previamente seleccionados para su integración.
- (d) Arquitectura de diseño enfocada en la coordinación y colaboración entre las partes, intercambio ágil y seguro de información, así como la satisfacción de los usuarios del servicio.

Los cambios tecnológicos y la búsqueda de una mayor eficacia y eficiencia en los procesos, deben motivar para incrementar la inversión en tecnología.

Finalmente, se hace necesario efectuar el seguimiento respecto del adecuado funcionamiento tecnológico y el acoplamiento de los sistemas de información integrados, tanto de los procesos como del proyecto, para garantizar el efecto multiplicador de las TIC y obtener información para efecto de posibles reajustes.

#### **4.3.6. Ajustar el Ordenamiento Jurídico aplicable y suscribir acuerdos de coordinación interinstitucional.**

Para que la interoperabilidad técnica, semántica y organizativa pueda entrar realmente en la dinámica de un proceso transformador de la Administración Pública, esta requiere generar una sinergia a partir de su regulación y administración adecuada, su gobernanza. Tal si se tratará de un proceso de TIC, debe considerarse distintos aspectos jurídicos para llevar a buen puerto un proyecto de Plataforma Integrada de Servicios Públicos Electrónicos, como se verá a continuación.

En relación con lo anterior, corresponde enumerar una serie de recomendaciones de acciones en materia jurídica que permitirán alcanzar niveles óptimos de interoperabilidad en la Administración Pública. Las recomendaciones indicadas se muestran en la CUADRO 6. Recomendaciones

en materia jurídica para alcanzar niveles óptimos de interoperabilidad en la Administración Pública.

CUADRO 6. Recomendaciones en materia jurídica para alcanzar niveles óptimos de interoperabilidad en la Administración Pública.

Tema	Recomendación General	Acción concreta para Costa Rica
Intercambio de información personal de los ciudadanos o reservada de organizaciones privadas, en la integración de procesos públicos electrónicos.	Contar con un marco jurídico que autorice la excepción de utilización de información personal o reservada de organizaciones privadas, para su intercambio entre administraciones públicas, sin mediar consentimiento previo del titular de los datos, siempre que se ajuste a la competencia y finalidad del ente solicitante.	La Ley N° 8968 de setiembre de 2011, en su artículo 8, incisos e) y f), incorpora una excepción para que los entes de la administración se eximan del consentimiento previo del titular de los datos, cuando la actuación sobre estos implique “la adecuada prestación de servicios públicos” y “la eficaz actividad ordinaria de la Administración...”, lo que se observa como una habilitación para el intercambio entre administraciones sin autorización previa, siempre que se ajuste a los criterios de competencia y finalidad del ente solicitante.
	Utilizar aplicaciones y herramientas tecnológicas que no posibiliten el almacenamiento o relación de datos sobre personas a partir del intercambio de información, para los	Implementar una solución de interoperabilidad que no se encuentre basada en la concentración de información en uno o más bancos de datos, sino más bien un sistema que permita conocer sólo la información estrictamente



Tema	Recomendación General	Acción concreta para Costa Rica
	<p>cuales las administraciones carezcan de competencia o no sea acorde a sus fines propios.</p>	<p>necesaria para el servicio que se presta al usuario (por ejemplo, una plataforma de interoperabilidad, basada en respuestas de “sí o no”)</p>
	<p>Definición clara de las competencias y fines de los órganos de la Administración, que permita conocer que información puede conocer y tratar cada administración pública.</p>	<p>Elaborar un estudio de competencias de los órganos de la Administración Pública según el régimen jurídico de cada uno, que posibilite el diseño de la estructura de datos para la interoperabilidad, en conjunto con un esquema de niveles de autorización para los entes del sector público a la hora de acceder a la información que otras administraciones poseen.</p>
	<p>Contar con una(s) norma(s) de orden legal que autorice expresamente la posibilidad de tratar alguna(s) clase(s) de datos sensibles de las personas, para su intercambio entre administraciones públicas estrictamente competentes, siempre que se ajuste a la competencia y finalidad del ente solicitante.</p>	<p>En cada caso específico, deberá de dictarse una norma específica para este tipo de intercambio, el cual se podrá realizar bilateralmente o a través de una Plataforma de Interoperabilidad, pero en ambos casos tomando las máximas previsiones de seguridad de la información que se exijan, para la protección de los derechos fundamentales de los usuarios involucrados. En la Ley N° 8968, el artículo 9.1. incisos b), c) y d), prevé ya excepciones aplicables al sector público.</p>

Tema	Recomendación General	Acción concreta para Costa Rica
	Adopción de mecanismos jurídicos que permitan la rendición de cuentas de las administraciones por las actividades de intercambio realizadas con otras administraciones, así como garantizar el ejercicio eficaz de los derechos de los titulares de datos de carácter personal, en especial respecto de lo transmisión de información relativa a su persona.	Incorporar previsiones administrativas y tecnológicas para hacer efectivos los derechos a la autodeterminación informativa y la protección de datos personales, conforme a la Ley N° 8968, respecto de los intercambios de información entre entidades públicas, así como de rendición de cuentas respecto de sus actividades de trasmisión electrónica de datos -sin que esto conlleve vulnerar la confidencialidad sobre la información misma-.
	En un sentido similar al aspecto anterior, respecto de la corrección y fiabilidad de la información que conste en registro públicos sobre personas jurídicas.	Incorporar previsiones administrativas y tecnológicas para garantizar la fiabilidad y certeza sobre la información de personas jurídicas, respecto de los intercambios de información entre entidades públicas.
	Contar con un régimen jurídico de responsabilidad del Estado y los funcionarios responsables de los procesos de intercambio de datos, en caso de que por una acción u omisión, dolosa o negligente de su parte, se violenten los derechos fundamentales de las personas en relación con su información personal o	La Ley N° 8968 de setiembre de 2011, en su artículo 11, determina el régimen de responsabilidad ante el incumplimiento con los derechos de autodeterminación informativa y protección de datos personales. De igual manera, las normas sobre secreto industrial, así como el resguardo de la buena fama y buena fe

Tema	Recomendación General	Acción concreta para Costa Rica
	reservada de las personas jurídicas.	en el comercio, respalda los derechos de las personas jurídicas en relación con su información reservada en manos de la Administración. Cada Administración será responsable por la Administración de sus propias bases de datos, sin que se exima de esta al utilizar una Plataforma de Interoperabilidad como medio de transmisión de los datos.
	Suscribir acuerdos de confidencialidad con terceros colaboradores de la Administración, que participen del proceso de intercambio electrónico de información.	En cada caso específico, deberá suscribirse un contrato con el colaborador, en el que se establezca las obligaciones y responsabilidades de este en las actividades de intercambio de datos, extendiendo así los deberes de confidencialidad e integridad de la información, propios de las administraciones hacia estos terceros.
	Suscribir convenios interinstitucionales de intercambio de información con el fin de interoperar e integrar servicios públicos para los usuarios.	Las entidades que requieran realizar intercambio electrónico de datos en la prestación de servicios públicos, deberán suscribir convenios entre sí o con la entidad rectora de la(s) Plataforma(s) de Interoperabilidad, en razón de que se trata de una actividad que

Tema	Recomendación General	Acción concreta para Costa Rica
		trasciende de una solicitud de información pura y simple, en razón de su carácter masivo e integrador, por lo que los términos de esta actividad deben fijarse conforme al Orden Jurídico y los derechos de los administrados.
Acceso a servicios públicos electrónicos eficientes y de óptima calidad.	Contar con el reconocimiento jurídico-normativo de los principios de eficiencia, simplificación de trámites y normativa, así como el deber de coordinación interinstitucional.	La Ley N° 8220 y su Reglamento, en relación con la Ley General de la Administración Pública y la Constitución Política, establecen claramente el marco jurídico que posibilita la interoperación a través del intercambio electrónico de datos, la simplificación de trámites, el derecho ciudadano de presentar su información sólo una vez ante las dependencias públicas, entre otros.
	Aplicar los principios antes referidos, al análisis y rediseño de procesos administrativos que posibilite su integración a través de mecanismos tecnológicos interoperables.	La Ley N° 8220 y su Reglamento, establecen claramente las potestades de los entes de la Administración para coordinar sus actuaciones en pos de los fines públicos, así como autoriza el intercambio electrónico de datos entre administraciones, por lo que su aplicación es suficiente fundamento en el ámbito jurídico.
	Fortalecimiento a nivel legal y de normas	Desarrollar a nivel de Equipo Interinstitucional

Tema	Recomendación General	Acción concreta para Costa Rica
	menores de la obligación jurídica de los entes de la Administración Pública en un Estado Democrático, para coordinar sus labores y tareas -en especial en razón de la integración de procesos y servicios públicos en un entorno tecnológico-.	de Interoperabilidad, las disposiciones de la Ley N° 8220 y su Reglamento, en materia de coordinación administrativa.
	Garantizar el acceso interoperable de los usuarios, en condiciones de igualdad y sin ningún tipo de discriminaciones ni exclusiones tecnológicamente injustificadas, a los servicios públicos electrónicos.	Utilizar sistemas de información cuyo funcionamiento se base en la aplicación de estándares tecnológicos abiertos, tanto en plataformas de interoperabilidad y ventanillas únicas, lo que asegurará el acceso seguro a los servicios públicos electrónicos, por cualquier ciudadano y desde cualquier dispositivo tecnológico, sin importar su fabricante o el software que corre.
	Implementar sistemas de ventanilla única de servicios públicos, vinculados con sistemas de interoperabilidad como las plataformas de integración de servicios públicos electrónicos	Ofrecer gradualmente todos los servicios públicos estatales mediante medios electrónicos a los usuarios, de manera plena y continua, concentrando estos en uno o unos pocos portales en red -preferiblemente interconectados entre sí en caso de ser más de uno- y fundamentando su operación en la información que se obtiene a través de

Tema	Recomendación General	Acción concreta para Costa Rica
		mecanismos como las plataformas de interoperabilidad.
Derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración.	Reconocimiento jurídico-normativo del Derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración Pública, así como el deber del Estado y sus Instituciones de brindar servicios públicos electrónicos.	Crear una Ley de Administración Pública Electrónica, que reconozca el derecho ciudadano a relacionarse electrónicamente con la Administración, en el cual se comprenda sus distintos aspectos (acceso continuo a los servicios públicos electrónicos y la obligación de brindar estos por todas las entidades del sector público en cumplimiento del principio de eficiencia, presentación única de documentos y datos, utilización de estándares abiertos y garantía total de interoperabilidad de sistemas y servicios, implementación de firmas digitales como mecanismo de autenticación, entre otros). Para esto es posible tener como texto base el Proyecto de Ley N° 17.046, rescatando los principales aportes de la Ley N° 8220 sobre coordinación interinstitucional, simplificación de trámites, intercambio electrónico de datos, etc y derechos de los ciudadanos, etc.
Oficialización de estándares tecnológicos	Reconocimiento oficial del Estado de estándares	Determinar por un sub-equipo técnico los

Tema	Recomendación General	Acción concreta para Costa Rica
de interoperabilidad para su utilización en el Sector Público	abiertos -semánticos y tecnológicos-, revestidos de obligatoriedad en su uso por todas las instituciones y dependencias públicas, para el funcionamiento interoperable de los sistemas de información de las entidades estatales.	estándares de interoperabilidad que más convengan a los intereses del Estado y la mejor prestación de los servicios a los ciudadanos, los cuales deberán ser oficializados por el Equipo Interinstitucional de Interoperabilidad, a través de los instrumentos jurídicos que este determine, de modo que estas sean las normas técnicas y semánticas de uso obligatorio por las entidades del sector público en su interoperación -sea esta bilateral o a través de las Plataformas de Interoperabilidad-.
Implementación de mecanismos de seguridad de la información para la Interoperabilidad en el Sector Público	Contar con Políticas y Protocolos de Seguridad de la Información para asegurar la confidencialidad, disponibilidad e integridad de los datos, en la interoperación e integración de procesos públicos electrónicos.	Desarrollar y aprobar una directriz de alcance general, a nivel del Sector Público nacional, en materia de seguridad de la información, que acompañe la normas técnicas que emite la Contraloría General de la República sobre la materia, así como incorporar los Protocolos de Actuación previstos en materia de protección de datos personales por la Ley N° 8968. En esta normativa deberá establecerse la obligación de emitir Políticas de Seguridad y Privacidad

Tema	Recomendación General	Acción concreta para Costa Rica
		por cada Institución o cada servicio público que se brinde -por lo que en el caso de la Plataforma de Interoperabilidad, está deberá contar con sus propias normas, las cuales serán complementarias al resto de normativa referida-.
	Establecer una clasificación de los tipos de datos que se transmiten entre instituciones e identificarlos en los bancos de información de cada servicio o dependencia.	Cada administración deberá clasificar la información que posee y la que requiere para cumplir su finalidad, entro del ámbito de su competencia.
	Utilizar formularios electrónicos en los sitios web de las entidades para la recolección de información sobre las personas -en especial si está se recoge por primera vez-, en el tanto en el diseño y utilización de esta se cumpla con el régimen jurídico de protección de datos personales, así como la confidencialidad e integridad de la información.	Cada administración deberá respetar la normativa vigente en materia de confidencialidad y protección de datos personales, en el diseño y utilización de los formularios para recolección de datos de las personas.
	Definición de un modelo de datos -que servirá también en la utilización de los formularios-, en el que la información que se transmite sea útil sólo cuando sea consultada y validada, desincentivando su almacenamiento por el	Elaborar un estudio de competencias de los órganos de la Administración Pública según el régimen jurídico de cada uno, que posibilite el diseño de la estructura de datos para la interoperabilidad, en



Tema	Recomendación General	Acción concreta para Costa Rica
	<p>órgano solicitante; quien en caso de requerirla de nuevo podrá repetir de nuevo las consultas, sin necesidad de conservar la información.</p>	<p>conjunto con un esquema de niveles de autorización para los entes del sector público a la hora de acceder a la información que otras administraciones poseen.</p>
	<p>Elaborar protocolos ante solicitudes de informes o reclamos por parte de los titulares de datos personales, que requieran reportes sobre la utilización dada sobre la información personal propia (qué datos se solicitaron, por qué organismos, para qué fin, entre otros), tanto en las bases de datos de las administraciones como respecto de su circulación a través de la plataforma de interoperabilidad.</p>	<p>Incorporar previsiones administrativas y tecnológicas para hacer efectivos los derechos a la autodeterminación informativa y la protección de datos personales, conforme a la Ley N° 8968, respecto de los intercambios de información entre entidades públicas, así como de rendición de cuentas respecto de sus actividades de transmisión electrónica de datos -sin que esto conlleve vulnerar la confidencialidad sobre la información misma-.</p>
	<p>Definir niveles de autorización para las entidades y funcionarios a lo interno de estas en cada trámite y proceso, buscando desagregar información de modo que esta se brinde de la forma más simple y disociada posible respecto de la identidad de los ciudadanos, de modo que los servidores tengan acceso a la menor cantidad de datos sobre el usuario, limitándose a los estrictamente</p>	<p>Elaborar un estudio de competencias de los órganos de la Administración Pública según el régimen jurídico de cada uno, que posibilite el diseño de la estructura de datos para la interoperabilidad, en conjunto con un esquema de niveles de autorización para los entes del sector público a la hora de acceder a la información que otras administraciones poseen.</p>

Tema	Recomendación General	Acción concreta para Costa Rica
	pertinentes para el desempeño de su labor.	
	Para el caso de particulares que ejecuten tratamiento de datos personales en condición de colaboradores de la Administración -contratados para esos fines-, el acuerdo con estos les facultará para ejercer funciones de naturaleza pública a nombre de la Administración, previéndose en estos documentos cláusulas relativas a la confidencialidad y responsabilidad por cualquier uso indebido de la información personal que se trata.	En cada caso específico, deberá suscribirse un contrato con el colaborador, en el que se establezca las obligaciones y responsabilidades de este en las actividades de intercambio de datos, extendiendo así los deberes de confidencialidad e integridad de la información, propios de las administraciones hacia estos terceros.
	Formalizar convenios interinstitucionales que regulen los aspectos técnicos y legales de la transmisión e intercambio de datos personales que cada entidad realiza con la plataforma de interoperabilidad, en el marco de la relación entre la entidad proveedora/receptora de información y la plataforma.	Las entidades que requieran realizar intercambio electrónico de datos en la prestación de servicios públicos, deberán suscribir convenios entre sí o con la entidad rectora de la(s) Plataforma(s) de Interoperabilidad, en razón de que se trata de una actividad que trasciende de una solicitud de información pura y simple, en razón de su carácter masivo e integrador, por lo que los términos de esta actividad deben fijarse conforme al Orden Jurídico y los derechos

Tema	Recomendación General	Acción concreta para Costa Rica
	<p>Incorporar al análisis y rediseño de procesos, la perspectiva de la seguridad de la información.</p>	<p>de los administrados.  Establecer en las Políticas de Seguridad, un mecanismo para aprobar las medidas de seguridad, tanto al examinar y reformular por primera vez un proceso administrativo, como para cada ocasión en la que se autorice nuevos procedimientos de gestión de la información o modificación a los ya preexistentes.</p>
	<p>Utilizar secuencias y números, así como otro tipo de etiquetas o localizadores que posibiliten la identificación y rastreo de solicitudes/respuestas, para validar la comunicación entre los involucrados y la plataforma.</p>	<p>Implementar sistemas de autenticación de usuarios como firmas digitales, así como la incorporación de metadatos para la mejor identificación de mensajes, solicitudes y datos en general.</p>
	<p>Contar con los recursos y condiciones físicas apropiadas para el funcionamiento seguro de los equipos sobre los que corren los sistemas de información de interoperabilidad y se localizan los bancos de datos de las entidades.</p>	<p>Establecer la obligación jurídica en las Políticas Nacionales de Seguridad de la Información, para que cada institución o dependencia administrativa deba facilitar los recursos y condiciones físicas apropiadas para el funcionamiento de los equipos sobre los que corren sus sistemas de información y se localizan sus bancos de datos. De igual forma deberá hacerse por parte de los encargados de las</p>

Tema	Recomendación General	Acción concreta para Costa Rica
	<p>Contar con mecanismos en caso de incidentes de seguridad (ataques de seguridad, accesos no autorizados, pérdida de información, software malicioso, etc).</p>	<p>plataformas de interoperabilidad.</p> <p>Se requiere incorporar a las Políticas de Seguridad, protocolos de actuación en caso de incidentes de seguridad como los mencionados, de modo que sea posible minimizar su impacto y determinar responsabilidades, que permita a futuro también evaluar y evitar riesgos innecesarios.</p>
	<p>Aplicación de evaluaciones y auditorías periódicas a los sistemas y a la plataforma de interoperabilidad, así como realizar pruebas de resistencia de su funcionamiento y la eficacia de los sistemas de seguridad.</p>	<p>Establecer la obligación de implementar la práctica de evaluar y auditar los sistemas de seguridad de las plataformas de interoperabilidad y de las propias entidades, en las Políticas de Seguridad correspondientes.</p>
	<p>Implementar tecnologías de firmas digitales (FEA) y sistemas de certificación electrónica, que permitan identificar certeramente los intervinientes en los procesos de intercambio de información entre entidades públicas y a su vez, garantizar la integridad de los datos transmitidos.</p>	<p>Conforme a lo dispuesto en la Ley Nº 8454 -artículo 12, incisos a) y b)- y su Reglamento -artículos 3 y 4-, la Administración Pública está en la posibilidad de utilizar sistemas de Firma Digital (FEA), en el tanto cumpla con los siguientes requerimientos: a) las firmas a utilizar por funcionarios y órganos, deberán ser certificadas; b) utilizar mecanismos de fechado electrónico para garantizar el conocimiento del momento exacto en que</p>

Tema	Recomendación General	Acción concreta para Costa Rica
		se toman las decisiones administrativas de solicitud y remisión de la información; c) en caso de habilitar la emisión de actos administrativos automatizados y firmados electrónicamente, estos deberán ser regulados previamente y conforme a los instrumentos jurídicos pertinentes.
	Incorporar aplicaciones informáticas o medidas técnicas que aseguren la integridad, disponibilidad y confidencialidad de los datos, tanto en las bases de datos de las administraciones, como en el transcurso de su transmisión a través de las redes de información y su paso por la plataforma (por ejemplo: firewalls, antivirus y demás protecciones respecto de software malicioso; respaldo de información y bitácoras con registros de cada actuación realizada en los sistemas y por quién, etc.).	Establecer la obligación de implementar estos mecanismos de seguridad técnica informática en las Políticas de Seguridad de la Información.
Gobernanza de TI	Creación y consolidación de órganos rectores de la interoperabilidad, con competencias eminentemente técnicas, emisión de directrices y políticas en la materia, con altos deberes de confidencialidad y responsabilidad.	Otorgar al Equipo Interinstitucional de Interoperabilidad, el carácter de órgano rector de la interoperabilidad en el sector público, como órgano colegiado emisor de políticas y normas técnicas, organizativas y semánticas. Crear

Tema	Recomendación General	Acción concreta para Costa Rica
		además, un órgano gerencial-ejecutivo, que se limite a velar por el correcto funcionamiento técnico de la plataforma, contando con los mismos deberes de objetividad y confidencialidad que los funcionarios de la Contraloría General de la República.

#### **4.3.7. Entidad rectora con impulso político**

En la estructura propuesta, se recomienda la creación de dos instancias: una reflexiva y otra ejecutiva. Una será un órgano colegiado que defina las líneas generales en que debe correr la interoperabilidad en el marco del Gobierno Electrónico; la otra debe ser un órgano eminentemente técnico que dirija el proyecto de la plataforma, pero desde un ámbito eminentemente técnico, velando por el adecuado funcionamiento en el intercambio de información, ajustado siempre a la objetividad, legalidad, transparencia, etc.

El alcance del modelo propuesto está circunscrito a la voluntad política, por cuanto es conocido que la eficacia de estas iniciativas depende del apoyo directo del jefe de Estado, quien debe comprometerse estratégicamente con el Proyecto para lograr la verdadera integración de todo el sector público

alrededor de la Plataforma. En este sentido, ha manifestado el Magistrado Jinesta, al señalar lo siguiente:

“Desde una perspectiva general, tanto el gobierno como la administración tienen, bajo su responsabilidad, el diseño y ejecución de una serie de políticas públicas tendientes a propiciar el uso intensivo y extensivo de las TIC's, en el aparato administrativo y entre los ciudadanos. Una responsabilidad básica del gobierno es la planificación o programación en la implantación del gobierno digital, lo que incluye un fuerte y significativo liderazgo político al más alto nivel y la creación de las instancias administrativas encargadas de planificar, ejecutar y dar seguimiento a la implantación del gobierno electrónico” (Jinesta 2009, P. 10).

Conforme lo anterior y contando con un órgano colegiado, que se encarga de dictar las líneas generales y directrices sobre la materia, en el caso de la dirección de la Infraestructura de Interoperabilidad, es preciso dotar al Proyecto de Plataforma de institucionalidad -mínima- y regulación específica propia. Sería como un pequeño ente, con funciones muy técnicas, altamente imparcial y ligado a confidencialidad y probidad de los funcionarios; además debe

definirse claramente las responsabilidades, competencias y relaciones con las instituciones que intercambien información a través de la plataforma.

Es por esto, que cabe no simplemente recomendar la existencia de la plataforma como ente independiente tecnológicamente, sino también dotada de una institucionalidad propia, de modo que su autonomía en el cumplimiento de sus labores no se vea influenciado de ninguna forma por sujetos o factores externos. Lo anterior debe dejarse delimitado, en el tanto no se trata de crear dependencias públicas o nuevas competencias administrativas complejas, con las repercusiones en contratación de personal y asignación de presupuesto que esto acarrea, sino más bien en el tanto las funciones y tareas que ejecuta la plataforma son claras, específicas y muy ligadas al ámbito técnico -al menos en cuanto a funcionamiento de hardware y software para el intercambio de información, evitando al mínimo posible involucrarse en decisiones de las entidades sobre la pertinencia o legalidad de la transmisión de los datos, para lo cual existen las instancias de la Administración en materia de Protección de Datos y fiscalización de la Gestión Pública, competentes para asesorar y sentar las responsabilidades en caso de que correspondiere-.



La institucionalidad que se requiere crear en torno a la Infraestructura de Interoperabilidad debe corresponder a la simpleza competencial y funcional recién explicada, dedicándose ante todo a: labores de operación técnica, participación en la definición de estándares y semántica -no necesariamente debe ser la encargada de su aprobación, sino intervenir como una opinión calificada-, asesoría en materia de interoperabilidad e integración de procesos y administradora del sistema de coordinaciones con la plataforma -principalmente en la gestión de los acuerdos entre las entidades y la plataforma de servicios-; siendo exigible a las autoridades y funcionarios responsables el mismo nivel de probidad, imparcialidad y responsabilidad que a quienes se desempeñan en una Contraloría General de la República.

#### **4.4. Recursos necesarios.**

El proceso de interoperabilidad avanzada en el gobierno electrónico para el Estado de Costa Rica, que permita enlazar el análisis teórico y el diagnóstico de la situación jurídico-normativa del país, debe ser realizado por un equipo de trabajo, integrado por especialistas en Tecnologías de la Información y Comunicación y, un asesor jurídico, estos funcionarios realizarán labores de coordinación y control de avances, asimismo, esta propuesta demanda la

colaboración de las instituciones públicas mediante profesionales que conozcan gran parte de los procesos y procedimientos que se ejecutan en estas y, finalmente, se necesita de una persona líder que guíe y documente la información correspondiente al diseño del modelo.

Para el diseño del sistema de información que permita el funcionamiento interno de la plataforma de interoperabilidad, así como la gestión de los requerimientos y solicitudes que esta recibe de los diferentes órganos y entidades de la Administración Pública, se requiere de la contratación de una consultoría experta en el tema de administración de información e infraestructura de intercambio de datos, tomando en consideración los siguientes aspectos:

1. La actualización de Base de Datos,
2. Análisis y evaluación de la integración de información,
3. Diseño de base de datos de procesos,
4. Plataforma a utilizar,
5. Herramientas requeridas.

Considero que para este efecto, se debe estimar el costo aproximado de la consultoría señalada.

Muy importante a tomar en cuenta en el proyecto, son los equipos técnicos calificados y una metodología de implementación que aseguren la sintonía de intereses de las partes, y el consiguiente éxito del proyecto, deberán ser prioridad en éste caso para concluir de manera satisfactoria y a tiempo.

También, el tiempo que se requiere para llevar a cabo el enlace del análisis teórico con el diagnóstico de la situación jurídico-normativa del país, puede lograrse aproximadamente de 12 a 24 meses, considerando la asignación del Recurso Humano.

En razón de lo anterior y que el tema de este proyecto no es la definición con exactitud de los recursos para el desarrollo del proyecto, se considera conveniente que para poder desarrollar las fases del modelo, se defina las etapas de implementación y los recursos que implican para su desarrollo, por lo cual en el siguiente CUADRO 7. Recursos claves en el éxito de la relación entre interoperabilidad y gobierno electrónico, se presenta una proyección estimada de posibles recursos a requerir para el desarrollo del proyecto.

CUADRO 7. Recursos claves en el éxito de la relación entre interoperabilidad y gobierno electrónico.

Recursos para la cuantificación	Cantidad	Costo \$
Equipo de trabajo (Recursos Humanos)	5 personas	12,000
Capacitación sobre Gobierno Electrónico e Interoperabilidad	7 personas x \$500	3,500
Consultoría y diseño de la base de datos de procesos		15,000
<b>TOTAL</b>		<b>30,500</b>

Por tanto, es importante reiterar que los recursos y capacidades van a garantizar un desarrollo óptimo de la interoperabilidad. También, los criterios y métodos que se utilicen bajo una guía que aborde todos los sectores del país, supone una herramienta que por sí sola complementa el éxito del proyecto.

#### **4.5. Estrategia para el desarrollo futuro del proyecto**

Todo proyecto que se proponga o que forme parte de una iniciativa que busca dar lo mejor al ciudadano, debe de conformarse por una serie de procesos y procedimientos mediante los cuales se lleven a cabo las diferentes actividades a desarrollar. En este caso, como parte del diseño de un modelo de interoperabilidad avanzada en el gobierno electrónico para el Estado de Costa Rica sobre los aspectos jurídicos pertinentes, se considera necesario que el

Gobierno garantice un seguimiento apropiado y la asignación de los recursos necesarios al modelo para consolidar el proyecto.

Además, para la ejecución adecuada del modelo, a mediano plazo, se considera de gran relevancia que se realice lo siguiente:

- (a) Planificar sesiones de capacitación sobre los aspectos jurídicos de la interoperabilidad y aquellos otros factores que se interrelacionan con estos, los cuales serán diseñados para los funcionarios que se considere estratégicamente necesario involucrar en el proyecto, según las necesidades que se determinen al respecto.
- (b) Atender de manera prioritaria el desarrollo de la regulación jurídica de los procesos, respecto a su integración, desarrollo y ejecución.
- (c) Promover en los funcionarios que se están involucrando en el proyecto, sensibilidad y conocimiento sobre los objetivos y metas que se pretende alcanzar, haciendo énfasis en el provecho que se puede obtener de la coordinación y colaboración interinstitucional como principio jurídico medular, que hasta ahora se ha dejado de lado en la Administración Pública costarricense.

En este contexto, es significativo considerar los siguientes elementos, a largo plazo:

- (a) Alcanzado el nivel óptimo de interoperabilidad desde la perspectiva jurídica, bien de forma simultánea o posterior, corresponde llevar todos los proyectos y procesos al nivel óptimo de interoperabilidad plena, en la que se logre la integración total de los servicios electrónicos de la Administración Pública.
- (b) Implementar técnicas que soporten la infraestructura del modelo: personal, instalaciones, tecnología, sistemas de aplicación y datos, proyección a futuro –por ejemplo, pensar en escenarios de integración de servicios a nivel regional-.
- (c) Apoyo gubernamental, a nivel gerencial y de recursos, en la adopción del nuevo modelo para conseguir la estrategia global.
- (d) Implementar medidas y mecanismos de seguimiento, evaluación y auditoría de las actividades relacionadas con interoperabilidad e integración de servicios, tomando en cuenta, entre otros: reportes de análisis de procesos, reportes de acciones restrictivas, reportes internos, reportes de auditorías internas y externas, reportes de usuarios, encuestas de satisfacción de los usuarios, planes de desarrollo de sistemas y reportes de avance, minutas de trabajo.

La puesta en marcha del modelo, supone un reto para apuntar hacia niveles de interoperabilidad e integración de servicios plenos, que inclusive lleguen a comprender indistintamente servicios públicos y privados, nacionales o regionales; proporcionando modelos y estructuras tecnológicas más dinámicas y eficientes para el desarrollo integral del país.

— \* —

## CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

*“No hay que perder de vista que la interoperabilidad no es un objetivo en sí mismo sino un medio para proporcionar un mejor servicio a ciudadanos y más empresas y estos piden cada vez mas, mejor y a menor coste. La administración pública tiene que tener el mismo objetivo, de servicio. El ciudadano no puede sufrir la complejidad organizativa del Estado, y esto es una problemática en todo el mundo. Hay distintos niveles de interoperabilidad, legal, organizativa, semántica y técnica. De todas, la técnica es la más fácil. En términos de tecnología no existe impedimento para no interoperar. Si las empresas lo han conseguido para conseguir mejores servicios y mas beneficios, o simplemente para sobrevivir, ¿por qué la administración no lo podrá hacer? La construcción de la Unión Europea es un ejemplo de interoperabilidad” (Francisco García Morán, Director General de Informática de la Comisión Europea).*

Las palabras del Director General de Informática de la Comisión Europea, sirven como marco para enunciar lo que la interoperabilidad debe significar para la Administración Pública: integración de servicios, coordinación de esfuerzos interinstitucionales, potenciación de los derechos de ciudadanos y organizaciones, en su condición de usuarios de los servicios públicos -tanto en



la protección de su información propia como en el pleno reconocimiento de sus derechos digitales-. A partir de los enunciados anteriores, las siguientes son las conclusiones y recomendaciones a las que se ha arribado a partir de la presente investigación:

## **I. CONCLUSIONES:**

### **A) De carácter técnico y semántico:**

- La interoperabilidad proviene del ámbito técnico, entendido desde esta perspectiva como la interacción e intercambio de datos entre sistemas según un método definido. Ahora bien, la interoperabilidad trasciende más allá de lo técnico, por lo que se le contempla más integralmente como la capacidad o habilidad de trabajar u operar de manera sinérgica en la ejecución de las tareas o funciones de una o más unidades, secciones, organizaciones, etc; que incide en el desarrollo tecnológico y según la intensidad con que se presente, así será su incidencia organizativa, jurídica y social.
- La forma de expresión más concreta de la interoperabilidad en la actualidad de la Administración Pública, se observa en la aplicación de tecnologías para la integración de servicios públicos electrónicos.

- El intercambio electrónico de datos dejó de ser simplemente una actividad lucrativa o un mecanismo para agilizar las tareas encargadas a la Administración Pública, para convertirse en una necesidad y elemento fundamental en la dinámica de la Sociedad de la Información, pues si la información no fluye ágilmente a través de las redes de comunicación, las tecnologías pierden su efecto masivo y generador máximo de eficiencia -en cuanto a velocidad en el acceso a la información y facilitador para brindar respuestas oportunas-. En este marco, la interoperabilidad juega un papel crucial en el éxito de los procesos que se fundamentan en la transmisión de datos, pues construye los puentes que permiten comunicar software, redes y formatos documentales que por sí solos no son capaces de interconectarse.
- Las potestades de la Administración Pública, en el marco del Gobierno Electrónico y específicamente para el intercambio electrónico de datos, han encontrado como su solución tecnológica más eficiente en la actualidad la utilización de plataformas de interoperabilidad de servicios públicos electrónicos, mediante las cuales las distintas administraciones vinculadas a esta infraestructura transmiten información entre sí con la finalidad de prestar mejores servicios a sus usuarios. Esta modalidad evita los riesgos que conllevan conformar una gran base de datos de toda

la información pública que consta en los registros de las instituciones y entidades, así como también contempla compartir los datos coordinando su comunicación a través de la plataforma, una vez verificados los requisitos que esta última y los organismos involucrados deban validar.

- El funcionamiento interoperable de la Administración a través de una plataforma de servicios electrónicos integrados, inicia desde el proceso de análisis de procesos y diseño de la arquitectura, lo cual tendrá también incidencias en aspectos de índole jurídica. Así, se observan sus implicaciones jurídicas desde la decisión de establecer una determinada orientación en el diseño de las plataformas de interoperabilidad, perspectiva en la que se ha de considerar no solamente los estándares abiertos, la arquitectura SOA, los principios de simplificación de trámites y coordinación entre administraciones públicas, sino que además defina un modelo en el que se verifique la pertinencia de los datos a intercambiar, las competencias de los órganos y funcionarios tanto solicitantes como remitentes, se desconcentre el almacenamiento y disposición de la información y se simplifique al máximo el sistema de comunicación.
- Una alternativa para implementar los aspectos indicados, lo constituye utilizar sistemas de plataformas diseñados con base a fórmulas de preguntas estandarizadas y respuestas de si o no, lo cual permite que

desde la etapa de diseño de la infraestructura se obtengan beneficios como los siguientes:

- Disminuir la posibilidad de divulgación y fuga de información no autorizada, en razón de que las preguntas y respuestas no son específicas ni involucran relacionar a las personas con sus datos, por lo que se elimina la posibilidad de elaborar perfiles de los usuarios, en transgresión de los derechos de autodeterminación informativa y protección de datos personales, así como el control de la información restringida o confidencial de las organizaciones del sector privado.
- Controlar la proliferación de copias electrónicas de registros u otra clase de documentación electrónica en un sistema de plataforma de interoperabilidad, lo cual permite evitar problemas tecnológicos insospechados, como la posible infracción a la propiedad intelectual cuando se transmiten documentos electrónicos complejos y se generan copias automáticas no autorizadas por los titulares de estos, multiplicándose inevitablemente en todo su recorrido a través de las redes de datos y la propia plataforma de comunicación interoperable.
- Constituye un aporte en materia de seguridad de la información, en el tanto la estandarización de preguntas y respuestas, garantiza que los datos que se transmiten por la plataforma, en razón de su simplicidad,

se someten a un riesgo menor en cuanto a su confidencialidad e integridad, pues para que un ataque informático logre afectar la privacidad de la información, se requiere conocer la relación entre los datos y su titular, así como vulnerar las bases de datos de las administraciones que proveen de información a la plataforma. Por esta razón una buena política de seguridad que incorpore prácticas como la definición de niveles de acceso a la información y mecanismos técnicos para repeler intentos de accesos no autorizados, es el mejor candado para asegurar la información que se intercambia en la plataforma.

- Los estándares abiertos son la base para la interoperabilidad tecnológica, en el tanto propenden a generar funcionamiento, comunicación e intercambio de información común entre dispositivos, programas y documentación electrónica en el marco de ciertas condiciones, entre las que destacan: a) legitimidad técnica, a partir de un proceso de adopción y mantenimiento consensuado en grupos de expertos o entidades de normalización técnica reconocidas -en razón de su credibilidad, prestigio académico y exactitud de su trabajo-; b) acceso libre y público a los usuarios en todo momento, tanto a la tecnología en sí como a la documentación del proceso de creación y funcionalidades del estándar,

sus variables y mejoras; y c) la distribución y utilización del estándar no está afecta a pago de regalías de propiedad intelectual, siendo su costo gratuito o al menos un monto que garantice la accesibilidad pública.

- Lo antes indicado es así, por cuanto la interoperabilidad funciona sistemáticamente, lo que para el caso del Estado y las instituciones públicas se traduce en la necesidad de tomar las decisiones adecuadas oportunamente, para que mediante acuerdos con el sector privado o mediante la oficialización de normas técnicas -sean estas concretos para un caso o de acatamiento general por su carácter normativo-, se determinen expresamente los estándares abiertos que posibiliten la interoperabilidad entre órganos y entidades del Sector Público.
- Esta labor debe abarcar no sólo los estándares estrictamente tecnológicos, sino también los dedicados a posibilitar la interoperabilidad semántica, en el tanto únicamente cuando los términos a utilizar en las instrucciones informáticas se encuentren clara y definitivamente establecidos, en cuanto a su valor y significado lingüístico en el marco de un acuerdo inequívoco entre las partes que los utilizan, será que esta órdenes que se transmiten sean comprendidas por los otros involucrados en la interacción y reconocidos expresamente por los participantes -bien sea voluntariamente o impuestos por los entes con la autoridad y

competencia para hacer esto-. Para estos fines, la Administración deberá acudir al desarrollo de y definición de estructuras de datos y metadatos, modelado de esquemas y acuerdos terminológicos, con el fin de incorporarlos en repositorios para su utilización en las plataformas y en la Administración en general.

B) De carácter organizativo:

- En el sector privado, interoperar ha sido y es una opción altamente exitosa para una gestión más eficiente del negocio; en la Administración Pública, la interoperabilidad entre órganos, entes y administraciones es una obligación para brindar el mejor servicio a los ciudadanos y un elemento medular en las políticas públicas de Gobierno Electrónico. Una institución que se excusa para no interoperar en un marco seguro y con respaldo estatal, en la realidad reniega de su pertenencia y obligación de actuar coordinadamente en el ámbito de la Administración Pública, al mismo tiempo que imposibilita una mejor gestión de los servicios públicos hacia los ciudadanos.
- En lo que respecta a la interoperabilidad organizacional, esta da inicio y se fundamenta en la revisión minuciosa y rediseño de procesos administrativos, a partir de cuyos resultados se simplifiquen

procedimientos y normativas, lo que conduce a mayor orden, claridad y eliminación de requisitos innecesarios al ciudadano. En este análisis debe incorporarse los factores de revisión y definición de las competencias de los distintos órganos de la Administración, así como la integración de todos los trámites y servicios posibles.

- Una vez ordenado y limpio el marco de los procesos y servicios administrativos en la gestión pública, es posible realizar la incorporación de la plataforma de interoperabilidad, para lo cual se recurre a la formalización de acuerdos entre instituciones y dependencias, previo al inicio de operaciones entre cada ente y la infraestructura de intercambio de datos.
- Lo anterior también puede realizarse de forma sectorizada o incorporando servicios mediante fases graduales, en los que se suman entidades para integrarse con la plataforma paulatinamente, conforme las necesidades y servicios públicos se habiliten para su interconexión.

C) De seguridad de la información:

- El intercambio interoperable de información entre entidades de la Administración, bien se bilateral o a través de la plataforma, no puede nunca olvidar la perspectiva de seguridad de la información, en razón del



deber jurídico de custodiar los datos de las personas y por ende, los derechos de estos. De este modo, la seguridad debe ser considerada desde la etapa de análisis y reformulación de procesos hasta en la propia operación y ejecución de la transmisión de los datos por la plataforma, resguardando la integridad, confidencialidad y disponibilidad de la información, así como previniendo los posibles riesgos y las acciones a tomar ante estos, para lo cual juega un papel determinante la adopción de políticas de seguridad de la información a nivel estatal, de la plataforma y de las propias entidades, ordenadas jerárquicamente y coordinadas entre sí.

- Es de resaltar también el rol de la Firma Electrónica Avanzada o Firma Digital, en materia de seguridad y en específico para la identificación de entidades y funcionarios públicos que interactúan con la Plataforma, sirviendo a su vez, como mecanismo para garantizar la integridad de los datos transmitidos. De la investigación realizada, se tiene por verificado que tanto en Chile como en Costa Rica se cuenta con legislación base suficiente para la incorporación de firmas electrónicas avanzadas en los procedimientos y gestión de la Plataforma de Interoperabilidad.

D) De carácter jurídico-normativo y de gobernanza:

- Desde la perspectiva jurídica, la calificación más cercana que puede darse a la interoperabilidad en el Gobierno Electrónico, sería identificarla como la manifestación técnica del deber de coordinación y el principio de eficiencia en la gestión de los servicios públicos.
- La transmisión electrónica de información entre dependencias públicas o entre estas y sus colaboradores, debe realizarse en el máximo respeto de los derechos de los ciudadanos -usualmente titulares de la información que se transmite-. En este sentido, existen dos principales vertientes de derechos que tutelar en el traslado de datos por dependencias públicas, por un lado el derecho fundamental a la autodeterminación informativa y la protección de datos personales; por el otro, el derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración -o en países como Chile y Costa Rica, donde su extensión plena no se alcanza aún, al menos la garantía de acceso a servicios públicos electrónicos eficientes-. Estos derechos, ambos con orígenes y tintes constitucionales, en mayor y menor medida, se constituyen en las dos caras que hoy en día nos presentan los derechos de las personas frente a la Administración Pública, en el marco de la Sociedad de la Información; por lo que en los inevitables casos en los que surja una colisión entre estos, la prevalencia de uno sobre el otro deberá valorarse para cada caso, en especial cuando se involucren

valores constitucionales contrapuestos, ante lo cual se requiere ponderar y coordinar la posible solución.

- En lo que hace referencia al aspecto de la gobernanza, está consiste en el desarrollo de una institucionalidad respecto de la interoperabilidad, abarcando aspectos como la determinación de responsabilidades y facultades para la toma de decisiones respecto de la interoperabilidad, así como el dictado de normas jurídicas formales y la promulgación de acuerdos entre los distintos actores de los procesos que se integran, disposiciones en las cuáles se ha de definir aspectos relacionados con las otras esferas de la interoperabilidad antes mencionadas, como lo es por ejemplo el dictado de reglamentos para definición de entes de coordinación con funciones y competencias para actuar en fomento de la interoperabilidad, la determinación de los estándares semánticos y técnicos para hacer posibles la interoperación de los procesos, entre otros.
- Es de relevancia resaltar que la interoperabilidad como gobernanza es el manto que reviste de oficialidad y fuerza coercitiva la aplicación de los otros factores, por lo que en si mismo es accesorio y principal a su vez, pues si bien no es el elemento técnico base indispensable para interoperar, este componente de gobierno es el que provee los

instrumentos o herramientas para consolidar las bases de la interoperabilidad en el ámbito público: formalizando el establecimiento de normas técnicas, semánticas, términos de entendimiento en la colaboración entre proveedores y tomadores de información, dotando de fuerza jurídica a una estructura organizacional - competencial que permita la distribución de labores y estableciendo la obligación ineludible de coordinar entre los diversos actores que se interrelacionan en los procesos sin importar su naturaleza pública o privada.

- Conforme lo anterior, es de anotar que el elemento jurídico es clave en materia de la gobernanza de la interoperabilidad -entendido el Derecho como elemento imprescindible para la consolidación de estructuras de poder-, puesto que la obligatoriedad y fuerza de las medidas que se tomen para fortalecer la interoperabilidad, dependerá también del respaldo que normativamente se confiera a los entes que coordinan e interoperan, así como a los instrumentos contractuales y regulatorios que los vinculan -lo cual deja entrever además la íntima relación de lo jurídico también con la capa de interoperabilidad organizacional, en cuanto a lo que respecta a la organización administrativa del sistema, la determinación de competencias y las obligaciones de coordinación y cooperación entre los participantes-.

- Si bien del deber de coordinación entre instituciones del Sector Público, en conjunto con el principio de eficiencia de la Administración es posible derivar una obligación tácita de las administraciones para interoperar; el mecanismo jurídico idóneo para dotar de mayor coercitividad y eficacia a las iniciativas de interoperabilidad en el ámbito estatal lo es el dictado de una Ley en sentido formal, aprobada por los órganos legislativos correspondientes en cada Estado y de acatamiento obligatorio para todas las entidades del Sector Público.
- A partir de las principales ideas que a nivel doctrinario se recogen en el presente trabajo, es criterio de quien escribe señalar que tanto Costa Rica como Chile se encuentran en niveles incipientes en materia normativa respecto de la interoperabilidad en el Gobierno Electrónico. Si bien es cierto Chile cuenta con un importante acervo de normatividad técnica y de seguridad de la información para la operación de proyectos de gobierno electrónico en el Estado, así como legislación medianamente madura en materia de protección de datos personales, no existe una norma que obligue directamente a las administraciones a interoperar tecnológicamente, por lo que si se elude la obligación de coordinación interadministrativa, no se observa un mecanismo ágil y eficaz que coaccione a las entidades para entrar en el marco de interoperabilidad; lo

cual se agrava en razón de la inestabilidad reciente y carencia de impulso oficial en que ha devenido su institucionalidad en materia de Gobierno Electrónico y por ende, la dirección del Proyecto PISEE.

- La situación en Costa Rica no ha sido muy diferente, pues también se observan ciertas deficiencias en materia normativa. En este caso el Ordenamiento Jurídico contiene normas que en su momento fueron visionarias en cuanto contemplaron la importancia del deber de coordinación interinstitucional y la posibilidad de intercambiar información electrónicamente para agilizar y simplificar procesos, pero lamentablemente la legislación sobre la materia ha sido contemplada como letra muerta desde su promulgación, deviniendo en ineficaz su aplicación jurídica plena, así como su pobre acompañamiento con iniciativas en materia tecnológica por parte de las entidades que deberían aprovecharse de esta valiosa herramienta. Aunado a esto, la lucha en materia de protección de datos personales recién en el año 2011 vio como fruto la entrada en vigencia de una Ley sobre la materia para acompañar los criterios garantistas de la Sala Constitucional en este ámbito; de igual forma que la normatividad técnica sobre interoperabilidad en el país es inexistente -salvo en materia de firmas digitales-, para lo cual en el año 2010 se creó el Equipo Interinstitucional de

Interoperabilidad, pero a la fecha se desconoce sobre su funcionamiento o decisiones adoptadas -esto debe sumarse al lento avance del Proyecto de Plataforma de Interoperabilidad para el Estado Costarricense-.

- Conforme los aspectos indicados, es posible afirmar que tanto Chile como Costa Rica -en especial este último-, se observan como países con un largo camino por recorrer en materia de normatividad e institucionalidad de Interoperabilidad, estando lejos de alcanzar los niveles de eficiencia requeridos para hacer una realidad las últimas tendencias en temas como *Open Government -Open Data-* o reconocimiento pleno del Derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración Pública ya se plasman en la vida cotidiana de otros países, para lo cual el sustento de sistemas de información apoyados en instrumentos jurídico-normativo para el funcionamiento de la interoperabilidad es la piedra angular.
- Finalmente, corresponde señalar que es el criterio personal que, para avanzar en el logro de los referidos niveles altos de interoperabilidad en el gobierno electrónico de países en desarrollo, como lo son Chile y Costa Rica, los Estados deben comprometerse política y administrativamente en la adopción de modelos o planes que permitan el avance continuo en materia de interoperabilidad, vinculando estos con los planes estratégicos y de desarrollo de cada institución y país.

## II. RECOMENDACIONES:

### A) De carácter técnico y semántico:

- La implementación de Plataformas Integradas de Servicios Electrónicos del Estado, conllevan distintas implicaciones jurídicas, desde el momento de la decisión de establecer una determinada orientación en el diseño de las plataformas de interoperabilidad. En este sentido, el proceso de diseño de la Plataforma de Interoperabilidad para el Estado, debe desarrollarse a partir de: a) un modelo en el que los datos a intercambiar sean estrictamente los pertinentes, b) se verifique las competencias de los órganos solicitantes y remitentes para realizar estas acciones de transmisión (validación del solicitante para ese trámite, de su finalidad o motivación para requerir la información y finalmente, de la investidura y legitimación de los servidores públicos que detentan el cargo), c) se evite al máximo la concentración de datos en un mismo equipo o dependencia, d) así como que se fundamente el funcionamiento del sistema en un esquema de mensajes de la mayor simplicidad posible.
- Una alternativa para implementar los aspectos indicados, lo constituye utilizar sistemas de plataformas diseñados con base a fórmulas de preguntas estandarizadas y respuestas de si o no, de forma que se



obtenga la información requerida para realizar el trámite, sin comprometer la privacidad ni la integridad de la información, en especial si se trata de datos personales o sensibles del titular.

- Para que la interoperabilidad y las plataformas integradas de servicios públicos electrónicos, puedan operar técnicamente, éstas deberán fundamentarse en su funcionamiento e interacción con las bases de datos y sistemas de las distintas instancias involucradas, en la utilización de estándares abiertos. Para oficializar estos términos y estándares técnicos que posibiliten la interoperabilidad, el Estado y las instituciones públicas, deben formalizar acuerdos con el sector privado o proceder al dictado de normas técnicas a través de resoluciones, reglamentos, decretos o cualquier otra forma de actos administrativos válidos, sean estos concretos para un caso o de acatamiento general por su carácter normativo, en las cuales se fijen los estándares abiertos que permitan total interoperabilidad tecnológica, garantizando el respeto a los derechos de los ciudadanos y plena satisfacción del interés público por parte de la Administración.
- El proceso de estandarización debe extenderse de lo técnico al ámbito semántico, por lo que se observa como fundamental para el funcionamiento de las plataformas de interoperabilidad, la definición de

estructuras de datos y metadatos, modelando esquemas y acuerdos terminológicos que, incorporados en repositorios para las plataformas y la Administración en general, posibiliten la identificación y relación de información para un intercambio eficiente entre las administraciones involucradas.

- Respecto de la actividad de intercambio masivo de datos que se ha de realizar a través de la Plataforma de Interoperabilidad, para que esta se efectúe de forma ajustada a los derechos fundamentales de los usuarios de los servicios públicos, se debe limitar y regular los siguientes aspectos:
  - Definir las competencias y finalidades de los organismos públicos, así como de sus colaboradores del sector privado, para transmitir o recibir determinada información que se utilizará en cada trámite o gestión, lo cual se logra al establecer niveles de autorización para cada órgano, entidad y funcionario, en conjunto con un esquema de datos, acordes ambos a la estructura de interoperabilidad, que permita el desarrollo de mecanismos informáticos que regulen en cada situación particular el acceso de funcionarios y dependencias a la información, la cual deberá haberse clasificado previamente.
  - El tratamiento de datos personales, en específico intercambio de información entre entidades públicas, es en general una actividad

jurídicamente plausible, siendo esto incluso respecto de datos de carácter sensible en aquellos casos especialmente autorizados. Para que esto se materialice en la realidad, el tratamiento se debe apegar al Orden Jurídico de cada país, a partir de una habilitación normativa y en general, sobre la base de la necesidad y práctica de la Administración de elaborar registros de personas, como herramienta para facilitar la prestación de los servicios y así, cumplir con el interés público asignado a cada entidad. La legalidad del tratamiento se verificará también respecto de las competencias -expresas o tácitas del órgano-, así como de su adecuación a la finalidad del tratamiento y la pertinencia de los datos que se transmiten. En cuanto a los datos sensibles, la doctrina coincide en la necesidad de contar con una autorización legal expresa, tanto para elaborar los bancos de datos como para determinar a quienes es posible transmitir la información -por ejemplo, los datos en materia de seguridad y criminalidad, o los datos médicos y sanitarios-.

- Es necesario contar con una autorización normativa o voluntaria, bien sea de los titulares y en especial de las instituciones proveedoras de información personal (documento de carácter convencional), para realizar el intercambio masivo de datos. En este sentido hay que

recalcar que no se está ante el supuesto de una solicitud pura y simple de acceso a información pública, sino de una herramienta tecnológica a través de la cual se realiza intercambio electrónicos de datos constante y de gran volumen, que involucra también la toma de medidas tecnológicas que resguarden la integridad de los datos y por ende, de los derechos de los ciudadanos a partir de estos.

- La arquitectura de la plataforma debe estar orientada a servicios, pero incorporando en su diseño medidas que permitan la efectiva protección de los datos de carácter personal. En este sentido, se recomienda por ejemplo, que los sistemas de información transmitan únicamente el o los datos requeridos en el marco de un modelo de datos, que disocie la información de una persona, de modo que la entidad o funcionario solicitante no tenga posibilidad de enterarse de otros datos sobre la persona que no fueron pedidos; además de que por el propio diseño de la estructura de datos, se evite que las reparticiones públicas se vean en la necesidad de almacenar esta información en sus propios bancos de información.
- También debe establecerse mecanismos de rendición de cuentas por parte de la Administración Pública, respecto de los distintos tratamientos que realizan las entidades del Sector Público -nunca

respecto de los datos personales, los cuales en muchos casos están cubiertos por el deber de confidencialidad-, en especial de los intercambios que se realizan el marco de la plataforma. También debe contemplarse medidas relativas a las facultades que ostentan los titulares de datos personales, en el ejercicio de su autodeterminación informativa, para conocer en detalle los sujetos que han intercambiado su información de carácter personal y para que finalidad -pero no sobre otros derechos como bloqueo, eliminación o modificación, lo que corresponderá a cada organismo proveedor de la información, pues la plataforma sólo juega su rol de intermediaria en los procesos-.

- A partir del deber jurídico de coordinación interadministrativa y de simplificación procedimental, se deriva una obligación de la Administración Pública de integrar electrónicamente sus procesos y servicios públicos comunes entre entidades, propendiendo a través del uso de la tecnología, a brindar de la forma más eficiente que esté a su alcance las prestaciones que ofrece a sus usuarios, sin ningún tipo de discriminación hacia ellos -lo que desde la perspectiva informática, se garantiza por la utilización de estándares abiertos-. Para llevar esta labor a cabo, se erigen hoy en día las Plataformas de

Interoperabilidad como la herramienta que más eficazmente permite el logro de la integración, incorporando por supuesto, mecanismos que aseguren la integridad de los sistemas y la privacidad de la información reservada, conforme a lo dicho en el punto anterior.

- Como una continuación de la integración de procesos y la búsqueda de mayor eficiencia en los servicios electrónicos de la Administración, se observa la posibilidad de interconectar la Plataforma de Interoperabilidad con los sistemas de ventanilla única de servicios, los cuales aseguran que el usuario entregue sólo una vez su información, se vincule a través de un único punto de acceso electrónico con la Administración sin requerir servicios en distintos portales de dependencias, entre otros beneficios.

B) De carácter organizativo:

- En lo que respecta a las labores de análisis y rediseño de procesos administrativos, en estas debe tenerse en consideración los siguientes criterios:
  - Verificar la pertinencia de las competencias asignadas a los distintos órganos de la Administración, así como su vinculación con los distintos trámites y servicios que se brindan.

- Valorar la eliminación o simplificación de pasos que no aporten un valor agregado en los procesos administrativos.
- Realizadas las tareas anteriores, examinar las distintas opciones tecnológicas que permitan la implementación y acoplamiento de los procesos rediseñados con la plataforma de interoperabilidad, para lo cual deberá formalizarse los respectivos acuerdos entre instituciones y dependencias, previo al inicio de operaciones de intercambio de datos entre cada ente y la infraestructura de interoperabilidad.
- Lo anterior también puede analizarse, desde la posibilidad de su realización de una forma sectorizada o incorporando servicios mediante fases graduales, en los que se suman entidades para integrarse con la plataforma paulatinamente, conforme las necesidades y servicios públicos se habiliten para su interconexión.

C) De seguridad de la información:

- La seguridad debe ser considerada desde la etapa de análisis y reformulación de procesos hasta en la propia operación y ejecución de la transmisión de los datos por la plataforma, resguardando la integridad, confidencialidad y disponibilidad de la información, así como previniendo los posibles riesgos y las acciones a tomar ante estos, para lo cual

- En materia de seguridad de la información para Plataformas de Interoperabilidad del Estado, juega un papel determinante la adopción de políticas de seguridad de la información en los distintos niveles -para toda la Administración Pública, para el funcionamiento de la plataforma y para los propios organismos individualmente considerados-, ordenadas jerárquicamente y coordinadas entre sí.
- La incorporación de firmas digitales o firmas electrónicas avanzadas, como mecanismos de seguridad de la información en el funcionamiento de Plataformas de Interoperabilidad para la Administración Pública, deberá realizarse teniendo presente el cumplimiento de los siguientes requisitos:
  - seleccionar únicamente los procesos administrativos sensibles y determinantes en los que se requiere la aplicación de esta tecnología, puesto que su aplicación indiscriminada puede conllevar problemas en términos de eficiencia técnica del sistema y del valor real que su incorporación aporta a la seguridad del sistema -por ejemplo, en actos en los que no se requiere necesariamente de un acto voluntario de un funcionario de la Administración-;



- las firmas a utilizar por funcionarios y órganos, deberán ser certificadas por prestadores de servicios de certificación acorde a las legislaciones nacionales;
- es imperativo utilizar mecanismos de fechado electrónico para garantizar el conocimiento del momento exacto en que se toman las decisiones administrativas de solicitar la información, así como las de remitir esta a través de la plataforma; y
- en caso de habilitar la emisión de actos administrativos automatizados y firmados electrónicamente, estos deberán ser regulados previamente y conforme a los instrumentos jurídicos que cada legislación establezca como válidos, siendo que en estas regulaciones se deberá prever también la posibilidad de que el sistema solicite por sí mismo información a través de la plataforma, para dar fundamento a la decisión que se emitirá.

D) De carácter jurídico-normativo y de gobernanza:

- El mecanismo jurídico idóneo para dotar de plena coercitividad y eficacia a al deber de coordinación interadministrativo y por ende, a las iniciativas de interoperabilidad en el ámbito estatal, lo es el dictado de una Ley en sentido formal, aprobada por los órganos legislativos correspondientes en

cada Estado y de acatamiento obligatorio para todas las entidades del Sector Público. Este instrumento legal debe establecer como mínimo:

- el deber de las distintas administraciones públicas, de incorporarse gradualmente en los distintos niveles de interoperación interadministrativa, según sus funciones y competencias, así como determinar lo correspondiente a las instituciones con distintos grados de autonomías, a las cuales se debe invitar a formar parte de los proyectos, establecer los límites y potencialidades de colaboración, respecto de la plataforma central de interoperabilidad.
- Determinar sanciones por responsabilidades administrativas personales de los jefes y responsables de TI en cada institución u organismo, multas y hasta medidas para congelar el presupuesto de las entidades que incumplan con el deber de interoperar; bien por inobservancia voluntaria, pasiva o hasta rebeldía para actuar conforme a las disposiciones de ese cuerpo legal,
- Para dotar de efectividad al sistema normativo que se desarrolle en materia de interoperabilidad, será indispensable contar con un órgano rector -el cual podría organizarse también en dos niveles, uno ejecutivo/gerencial y otro directivo/normativo-, que se guíe a partir de los valores de objetividad, transparencia e imparcialidad en la gestión

pública. Este órgano realizará las tareas de emisión de normatividad técnica en materia de interoperabilidad para el sector público, así como de administración tecnológica y administrativa de la Plataforma de Interoperabilidad, interviniendo al mínimo posible respecto de las decisiones que las entidades tomen en cuanto a la legalidad de la transmisión de los datos -para lo cual existen las instancias de la Administración en materia de Protección de Datos y fiscalización de la Gestión Pública, competentes para intervenir y sentar las responsabilidades en caso de que correspondiere-.

- Como se observa, para una exitosa aplicación de la interoperabilidad en el Sector Público, es de medular importancia la aprobación del marco legal de la interoperabilidad y del Gobierno Electrónico en general, leyes que obliguen a las administraciones a aplicar la interoperabilidad -paulatinamente como ya se indicó, pero de forma real y efectiva-, en un marco normativo que reconozca los derechos digitales de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con la Administración, que se base en la interoperabilidad y los estándares abiertos para garantizar el acceso sin discriminaciones injustificadas, que fomente la sociedad de la información impulsando políticas para acortar la brecha digital, la incorporación del sector productivo como colaborador en el desarrollo tecnológico de la

Administración y la participación democrática de los ciudadanos a través de mecanismos electrónicos. Para esto se considera esencial definir una estructura administrativa que asigne responsabilidades o de ser necesario cree los órganos/instituciones para que promuevan y ejecuten, de forma coordinada y eficiente, los objetivos y tareas mencionadas.

- Adicionalmente, a partir del marco legal de la interoperabilidad referido, corresponderá también definir vía reglamentaria los aspectos propios de la interoperabilidad técnica y semántica, coordinando acciones con los entes rectores en la materia, respetando siempre la aplicación de estándares abiertos y demás principios rectores de la interoperabilidad establecidos en la legislación, así como el reconocimiento a las normas constitucionales sobre derechos fundamentales y eficiencia en la Administración Pública.
- En la implementación y operación de la Plataforma de Interoperabilidad, se deberá respetar los derechos de propiedad intelectual respecto de las creaciones del intelecto que componen esta infraestructura y se relacionan con esta. Por lo anterior, deberá considerarse la tutela y compensación por la utilización, de obras y productos conforme a la legislación de cada país, como lo son: los derechos de autor respecto de las bases de datos, software -gestor de bases de datos y otras

aplicaciones para la interconexión, seguridad de la información, etc-; las patentes de invención, secretos industriales y otras formas de propiedad industrial del equipo tecnológico que constituye la estructura de interoperabilidad; así como la titularidad de personas físicas y jurídicas, respecto de datos o documentos que consten en los archivos y registros de las administraciones públicas.

- Finalmente, corresponde señalar que es el criterio personal que, para avanzar en el logro de los referidos niveles altos de interoperabilidad en el gobierno electrónico de países en desarrollo, como lo son Chile y Costa Rica, los Estados deben comprometerse política y administrativamente en la adopción de modelos o planes que permitan el avance continuo en esta materia, los cuales se incorporen decididamente en los planes estratégicos y de desarrollo de cada país; en especial por el alto valor agregado que para el mejoramiento de la gestión y servicios públicos implica la inversión tecnológica en interoperabilidad, por consiguiente también para la eficiencia del sector privado, al eliminar burocracia y ahorrar tiempo/recursos en su quehacer cotidiano.
- Los referidos modelos avanzados en materia de interoperabilidad, deben considerar las diversas etapas, procesos y actividades de interoperabilidad en los proyectos de gobierno electrónico; siendo para

estos factores de éxito contar con el respaldo político-administrativo de los respectivos gobiernos, así como la solidez técnica y jurídica suficiente, constituyendo estos un primer paso para alcanzar niveles altos de interoperabilidad; los cuales deben ser obligatoriamente acompañados con planes continuos y periódicos de la ejecución, seguimiento y evaluación del modelo inicial y sus propuestas.

Como punto final, quien escribe espera que este esfuerzo sirva de estímulo para que estudiantes futuros, bien de la Escuela de Derecho o de esta Maestría, pero en especial de otras áreas del conocimiento como las Ciencias de la Computación o de la Administración Pública, desarrollen sus proyectos de investigación completando o profundizando el enfoque jurídico aquí presentado y a su vez, conduzcan a mejorar el nivel de madurez de los procesos en los que se involucre la interoperabilidad en el marco del Gobierno Electrónico. Entre otras temáticas, algunas que se sugiere podrían indagarse con éxito son:

- Análisis administrativo de la Interoperabilidad en el Gobierno Electrónico: es posible desarrollar el análisis a partir de las Plataformas Integradas de Servicios Electrónicos para el Estado; considerando que tanto sus aspectos jurídicos como tecnológicos ya fueron analizados -en la presente investigación y en el libro

“Documentación Electrónica e Interoperabilidad de la Información”, de Sergio Ochoa y otros-.

- Interoperabilidad y derecho de acceso a la información pública: analizando las aristas jurídicas relacionadas con el tema de la Ley sobre Acceso a la Información Pública, la Ley de Protección de la Vida Privada y Datos Personales, así como las posibilidades y limitaciones que tiene la Administración para compartir y publicar la información que custodia, pero que cuyos titulares son ciudadanos y organizaciones.
- El derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración Pública: como un derecho fundamental que se complementa con el derecho a la protección de los datos personales y la vida privada.
- Open Government y Open Data: examinados desde las distintas perspectivas, en virtud de tratarse de las más recientes tendencias relacionadas con Gobierno Electrónico y gestión de la información de las administraciones públicas.
- Factores de éxito en proyectos de Gobierno Electrónico que involucren coordinación interadministrativa: tanto desde la perspectiva tecnológica como administrativa.

- Mecanismos de seguridad de la información para implementar en una Plataforma de Interoperabilidad: explorando la íntima relación de resguardar la integridad y confidencialidad de los datos, con los derechos fundamentales de los usuarios.
- Modelos de Interoperabilidad Avanzada para el Gobierno Electrónico: tanto desde las perspectivas técnica, semántica como administrativa; así como también el valioso aporte desde la situación de un Estado en particular.

— \* —



## BIBLIOGRAFÍA.

### ➤ Libros y Tesis:

1. Alfaro A., Rodrigo y otros. *Introducción al Gobierno Electrónico: Actores y Dimensiones*. Valparaíso, Chile : Ediciones Universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 2005.
2. Alfonso Velásquez, Olga. *La Interconexión de Redes de Telecomunicaciones*. Madrid, España : REUS, 2006.
3. Almuna Herrera, Esteban. Contenidos para repositorios de esquemas y metadatos – documentos electrónicos de servicios públicos. Memoria para optar por el Título de Ingeniero Civil en Computación, Departamento de Ciencias de la Computación, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile. Santiago, Chile : Universidad de Chile, 2007.
4. Apú Álvarez, Evelyn. *Interoperabilidad en el Gobierno Electrónico: Factores de éxito en los países de Chile y Costa Rica*. Proyecto de Aplicación para aprobación del Diploma en Gobierno Electrónico y Gestión Pública. Santiago, Chile : Instituto de Asuntos Públicos, Departamento de Gobierno y Gestión Pública, Universidad de Chile, 2009.
5. Bauzá, Marcelo. *Firma electrónica y entidades certificadoras*. En S. RIPPE; I. CREIMER y otros. *Comercio electrónico: Análisis Jurídico multidisciplinario*. Buenos Aires, Argentina : Editorial B de F, 2003.

6. Bauzá Martorell, Felio José. *Procedimiento administrativo electrónico*. Granada, España : Editorial Comares, 2002.
7. Barriuso Ruiz, Carlos. *Administración Electrónica*. Madrid, España : Editorial Dykinson, 2007.
8. Castro Bonilla, Alejandra. *Derecho de Autor y Nuevas Tecnologías*. San José, Costa Rica : EUNED, 2006.
9. Cerrillo i Martínez, Agustí. *Órganos Colegiados Electrónicos*. Navarra, España : Editorial Thomson- Aranzadi, 2006a:
  - 9.1. Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el papel de la administración electrónica en el futuro de Europa*. Bruselas, Bélgica : Comisión Europea, 2003.
10. Cerrillo i Martínez, Agustí y otro -Coord-. *La reutilización de la información del sector público*. Granada, España : Editorial Comares, 2006b.
11. Chirino Sánchez, Alfredo. *Autodeterminación Informativa y Estado de Derecho en la Sociedad Tecnológica*. San José, Costa Rica : CONAMAJ, 1997.
12. Cruz Rivero, Diego. *Eficacia formal y probatoria de la firma electrónica*. Madrid, España : Marcial Pons, 2006a.
13. Cruz Rivero, Diego. *La Firma Electrónica Reconocida*. Madrid, España : Colegios Notariales de España, JACARYAN S.A., 2006b.
14. Dromi, José Roberto. *Las Ecuaciones de los Contratos Públicos*, Primera Edición. Buenos Aires, Argentina : Editorial Ciudad Argentina, 2001.
15. Dromi, José Roberto. *Derecho Administrativo*, Décima Edición. Buenos Aires, Argentina : Editorial Ciudad Argentina, 2004.
16. Elmasri, Ramez y Navathe, Shamkant. *Fundamentals of Database Systems*, Tercera Edición. Estados Unidos : Addison-Wesley, 2000.

17. Esteve Pardo, José. *Autorregulación: Génesis y efectos*. Navarra, España : Editorial Aranzadi, 2002.
18. Fernández Vásquez, Emilio. *Diccionario de Derecho Público*, Primera Edición. Buenos Aires, Argentina : Editorial Astrea, 1981.
19. Fernández Salmerón, Manuel. *La cesión de datos personales en las administraciones públicas*. Barcelona, España : Agència Catalana de Protecció de Dades, 2004.
20. Gamero Casado, Eduardo y otro -Coord.-. *La Ley de Administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos*. Cizur Menor – Navarra, España : Editorial Aranzadi, 2008.
21. Gámez Acuña, Marco Vinicio. *Una valoración de las amenazas y propuesta para mejorar la seguridad de los depósitos de datos* , Tesis para optar al grado de Master Scientae en Computación. Cartago, Costa Rica : Departamento de Computación, ITCR (Instituto Tecnológico de Costa Rica), 2002.
22. García Más, Francisco J. *Comercio y Firma Electrónicos*. Valladolid, España : Editorial Lex Nova, 2004.
23. Hernández Rodríguez, Magally. *Fisuras, Desafíos y Mutaciones: Del Estado de Derecho y el Derecho Público*. San José, Costa Rica : Editorial UCR, 2007.
24. Hess Araya, Christian. *La Dimensión Jurídica del Software*. San José, Costa Rica : Investigaciones Jurídicas S.A., 2002.
  - 24.1. Carrascosa López, Valentín y otros. *El comercio informático*, publicado en “Ponencias del VI Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática”, publicación del comité organizador. Montevideo, 1998.

25. ITGI (IT Governance Institute). *COBIT 4.0*. Rolling Meadows, Illinois, Estados Unidos : ITGI, 2005.
26. Jijena Leiva, Renato. *Comercio Electrónico, Firma Digital y Derecho. Análisis de la Ley N° 19.799*. Santiago, Chile : Editorial Jurídica de Chile, 2002.
27. Lipszyc, Delia. *Derecho de Autor y Derechos Conexos*, Segunda Edición. París, Francia / Bogotá, Colombia / Buenos Aires, Argentina : Ediciones de UNESCO/CERLALC/Zavalía, 2005, p. 104.
28. Martínez Nadal, Apollonia. *Comercio Electrónico, Firma Digital y Autoridades de Certificación*. Madrid, España : Civitas, 1998.
29. Monsalve Moreno, Mauricio. *Métricas para la Interoperabilidad de la Información en el Gobierno Electrónico*. Memoria para optar al título de Ingeniero Civil en Computación. Santiago, Chile : Departamento de Ciencias de la Computación, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas - Universidad de Chile, 2006.
30. Montes de Oca, Faustino. *Gobierno Electrónico (Capítulo)*. En Monge, Ricardo y otro. *Costa Rica hacia la economía basada en el conocimiento*. San José, Costa Rica : Litografía e Imprenta LIL, 2002.
31. Moya García, Rodrigo. *El Procedimiento Administrativo Electrónico en Chile: Planteamiento de Consideraciones Jurídicas y Determinación de Bases para su Implementación*, Tesis para optar al Grado de Magíster en Derecho Público. Santiago, Chile : Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2007a.
32. Ochoa, Sergio y otros -editores-. *Documentación electrónica e interoperabilidad de la Información*. Santiago, Chile : Universidad de Chile, 2009.

33. Padilla, Miguel M. *Bancos de Datos y Acción de Hábeas Data*. Buenos Aires, Argentina : Abeledo-Perrot, 2001.
34. Palacio Hincapié, Juan Ángel. *La Contratación de Entidades Estatales*. Primera Edición. Medellín, Colombia : Librería Jurídica Sánchez, 1997.
35. Palomar Olmeda, Alberto. *La actividad administrativa efectuada por medios electrónicos*. Navarra, España : Editorial Thomson- Aranzadi, 2007.
36. Parker, Phillip M (Editor). *Interoperability: Webster's Timeline History, 1893-2007*. San Diego, California, Estados Unidos : ICON Group International, 2009.
37. Peres Useche, Marco (compilador). *Gobierno Digital: tendencias y desafíos*. Bogotá, Colombia : Universidad de Externado de Colombia, 2003.
38. Puccineli, Oscar. *Protección de datos de carácter personal*. Buenos Aires, Argentina : Editorial Astrea, 2004.
39. Rengifo García, Ernesto. *Propiedad Intelectual: El Moderno Derecho de Autor*, Segunda Edición. Bogotá, Colombia : Universidad de Externado de Colombia, 1997.
40. Rincón Cárdenas, Erick. *Manual de Derecho de Comercio Electrónico y de Internet*. Bogotá, Colombia : Centro Editorial Universidad del Rosario, 2006.
41. Rivera Urrutia, Eugenio. *Nueva economía, gobierno electrónico y reforma del Estado: Chile a la luz de la experiencia internacional*. Santiago, Chile : Editorial Universitaria – FLACSO – Chile, 2003.
42. Salas Ruiz, Francisco. *La utilización de software libre y estándares abiertos en la Construcción del Gobierno Electrónico*, Tesis para optar al Grado de Magíster en Derecho de la Informática y de las Telecomunicaciones. Santiago, Chile : Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2007a.

43. Salas Ruiz, Francisco. *La imparcialidad tecnológica informada*, Diapositivas presentadas en II Encuentro de Derecho y Tecnologías organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Santiago, Chile : Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2007b.
44. Sánchez de Diego Fernández de la Riva, Manuel -Coord.-. *El derecho de acceso a la información pública*. Madrid, España : C.E.R.S.A., 2008.
45. Saravia Morales, Andrés. *Un momento decisivo para el Gobierno Electrónico: El avance de las nuevas tecnologías en Europa y sus comparativas con América Latina*. Montevideo, Uruguay : Editorial AMF, 2006.
46. Serrano Pérez, María Mercedes. *El derecho fundamental a la protección de datos. Derecho español y comparado*. Madrid, España : Thomson-Civitas, 2003.
  - 46.1. Pérez Luño, Antonio Enrique. *El Derecho a la autodeterminación informativa*, presentado y publicado en IVAP. *II Anuario de Jornadas 1989-1990: Jornada de Estudio sobre “Protección de Datos y Derechos Fundamentales”*. Oñati, España : Servicio de Estudios IVAP, 1991.
47. Tarrés Vives, Marc. *Normas Técnicas y Ordenamiento Jurídico*. Valencia, España : Tirant Lo Blanch, 2003.
48. Valero Torrijos, Julián. *El régimen jurídico de la e-Administración*. Granada, España : Editorial Comares, 2004.

➤ **Artículos, documentos de trabajo y ponencias:**

1. Araya, Eduardo. *Modernización del Estado: Aspectos Conceptuales y Enfoques (Material de Clase)*. Diploma en Gobierno Electrónico y Gestión Pública, Instituto de Asuntos Públicos. Santiago, Chile : Universidad de Chile, 2009a.
  - 1.1. Caiden, Gerald. *Administrative Reforms Comes of Age*. New York, Estados Unidos : De Gruyter, 1991.
2. Araya, Eduardo y otro. *La nueva gestión pública y las reformas en la Administración Pública Chilena*, Pp.19-47; publicado en *Tékne*, jun. 2009, no.11. Barcelos, Portugal : Revista de Estudios Politécnicos, Instituto Politécnico do Cávado e do Ave, 2009b.
3. Carey y Cía Ltda - Abogados. *Informe de Competencias*, elaborado en el marco de la Consultoría C1/C2 Estudios Complementarios Jurídicos, contratada para el Programa Fortalecimiento de la Estrategia Digital de Chile. Santiago, Chile, 2007.
4. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe y otros). *Libro Blanco de Interoperabilidad de Gobierno Electrónico para América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile : CEPAL, 2007a.
5. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe y otros). *Modelo multi-dimensional de medición del gobierno electrónico para América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile : CEPAL, 2007b:
  - 5.1. Gil García y otro. *Integrating Conceptual Approaches to E- Government*, en M. Khosrow-Pour, *Encyclopedia of E-Commerce, E-Government and Mobile Commerce*. Hershey, PA : Idea Group Inc. 2006.
6. Chaves Darcia, Johnny. *La protección de la propiedad intelectual del software en Costa Rica: La protección de la propiedad intelectual del software en los tratados internacionales*, Pp. 115-128; publicado en *InterSedes: Revista de las*

*Sedes Regionales*, Volúmen III, Número 4 . San José, Costa Rica : Universidad de Costa Rica , 2002.

7. Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el papel de la administración electrónica en el futuro de Europa*. Bruselas, Bélgica : Comisión Europea, 2003.
8. Comité Ejecutivo de Gobierno Electrónico. *e-PING Estándares de Interoperabilidad de Gobierno Electrónico*. Brasilia, Brasil : Gobierno de Brasil, 2006.
9. Cordero Sanz, Carlos. *Derecho de acceso a la información y transparencia: herramientas necesarias para la democracia en una sociedad abierta*, Pp. 57-67, publicado en Sánchez de Diego Fernández de la Riva, Manuel -Coordinador-. *El derecho de acceso a la información pública*. Madrid, España : C.E.R.S.A., 2008.
10. Criado, J. Ignacio. Una aproximación al Gobierno electrónico desde la Interoperabilidad, conferencia dictada ante el Consejo Nicaragüense de Ciencia y Tecnología de la Vice Presidencia del Gobierno de Nicaragua, en Managua, Nicaragua, el 10 de junio del 2008.
11. Criado, J. Ignacio y otros. *Bases para una Estrategia Iberoamericana de Interoperabilidad*. Preparado por encargo del CLAD, para consideración de la XII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Buenos Aires, Argentina, 1º y 2 de julio de 2010.
12. Cumbre Europea de Interoperabilidad en la iAdministración. *Declaración de Interoperabilidad de Valencia*. Valencia, España : I Cumbre de Interoperabilidad en la iAdministración, 29 de diciembre de 2006.



13. Defensor del Pueblo Andaluz. *Guía para relacionarse con la Administración Electrónica*. Sevilla, España : Defensor del Pueblo Andaluz, 2009.
14. Delpiazzo, Carlos E. *Desafíos jurídicos relacionados al Gobierno Electrónico: con especial referencia a la Administración Electrónica*, exposición pronunciada en el “Seminario sobre Políticas públicas para el Gobierno Electrónico”, Montevideo, Uruguay, 23 de marzo de 2006.
15. Delpiazzo, Carlos E. Criterios para la Ponderación entre interoperabilidad y privacidad en las Administraciones Públicas, ponencia preparada para el “Seminario Regional para la protección de datos del CONSEJO Federal de Cultura y Educación”, Montevideo, Uruguay, del 1º al 4 de junio de 2010.
16. Divin Larraín, Felipe. *Time Stamping: el sellado de tiempo en nuestro derecho*. Pp. 75-88, publicado en Centro de Estudios de Derecho Informático. *Revista Chilena de Derecho Informático*, N° 6. Santiago, Chile : Centro de Estudios de Derecho Informático, Universidad de Chile. 2005.
17. European Comission. *European Interoperability Framework for Pan -European eGovernment Services*. Bruselas, Bélgica : Luxembourg, European Communities, 2004.
18. Finquelievich, Susana. *E-gobierno y E-política: hacia la aclaración de conceptos borrosos*, publicado en Finquelievich, Susana y otros. *E- política y e-gobierno en América Latina*. Buenos Aires, Argentina : LINKS A.C., 2005.
19. Gardais Ondarza, Gabriela. *El control de legalidad y la eficiencia y eficacia como principios jurídicos fiscalizables* . Pp. 323-341; publicado en *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*, N° 23 – 2002. Valparaíso, Chile : Ediciones Universitaria de Valparaíso, 2002.

20. Garrido, Romina y otra. *“Protección de datos personales e interoperabilidad en la acción del Estado”*, ponencia presentada en el Seminario Regional de Protección de Datos 2010, realizado en Montevideo, Uruguay, del 1º al 4 de junio de 2010.
21. Gregorio, Carlos G. *Protección de datos personales: Europa vs. Estados Unidos, todo un dilema para América Latina*. Pp. 299-325; publicado en Concha Cantú, Hugo y otros -Coordinadores-. *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*. México D.F., México : Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004.
22. Grupo Acción Digital. *Agenda Digital Chile 2004-2006: Te acerca al futuro*. Segunda Edición. Santiago, Chile : Secretaría Técnica Grupo Acción Digital, 2004.
23. Gutiérrez Castro, Rodrigo. *Consideraciones y recomendaciones en materia de tratamiento de datos personales por organismos públicos*. Pp. 47-55; publicado en *Chile y la protección de datos personales: ¿Están en crisis nuestros derechos fundamentales?*. Santiago, Chile : Ediciones Universidad Diego Portales, 2009.
24. Gutiérrez González, Patricio. *Plataforma Electrónica de Servicios del Estado de Chile*, presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 al 21 de octubre, 2005.
25. Gutiérrez González, Patricio. *La Auditoría y el Gobierno Electrónico*, conferencia presentada en Seminario “La Auditoría y el Gobierno Electrónico”, realizado en Santiago de Chile el 22 y 23 de junio, 2006.
26. Hernández-Mendible, Víctor. *El Derecho Administrativo en la Sociedad de la Información (reflexiones sobre el impacto de las*

- telecomunicaciones y la informática*). Ponencia presentada en el Seminario Iberoamericano de Derecho Administrativo . México D.F., México : Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2000.
27. Hernández-Mendible, Víctor. *La concesión de los servicios públicos y la concesión de las obras públicas*, publicado en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, Universidad Central de Venezuela, N° 113. Caracas, Venezuela : Universidad Central de Venezuela, 1999.
28. Hernández Orallo, Enrique. “*Seguridad y Privacidad en los Sistemas Informáticos*”, Pp. 11-31; publicado en *Manuales Formativos ACTA*, CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos), N° 31. Madrid, España: CEDRO, Marzo 2004.
29. Herrera Bravo, Rodolfo. *Algunas obras digitales y su protección jurídica*, publicado en *Revista de Asociación de Derecho e Informática*. Santiago, Chile : ADI Chile, 2001:
- 29.1. Ull Pont, Eugenio. *Protección jurídica de las bases de datos conforme a la Directiva 96/9/CEE del Parlamento Europeo y del Consejo, 11 de marzo de 1996*, ponencia presentada en el VI Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática. Montevideo, Uruguay, 1998.
30. Jiménez, Marco. *Interoperabilidad: Estándares aplicados en Costa Rica*, dispositivas para Seminario de Temas Archivísticos. San José, Costa Rica : Universidad de Costa Rica. 2010.
31. Jinesta Lobo, Ernesto. *Administraciones Públicas Electrónicas: Retos y Desafíos para su regulación en Iberoamérica*, publicado en *Desafíos del Derecho Administrativo Contemporáneo*. Caracas, Venezuela : Universidad Andrés Bello, 2009.

32. Lianza, Leandro. *Separata de Módulo sobre Seguridad de Redes y Criptografía*, Diploma de Gobierno Electrónico y Gestión Pública. Santiago, Chile : INAP, Universidad de Chile, 2009.
33. López, Andrea. *La Nueva Gestión Pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual*. Madrid, España : Dirección de Estudios e Información, Instituto Nacional de la Administración Pública, 2003.
34. López Medel, Macarena. *Protección Jurídica de las Bases de Datos*, Diapositivas de Clase, Maestría en Derecho de la Informática y de las Telecomunicaciones. Santiago, Chile : Universidad de Chile, 2009.
35. Magliona Markovicth, Claudio Paul. *Régimen Jurídico y Protección del Software*, preparado para el Curso Régimen Jurídico de la Propiedad Intelectual en el Derecho Informático y de las Telecomunicaciones, Magíster en Derecho de la Informática y las Telecomunicaciones, Santiago, Chile, 2008.
36. Mora, Adrián. *Informe Jurídico Modelo de Interoperabilidad para el Estado Costarricense (e-mig): Análisis Marco Normativo Actual*. San José, Costa Rica : División de Gobierno Digital, Instituto Costarricense de Electricidad, 2010.
37. Moya García, Rodrigo. *Informe sobre Tratamiento de Datos Personales por Organismos Públicos*, preparado como Minuta de Trabajo para la Superintendencia de Seguridad Social. Santiago, Chile, 2007b.
38. ONU (Organización de las Naciones Unidas). *Encuesta de Gobierno Electrónico 2010 (United Nations E-Government Survey 2010)*. Nueva York, Estados Unidos : Organización de las Naciones Unidas, 2010.
39. Poggi, Eduardo y otro. *Innovación al Servicio del Ciudadano: La Experiencia de la Administración Federal de Ingresos Públicos*, Pp. 28-51, publicado en Revista

- IR04 del Instituto AFIP, Número 04. Buenos Aires, Argentina : Instituto AFIP, 2008a.
40. Poggi, Eduardo y otros. *Más allá del E-government: La interoperabilidad y el Gobierno 2.0*. Ciudad de Panamá, Panamá : Goethals Consulting Corp., 2008b.
  41. Poggi, Eduardo. Introducción a la Interoperabilidad. Diapositivas de Clase demostrativa del Cursos sobre Interoperabilidad, Universidad de San Andrés, Buenos Aires, Argentina, 5 de diciembre, 2008c.
  42. Poggi, Eduardo. *Modelos de procesos interinstitucionales para brindar transparencia a la gestión y posibilitar la participación*. Capítulo de libro publicado en Gobierno de la República Argentina. *Interoperabilidad de la Información para el Gobierno Electrónico en la Administración Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros*, Gobierno de la República Argentina : Buenos Aires, Argentina. Pp. 439-482. Octubre, 2008d.
  43. Programa de Gobierno en Línea. *Marco de interoperabilidad para Gobierno en Línea*. Bogotá, Colombia : Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, República de Colombia, 2010.
  44. Proyecto de Reforma y Modernización del Estado. *Plataforma Integrada de Servicios Electrónicos del Estado*. Santiago, Chile : Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Gobierno de Chile, 2006.
  45. Orrego Olmedo, Karem. *La Propiedad Intelectual del Estado en Chile: Una Limitación al Dominio Público*, Pp. 155-166, publicado en Reyes Olmedo, Patricia -Coordinadora-. *Ciudadanas 2020: El Gobierno de la Información*. Santiago, Chile : ICDT-FIADI, 2011.
  46. Quintero, Rodrigo. *Separata de Módulo Componentes Éticos y Jurídicos*, Diploma de Gobierno Electrónico y Gestión Pública. Santiago, Chile : INAP, Universidad de Chile, 2009.

47. Quirós Camacho, Jenny. La protección de datos personales y el habeas data: Elementos para iniciar una discusión en Costa Rica. Publicado en Revista de Ciencias Jurídicas, enero-abril 2004. San José, Costa Rica : Colegio de Abogados – Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 2004.
48. Rajevic Mosler, Enrique. Protección de datos y transparencia en la administración pública chilena, Pp. 137-158; publicado en Reflexiones Sobre el Uso y Abuso de los Datos Personales en Chile. Santiago, Chile : Expansiva, Andros Impresores, 2011.
49. Reusser Monsálvez, Carlos. *La protección de los datos personales como derecho fundamental*, preparado para el Curso Garantías Fundamentales en la Era Tecnológica, Magíster en Derecho de la Informática y las Telecomunicaciones, Santiago, Chile, 2008.
  - 49.1. Dávora Rodríguez, Miguel A. *Manual de Derecho Informático*, Tercera Edición. Navarra, España : Editorial Aranzadi, Navarra, España, 2001
50. Rincón Cárdenas, Erick. *Gobierno Electrónico y el control del gasto público a través de nuevas tecnologías*. Pp. 120-155, publicado en Universidad del Rosario. *Revista Estudios Socio – Jurídicos*, julio-diciembre, año/volumen 5, N° 002. Bogotá, Colombia : Universidad del Rosario, 2003.
51. Robkin, Robert. A Short History of Interoperability. Ponencia presentada en el FDA-Continua-CIMIT Workshop, en Silver Spring, Maryland, Estados Unidos, 25 al 27 de enero, 2010.
52. Rodal, Eduardo. *Programa para el establecimiento del Gobierno Electrónico en América Latina y el Caribe (PEGE-LAC): conceptos, estrategias y aplicaciones que el Banco Interamericano de Desarrollo viene desarrollando en la región.*

Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Panamá, Panamá, 28 al 31 de octubre, 2003.

53. Rodríguez Yunta, Luis. *Bases de datos documentales: estructura y uso*; publicado en Maldonado, Ángeles -Coord.-. *La información especializada en Internet*. Madrid, España : CINDOC, 2001.
54. Saarenpää, Ahti. “*Europa y la Protección de Datos Personales*”. Publicado en Revista Chilena de Derecho Informático, N° 3. Santiago, Chile : Centro de Estudios en Derecho Informático, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 2003.
55. Saarenpää, Ahti. *Enfoques de la comprensión y aceptación de la protección de datos personales*, apartado primero de los apuntes de clase preparados para el Curso Ética en la red y responsabilidad por la actuación en el ambiente virtual, Magíster en Derecho de la Informática y las Telecomunicaciones, Santiago, Chile, 2010.
56. Secretaría Ejecutiva de Estrategia Digital. *Plataforma Integrada de Servicios Electrónicos del Estado PISEE – Chile 2007-2012*. Santiago, Chile : Ministerio de Economía, Gobierno de Chile, 2006.
57. Secretaría Ejecutiva de Estrategia Digital. *Estrategia Digital, Plan de Acción Digital 2008-2010*. Santiago, Chile : Ministerio de Economía, Gobierno de Chile, 2008.
58. Secretaría Ejecutiva de Estrategia Digital. *La Plataforma Integrada de Servicios Electrónicos del Estado en Chile*. Santiago, Chile : Ministerio de Economía, Gobierno de Chile, 2009.

59. Secretaría Ejecutiva de Estrategia Digital. *Plataforma Integrada de Servicios Electrónicos del Estado*. Santiago, Chile : Ministerio de Economía, Gobierno de Chile, 2010.
60. Secretaría Ejecutiva de Estrategia Digital. *Situación Actual de la Interoperabilidad de los Servicios Electrónicos del Estado - Marzo 2011*. Santiago, Chile : Ministerio de Economía, Gobierno de Chile, 2011.
61. Secretaría Técnica de Gobierno Digital. *Proyecto de Interoperabilidad del Estado Costarricense*, versión 1.2. San José, Costa Rica : Gobierno de Costa Rica, 2008.
62. Secretaría Técnica de Gobierno Digital. *Plan Maestro de Gobierno Digital 2011-2014*. San José, Costa Rica: Gobierno de Costa Rica, 2011.
63. Sepúlveda Toro, María Alejandra y otros. *Gobierno Electrónico en Chile 200-2005: Estado del Arte II*. Santiago, Chile : PRYME, 2006.
64. Schröder, Peter. *Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno*. México D.F., México : Fundación Friedrich Naumann, Oficina Regional - América Latina, 2001.
65. Valenti, Pablo y otros. *Manual.gov, estrategias del gobierno electrónico: la definición de un modelo de análisis y estudio de casos*. Washington D.C., Estados Unidos : Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.

➤ **Documentos en línea:**

1. Acero Martín, Fernando. “Interoperabilidad (I): Definiciones”, publicado en Kriptópolis (blog), 2009, <http://www.kriptopolis.org/interoperabilidad-1> (acceso febrero 08, 2011).



2. Alamillo, Ignacio y otro. “*La gestión electrónica de la identidad y de la firma electrónica en el intercambio electrónico de datos entre Administraciones Públicas*”. Publicado en Alfa Redi Revista de Derecho Informático, N° 121, agosto 2008. <http://www.alfa-redi.org/rdi-articulo.shtml?x=10736> (acceso diciembre 15, 2010).
3. Australian Government. “*Australian Government Information Interoperability Framework: Sharing information across boundaries*”. Australian Government, Department of Finance and Administration, Information Management Office, 2006, [http://www.finance.gov.au/publications/agimo/docs/Information\\_Interoperability\\_Framework.pdf](http://www.finance.gov.au/publications/agimo/docs/Information_Interoperability_Framework.pdf) (acceso noviembre 27, 2009).
4. Barros, Alejandro. “*Interoperabilidad: El santo grial del gobierno electrónico*”. Publicado en “el escritorio de Alejandro Barros” (blog), 2010, <http://www.alejandrobarrros.com/content/view/711725/Interoperabilidad-El-santo-grial-del-gobierno-electronico.html#content-top> (acceso enero 13, 2011).
5. Bencomo Yarine, Edel. “*Apuntes sobre el régimen legal de las bases de datos*”, Revista Informática Jurídica, 2006, [http://www.informatica-juridica.com/trabajos/Apuntes\\_sobre\\_el\\_regimen\\_legal\\_de\\_las\\_bases\\_de\\_datos.asp](http://www.informatica-juridica.com/trabajos/Apuntes_sobre_el_regimen_legal_de_las_bases_de_datos.asp) (acceso diciembre 13, 2010).
6. Cabinet Office. “*e-Government Interoperability Framework, Version 6.1*”. United Kingdom Crown, Cabinet Office, eGovernment Unit, 2005, [http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/253452/eGIF%20v6\\_1\(1\).pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/253452/eGIF%20v6_1(1).pdf) (acceso noviembre 27, 2009).
7. Casares, Claudio. “*Manual de SQL*”, 2008, <http://personal.lobocom.es/claudio/menu.htm> (acceso diciembre 13, 2010).

8. Delgado García, Ana María y otro. “*Hacia una nueva regulación de la Administración Electrónica: Especial referencia al ámbito tributario*”. Publicado en Alfa Redi Revista de Derecho Informático, N° 105, abril 2007. <http://www.alfa-redi.org/rdi-articulo.shtml?x=6504> (acceso diciembre 15, 2010).
9. diariopyme.com., punto de encuentro de emprendedores y empresarios. “*Nuestro objetivo es tener cien mil emprendedores digitales para el 2014*”, 2010, <http://www.diariopyme.com/2010/08/alfredo-barriga-secretaria-desarrollo-digital-ii-parte/> (acceso mayo 3, 2011).
10. Estándares Abiertos. “*Nuestro Manifiesto*”, 2006, [http://www.estandaresabiertos.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=24&Itemid=33](http://www.estandaresabiertos.org/index.php?option=com_content&task=view&id=24&Itemid=33) (acceso diciembre 13, 2010).
11. European Commission. “*Study on Interoperability at Local and Regional Level, Interoperability Study Final Version*”. European Commission, eGovernment Unit, DG Information Society and Media, 2006, <http://www.epractice.eu/files/media/media1306.pdf> (acceso noviembre 27, 2009).
12. Evans, Ernesto. “*Renuncia en Secretaría de Estrategia Digital: ¿qué pasó con la oferta de una revolución?*”. Publicado en el diario digital El Dínamo, del 02 de setiembre de 2011, <http://www.eldinamo.cl/blog/renuncia-en-secretaria-de-estrategia-digital-%C2%BFque-paso-con-la-oferta-de-una-revolucion/> (acceso setiembre 15, 2011).
13. Fernández Acevedo, Fernando J. “*El documento electrónico en el derecho civil chileno: Análisis de la Ley 19.799*”. Publicado en *Ius et Praxis*, vol.10, n° 2,

- 2004, P. 137-167. [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-00122004000200005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-00122004000200005&script=sci_arttext) (acceso diciembre 2, 2009).
14. Gobierno Digital. “*Avanza plan para conectar instituciones del Estado*”, noticias de Gobierno Digital Costa Rica, Agosto 2010, <http://www.gobiernofacil.go.cr/e-gob/gobiernodigital/noticias/index.htm> (acceso mayo 3, 2011).
  15. Hernández Díez, Carmen. “*Sistemas de Bases de Datos*”. Valladolid, España: Universidad de Valladolid, 2006. Disponible en el sitio web de la asignatura sobre Bases de Datos, impartido por la Profesora Mercedes Martínez, de la Universidad de Valladolid, ciclos lectivos de año 2010-2011. <http://www.infor.uva.es/~mercedes/docencia/bditig.html> (acceso diciembre 13, 2010).
  16. Martínez Usero, José Ángel. “*La utilización del Software Libre y de los Formatos Abiertos en la Administración Pública*”. Publicado en Alfa Redi Revista de Derecho Informático, N° 096, julio 2006. <http://www.alfa-redi.org/rdi-articulo.shtml?x=6504> (acceso diciembre 15, 2011).
  17. PuntoGov. *La interoperabilidad como objetivo*, entrevista a Francisco García Morán, Director General de Informática de la Comisión Europea. Publicado en revista electrónica Punto Gov, setiembre 2008, <http://www.puntogov.com/Nota.asp?nrc=2238&nprt=1> (acceso diciembre 14, 2010).
  18. Quesada, Rodolfo. “*Ciudadanos: Los Mensajeros del Estado*”, publicado en Blog Efiqucia, 2009. <http://efiquicia.roqz.net/2009/09/16/ciudadanos-los-mensajeros-del-estado/> (acceso diciembre 2, 2009).
  19. Ticona Luna, René R. “*Tendencia Peruana al Procedimiento Administrativo vía Internet*”. Publicado en Alfa Redi Revista de Derecho

Informático, N° 109, agosto 2007. <http://www.alfa-redi.org/rdi-articulo.shtml?x=9462> (acceso diciembre 15, 2011).

20. Ticona Luna, René R. “*Derecho Ciudadano de Acceso a Servicios Públicos Electrónicos Seguros en el Nuevo Reglamento Peruano de la Ley de Firmas y Certificados Digitales*”. Publicado en Alfa Redi Revista de Derecho Informático, N° 123, octubre 2008. <http://www.alfa-redi.org/rdi-articulo.shtml?x=11097> (acceso diciembre 15, 2011).
21. TRAZACOMEX, Comercio Exterior & Negocios Internacionales. “*Chile avanza en e-government con la implementación de la ventanilla única*”, 2010. <http://www.trazacomex.cl/home/chile-avanza-en-e-government-con-la-implementacion-de-la-ventanilla-unica/tecnologia/> (acceso mayo 3, 2011).

#### ➤ **Legislación y normas:**

1. Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*. San José, Costa Rica: Organización de Estados Americanos, 1969.
2. Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas. *Declaración Universal de Derechos Humanos*. París, Francia: Organización de Naciones Unidas, 1948.
3. Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas. *Pacto de Derechos Civiles y Políticos*. Nueva York, Estados Unidos: Organización de Naciones Unidas, 1966.
4. Asamblea Legislativa de Costa Rica. *Ley N° 6227, Ley General de la Administración Pública*. San José, Costa Rica: Diario Oficial La Gaceta, 1978.

5. Asamblea Legislativa de Costa Rica. *Ley N° 6683, Ley de Derechos de Autor y Derechos Conexos*. San José, Costa Rica: Diario Oficial La Gaceta, 1982.
6. Asamblea Legislativa de Costa Rica. *Ley N° 7975, Ley de Información No Divulgada*. San José, Costa Rica: Diario Oficial La Gaceta, 2000.
7. Asamblea Legislativa de Costa Rica. *Ley N° 8220, Ley de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos*. San José, Costa Rica: Diario Oficial La Gaceta, 2002.
8. Asamblea Legislativa de Costa Rica. *Ley N° 8454, Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos*. San José, Costa Rica: Diario Oficial La Gaceta, 2005.
9. Asamblea Legislativa de Costa Rica. *Ley N° 8508, Código Procesal Contencioso-Administrativo*. San José, Costa Rica: Diario Oficial La Gaceta, 2006.
10. Asamblea Legislativa de Costa Rica. *Proyecto de Ley Expediente N° 16.679, Ley de Protección de la Persona frente al Tratamiento de sus Datos Personales*. San José, Costa Rica: Diario Oficial La Gaceta, 2007.
11. Asamblea Nacional Constituyente de la República de Costa Rica. *Constitución Política de la República de Costa Rica*. San José, Costa Rica, 1949.
12. CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo). *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*, aprobada en la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Pucón, Chile, 2007.
13. CNUDMI (Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional). *Ley Modelo de la CNUDMI sobre Comercio Electrónico*. Nueva York, Estados Unidos: Organización de las Naciones Unidas, 1996.

14. CNUDMI (Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional). *Ley Modelo de la CNUDMI sobre Firma Electrónica*. Nueva York, Estados Unidos: Organización de las Naciones Unidas, 2001.
15. Congreso Nacional de Chile. *Ley 17.336, Ley de Propiedad Intelectual*. Santiago, Chile: Diario Oficial, 1970.
16. Congreso Nacional de Chile. *Ley 19.039, Ley de Propiedad Industrial*. Santiago, Chile: Diario Oficial, 1991.
17. Congreso Nacional de Chile. *Ley 19.628, sobre Protección de la Vida Privada o Protección de Datos de Carácter Personal*. Santiago, Chile: Diario Oficial, 1999.
18. Congreso Nacional de Chile. *Ley 18.575, Ley Orgánica Constitucional de Bases para la Administración del Estado*. Santiago, Chile: Diario Oficial, 2000.
19. Congreso Nacional de Chile. *Ley 19.799, Ley sobre Documentos Electrónicos, Firma Electrónica y Servicios de Certificación de dicha Firma*. Santiago, Chile: Diario Oficial, 2002.
20. Congreso Nacional de Chile. *Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado*. Santiago, Chile: Diario Oficial, 2003.
21. Congreso Nacional de Chile. *Ley N° 18.834, Estatuto Administrativo*. Santiago, Chile: Diario Oficial, 2005.
22. Congreso Nacional de Chile. *Ley N° 20.285, Ley sobre Acceso a la Información Pública*. Santiago, Chile: Diario Oficial, 2008.
23. Junta de Gobierno de la República de Chile. *Constitución Política de la República de Chile*. Santiago, Chile: 1980.
24. Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. *Decreto N° 181, Reglamento de la Ley 19.799, Ley sobre Documentos Electrónicos, Firma*

*Electrónica y Servicios de Certificación de dicha Firma.* Santiago, Chile : Diario Oficial, 2002.

25. Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. *Decreto N° 271 del 2008, Reglamento sobre la inscripción de esquemas documentales en el repositorio del administrador de esquemas y metadatos para los órganos de la Administración del Estado.* Santiago, Chile : Diario Oficial, 2008.
26. OMC (Organización Mundial del Comercio). *Acuerdo Sobre Los Aspectos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio.* Marrakech, Marruecos, abril de 1994.
27. OMPI (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual). *Tratado de la OMPI sobre Derecho de Autor.* Ginebra, Suiza, diciembre de 1996.
28. Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. *Directiva 95/46/CE, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos,* de fecha 24 de octubre de 1995. Bruselas, Bélgica: Diario Oficial de la Unión Europea, 1995.
29. Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. *Directiva 96/9/CE, sobre la protección jurídica de las bases de datos,* de fecha 11 de marzo de 1996. Bruselas, Bélgica: Diario Oficial de la Unión Europea, 1996.
30. Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. *Decisión 2004/387/E, relativa a la prestación interoperable de servicios paneuropeos de administración electrónica al sector público, las empresas y los ciudadanos,* de fecha 21 de abril de 2004. Bruselas, Bélgica: Diario Oficial de la Unión Europea, 2004.
31. Presidencia de la República y Ministerio de Ciencia y Tecnología. *Decreto Ejecutivo N° 33018, Reglamento a la Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos.* San José, Costa Rica: Diario Oficial La Gaceta, 2006.

32. Presidencia de la República y otros. *Decreto Ejecutivo N° 35776-PLAN-G-J, Promoción del Modelo de Interoperabilidad en el Sector Público*. San José, Costa Rica: Diario Oficial La Gaceta, 2010.
33. SEGPRES (Ministerio Secretaría General de la Presidencia). *Decreto Fuerza de Ley N° 1, Código Civil de la República de Chile*. Santiago, Chile: Diario Oficial, 2000.
34. SEGPRES (Ministerio Secretaría General de la Presidencia). *Instructivo Presidencial N° 005-2001, Imparte Instrucciones para el Desarrollo del Gobierno Electrónico*. Santiago, Chile: Diario Oficial, 2001.
35. SEGPRES (Ministerio Secretaría General de la Presidencia). *Decreto Supremo N° 77, Norma Técnica sobre Eficiencia de las Comunicaciones Electrónicas entre Órganos de la Administración del Estado y entre estos y los Ciudadanos*. Santiago, Chile: Diario Oficial, 2004a.
36. SEGPRES (Ministerio Secretaría General de la Presidencia). *Decreto Supremo N° 81, Norma Técnica para los Órganos de la Administración del Estado sobre Interoperabilidad de Documentos Electrónicos*. Santiago, Chile: Diario Oficial, 2004b.
37. SEGPRES (Ministerio Secretaría General de la Presidencia). *Decreto Supremo N° 83, Norma Técnica para los órganos de la Administración del Estado sobre seguridad y confidencialidad de los documentos electrónicos*. Santiago, Chile: Diario Oficial, 2004c.
38. SEGPRES (Ministerio Secretaría General de la Presidencia). *Decreto Fuerza de Ley N° 1, Ley del Sistema de Salud*. Santiago, Chile: Diario Oficial, 2005.
39. SEGPRES (Ministerio Secretaría General de la Presidencia). *Decreto Supremo N° 93, Norma Técnica para la adopción de medidas destinadas a minimizar los efectos perjudiciales de los mensajes electrónicos masivos no solicitados*



*recibidos en las casillas electrónicas de los órganos de la Administración del Estado y de sus funcionarios.* Santiago, Chile: Diario Oficial, 2006a.

40. SEGPRES (Ministerio Secretaría General de la Presidencia). *Decreto Supremo N° 100, Norma Técnica para el desarrollo de Sitios Web de los órganos de la Administración del Estado.* Santiago, Chile: Diario Oficial, 2006b.
41. Unión de Berna. *Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas.* Berna, Suiza, setiembre de 1886.
42. Unión de París. *Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial.* París, Francia, marzo de 1883.
43. Unión Europea. *Versión Consolidada del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea,* última publicación de fecha 30 de marzo de 2010. Bruselas, Bélgica: Diario Oficial de la Unión Europea, 2010.

➤ **Jurisprudencia y precedentes administrativos:**

1. Consejo de Estado de la República de Colombia, Sección Tercera. *Providencia de 19 de abril de 2007, Expediente 2003-00266.* Bogotá, Colombia, 2007.
2. Consejo de Estado de la República de Colombia, Sección Primera. *Sentencia del 13 de mayo de 2010, Expediente 2005-00507-01(AP).* Bogotá, Colombia, 2010.
3. Contraloría General de la República de Chile. *Dictamen 36536 del 07 de octubre de 1998.* Santiago, Chile, 1998.
4. Contraloría General de la República de Chile. *Dictamen N° 21077 del 05 de mayo de 2006.* Santiago, Chile, 2006.

5. Procuraduría General de la República de Costa Rica. *Dictamen N° C-145-2009 del 25 de mayo de 2009*. San José, Costa Rica, 2009.
6. Procuraduría General de la República de Costa Rica. *Dictamen N° C-155-2010 del 04 de agosto de 2010*. San José, Costa Rica, 2010a.
7. Procuraduría General de la República de Costa Rica. *Opinión Jurídica N° OJ-103-2010 del 13 de diciembre de 2010*. San José, Costa Rica, 2010b.
8. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. *Voto 887-93*. San José, Costa Rica, 1993.
9. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. *Voto 5802-99*. San José, Costa Rica, 1999a.
10. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. *Voto 6481-99*. San José, Costa Rica, 1999b.
11. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. *Voto 8996-02*. San José, Costa Rica, 2002.
12. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. *Voto 6177-04*. San José, Costa Rica, 2004.
13. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. *Voto 15063-2005*. San José, Costa Rica, 2005.
14. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. *Voto 1033-06*. San José, Costa Rica, 2006a.
15. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. *Voto 1240-06*. San José, Costa Rica, 2006b.
16. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. *Voto 5685-06*. San José, Costa Rica, 2006c.
17. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. *Voto 3354-07*. San José, Costa Rica, 2007a.

18. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. *Voto 6195-07*. San José, Costa Rica, 2007b.
19. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. *Voto 8866-07*. San José, Costa Rica, 2007c.
20. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. *Voto 10335-07*. San José, Costa Rica, 2007d.
21. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. *Voto 17324-07*. San José, Costa Rica, 2007e.
22. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. *Voto 10019-08*. San José, Costa Rica, 2008a.
23. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. *Voto 15601-08*. San José, Costa Rica, 2008b.
24. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. *Voto 15967-08*. San José, Costa Rica, 2008c.
25. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. *Voto 18444-08*. San José, Costa Rica, 2008d.
26. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. *Voto 910-09*. San José, Costa Rica, 2009a.
27. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. *Voto 5735-09*. San José, Costa Rica, 2009b.
28. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. *Voto 14709-09*. San José, Costa Rica, 2009c.
29. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. *Voto 15183-09*. San José, Costa Rica, 2009d.
30. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. *Voto 8782-10*. San José, Costa Rica, 2010a.

31. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. *Voto 8783-10*. San José, Costa Rica, 2010b.
32. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. *Voto 9071-10*. San José, Costa Rica, 2010c.
33. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. *Voto 5268-11*. San José, Costa Rica, 2011a.
34. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. *Voto 7818-2011*. San José, Costa Rica, 2011b.
35. Tribunal Constitucional Alemán. *Sentencia del 15 de setiembre de 1983*. Karlsruhe, Alemania, 1983.

## **ANEXOS**

### **ENTREVISTAS REALIZADAS**

**ENTREVISTAS APLICADAS A COLABORADORES INVOLUCRADOS CON LOS PROYECTOS DE PLATAFORMAS INTEGRADAS DE SERVICIOS PÚBLICOS ELECTRÓNICOS Y GOBIERNO ELECTRÓNICO, EN CHILE Y COSTA RICA.**

- Sr. Patricio Gutiérrez González, al momento de la entrevista ocupaba la posición de Coordinador General Proyecto de Plataforma PISEE, Estrategia Digital del Gobierno de Chile, Ministerio de Economía; Asesor Externo, Proyecto de Interoperabilidad del Estado Costarricense, Secretaría Técnica de Gobierno Digital de Costa Rica.
- Sr. Eduardo Araya Fernández, al momento de la entrevista ocupaba el cargo de Coordinador del Área de Plataforma Tecnológica e Innovación, Secretaría Técnica de Gobierno Digital de Costa Rica.
- Sr. Adrián Mora Sánchez, Coordinador del Área Legal, Secretaría Técnica de Gobierno Digital de Costa Rica.

**Universidad de Chile**

**Facultad de Derecho**

**Magíster en Derecho de la Informática y las Telecomunicaciones.**

**Tesis para optar al Título de Magíster:** INTEROPERABILIDAD EN EL GOBIERNO ELECTRÓNICO: ASPECTOS JURÍDICOS A CONSIDERAR EN EL DESARROLLO DE PROYECTOS INTEGRADOS DE SERVICIOS ELECTRÓNICOS.

**Estudiante:** César Sánchez Badilla.

**Profesor Guía:** Dr. Jens Hardings Perl.

### **Pauta de Entrevista**

Fecha y Hora:

Jueves 13 de mayo de 2010, a las 09:00 a.m.

Dirección:

Avenida Libertador Bernardo O'Higgins 1449 Torre 2, Piso 11 - Santiago, Chile.

Teléfonos y correo electrónico:

(56-2) 473 3770 / 473 3797

pgutierrez@economia.cl

Datos sobre el entrevistado:

Institución: Ministerio de Economía. La Estrategia Digital del Gobierno de Chile.

Nombre del entrevistado: Patricio Gutiérrez González.

Posición que ocupa: Coordinador General.

#### Explicación sobre el propósito y alcance del estudio:

El propósito del estudio es el análisis de los aspectos jurídicos de la interoperabilidad, en el marco de un proyecto de servicios electrónicos integrados para la Administración Pública. En cuanto al alcance, este estudio se limita al caso de la Plataforma Integrada de Servicios Electrónicos de la Estrategia Digital de Chile (iniciativa que ya está en marcha) y su relación con el ordenamiento jurídico chileno, aprovechando además, para realizar un diagnóstico de la aplicabilidad jurídica que la implementación de un proyecto como este podría tener en una iniciativa de índole similar para la Administración Pública de Costa Rica.

#### Preguntas relacionadas con la organización.

¿Cómo está estructurada la Estrategia Digital de Chile?

R/ En Chile los temas de Gobierno Electrónico, alineación de tecnologías de la información en la empresa y marco normativo se desarrollaban por instituciones separadas hasta el 2008, pues entre los años 2001 al 2007, debido al Instructivo Presidencial del Gobierno Electrónico existía un área dentro del Proyecto Reforma y Modernización del Estado que coordinaba el tema de Gobierno Electrónico. Paralelamente, en la Subsecretaría de Economía había una División de Tecnologías de Información que veía el ámbito de Tecnologías de Información en empresas y en personas no en el Sector Público. En el 2008 estas dos áreas se juntan en la Secretaría Ejecutiva de Estrategia Digital, con un rol de Coordinación General.



En el Gobierno del Presidente Lagos, el arreglo institucional para abordar los temas digitales fue a través de la designación de un CIO (el Subsecretario de Economía). En el gobierno de la Presidenta Bachellet, se crea un Comité de Ministros para el Desarrollo Digital, el cual es presidido por el Ministro de Economía, por lo que su Secretaría Ejecutiva también radica en este Ministerio.

A partir del cambio de Gobierno en este 2010, se hace un giro en la Secretaría, denominándose ahora Secretaría de Desarrollo Digital, dejando aquellos temas relacionados con acceso a la tecnología en manos de la Subtel y conservando en la Secretaría lo vinculado al desarrollo de contenidos.

¿Cuáles son los proyectos que está desarrollando actualmente la Estrategia Digital de Chile?

R/ Los proyectos actualmente en desarrollo son:

Transparencia en Gobierno Electrónico: los proyectos son: Un Rut Un Trámite, ChileClic 2.0, Buscador de Transparencia, Chileclic Negocios, Guía WEB 3.0, Indicador de Calidad WEB.

Digitalización de Empresas: los proyectos en desarrollo son: Soluciones Digitales para el mundo rural, desarrollo de centros de emprendimiento

para microempresarios, Observatorio TIC y Fortalecimiento Portal EducarChile.

En el caso del proyecto “Un Rut, un Trámite”, es un proyecto de Interoperabilidad, que se transmite comunicacionalmente a través de ese nombre, pues en Chile el Rut es absolutamente necesario para todo, convirtiéndose en la llave de acceso a cualquier trámite, tanto con el Sector Público como con el Privado.

El proyecto ChileClic 2.0, es la versión más participativa y algunas otras innovaciones que tienen que ver con Telefonía Móvil.

El Buscador de Transparencia, es básicamente la implementación de un buscador que facilita el acceso a información de transparencia activa que proveen todos los servicios públicos a través de sus sitios web.

Chileclic Negocios, es un buscador específico, dentro de Chileclic, que lo que busca es generar resultados especializados en el ámbito del emprendimiento de las empresas.

La Guía WEB 3.0, lo que busca es desarrollar un conjunto de recomendaciones hacia la confección de sitios Web por parte del Estado.

El Indicador de Calidad WEB, busca hacer una evaluación de cómo aquellas instituciones que prestan servicios a la ciudadanía a través de Internet son atendidas, La idea es realizar evaluaciones por sectores,

tales como Salud, Eléctrico, Agua Potable, etc., generando Feedback para que vayan mejorando.

A partir de este año 2010, con el cambio de Gobierno se ha redirigido los esfuerzos en especial al fortalecimiento del área de negocios y productividad, para fomentar la participación empresarial en su vinculación con las tecnologías de información y comunicación.

¿Existe algún equipo de trabajo dedicado exclusivamente al tema de Interoperabilidad?

R/ Sí, al menos 3 personas que se dedican full time más una consultora que apoya el proceso de implementación del proyecto de Interoperabilidad con unas 3 a 4 personas debido a que se está en fase de operación desde el primero de julio del 2009, más un prestador de servicios de housing de las máquinas, pero si uno suma todos los recursos hay mucho más dinero invertido e involucrado en el proyecto.

#### Preguntas relacionadas con la Interoperabilidad en el Gobierno Electrónico.

- ¿Cuál es la situación actual y la evolución reciente de la Interoperabilidad en el Gobierno Electrónico de Chile?

R/ La situación actual es la siguiente, desde junio del 2009 a esta fecha, 40 trámites simplificados, orientados a la ciudadanía están operando en el contexto de la Plataforma de Interoperabilidad de Servicios

Electrónicos del Estado, esperando llegar a 300 trámites al finalizar el año 2014. Las próximas instituciones que se están analizando son el Ministerio de Planificación, la Dirección General de Aeronáutica Civil, el Ministerio de Bienes Nacionales, la Presidencia, la Comisión Nacional de Riesgos, SERNATUR, CONADI, entre otras. Lo que queremos también es ampliar el número de instituciones para agilizar no solamente los trámites de ciudadanos sino también los de empresas.

¿Cuál ha sido la evolución de este tema?, básicamente es la siguiente: desde hace unos 10 años atrás, que las instituciones públicas están intercambiando información no interoperando. ¿Por qué hago la distinción entre intercambio e interoperación?, pues cuando estamos interoperando estamos aplicando reglas a nivel del negocio, a diferencia del intercambio de información que podía existir entre instituciones públicas, que en algunos casos también era posible realizarlo en línea a nivel de consulta, copias incrementales de los registros, etc. La lógica ahora es interoperar considerando como parte del proceso, no como parte de un intercambio de información, sino para hacerse cargo de la interoperación del Estado, motivados por la Ley de base de los procedimientos administrativos, que entre otras obligaciones, está la de trabajar juntos interoperando, entregándole derechos al ciudadano para que no le exijan información que ya esté en poder del Estado.

La idea final es que exista una institucionalidad que se haga cargo de la operación de esta interoperación de manera tal que no hayan arreglos entre las instituciones, sino que todas las operaciones se realicen con la

plataforma, la cual chequeará previamente que se cumplan las condiciones para utilizarla, definiendo cuales son las características para que esta información pueda ser entregada. En resumen, el proyecto ha constado de tres partes, una asociada al componente tecnológico propiamente tal, la cual ya está implementada, una segunda que tiene que ver con la Interoperabilidad Semántica, la cual dice relación con comunicarse en un mismo idioma y la última, al arreglo institucional necesario para poder administrar las relaciones o los requisitos que se deben dar para que una institución pueda interactuar con otra.

- ¿Se han dado experiencias de Interoperabilidad en el Gobierno Electrónico de Chile?, ¿Cuáles?

R/ Sí, te voy a enviar después el listado de los 40 trámites simplificados de manera de ver los ejemplos.

- ¿Existen elementos que afectan el desarrollo de la Interoperabilidad en el Gobierno Electrónico de Chile? ¿Cuáles?

R/ Sí, varios, primero todavía y por muchos años va a ver mucha influencia de la burocracia Weberiana que hace que históricamente tenga poder en la medida que maneja una especie de monopolio dentro de esta. Ese monopolio básicamente se traduce en la información que maneja, independiente de la normativa existente, lamentablemente algunas instituciones tienen una disposición no muy buena para interoperar y cuando se quiere innovar hay cierto resguardo, entonces

una complicación es el esquema actual de arreglo del Estado y que no lo vamos a cambiar por lo menos en el corto plazo

Por otra parte, diría que hay un tema de definición semántica, a que me refiero, efectivamente podemos poner de acuerdo a 3 instituciones para que interoperen, podemos incluso ponerles una plataforma tecnológica, pero a la hora que conversen, si es que no hay ese arreglo semántico previo, como por ejemplo el Rut, la comunicación no se puede dar, igual la inexistencia de ese arreglo semántico es una complicación.

Otra complicación puede estar en la medida en que no haya conocimiento técnico por parte de las organizaciones para hacerse cargo de un proyecto de esta naturaleza, que sin bien no ocupa elementos de última generación en temas tecnológicos, pero si requiere de un conocimiento más elevado y en la medida que no exista esta experticia simplemente es una complicación llegar a puerto con estos proyectos.

Finalmente, un factor que afecta el desarrollo en materia de interoperabilidad en el Gobierno de Chile lo es la débil institucionalidad, pues si bien se hacen grandes esfuerzos para involucrar a los servicios, no existe una obligatoriedad para integrarse en los procesos ni tampoco un amarre que les impida salirse de la iniciativa ante el surgimiento de obstáculos tecnológicos, políticos o administrativos.

- ¿Han formulado retos en materia de interoperabilidad para la estrategia de Gobierno Electrónico de Chile? ¿Cuáles?

R/ Sí, nosotros definimos originalmente en el 2006, que serían 35 trámites los que se iban a unificar y a abordar, siendo lo que ya hoy está puesto en producción. La meta próxima es incorporar 80 instituciones y 300 trámites para el año 2014, los cuales sean cuantificables según un indicador de horas persona en ahorro para los servicios.

- ¿Cuáles son los principales factores de éxito en el tema de Interoperabilidad que se han considerado en proyectos y estrategias de Gobierno Electrónico?

R/

1 - Uno muy importante tiene que ver con la voluntad política de realizar un proyecto de esta naturaleza, este es un elemento necesario que esté presente, puesto que si no hay voluntad política de las instituciones para alinearse con el proyecto, es difícil lograr que esto suceda, o sea, hay que tener un campeón político que esté dispuesto a prestarte el apoyo, a ir avanzando en un proyecto de esta naturaleza.

2 - Otro factor de éxito es que estén definidos los estándares semánticos y metadatos, de manera que no se cree un problema al minuto de tener que entrar a interoperar y así no haya mayores cuestionamientos.

3 - Es de gran importancia que exista el conocimiento suficiente a nivel técnico en los servicios y entes participantes para entrar a interoperar, de modo que cuando los jefes deban tomar las decisiones para incorporarse al proyecto sean bien asesorados sobre la relevancia de la

decisión y cómo debe realizarse tecnológica y administrativamente la interoperación.

4 - Se requiere también contar con amplia inversión para los proyectos, apoyada y financiada centralmente por el Estado, considerando el modo en que sea posible involucrar al sector privado.

5 - Otro aspecto clave lo es la experiencia técnica de parte de los proveedores de los servicios tecnológicos, asegurarse de que estos conozcan de que se trata la interoperabilidad para que se logre efectivamente los objetivos.

Preguntas relacionadas con los Aspectos Jurídicos de la Interoperabilidad en el Gobierno Electrónico, con énfasis en la Plataforma Integrada de Servicios Electrónicos del Estado (en adelante PISEE) de la Estrategia Digital de Chile.

a) ¿Qué impulsó el desarrollo de la PISEE de Chile?

R/ El Proyecto de Plataforma de Interoperabilidad se fundamentó en la Ley de Bases de la Administración del Estado y en la aprobación de la Ley de Procedimiento Administrativo.

b) ¿Cuáles son los principales retos y perspectivas futuras de la PISEE?

R/

1 - Fortalecer la institucionalidad del Proyecto, de forma que tenga mayor obligatoriedad para los servicios y entes del Gobierno.



2 - Dotar de sostenibilidad económica a la plataforma, contando con los recursos financieros necesarios para su funcionamiento y mantenimiento en el tiempo.

c) ¿Cuáles son los principales obstáculos con los que se han topado en el desarrollo de la PISEE?

R/

1 - Incumplimiento de los convenios pactados con los servicios para su integración la plataforma.

2 - Ingreso de nuevas instituciones en la plataforma, mecanismos para acercar a estos al proyecto por medio de la divulgación de los beneficios que pueden alcanzarse.

d) Durante el desarrollo de la PISEE, ¿cuáles considera son los aspectos jurídicos más relevantes y los más complejos que se relacionan con el proyecto?

R/

1 - La definición de las competencias de los servicios en el intercambio de información, cuando una institución es proveedora de la información debe conocer que datos está autorizada a intercambiar sobre los ciudadanos, cuales no, a quién y a qué otros servicios se los puede facilitar.

2 - Las instituciones requieren de coordinar según sean sus competencias para intercambiar información, esto es complicado cuando

cada una desea hacerlo a su modo, es por esto que se requiere de los convenios para interoperar.

**Universidad de Chile**

**Facultad de Derecho**

**Magíster en Derecho de la Informática y las Telecomunicaciones.**

**Tesis para optar al Título de Magíster:** INTEROPERABILIDAD EN EL GOBIERNO ELECTRÓNICO: ASPECTOS JURÍDICOS A CONSIDERAR EN EL DESARROLLO DE PROYECTOS INTEGRADOS DE SERVICIOS ELECTRÓNICOS.

**Estudiante:** César Sánchez Badilla.

**Profesor Guía:** Dr. Jens Hardings Perl.

### **Pauta de Entrevista**

Fecha y Hora:

Jueves 13 de mayo de 2010; al ser las 9:00 a.m.

Dirección:

Avenida Libertador Bernardo O'Higgins 1449 Torre 2, Piso 11 - Santiago, Chile.

Teléfonos y correo electrónico:

(56-2) 473 3770 / 473 3797

pgutierrez@economia.cl

Datos sobre el entrevistado:

Institución: Secretaría Técnica Gobierno Digital de Costa Rica.

Nombre del entrevistado: Patricio Gutiérrez González.

Posición que ocupa: Asesor Externo.

Explicación sobre el propósito y alcance del estudio:

El propósito del estudio es el análisis de los aspectos jurídicos de la interoperabilidad, en el marco de un proyecto de servicios electrónicos integrados para la Administración Pública. En cuanto al alcance, este estudio se limita al caso de la Plataforma Integrada de Servicios Electrónicos de la Estrategia Digital de Chile (iniciativa que ya está en marcha) y su relación con el ordenamiento jurídico chileno, aprovechando además, para realizar un diagnóstico de la aplicabilidad jurídica que la implementación de un proyecto como este podría tener en una iniciativa de índole similar para la

Administración Pública de Costa Rica.

Preguntas relacionadas con la organización

1. ¿Qué opinión tiene de la estructura y ubicación dentro del Estado de Costa Rica de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital?

R/ Me parece que la ubicación actual de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital en el ICE para lo administrativo y financiero, bajo la rectoría y coordinación política de la Presidenta de la República está muy bien, puesto que no carecerá de recursos para desarrollar las iniciativas, mientras que contará con el respaldo directo de la presidencia. Ejemplo de esto es el caso de Mer Link, en el cual el ICE contribuyó para la

inversión inicial, colaborando en el avance del proyecto y obteniendo un retorno posterior. Es definitivo además lo provechoso de que la Presidenta se haga cargo de fijar las prioridades en lo relativo a Gobierno Electrónico, pues se podría contar con más apoyo político en la búsqueda de lograr mayores resultados.

2. ¿Cuál es su opinión sobre el desarrollo observado en materia de Gobierno Electrónico en Costa Rica?

R/ Un aspecto positivo lo es la buena disposición de las insituciones para incorporarse en los procesos de tecnología, pero hace falta integrar al sector privado. Es importante acercar la inversión nacional y extranjera en el campo de tecnologías a los proyectos del Gobierno Electrónico, así como permitir que el sector privado se beneficie de los desarrollos tecnológicos que el Estado promueva, tal como se refleja del actual interés que para la señora Presidenta tiene el proyecto de inscirpción de empresas, par conseguir que Costa Rica suba en los ranking internacionales de productividad y emprendedurismo.

#### Preguntas relacionadas con la Interoperabilidad en el Gobierno Electrónico

¿Cuál es su opinión sobre los proyectos de interoperabilidad de e-mig y la plataforma BIS de la Secretaria Técnica de Gobierno Digital?

R/ Son buenos proyectos, que promueven el desarrollo de las demás iniciativas. Como indiqué, es clave incorporar al sector privado y darle

sostenibilidad financiera al proyecto, de modo que se pueda mantener en el tiempo. También es de relevancia conocer las opciones de hardware y software con que se cuentan en el país, no necesariamente en el extranjero, pues estas serán las que estarán más a la mano, económica y tecnológicamente para el desarrollo del proyecto. Por ahora se observa muy buena disposición de las instituciones para integrarse en la interoperación, pero es importante abrir la posibilidad de incluir más instituciones en el equipo de trabajo de interoperabilidad, así como buscar mecanismos para que las instituciones se vean obligadas a continuar y no se salgan del proyecto ante los primeros obstáculos que surjan.

¿Cuáles son los principales obstáculos con los que se han topado en el desarrollo del modelo e-mig y la plataforma BIS?

R/Los temas jurídicos, en cuanto al tratamiento de los datos personales, las competencias y coordinación entre instituciones y la adecuación de las normativas internas de cada una de estas. Hace falta normatividad a nivel legal y de decretos, que permita el avance más rápido de los proyectos.

Otra limitante es la sostenibilidad económica de los proyectos a mediano y largo plazo.

¿Cuáles son los principales retos y perspectivas futuras del modelo e-mig y la plataforma BIS?

R/ Que la mayor cantidad de instituciones se integren lo más pronto, de modo que se pueda incluir la mayor cantidad de trámites del sector público en la plataforma. Además, se requiere buscar los mecanismos administrativos y jurídicos adecuados para acercar a las entidades públicas al proyecto y poder retenerlas en este, aun cuando surjan obstáculos y diferencias de criterio entre instituciones -en especial cuando se trate de instituciones proveedoras principales de información, como el TSE, Poder Judicial, la CCSS, entre otras-.

Preguntas relacionadas con los Aspectos Jurídicos de la Interoperabilidad en el Gobierno Electrónico, con énfasis en proyectos de plataforma integrada de servicios electrónicos para la Administración Pública.

- ¿Cuáles considera son los aspectos jurídicos más relevantes y los más complejos con los que se han enfrentado hasta ahora en los proyectos del e-mig y la plataforma BIS?

R/ En primera instancia tenemos la definición de las competencias para intercambiar datos entre instituciones, qué información es posible autorizar su transmisión y mediante qué mecanismos, siempre tratando de proteger la información sensible de los ciudadanos. También se tiene los convenios de coordinación entre las instituciones con la plataforma, para que la relación entre las entidades no cause una interferencia entre las competencias de los organismos públicos. Además es notable la falta de normatividad legal sobre el tema, que impide mayores avances en los

proyectos, los hace lentos por ser tan formal el proceso de aprobación y modificación de la legislación, por lo que se requieren mecanismos legales con más agilidad para desarrollar esta iniciativa, como son los decretos.

- ¿Se consideraron en la definición de los proyectos del modelo e-mig y la plataforma BIS, las temáticas de tratamiento de datos personales (derecho a la vida privada) y coordinación competencial entre organismos públicos? Si así fue, ¿cuáles fueron las medidas y determinaciones contempladas respecto a estos temas?

R/ Si claro que se contemplaron. Las medidas a tomar consisten en avanzar en el desarrollo del proyecto conforme a la legislación actual, contemplando previsiones en caso de aprobarse la legislación propuesta al Poder Legislativo sobre protección de datos personales, así como utilizar mecanismos regulatorios más ágiles como son los decretos utilizados hasta ahora y la posibilidad de convenios de intercambio con la plataforma.



**Universidad de Chile**

**Facultad de Derecho**

**Magíster en Derecho de la Informática y las Telecomunicaciones.**

**Tesis para optar al Título de Magíster:** INTEROPERABILIDAD EN EL GOBIERNO ELECTRÓNICO: ASPECTOS JURÍDICOS A CONSIDERAR EN EL DESARROLLO DE PROYECTOS INTEGRADOS DE SERVICIOS ELECTRÓNICOS.

**Estudiante:** César Sánchez Badilla.

**Profesor Guía:** Dr. Jens Hardings Perl.

### **Pauta de Entrevista**

Fecha y Hora:

Al ser las 10:30 a.m. del martes 29 de junio de 2010.

Dirección:

Oficina ubicada dentro del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), en Sabana Norte, San José - Costa Rica.

Teléfonos y correo electrónico:

(506) 2256 1500 / 2256 1559

eduardo.araya@gobierno-digital.go.cr

Datos sobre el entrevistado:

Institución: Secretaría Técnica de Gobierno Digital de Costa Rica.

Nombre del entrevistado: Eduardo Araya Fernández.

Posición que ocupa: Coordinador área de Plataforma Tecnológica e Innovación.

Explicación sobre el propósito y alcance del estudio:

El propósito del estudio es el análisis de los aspectos jurídicos de la interoperabilidad, en el marco de un proyecto de servicios electrónicos integrados para la Administración Pública. En cuanto al alcance, este estudio se limita al caso de la Plataforma Integrada de Servicios Electrónicos de la Estrategia Digital de Chile (iniciativa que ya está en marcha) y su relación con el ordenamiento jurídico chileno, aprovechando además, para realizar un diagnóstico de la aplicabilidad jurídica que la implementación de un proyecto como este podría tener en una iniciativa de índole similar para la Administración Pública de Costa Rica.

Preguntas relacionadas con la organización

1. ¿Cuál es la estructura de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital?

R/ Con respecto a la estructura organizacional, la Secretaría en estos momentos está dentro del ICE, pero es como el brazo financiero y estratégico, no obstante se continua con una instancia superior que es el Comité Interministerial, encargado de dictar los proyectos y políticas que en materia de gobierno digital deberá ejecutar la Secretaría. Además, con el nuevo gobierno se depende de forma directa de la Presidenta de la República en cuanto a decisiones políticas.

Entonces, tenemos al ICE como brazo político que apoya financieramente el proyecto y que ha permitido el desarrollo de proyectos dentro de la Secretaría.

Está la señora Alicia Avendaño como Directora y hacia abajo, existen tres áreas en las que trabajamos, una es el área de Plataforma Tecnológica e Innovación, otra es el área de Inclusión Digital y otra es el área de Proyectos u Oficina de Proyectos.

Por ejemplo, yo tengo la de Plataforma Tecnológica e Innovación y es aquí donde estamos planteando proyectos como el de Interoperabilidad, Monitoreo del quehacer del Gobierno Digital. Además, dentro del Proceso de Innovación queremos tener una línea de investigación en Software Libre y tendencias del mercado en Gobierno Digital y la parte de plataformas de aprendizaje, para ello queremos vincularnos con el sector académico, por lo que el Ex-Rector de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA), Olman Segura Bonilla, mostró interés en la iniciativa, para que la UNA entre en este esquema; esperamos se mantenga esta situación con la nueva administración de la señora Sandra León Coto en la Universidad.

También, el área de Cierre de Brecha o Inclusión Digital, se encarga de proyectos que tienen que ver con muchos de los lineamientos que la CEPAL y la Cumbre de la Sociedad de la Información han puesto para cada país.

2. ¿Cuáles son los proyectos que está desarrollando actualmente la Secretaría Técnica de Gobierno Digital?

R/ En estos momentos los dos proyectos que son claves dentro del quehacer de la Secretaría es el proyecto de Compras del Estado Costarricense y el proyecto de Interoperabilidad.

En el caso del primer proyecto, ya se está desarrollando y se hizo un convenio de gobierno a gobierno con Corea, lográndose una donación del software que soporta el modelo coreano de compras, que ha sido catalogado a nivel mundial como el número uno. Esto le daría a Costa Rica un posicionamiento tal, como uno de los mejores modelos de compras a nivel de Latinoamérica, este es un modelo cero papel y con accesos multimedios. Ello significa, que el proyecto incorpora una parte clave de Interoperabilidad, en el cual las personas no tendrán que ir de institución a institución a buscar certificaciones sino que el mismo sistema hará las conexiones con los respectivos sistemas y los aportará en el expediente digital; como por ejemplo, la certificación de estar al día con los pagos de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), en el cual el proveedor no tendrá que ir a buscar este documento, a este proyecto se le ha denominado Merc Link, de mercado en línea.

En el caso del otro proyecto, el de Interoperabilidad, estamos llevando a cabo las primeras sesiones de trabajo con las principales instituciones y el señor Patricio Gutiérrez González, Coordinador General de la Estrategia Digital del Gobierno de Chile, nos va a apoyar en desarrollar la estrategia y todo lo que tiene que ver con estándares, datos, metadatos y la parte del Sistema Operativo Administrativo y la plataforma tecnológica, a su vez crear los estándares y redactar los decretos que se crean convenientes para lograr normalizar toda la gestión de datos e información y el intercambio entre las instituciones.

Es importante indicar que en el caso del proyecto de Interoperabilidad, una agencia de Estados Unidos nos está financiando el estudio de factibilidad para tener un estado actual o estudio de factibilidad de una intranet para el estado costarricense, que soporte tecnológicamente esta interoperabilidad. Este estudio abarcará las principales instituciones del Estado y sus agencias, caso de Hacienda, Educación, Salud, Banca, Municipalidades, con ello estaríamos estableciendo la estrategia gradual que nos permite disponer de una intranet de Gobierno.

Además, en el caso de que si se están considerando reformas legales a los procedimientos administrativos para estandarizar, cuando se vayan estableciendo los servicios a incluir dentro del proyecto se tendrá que analizar esa parte legal que significa mejorar los procesos; por ejemplo, en el caso del de Compras del Estado, en estos momentos se analiza la parte legal y su impacto del nuevo modelo y se sabe que habrá que hacer algunas modificaciones, pero a nivel de Reglamento, esto para no entrar en aspecto de leyes que se estancaría dentro de la Asamblea Legislativa y atrasa cualquier proyecto.

3. ¿Existe algún equipo de trabajo dedicado exclusivamente al tema de Interoperabilidad?

R/ Correcto, existe un Comité de Trabajo en el que están las instituciones proveedoras de información que te comente anteriormente y a este equipo es al que va a asesorar el señor Patricio Gutiérrez González. El deberá apoyar la estrategia que se desarrollará, el papel del señor Gutiérrez González será fundamental, con el fin de agilizar el

rol de esta Comisión y las Subcomisiones, a nivel más operativo, que se deberán de crear para aspectos de normalización, legal, tecnológico y de reforma de procesos.

En sí, si existe un grupo de trabajo, en la Secretaría tenemos la persona que será el líder técnico, yo entro como un líder más estratégico, el señor Gutiérrez González como un asesor y los gerentes técnicos de estas instituciones como miembros de la Comisión Principal, de aquí tenemos que bajar a comisiones de trabajo.

De conformidad con lo indicado y a partir de la promulgación del Decreto Ejecutivo N° 35776, en el que se aprobó la Promoción del Modelo de Interoperabilidad en el Sector Público, se creó el Equipo Interinstitucional de Interoperabilidad, que se encargará de regir la aprobación de normas y principios en la materia para la Administración Pública, a partir de las labores que realicen los subgrupos mencionados. De igual manera, se encargó a otro equipo de trabajo el análisis del mercado y de las soluciones tecnológicas disponibles en el país, para el desarrollo de la plataforma de interoperabilidad.

#### Preguntas relacionadas con la Interoperabilidad en el Gobierno Electrónico

¿Cuál es la situación actual y la evolución reciente de la Interoperabilidad en el Gobierno Electrónico de Costa Rica?

R/ El tema de Interoperabilidad en su concepto teórico y todo el esfuerzo tecnológico que ello representa, es hasta ahora que lo estamos enfrentando en forma integral, todo lo que te comenté es lo que estamos

haciendo en este campo, esa es nuestra situación, es decir una Comisión, un equipo de trabajo, un plan de acción. Habrá resultados de corto plazo, porque Mer-Link permitirá que el sistema interopere con instituciones tales como Hacienda, DigePymes, CCSS, Registro Público, a donde irá a traer información propia del proveedor para que se genere ese expediente digital único del proveedor, dentro de su proceso de relación con el Estado. Esperamos que Mer-Link comience a interoperar con las empresas y entre las instituciones y órganos de la Administración Pública, el próximo mes de agosto.

¿Se han dado experiencias de la Interoperabilidad en el Gobierno Electrónico de Costa Rica? ¿Cuáles?

R/ Hoy por hoy, es posible identificar algunas experiencias a pequeña escala, como las siguientes:

- Radiográfica Costarricense S.A. (RACSA) y el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), tienen una herramienta basada en Sistemas Operativos Administrativos, una se llama Informática, es una plataforma tecnológica que permitirá la Interoperabilidad entre las instituciones, ellos la han utilizado a lo interno de las instituciones, nosotros estamos analizando esta solución tecnológica, lo que podría llevar a hacer un convenio con ellos y utilizar esta plataforma para llevar a cabo la Interoperabilidad a nivel de todo el estado, con lo que estaríamos ganando tiempo y recursos con respecto a la selección de las herramientas que soportará toda la estrategia o normativa de Interoperabilidad que se defina.

- La plataforma de Mer-Link ya se encuentra funcionando y estamos nada más afinando detalles técnicos y logísticos, para que entre abiertamente en interoperación con los proveedores y la Administración Pública.
- Existe un centro de datos de extranjeros, que interopera entre Migración y el Banco de Costa Rica, lo que les permite a los ciudadanos de otras nacionalidades identificarse para realizar algún trámite bancario y aparecerá la información de su condición migratoria validando su presencia y status en el país, lo que aporte mejores servicios para estos clientes y mayor seguridad para el Banco.
- En los próximos meses comenzará a trabajar el proyecto de inscripción de empresas, el cual, por pedido expreso de la Presidenta de la República, se lanzará como piloto del modelo y la plataforma de interoperabilidad definidos en el Decreto Ejecutivo que ya te mencioné, en busca de reducir al mínimo los pasos y el tiempo de duración para crear una empresa y ponerla en marcha en Costa Rica.

¿Existen elementos que afectan el desarrollo de la Interoperabilidad en el Gobierno Electrónico de Costa Rica? ¿Cuáles?

R/ Pienso que en Costa Rica existe una actitud positiva hacia la Interoperabilidad, es decir, las instituciones están deseosas de que con el liderazgo de la Secretaría se pueda establecer toda una estrategia que permita esa interoperabilidad. Es decir, esa barrera de que las instituciones quieren mantenerse a nivel feudal en la gestión de datos no se está dando, entonces en ese sentido ya ganamos tiempo. Tal vez el



problema que se pueda presentar es cuando entremos en todo lo que tenga que ver con el uso, acceso e intercambio de información que puede ser definida como privada, aquí entran varias leyes, sobre privacidad de los datos que habría que analizar y esperar que no impidan el desarrollo de la estrategia, pero bueno, ahí están los abogados con visión que tendrán que buscar los mecanismos, para que la Interoperabilidad de información, datos y sistemas se den, sin que el ciudadano sienta que está perdiendo la privacidad de información.

¿Han formulado retos en materia de interoperabilidad para la estrategia de Gobierno Electrónico de Costa Rica? ¿Cuáles?

R/ Bueno, los retos están dentro de los objetivos del mismo proyecto y que a su vez sirva como la base de implementación de leyes que existen sobre simplificación de trámites y que nunca han podido ser operacionalizados, porque el Estado no tiene ni la tecnología ni los procesos adecuados para ello.

Entonces, como te dije, el reto es simplificar y hacer más eficientes los servicios que el Estado le brinda al ciudadano, pero esto hay que irlo haciendo por partes y en el caso nuestro estamos empezando con los servicios que se dan dentro de las Compras del Estado, o bien para la inscripción de una empresa, por lo que continuaremos con el reto de mapear e integrar muchos de los servicios que el ciudadano hace con el Estado, llegando incluso a los Gobiernos Locales, esos son los retos, pero debemos mapear muy bien todos esos servicios y saber cuáles impactan más al ciudadano para implementarlos.

Adicionalmente, otro reto que se enfrenta hoy en día es el de lograr la coordinación de esfuerzos entre los órganos e instituciones de la Administración Pública, puesto que a la fecha no se ha llegado a una fase en la que los grandes proveedores de información se sientan amenazados por la plataforma; para esto es muy importante saber que se cuenta con el apoyo político de la Presidencia de la República para impulsar todos los esfuerzos en la materia.

¿Cuáles son los principales factores de éxito en el tema de Interoperabilidad que se han considerado en proyectos y estrategias de Gobierno Electrónico?

R/ Bueno, un factor crítico de éxito, obviamente, es la participación de las instituciones, bueno eso ya lo tenemos, existe un interés de las instituciones en que se implemente una solución en ese sentido, hay otros factores, como la creación de un modelo normalizado de datos y metadatos y el apoyo político para que vía decreto se obliguen a las instituciones a someterse a los lineamientos de Interoperabilidad que se determinen. *Como ya indiqué antes, es una gran base para las iniciativas en la materia, contar con el apoyo político y el compromiso de la Presidencia en ir hacia adelante con este tema.*

También, podríamos decir que este proyecto es costoso y que se requiere de recursos iniciales para desarrollar toda esa plataforma que se requiere.

El apoyo político y financiero es fundamental, de lo contrario se pueden sacar normas, estándares, políticas y todo lo que sea, pero si las

instituciones no establecen criterios para su aplicación y su uso no ganamos nada.

Bueno y como un último factor crítico de éxito, está garantizar la continuidad y sostenibilidad de la participación de las instituciones y la asignación de los recursos humanos que así lo requiera el proyecto.

¿Cuál es el rol que la interoperabilidad juega en proyectos de sistemas integrados de información?

R/ El rol de la interoperabilidad en estos proyectos es simplemente fundamental, no se puede concebir la operación de sistemas integrados de intercambio de información entre servicios públicos sin pensar en la interoperabilidad entre los distintos sistemas que solicitan y proveen los datos.

¿Qué factores impulsan el nacimiento y desarrollo de los proyectos de interoperabilidad en Costa Rica (modelo e-mig y plataforma BIS)?

R/ Ante el interés público y político de impulsar procesos de gobierno electrónico en Costa Rica, el impulso principal para llevar adelante los proyectos por parte de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital, lo da el descubrir que en el país existe disponible una base tecnológica que permite la interoperación entre servicios que brindan distintos órganos de la Administración. Esta base tecnológica que se ha consolidado se refiere a la posibilidad de establecer un centro de datos, un bus de

interoperabilidad (plataforma de intercambio principal) y contar con conectividad constante entre estos recursos.

¿Cuántas instituciones se encuentran integradas en la plataforma BIS a esta fecha?

R/ A la fecha se encuentran incorporadas las instituciones que se señalan en el Decreto Ejecutivo, que son siete -sin contar a la Secretaría-.

¿Cuáles son los principales retos y perspectivas futuras del modelo e-mig y la plataforma BIS?

R/ El principal reto es uno sólo: implementar y consolidar la plataforma de interoperabilidad. Para esto se ha trabajado en los estudios y análisis correspondientes en las cuatro áreas o pilares de la interoperabilidad: tecnológica, semántica, procesos y legalidad. La puesta en marcha oficial de la plataforma será el proyecto piloto de inscripción de empresas, que te indiqué con anterioridad.

¿Cuáles son los principales obstáculos con los que se han topado en el desarrollo del modelo e-mig y la plataforma BIS?

R/ El principal obstáculo que se ha enfrentado es la consecución de recursos financieros, puesto que el costo de la plataforma ronda los \$5 millones de dólares, lo cual se ha dificultado con la crisis financiera

mundial.

En relación con el modelo e-mig y la plataforma BIS, ¿qué estándares técnicos, modelos de datos y tipo de arquitectura se considera utilizar en el desarrollo de estos proyectos para viabilizar la interoperabilidad entre los órganos de la Administración Pública?

R/ Conforme a lo establecido en el Decreto Ejecutivo que te mencioné, los estándares técnicos y la arquitectura responden a un modelo web service, inspirado en la filosofía SOA; trabajando con una plataforma que funciona como mensajero entre los requerimientos y bases de datos de los órganos e instituciones involucrados.

Preguntas relacionadas con los Aspectos Jurídicos de la Interoperabilidad en el Gobierno Electrónico, con énfasis en proyectos de plataforma integrada de servicios electrónicos para la Administración Pública.

- ¿Cuáles considera son los aspectos jurídicos más relevantes y los más complejos con los que se han enfrentado hasta ahora en los proyectos del e-mig y la plataforma BIS?

R/ En cuanto a los aspectos jurídicos, honestamente no hemos tenido problemas hasta el momento, más bien contamos con normas como la Ley de Simplificación de Trámites al Ciudadano, que impulsan la puesta en marcha de la plataforma de interoperabilidad. De igual forma, se requirió de la promulgación de un Decreto Ejecutivo que da un marco

jurídico de arranque al proyecto. Ahora bien, hay temas jurídicos delicados como la coordinación de las instituciones, que está autorizada a mostrar cada una y de que modo las leyes y reglamentos especiales de cada uno puedan entorpecer el desarrollo del proyecto, esto en especial relacionado con otro aspecto como lo es la intimidad de la información de las personas.

- ¿Se consideraron en la definición de los proyectos del modelo e-mig y la plataforma BIS, las temáticas de tratamiento de datos personales (derecho a la vida privada) y coordinación competencial entre organismos públicos? Si así fue, ¿cuáles fueron las medidas y determinaciones contempladas respecto a estos temas?

R/ Si se consideraron. A la fecha se encuentra en etapa de análisis los estudios realizados en materia legal, observando las leyes existentes, los reglamentos de cada institución y las normas que habrá que crear o modificar.

#### Comentario adicional

Es importante que en materia jurídica no sólo se aborden las leyes, sino que se realice una propuesta que permita a los órganos del Estado y del Sector Público en general, que en un futuro sea algo “natural” entrar en la interoperabilidad con el resto de órganos, como una necesidad más que una obligación.

**Universidad de Chile**

**Facultad de Derecho**

**Magíster en Derecho de la Informática y las Telecomunicaciones.**

**Tesis para optar al Título de Magíster:** INTEROPERABILIDAD EN EL GOBIERNO ELECTRÓNICO: ASPECTOS JURÍDICOS A CONSIDERAR EN EL DESARROLLO DE PROYECTOS INTEGRADOS DE SERVICIOS ELECTRÓNICOS.

**Estudiante:** César Sánchez Badilla.

**Profesor Guía:** Dr. Jens Hardings Perl.

### **Pauta de Entrevista**

#### Fecha y Hora:

Al ser las 09:00 a.m. del miércoles 14 de julio de 2010

#### Dirección:

Oficina ubicada dentro del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), en Sabana Norte, San José - Costa Rica.

#### Teléfonos y correo electrónico:

(506) 2256 1500 / 2256 1559

amora@gobierno-digital.go.cr

#### Datos sobre el entrevistado:

Institución: Secretaría Técnica de Gobierno Digital de Costa Rica.

Nombre del entrevistado: Adrián Mora Sánchez.

Posición que ocupa: Coordinador del Área Legal.

Explicación sobre el propósito y alcance del estudio:

El propósito del estudio es el análisis de los aspectos jurídicos de la interoperabilidad, en el marco de un proyecto de servicios electrónicos integrados para la Administración Pública. En cuanto al alcance, este estudio se limita al caso de la Plataforma Integrada de Servicios Electrónicos de la Estrategia Digital de Chile (iniciativa que ya está en marcha) y su relación con el ordenamiento jurídico chileno, aprovechando además, para realizar un diagnóstico de la aplicabilidad jurídica que la implementación de un proyecto como este podría tener en una iniciativa de índole similar para la Administración Pública de Costa Rica.

Preguntas relacionadas con los Aspectos Jurídicos de la Interoperabilidad en el Gobierno Electrónico, con énfasis en proyectos de plataforma integrada de servicios electrónicos para la Administración Pública.

¿Cuál es la finalidad pública y los derechos fundamentales de los ciudadanos que se comprenden en los proyectos de interoperabilidad -el e-mig y la plataforma BIS-?

R/ Desde el análisis jurídico para el establecimiento de un marco de interoperabilidad en el Estado costarricense, se han visualizado dos perspectivas o dos pilares a nivel de derechos fundamentales, con el objetivo final de establecer un balance, un equilibrio entre esos dos pilares fundamentales, los cuales son:



- La parte de los derechos, los cuales están relacionados con el tema de gobierno electrónico y gobierno digital, entre los cuales están: el derecho a relacionarse electrónicamente del ciudadano con el Estado, el derecho de petición y a nivel macro; el tema de eficiencia y eficacia del Estado y; la coordinación, la cual viene a ser un derecho fundamental del ciudadano de contar con una Administración Pública eficiente, eficaz y coordinada.
- Por otro lado, está la parte de autodeterminación informativa, la cual a nivel macro se ha definido como el tema de protección de datos, la categorización de datos, la definición de los tipos de datos que pueden ser cedidos o transferidos o accedidos por las instituciones, dando a conocer cuáles van a ser los mecanismos entre las instituciones públicas para poder transferir esos datos a nivel jurídico, por ejemplo, si va a ser por medio de un convenio, decreto, debido a que es importante establecer entre las diferentes instituciones como se va a convenir para transferir los datos y cuáles serán las reglas para la transferencia o el acceso de los datos. Por ello, se va a tratar de establecer dentro del estudio jurídico que está en proceso, cuales son las reglas puntuales que deben obedecer las instituciones, las políticas en sí para transferir un tipo de dato, es decir, información que previamente fue catalogada como sensible, de tal manera que haya un equilibrio o balance a nivel de derechos fundamentales.

¿Se consideraron en la definición de los proyectos del modelo e-mig y la plataforma BIS, las temáticas de tratamiento de datos personales (derecho a la vida privada) y coordinación competencial entre organismos públicos?

Si así fue, ¿cuáles fueron las medidas y determinaciones contempladas respecto a estos temas?

R/ Básicamente, desde los inicios del proyecto, a nivel jurídico, dentro de las medidas era esencial tener esa perspectiva de tratamiento de los datos personales. En consecuencia, las medidas que se tomaron fueron las siguientes:

- Tener claro dentro de la hoja de ruta que el tema estará en todo el transcurso del proyecto.
- Tratar de establecer reglas, reglas de cómo hacer esa transferencia, de cómo tratar esos datos, de categorizarlos. Por ejemplo, si el Tribunal Supremo de Elecciones cuenta con diferentes tipos de datos, tales como el nombre, número de cédula, domicilio electoral, firma y cédula, de esos cinco datos, cuáles son sensibles, cuáles son públicos y qué tratamiento debo de darles, a cuáles instituciones se los puedo transferir, cuáles instituciones tienen la legitimación y la potestad jurídica para recibirlos, si se justifica que los reciban, qué van a hacer con esos datos, cuál va a ser el destino que van a tener esos datos, "es que lo necesito para realizar tal servicio", perfecto, "no son los necesito", por ejemplo, instituciones que en este momento están bajo una coyuntura como el INS y el ICE, "no es que los necesito para fines comerciales, para hacer mi base de datos", por cuanto ese fin no se justifica, por lo que se debe justificar verdaderamente que los va a necesitar para un servicio específico, no para otros fines. En consecuencia, el establecimiento de esas reglas claras, es fundamental con respecto a ese tema.

En la Asamblea Legislativa se tramita en la actualidad el Proyecto de Ley Expediente N° 16.679, Ley de Protección de la Persona frente al Tratamiento de sus Datos Personales; ¿se han tomado previsiones en el caso de que la aprobación de la legislación en mención pueda tener incidencias en el desarrollo y consolidación de los proyectos sobre interoperabilidad?

R/ Claro, se ha tomado en cuenta el tema, porque el primer paso que se dió dentro del informe jurídico es el hacer el análisis del ordenamiento jurídico actual y no podemos obviar que efectivamente hay un proyecto de ley en la corriente legislativa, el cual trata sobre el tema básicamente a nivel integral de autodeterminación informativa y además, este es esencial, porque estamos tratando con un proyecto que toca el tema de tratamiento de datos personales y hay un proyecto de ley potencialmente aprobado por la Asamblea Legislativa. Por ende, se ha analizado, revisado, estando desde el principio presente e incluso se veía como una amenaza por instituciones inmersas en el proyecto. No obstante, desde mi perspectiva lo visualicé como una fortaleza. Entre otros, el artículo 14 del proyecto de la versión actual o final, considerando que no se sabe como va a quedar al final, establece una excepción al principio de autodeterminación informativa, que en el inciso c) sino me equivoco, establece que como excepción o límite a ese principio que es la actividad, la eficaz actividad ordinaria de la Administración Pública la encargada de realizar sus servicios y dirigirlos hacia el administrado o hacia el ciudadano. Por lo que, interpretamos de que eso es la viabilidad para la implementación de un marco de interoperabilidad y a nivel de derecho comparado, ese tipo de excepción ha sido replicada en diferentes normativas, tal es el caso de Chile, España,

Argentina, por tanto, esas excepciones son las que han permitido, además, de que estos países tengan ya normativa particular sobre el tratamiento de datos personales, implementar modelos de interoperabilidad. En razón de lo anterior, por supuesto que se ha analizado, es parte del trabajo que se ha hecho y lo tomamos como un proyecto potencial, sin darle todo el énfasis que requeriría una ley como la 8220 que ha sido fundamental para nosotros, pero sin dejarlo de lado.

En adición al Decreto Ejecutivo N° 35776-PLAN-G-J, ¿qué mecanismos jurídicos se han considerado para establecer, consolidar y robustecer la interoperabilidad técnica, semántica, organizativa y de gobernanza, en el funcionamiento del modelo y la plataforma?

R/ Básicamente, en el mismo decreto se establece que esta Comisión Interinstitucional de Interoperabilidad es la encargada de emitir normas, políticas, lineamientos generales. Estas normas, políticas, lineamientos generales se ha visualizado como que el mecanismo jurídico más viable para establecerlo sería por medio de decretos. Por decretos, porque todavía estamos en una fase conceptual y se está tratando de definir esas normas, esos procedimientos a nivel de estas fases: técnica, semántica, organizativa y gobernanza; en sí estamos tratando de definir las y mucho de eso va a ir por medio de decretos ejecutivos. También, desde los procedimientos de poder, con base en que las instituciones puedan interconectar jurídicamente las bases de datos, se visualiza que se efectúe, probablemente, por medio de convenios específicos entre las instituciones, siendo parte Gobierno Digital como un tercero, es decir, como un tercero integrador entre las dos instituciones, un

convenio entre Gobierno Digital y las dos instituciones que en ese momento van a interconectar los datos.

¿Cuál es el rol que la seguridad -jurídica y técnica- ha jugado en los proyectos de interoperabilidad?

R/ Es un poco complicado expresarlo, pero para mí es fundamental, porque un proyecto de esta naturaleza tiene que tener un sustento, un respaldo y un fundamento jurídico muy fuerte. Si no hay ese estudio, ese análisis y ese respaldo, muy probablemente el resto de los pilares no funcionen adecuadamente. Algo que ha sido fundamental, desde un inicio, es que se hizo un benchmarking de los distintos proyectos de interoperabilidad que se habían o que se han realizado, los cuales se han gestado en diversas partes del mundo, por lo que, si bien es cierto no hay una receta única para establecer un mecanismo o un modelo de interoperabilidad, cada país ha tenido que implementarlo según su propia estructura, coyuntura, pero nos hemos percatado que el aspecto jurídico es un común denominador de todas esas experiencias, sino hay una verdadera base jurídica que sustente todo el resto del proyecto, muy probablemente el proyecto no va a ser exitoso. Entonces, parte de lo positivo que podemos rescatar del proyecto de interoperabilidad en nuestro país, es el hecho de la conciencia que se ha estado presente sobre el aspecto jurídico y al cual desde un inicio se le dió la importancia que se le debe dar, lo cual es normal que en muchos proyectos del Estado y sobretodo en proyectos que están dirigidos a tecnologías de la información y telecomunicaciones los relegan y dicen no, primero arreglemos la parte técnica y la parte legal después, porque sino vamos a durar años, pero más bien para

este proyecto ha sido un aspecto relevante, un elemento sustancial para su desarrollo.

¿Se ha considerado mecanismos de autenticación para usuarios y entidades que se interconecten con la plataforma? Sí es así, ¿cuáles y con qué finalidad?

R/ Creo que en este momento no hemos llegado a ese nivel, a esa fase, ese tipo de acciones o actividades están localizadas dentro de fases posteriores al proyecto. Estamos en una fase 1, conceptual, definiendo el marco, las políticas, los procedimientos, escogiendo la plataforma y ese tipo de actividades, por lo cual, los mecanismos de autenticación todavía no han llegado a ser valorados, sin embargo, en su momento evidentemente van a tener que serlo, por medio de la Comisión o por medio de un subgrupo técnico que así lo determine, pero por ahora no se ha realizado.

#### Comentario adicional

R/ Considero que el esfuerzo del país, el esfuerzo que se ha hecho, es importante, llevamos prácticamente un año trabajando en este proyecto, hemos tenido la asesoría, consultoría importante, como la experiencia chilena que ha sido exitosa, hemos conformado un grupo de trabajo importante, el decreto, la promulgación del decreto ya fue un pequeño éxito, hemos, tal vez, en este momento, carecido de una inyección importante de recursos, pero generalmente, es algo usual, sin embargo, se le ha dado la importancia requerida, estamos trabajando para que este proyecto sea real, se materialice

en un corto plazo y podamos ver productos ya directos, cuando nosotros llamamos productos directos es cuando el ciudadano ve y logra visualizar directamente un beneficio, que al final de cuentas esto lo estamos haciendo por el ciudadano. En consecuencia, cuando hemos sido conscientes de que si bien es cierto, este trabajo que se ha hecho por el momento es importante y se tiene que hacer, también a nivel paralelo hemos venido trabajando con proyectos ya operativos, con proyectos donde el ciudadano se percate del beneficio que le puede traer. Entonces hemos trabajado en esas dos vías.

Documentos aportados como material complementario:

- Copia de la presentación y el informe legal del estado de avance a la fecha sobre la materia.