COMISION ESPECIAL PARA LA MODERNIZACION DEL FUNCIONAMIENTO PARLAMENTARIO

Dictamen de Comisión

Honorable Cámara:

La Comisión Especial para la Modernización del Funcionamiento Parlamentario ha considerado la necesidad de impulsar la incorporación y uso de tecnologías de la información, en especial, aquéllas que hacen a la implementación del sistema de firma digital en el ámbito legislativo.

En tal sentido, teniendo a la vista el dictamen producido por esta Comisión en su conformación anterior y por las razones expuestas en los fundamentos que acompañan el presente proyecto de resolución y las que dará oportunamente el miembro informante, la Comisión aconseja aprobar el siguiente

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

La Honorable Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE

Artículo 1º: Firma Digital. Implementación del sistema. Ley 25.506 para el ámbito del Poder Legislativo.- Conforme lo dispuesto por la Ley Nº 25.506 – Firma Digital –, su Decreto Reglamentario Nº 2628/02 y normativa complementaria y, en el marco del proceso de modernización legislativa iniciado con la sanción de la Resolución aprobatoria del Proyecto Agora (OD Nº 1408/00), reglaméntase el uso del documento firmado digitalmente en el

ámbito del Poder Legislativo, a los efectos de su implementación en cada uno de los organismos que conforman la jurisdicción.

Artículo 2: Alcances.- La firma digital cumplimentará el requisito de la firma, para la instrumentación de actos internos en la jurisdicción, para la tramitación de las comunicaciones oficiales entre ambas Cámaras y con los restantes organismos y jurisdicciones del Estado Nacional, Provincial y Municipal y en la relación con los representados.

Artículo 3: Carácter obligatorio.- El uso del documento firmado digitalmente al interior de la jurisdicción resultará de carácter obligatorio a lo largo de todo el proceso legislativo, para la sanción de los proyectos de ley, de resolución y de declaración.

El sistema deberá ser implementado, en forma gradual y escalonada, dentro del plazo establecido por el artículo 48 de la Ley Nº 25.506, previéndose la coexistencia de documento firmado digitalmente y documento con firma ológrafa para los proyectos de Ley por un término que no deberá exceder los dos (DOS) años.

Artículo 4: Congreso Nacional. Certificador licenciado para la jurisdicción del Poder Legislativo.- En los términos del artículo 26 y reconociéndosele las atribuciones enunciadas por el artículo 19 de la Ley Nº 25.506, constitúyese al Congreso Nacional en certificador licenciado de firma digital para la jurisdicción del Poder Legislativo, a los efectos del otorgamiento de los certificados digitales a funcionarios y empleados que se desempeñen y presten efectivo servicio en el ámbito de dicha jurisdicción.

Artículo 5: Unidad Especial de Proyecto. Coordinación.- Encomiéndase a las Direcciones con competencia en materia de Informática y Sistemas en ambas Cámaras la conformación de una Unidad Especial de Proyecto, de carácter bicameral, destinada a diseñar, organizar e implementar la infraestructura de firma digital para la jurisdicción del Poder Legislativo, conforme las previsiones de la Ley Nº 25.506 y su decreto reglamentario.

La coordinación de la Unidad Especial de Proyecto estará a cargo de los Directores de las Direcciones de Informática y Sistemas de la Cámara de Diputados y Senado, quiénes ejercerán la función de Coordinador de la Unidad de modo alternado y por período legislativo.

Artículo 6: Unidad Especial de Proyecto. Funciones. Plazo.- Dicha unidad ejercerá las funciones de certificador licenciado de la infraestructura de firma digital para la jurisdicción del Poder Legislativo.

Conforme lo estipulado por el artículo 47 de la citada ley, encomiéndasele a dicha Unidad la elaboración de los manuales de procedimiento y demás normas de carácter operativo, las que serán aprobadas por norma conjunta de los Directores de ambas Cámaras, junto con los términos y condiciones por los que se regirá la relación entre el certificador licenciado y los funcionarios y empleados que soliciten la emisión de un certificado digital, conforme lo estipulado en el artículo 3º. A todos estos efectos, fíjase un plazo de 180 (CIENTO OCHENTA) días, contados a partir de la aprobación de la presente.

Asimismo, deberá entender, asistir y supervisar en todos los aspectos relativos a la seguridad y privacidad de la información digitalizada y firmada digitalmente en dicha jurisdicción.

Artículo 7: Infraestructura, política de certificación y normas. Estándares.- La infraestructura y política de certificación de firma digital en el ámbito de la jurisdicción del Poder Legislativo, así como las normas a que hace referencia el artículo anterior, deberán respetar los estándares tecnológicos y operativos que establezca la autoridad de aplicación en virtud de lo dispuesto por el inc. b) del artículo 30 de la Ley Nº 25.506.

Entre tanto aquéllos no sean fijados, la infraestructura y política de certificación en el ámbito del Poder Legislativo deberá respetar los formatos y estándares reconocidos internacionalmente a efectos de asegurar, como mínimo, certificados digitales que posibiliten identificar indubitablemente a su titular, y que contengan la información necesaria para la verificación de la firma y su validez temporal.

Artículo 8: Invitación al Senado.- Invítase al Senado a adherir a la presente, para su aplicación en el Poder Legislativo, jurisdicción dentro de la cual quedan comprendidas las Honorables Cámaras de Senadores y Diputados de la Nación, la Biblioteca e Imprenta del Congreso de la Nación, la Dirección de Ayuda Social para el Personal del Congreso, la Subsecretaría General de la Defensoría del Pueblo y la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas.

Dichos organismos deberán arbitrar los medios necesarios, en función de los recursos disponibles, para promover en sus respectivos ámbitos, la utilización del documento firmado digitalmente.

Artículo 9: Autoridades de registro.- En cada organismo integrante de la jurisdicción Poder Legislativo, las áreas con competencia en materia de recursos humanos cumplirán las funciones de Autoridades de Registro para los agentes que se desempeñen en su respectivo ámbito.

Artículo 10: Disposición transitoria.- Hasta tanto se verifique la adhesión del Honorable Senado de la Nación, a través de la aprobación de la presente como resolución conjunta, deberá reconocérsele a esta norma plena vigencia en el ámbito de esta Cámara, constituyéndose la misma en certificador licenciado de firma digital dentro de su ámbito.

En tal sentido, deberán adoptarse las medidas y acciones necesarias para el adecuado cumplimiento de las previsiones legales en los plazos señalados por la normativa.

Sala de Comisión:

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

El presente Proyecto de Resolución reconoce como antecedente normativo el dictamen de la Comisión Especial para la Modernización del Funcionamiento Parlamentario, publicado como Orden del Día Nº 3120/01, por el cual se sometiera a la aprobación del Pleno un proyecto de Resolución Conjunta destinado a dotar a ambas Cámaras de un marco normativo para el empleo del documento firmado digitalmente en la instrumentación de los actos internos del Poder Legislativo y en las comunicaciones oficiales entre éste los restantes organismos que integran los restantes poderes del Estado.

El mencionado dictamen fue aprobado por la Comisión de Modernización con fecha 23 de octubre de 2001, con carácter previo a la sanción de la Ley Nº 25.506 – Firma Digital.

Tal como consta en los fundamentos del Dictamen producido por esta Comisión, entre los antecedentes tenidos en cuenta para su elaboración, figura el marco normativo aplicable en materia de firma digital.

En tal sentido, en los fundamentos se señala que el Poder Ejecutivo Nacional de la República Argentina dispuso la creación de la Infraestructura de Firma Digital, aplicable al Sector Público Nacional, a través de la aprobación del **Decreto Nº 427/98**, que encuentra como antecedente la **Resolución SFP Nº 45/1997.**

En virtud de esta Resolución, la Secretaría de la Función Pública hacía suyos los conceptos vertidos por el Sub-Comité de Criptografía y Firma Digital del CUPI (Comité de Usuarios de Procesamiento de Imágenes) en el documento "Pautas Técnicas en la Materia de Normativa de Firma Digital" y autorizaba el empleo de la firma digital en todo el ámbito de la Administración Pública.

El Decreto Nº 427/98 fue sancionado con el objeto de estimular y extender la difusión de la tecnología de firma digital a todo el ámbito del Sector Público Nacional, apelando a una norma de jerarquía superior. En sus considerandos, el señalado Decreto reconoce como factor determinante de la difusión de la tecnología informática en el ámbito de la gestión pública a "...*la necesidad de optimizar la actividad de la Administración Pública Nacional adecuando sus sistemas de registración de datos, tendiendo a eliminar el uso del papel y automatizando sus circuitos administrativos...*".

En este marco, por **Resolución SFP Nº 194/98**, la Secretaría de la Función Pública aprobó los Estándares Aplicables a la Infraestructura de Firma Digital para el Sector Público Nacional y por **Resolución SFP Nº 212/98** las políticas de certificación, estándares y operación para el Licenciamiento de Autoridades Certificantes.

Posteriormente, la **Decisión Administrativa Nº 102/00** prorrogó por dos años, el plazo de vigencia para el Decreto Nº 427/98.

Asimismo, la ley 25.237 asignó a la SINDICATURA GENERAL DE LA NACIÓN el ejercicio de las funciones como Organismo Auditante del sistema de firma digital en la instrumentación de los actos internos del Sector Público Nacional.

Entre los fundamentos también se hace alusión al texto del Orden del Día N° 2651/01 (correspondiente al Dictamen de las Comisiones de Comunicaciones e Informática y Legislación General en materia del Proyecto de Ley de Firma Digital), el que obtuviera media sanción de Diputados con fecha 15 de agosto y fuera sancionado luego como Ley Nacional-

En efecto, la Ley Nº 25.506 establece, en su capítulo XI "Disposiciones Complementarias", artículo 47 que "...*El Estado Nacional utilizará las tecnologías y previsiones de la presente ley en su ámbito interno y en relación con los administrados de acuerdo con las condiciones que se fijen reglamentariamente en cada uno de sus poderes.*" Asimismo, el artículo 48

dispone que *"El Estado nacional, dentro de las jurisdicciones y entidades comprendidas en el artículo 8º de la Ley 24.156, promoverá el uso masivo de la firma digital de tal forma que posibilite el trámite de expedientes por vías simultáneas, búsquedas automáticas de la información y seguimiento y control por parte del interesado, propendiendo a la progresiva despapelización"*.

En su segundo párrafo, el mencionado artículo dispone que *"En un plazo máximo de 5 (cinco) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, se aplicará la tecnología de firma digital a la totalidad de las leyes, decretos, decisiones administrativas, resoluciones y sentencias emanados de las jurisdicciones y entidades comprendidas en el artículo 8º de la Ley 24.156"*.

Disponiéndose del marco legal en la materia, y habiéndose registrado la aprobación, en diciembre del año 2002, del correspondiente Decreto Reglamentario –Decreto Nº 2628/02– este nuevo dictamen tiene por objeto dotar a la Jurisdicción Poder Legislativo de una norma reglamentaria de la ley para su aplicación en dicho ámbito (conforme manda la Ley Nº 25.506 en su artículo 47).

Con ello procuramos evitar que, en la implementación del sistema, se registren asimetrías entre las jurisdicciones. Reiteradamente observamos cómo leyes cuyo alcance debiera entenderse comprensivo de los tres poderes del Estado, terminan evidenciando (ya por ambigüedad de la norma, ya por apartamiento de la misma, o por falta de reglamentación) un ámbito de aplicación real, limitado al Poder Ejecutivo.

Básicamente, este nuevo proyecto procura sentar las condiciones normativas mínimas para la plena vigencia de la Ley Nº 25.506 en el ámbito legislativo, disponiendo, en su artículo 1º la implementación del sistema para el uso del documento firmado digitalmente en el ámbito del Poder Legislativo y la inclusión de cada uno de los organismos que conforman la jurisdicción.

En tal sentido, establece también que la firma digital cumplimentará el requisito de la firma para la instrumentación de actos internos en la jurisdicción, para la tramitación de las comunicaciones oficiales entre ambas Cámaras y con los restantes organismos y jurisdicciones del Estado Nacional, Provincial y Municipal y para la relación con los representados (art. 2).

El proyecto avanza en fijar la obligatoriedad de la utilización del documento firmado digitalmente a lo largo de todo el proceso administrativo que hace a la tramitación y sanción, en su caso, de los proyectos (art. 3), debiendo darse adecuado cumplimiento a esta disposición dentro del plazo fijado por la ley en su artículo 48, segundo párrafo.

A todos estos efectos, el Congreso es constituido, por resolución conjunta de las Cámaras, en certificador licenciado de firma digital (art. 4), previéndose con carácter transitorio que, hasta tanto se verifique la adhesión del Senado (art. 8), la resolución aprobada tendrá plena vigencia aunque limitado su ámbito de aplicación al ámbito de la Cámara de Diputados (art. 9).

Con el objeto de garantizar la implementación de esta norma es que se encomienda a las Direcciones con competencia en materia de Informática y Sistemas en ambas Cámaras a conformar una unidad especial de proyecto, con funciones de coordinación en las actividades de diseño, organización e implementación de la infraestructura de firma digital para la jurisdicción (art. 5), ejercicio de las funciones para la certificación de firma y dictado de las normas de carácter operativo (art. 6).

Finalmente, el proyecto establece que, tanto la infraestructura de firma digital, como la política y normas vigentes en el ámbito legislativo respeten los estándares tecnológicos y operativos emanados de la autoridad de aplicación de la Ley, previéndose que, hasta tanto ellos no sean emitidos, se consideren los estándares internacionales en la materia.

Por otro lado, esta Comisión estima importante destacar los avances que se han registrado en las restantes jurisdicciones, aún antes de la sanción de la ley.

Con base en la normativa vigente (decretos y resoluciones referidas en párrafos anteriores de estos fundamentos), numerosos son los organismos del Estado Nacional y local que ya se encuentran implementando, con diverso grado de avance, el sistema de firma digital, evidenciando un gran impacto en materia de simplificación interna de trámites y ahorro en insumos.

Así, y cumplimentando con lo dispuesto por el Decreto Nº 427/98, el MINISTERIO DE ECONOMIA cuenta, desde 1999, con su propia autoridad certificante.

También se encuentran en proceso de incorporación de esta tecnología, el MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, el MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (**Resolución MTSS N° 555/97**, por la que se aprueban las normas y procedimientos para la incorporación de Documentos y Firma Digital), la SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE JUBILACIÓN Y PENSIONES (**Resolución SAFJP Nº 293/97**, por el que se incorpora el uso de la firma digital en los documentos remitidos por las administradoras), la COMISION NACIONAL DE VALORES (**Resolución General CNV N° 345/99**) y la PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN.

Dado que, según vimos, el uso de esta herramienta se está generalizando en el sector público, esta Comisión considera **prioritario que el Poder Legislativo se dé a sí mismo normas que lo habiliten a incorporar el uso de esta tecnología y promuevan la adopción de prácticas de gestión compatibles con las ya implementadas tanto en el sector privado como en el público**.

Cabe destacar en este sentido que, conforme el artículo 37 del anteriormente mencionado Decreto Reglamentario de la Ley 25.506 "...Sin perjuicio de la aplicación directa de la ley en lo relativo a la validez jurídica de la firma electrónica, de la firma digital y de los documentos digitales, **la implementación de las disposiciones de la ley y del presente decreto para la digitalización de procedimientos y trámites internos de la Administración Pública Nacional, de las Administraciones Públicas Provinciales, y de los Poderes Legislativos y Judiciales del orden nacional y provincial, así como los vinculados a la relación de las mencionadas jurisdicciones y entidades con los administrados, se hará de acuerdo a lo que fijen reglamentariamente cada uno de los Poderes y Administraciones**..." (el subrayado es nuestro)

Señor Presidente: por las razones expuestas en el presente, destacando muy especialmente la necesidad de contar con norma reglamentaria del sistema de firma digital para esta Jurisdicción, es que impulsamos la aprobación del presente proyecto de Resolución.