

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DIGITAL. UN PANORAMA DE SU REGULACIÓN JURÍDICA EN ARGENTINA

Por MELISA RABÁN* y GUSTAVO SÁ ZEICHEN**

“Pero quizás esta incapacidad para
ver sea producto de la sombra
que la gran niebla que se aproxima
proyecta sobre este mundo ya
viejo”

Umberto Eco. *El nombre de la rosa*.

“Ya no es necesario temer lo que
hemos aprendido a entender”

Mercedes Bunz. *La revolución
silenciosa*.

Resumen:

El presente trabajo analiza el impacto de las TIC en el procedimiento administrativo en la Argentina. Se abordan en forma general las principales pautas para la implementación del llamado “Gobierno Digital”, y particularmente las normas específicas en materia de procedimiento administrativo digital.

La adopción del trámite digital trae por añadidura la exigencia de realizar un nuevo análisis sistémico y evaluar una reingeniería de procesos, exigencias y regulaciones, tendiendo a simplificar y eficientizar el procedimiento administrativo y la propia actividad estatal, con miras a rebalancear y potenciar el “equilibrio áureo iusadministrativo”: hacer un Estado más eficaz en su rol de garante del bien común, y tendiendo a garantizar los derechos de los ciudadanos.

* Abogada (UBA). Especialista en Derecho Público (Escuela de Abogados de la Procuración del Tesoro de la Nación).

** Abogado (UBA). Master en Derecho Administrativo; Master en Magistratura y Derecho Judicial (ambos de la Universidad Austral) y en Master Acción Política y Participación Ciudadana en el Estado de Derecho (U. Francisco de Vitoria, España). Especialista en Derecho de la Alta Tecnología (UCA) y Diploma de especialización en Derecho Administrativo y Financiero (U. Salamanca). Es docente y autor de diversas publicaciones de su especialidad.

Palabras clave:

Procedimiento Administrativo Digital, Gobierno Electrónico, Gobierno Digital; Tecnologías de la Información y Comunicación; Reglamento Nacional de Procedimiento Administrativo.

DIGITAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE.
AN OVERVIEW OF ITS LEGAL REGULATION IN ARGENTINA

Abstract:

This paper analyzes the impact of ICTs in the administrative procedure in Argentina. It addresses the main guidelines for the implementation of the so-called “Digital Government” in general, and particularly the specific rules on digital administrative procedure.

The adoption of the digital procedure brings in addition the requirement to carry out a new systemic analysis and evaluate a reengineering of processes, requirements and regulations, tending to simplify and streamline the administrative procedure and the State activity itself, with a view to rebalancing and enhancing the “aureus iusadministrative balance”: to make a State that is more effective in its role as guarantor of the common good, and tending to guarantee the rights of citizens.

Keywords:

Digital Administrative Procedure, Electronic Government, Digital Government, Information and Communication Technologies, National Regulation of Administrative Procedure.

INTRODUCCIÓN

Las tecnologías de la información y las comunicaciones (en adelante, TIC) son una herramienta que los gobiernos tienen a su alcance para lograr mayores grados de eficiencia y transparencia, y mejores estándares en cuanto a servicios prestados a los ciudadanos, que pueden verse enormemente beneficiados por el uso estratégico, extensivo e intensivo que el Estado haga de ellas¹.

El presente artículo aborda el escenario normativo establecido a nivel nacional para implementar y regular al denominado “*Procedimiento Administrativo Digital*”. Metodológicamente, intenta hacerlo desde una mirada más abar-

¹ Ver SÁ ZEICHEN, Gustavo, “El procedimiento administrativo electrónico en la reforma a la Ley de Procedimientos Administrativos”, *Revista La Ley*, N° 4, año 7, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, agosto 2014, p. 360 y ss.

cativa, en un acercamiento desde lo macro: partiendo desde la sociedad de la información en la que el gobierno y la sociedad están inmersas.

En nuestro país, en un corto periodo de tiempo se ha producido una modificación profunda en la materia, con reformas relevantes de la normativa y modificaciones sustanciales en la relación del Estado con el ciudadano, habiéndose iniciado un “cambio de época” al pasarse del antiguo modelo del “formato papel” al nuevo —y por eso, todavía plagado de interrogantes— “paradigma digital”.

Y, como intentaremos desarrollarlo en el presente, ese cambio de paradigma no es meramente “instrumental”, sino que representa una mutación que conmociona la relación misma de la Administración con el particular.

Esa transmutación de la relación Estado-ciudadano —que se verifica en un contexto donde las personas son “empoderadas” por la tecnología, que les proporciona nuevas formas para expresar sus opiniones, coordinar sus esfuerzos y hasta eludir la supervisión gubernamental²—, no podía carecer de efectos en el Derecho Administrativo —en general—, y en el procedimiento —en particular—, si entendemos a este como cauce o camino propio para el ejercicio de las funciones estatales que tiene por fin tanto garantizar los derechos de las personas como la legitimidad, racionalidad, acierto y eficacia de las decisiones estatales³. Si el procedimiento es el “modo de realización del derecho administrativo”⁴, y las TIC impactan fuertemente en su estructura, es dable concluir que las TIC poseen de algún modo un impacto transversal y profundo en todo el Derecho Administrativo.

1. DEL GOBIERNO DIGITAL

La revolución digital, al modificar estructuralmente lo que el ser humano hace y piensa, naturalmente reconfigura la relación entre el ciudadano y el Estado. Su desarrollo exponencial, obliga al Estado a gestionar de manera más eficaz, simple y eficiente.

*1.1. La revolución digital y el Estado*⁵

La revolución digital es, tal vez, el único cambio disruptivo de paradigma en la historia de la humanidad que ha tomado impulso por su cuenta sin que el

² SCHWAB, Klaus, *La cuarta revolución industrial*, Buenos Aires, Debate, 2017, p. 92.

³ BALBÍN, Carlos, *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, La Ley, 2010, t. III, pp. 466, 468 y 469.

⁴ BLANKE HERMANN, Josef, “La función del procedimiento administrativo para el cumplimiento de mandato de ejecución, protección y concretización del derecho administrativo”, en AA.VV., *Tendencias actuales del procedimiento administrativo en Latinoamérica y Europa*, Buenos Aires, Eudeba, Konrad Adenauer Stiftung, 2012, p. 25.

⁵ SÁ ZEICHEN, Gustavo, “Gobierno inteligente: Cuatro esenciales para salvar al estado”, publicado en *DPI Cuántico, Derecho Para Innovar*, N° 178, año: 2, ediciones del 20 y

Estado (como poder público en general) pueda lograr el control efectivo del proceso. Históricamente, ante una revolución, o el Estado tomaba control o la revolución pasaba a ser el nuevo *status quo* de poder formal. Nada de eso pasa con “la revolución silenciosa”⁶. Por primera vez en la historia el Estado perdió el control absoluto sobre movimientos que no puede abarcar, regular, enmarcar. Pero tampoco el “poder disruptivo” intenta ocupar ese espacio de poder. Es por eso que el Estado ha quedado rezagado en materia de regulación y control de la problemática y, desde lo jurídico, es que normalmente se encuentra a la saga de los acontecimientos, en una situación de perplejidad, sin saber cómo, cuándo, de qué manera y con qué intensidad regular el fenómeno, que posee “vida propia” y encuentra formas de autorregulación en una dinámica que muchas veces deja de lado al Estado, en un proceso en el que aún hoy no logra retomar el control. Y tal vez nunca lo retome completamente.

En definitiva, el Derecho va detrás de los avances tecnológicos sencillamente porque el Estado es el que va detrás de la revolución digital⁷.

Esto permite deducir que, si el Estado no se reformula, no se reinventa, no se vuelve a diseñar desde otras bases, tendrá un futuro de pronóstico reservado, donde podría verificarse una creciente complejidad en la articulación con la sociedad y con los individuos. El Estado cuenta por ahora con su “necesidad”, pero la ciudadanía es cada vez más autónoma. Difícilmente desaparezca —en tanto posee el mandato de lograr eficazmente el bien común—, pero si no se somete a una reinención, quedará cada vez más disminuido y desfasado de los verdaderos vectores de funcionamiento de las cosas y por ende, alejado de su propósito fundacional.

En ese trance, nació hace algunos pocos años (si tenemos en cuenta la larga vida de historia del Estado) el llamado “gobierno electrónico”.

1.2. *El Estado y las nuevas tecnologías: el gobierno electrónico*

Es una realidad insoslayable que la sociedad está volcándose rápidamente a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC). El Estado, aunque más lentamente que los particulares, también incorpora las TIC a su gestión y funcionamiento. Se generan así nuevas relaciones de los ciudadanos entre sí, y entre la ciudadanía y el Estado, que imponen a estas nuevas reivindicaciones

27/11/2017 https://dpicuantico.com/area_diario/doctrina-en-dos-paginas-diario-administrativo-nro-178-21-11-2017/.

⁶ Como la llama BUNZ, Mercedes, *La revolución silenciosa. Cómo los algoritmos transforman el conocimiento, el trabajo, la opinión pública y la política sin hacer mucho ruido*, Buenos Aires, Cruce, 2017.

⁷ Señala Schwab que “Los gobiernos también deben adaptarse al hecho de que el poder está desplazándose, del Estado a los agentes no estatales y de instituciones establecidas a redes independientes. (...) Los gobiernos están cada vez más afectados por esta naturaleza cada vez más transitoria y evanescente del poder”. SCHWAB, Klaus, *La cuarta...*, ob. cit., pp. 91 y 92.

y demandas. Se exige, sobre todo, una forma de gestionar más eficiente, más directa, más fácil, más transparente. Una Administración mejor.

La fusión de TIC y gestión pública configuran el llamado “gobierno electrónico”⁸.

El gobierno electrónico es más que un mero *website* en Internet; es un proceso de transformación para modernizar la Administración Pública, un nuevo paradigma para el sector público.

La “Administración Electrónica” fue definida en Europa como “el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las Administraciones Públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos, y reforzar el apoyo a las políticas públicas”⁹.

Resulta muy interesante esta definición, ya que no limita el concepto a la mera aplicación de tecnología a los procesos públicos (elemento tecnológico), sino que introduce dentro de la noción a los cambios organizacionales (elemento institucional, que incluye el marco jurídico) y a los cambios en las actitudes (elemento subjetivo o “factor humano”). Los tres elementos mencionados deben ser tratados de manera simultánea y equilibrada para asegurar el éxito de la implementación del gobierno electrónico, el que implica una fuerza extraordinaria de cambio y de transformación, recreando la manera en que el gobierno actúa e interactúa con los ciudadanos.

Ese gobierno electrónico, que nace como una nueva forma de gestión, comienza a ser considerado ya no como una opción asumible por el Estado según criterios de mérito o conveniencia, sino como un derecho de los ciudadanos, y una correlativa obligación de los Estados. Así lo entiende, por ejemplo, la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (2007)¹⁰, donde se establece que los Estados reconocen el “derecho” de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con sus gobiernos¹¹.

En cuanto al contexto jurídico, los principales objetivos que pueden destacarse de las normas que disponen las distintas políticas públicas en materia de Gobierno Digital, son los siguientes: a) facilitar la gestión documental *reduciendo*

⁸ La Administración electrónica consiste en el uso de las TIC en las administraciones públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas (conf. *Comunicación de la Comisión Europea*, “El papel de la Administración electrónica en el futuro de Europa”, Bruselas, 26/9/2003, COM [2003] 567 Final).

⁹ UNIÓN EUROPEA, documento de la Comisión, ob. cit.

¹⁰ Aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado —Pucón, Chile, 2007—, y adoptada por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno —Santiago de Chile, 10/11/2007 (resolución 18 de la Declaración de Santiago)—. Accesible en http://www.bnp.gob.pe/portalbnp/pdf/transparencia/normaslegales/2010/jun/carta_iberamericana_de_gobierno_electronico.pdf.

¹¹ Igualmente, la derogada ley española 11/07. Actualmente, la reciente Ley de Procedimientos Administrativos española mantiene el criterio.

do los plazos¹²; b) aumentar la *productividad* y lograr *soluciones transversales*; c) *simplificación administrativa*¹³; d) aumentar el nivel de *seguridad informática*; e) contar con *información estadística* de trámites y gestión de desempeño y; f) creación de canales digitales de “acceso al Estado” como aplicaciones móviles y redes sociales, y firma a distancia de las personas humanas y jurídicas¹⁴.

Rivero Ortega considera que los tres principales empleos de las nuevas tecnologías en el ámbito de la Administración Pública son: 1. la actividad informativa (las TIC como mecanismos eficaces para ofrecer información y documentación pública a los ciudadanos); 2- el procedimiento administrativo electrónico (tramitación de procedimientos a través de TIC) y 3. los servicios públicos prestados mediante TIC¹⁵.

El presente trabajo analiza entonces en particular el impacto de las nuevas tecnologías en el procedimiento administrativo, el que resulta de vital importancia para el desempeño estatal, tanto para su funcionamiento interno como en su vinculación con los ciudadanos.

1.2.1. El procedimiento administrativo digital. Principios

El impacto de las tecnologías en el procedimiento modifica su misma estructura, pasando de un concepto basado en un conjunto de “trámites” secuenciales y formalizados, a una concepción que lo define como un sistema consistente en un conjunto de secuencias organizadas de obtención y tratamiento de información tendiente a estructurar los múltiples contactos y vinculaciones que existen entre el ciudadano y el Estado¹⁶.

Para adentrarnos en las principales características y singularidades del procedimiento administrativo digital, es útil recordar primeramente la aplicación de principios que ya rigen el procedimiento administrativo “tradicional” y que siguen vigentes en el nuevo modelo. Entre los más importantes se menciona generalmente a los de legalidad (o de legitimidad), de verdad material, de oficialidad, del informalismo, de gratuidad, de eficacia, el debido proceso adjetivo —que incluye el derecho a ser oído, a ofrecer y producir pruebas, y a una decisión fundada—¹⁷, de igualdad, de objetividad, pro acción y de tutela judicial,

¹² A partir de la implementación principalmente del Expediente Electrónico. Ver decreto 561/2016 del 6/4/2016 y Eje 1, punto 4; Eje 3, punto 1, del Plan de Modernización del Estado, decreto 434/2016, 1/3/2016.

¹³ Por ejemplo, evitando que el ciudadano tenga que aportar información ya obrante en la Administración.

¹⁴ Ver Eje 1 del Plan de Modernización del Estado, decreto 434/2016, 1/3/2016.

¹⁵ RIVERO ORTEGA, Ricardo, *El expediente administrativo. De los legajos a los soportes electrónicos*, Cizur Menor, Thomson Aranzadi, 2008, 2ª ed., p. 160.

¹⁶ Conforme VALERO TORRIJOS, Julián, *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*. Sevilla, Global Law Press, 2013, pp. 287 y 288, con referencia a Javier Barnés.

¹⁷ DURAND, Julio C., “El procedimiento administrativo en Latinoamérica”, en *Tendencias actuales del procedimiento administrativo en Latinoamérica y Europa*, Buenos Aires, Eudeba, 2012, p. 298.

transparencia, publicidad, participación, control sobre los trámites administrativos y gratuidad¹⁸.

Dichos principios, no son excluyentes unos de otros, sino que, por el contrario, deben aunarse en una aplicación conjunta y armónica, cuyo resultado será la existencia de un procedimiento administrativo activo, simple, eficaz y a al mismo tiempo respetuoso de los derechos e intereses de los administrados¹⁹. Pero, como sabemos, más allá del enunciado formal de estos principios, la práctica era muchas veces impermeable a ellos, con la ya conocida hiperburocratización de los procedimientos, formales, lentos, engorrosos y antieconómicos en recursos (especialmente tiempo del particular).

Existen también principios específicos que se suman a los tradicionales, algunos nuevos, otros constituyendo una adecuación de aquellos, conformando un nuevo y reforzado plexo de principios que rige y guía el nuevo procedimiento administrativo digital. Veamos brevemente:

a. *Principio de igualdad*: En ningún caso el uso de los medios electrónicos puede implicar la existencia de restricciones o discriminaciones para los ciudadanos que se relacionen con la Administración Pública por medios no electrónicos, tanto respecto al acceso a la prestación de servicios públicos como respecto a cualquier actuación o procedimiento administrativo²⁰. Esto debe provocar la implementación de políticas públicas activas tendientes a eliminar la “brecha digital”.

b. *Principio de legalidad*: Implica que las garantías previstas para el ciudadano en el procedimiento administrativo “tradicional” se mantengan idénticas en los medios electrónicos²¹.

c. *Principio de conservación*: en virtud del cual se garantiza que las comunicaciones y documentos electrónicos se conservan en las mismas condiciones que por los medios tradicionales²².

d. *Principio de transparencia y accesibilidad*: garantiza que la información de las Administraciones Públicas y el conocimiento de los servicios por medios electrónicos se haga en un lenguaje comprensible según el perfil del destinatario²³.

e. *Principio de proporcionalidad*: Los requerimientos de seguridad aplicables a los sistemas deben ser adecuados a la naturaleza de la relación que se establezca con la Administración²⁴.

¹⁸ BALBÍN, Carlos, *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, La Ley, 2010, t. III, p. 515.

¹⁹ ESCOLA, Héctor Jorge, *Tratado general de procedimiento administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1981, 2ª ed. actualizada, p. 124.

²⁰ CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO —CLAD—, “Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico”, cit., p. 8.

²¹ CLAD, “Carta Iberoamericana...”, ob. cit., p. 8.

²² CLAD, “Carta Iberoamericana...”, ob. cit., pp. 8 y 9.

²³ *Ibid.*, p. 9.

²⁴ *Ibid.*

f. *Principio de responsabilidad*: La Administración y el Gobierno responden por sus actos realizados por medios electrónicos de la misma manera que de los realizados por medios tradicionales²⁵.

g. *Principio de adecuación tecnológica*: La administración elegirá las tecnologías más adecuadas para satisfacer sus necesidades. En virtud de dicho principio se recomienda el uso de estándares abiertos y de software libre en razón de la seguridad, sostenibilidad a largo plazo y para prevenir que el conocimiento público no sea privatizado. En ningún caso este principio supone limitación alguna al derecho de los ciudadanos a emplear la tecnología de su elección en el acceso a las Administraciones Públicas²⁶.

La llegada y el impacto de las nuevas tecnologías al ámbito público, no ha venido a modificar la esencia del procedimiento, sino más bien, a dotarlo, en gran medida, de celeridad, eficacia y transparencia, esencialmente con el objetivo de fortalecer los derechos de las personas. El adjetivar de “electrónico” o “digital” al clásico concepto de procedimiento administrativo, pone de relieve ese impacto, que tiene fuerte incidencia no solo en lo procedimental y formal—donde este es indiscutible y directo—, sino también en el modo de (re)definir la forma en que se vincula el Estado con el ciudadano, de una manera más rápida, eficiente, fácil, transparente y al servicio del particular²⁷.

2. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DIGITAL EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

Llegamos al centro de nuestro análisis para pasar revista a la situación actual en nuestro país.

En el ámbito nacional existen diversas leyes que regulan las TIC a nivel “macro”. Por ejemplo, la ley 26.522 de Servicio de Comunicación Audiovisual, y la ley 27.078, que fundamentalmente declara de interés público al desarrollo y a los recursos asociados a las TIC. La finalidad de dicha norma se encuentra prevista en el art. 2º que establece que la misma garantiza el derecho humano a las comunicaciones y a las telecomunicaciones, y reconoce a las TIC como un factor preponderante en la independencia tecnológica y productiva. Asimismo establece que el Estado en su rol de planificador, incentiva la función social de dichas tecnologías procurando la accesibilidad y asequibilidad de las TIC para el pueblo.

Ergo, el legislador nacional considera que las TIC cumplen una *función social* y, además, las considera un “*derecho humano*”²⁸.

²⁵ CLAD, “Carta Iberoamericana...”, ob. cit., p. 9.

²⁶ *Ibid.*, pp. 9 y 10.

²⁷ SÁ ZEICHEN, Gustavo, E. P., “El procedimiento administrativo electrónico...”, ob. cit.

²⁸ CORVALÁN, Juan G., “Hacia una administración pública digital”, en *Temas de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Erreius, agosto de 2017, p. 621 y ss.

Partiendo de esa base, el Poder Ejecutivo comenzó un camino de implementación de nuevas tecnologías que impactan directamente en el procedimiento administrativo, que termina concretándose con el nuevo andamiaje normativo en materia de Modernización del Estado²⁹ e implementación del llamado Gobierno Digital, culminando —al menos a la fecha de este análisis— con la sanción del decreto PEN 894/2017 que aprueba el nuevo texto ordenado del Reglamento de Procedimientos Administrativos (RLPA).

Veamos brevemente entonces el marco normativo del procedimiento administrativo electrónico a la fecha.

2.1. Breve reseña del régimen jurídico del procedimiento electrónico en Argentina

Es posible advertir una evolución de la normativa en la materia, acelerada en los últimos años con la implementación del GDE (Gestión Documental Electrónica) evolución que provocó también un crecimiento relevante en cantidad de normas³⁰.

En cuanto a procedimientos administrativos, es posible analizar las políticas implementadas distinguiendo lo que comúnmente se denomina *backoffice* —las tareas y procedimientos internos—, y *frontoffice* —la vinculación con los ciudadanos—. Así, se puede efectuar un análisis con base en *dos segmentos*³¹: i) Sistemas de gestión documental y expediente electrónico y; ii) Trámites a distancia y servicios digitales.

Para ello, pondremos énfasis en analizar el nuevo RLPA y la reglamentación de uso del sistema GDE —en adelante RUGDE, aprobada por res. 90-E/2017 de la Secretaría de Modernización Administrativa (en adelante, SMA)—, que consolida gran parte de la normativa sustancial dispersa.

²⁹ Entre las normas más relevantes dictados en el marco de dicho Plan se encuentran las siguientes: decreto 434/2016 “Plan de Modernización del Estado”; decreto 561/2016 “Sistema de Gestión Documental Electrónica” y “Firma Digital”; decreto 888/2016 “Módulo Legajo Único Electrónico”; decreto 991/2016 “Firma digital a distancia”; decreto 1301/2016 “Implementación del Módulo Locación de Obras y Servicios del Sistema de Gestión Documental Electrónica”; decreto 1063/2016 “Módulo Trámites a Distancia”, “Módulo Gestor de Asistencias y Transferencias”, “Notificaciones Electrónicas”, “Domicilio constituido electrónico”; decreto 1131/2016 “Digitalización de archivos” y “Repositorio Único de Documentos Oficiales”; decreto 1265/2016 “Plataforma de Autenticación Electrónica Central”; decreto 1273/2016 “Simplificación Administrativa” “Interoperabilidad”; decreto 1306/2016 “Módulo Registro Legajo Multipropósito”; decreto 87/2017 “Plataforma Digital”; decreto 336/2017 “Lineamientos para la redacción y producción de documentos administrativos”; decreto 891/17 “Aprueba las buenas prácticas en materia de simplificación”, decreto 894/17 “Aprueba el TO del Reglamento de Procedimientos Administrativos”.

³⁰ Según surge de la página www.infoleg.gob.ar, en el apartado “Normativa GDE”, existen 94 normas —decretos y resoluciones, dictadas entre 2016 y 2017—. http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=149, revisada el 21/1/2018.

³¹ Ampliar en CORVALÁN, Juan G., “Hacia una administración pública digital”, ob. cit.

El régimen vigente toma impulso inicial con el decreto 434/2016, que aprobó el “Plan de Modernización del Estado”. Allí se enfatiza que el principio rector del quehacer estatal es que esté al servicio del ciudadano, en un marco de confianza mutua. Dentro de los ejes del plan se encuentra el “Plan de Tecnología y Gobierno Digital”, que tiene por objetivo avanzar hacia una Administración sin papeles, implementando una plataforma horizontal informática de generación de documentos y expedientes electrónicos.

Sobre la base de lo previsto en el Plan, se dictó el decreto 561/2016. En sus considerandos se señala que “para reemplazar el expediente en papel por el expediente electrónico, se requiere de un sistema electrónico de gestión documental que contenga y administre todas las reglas para generar y almacenar digitalmente documentos oficiales electrónicos”. La medida citada aprueba entonces la implementación del sistema de Gestión Documental Electrónica —GDE—, que actúa como plataforma para la implementación de gestión de expedientes electrónicos (art. 1º), estableciendo el art. 2º la obligatoriedad de uso del sistema por parte de las entidades y jurisdicciones enumeradas en el art. 8º de la ley 24.156, con base en el “documento administrativo electrónico”, eje tecnológico de toda la reforma.

En línea con el citado decreto 561/2016, la resolución SMA 3/2017 aprobó la implementación del módulo “Expediente Electrónico” (EE) del GDE (art. 3º), con marco también en el decreto 891/2017, que aprueba las “Buenas Prácticas en Materia de Simplificación” donde, en lo que nos interesa aquí, dispone que el Sector Público Nacional deberá aplicar *mejoras continuas de procesos a través de la utilización de las nuevas tecnologías y herramientas informáticas*, utilizar e identificar los mejores instrumentos, los más innovadores y los menos onerosos, con el fin de *agilizar procedimientos administrativos* (art. 3º).

Es decir que con la instauración del sistema GDE se implementa de modo integral y obligatorio para el sector público nacional una plataforma de gobierno electrónico. A partir de allí, el procedimiento administrativo es completamente “digital”, al menos en lo que respecta al “back office” de tramitación de la actuación, abandonándose definitivamente el viejo paradigma del “expediente papel”, sin perjuicio de lo que señalaremos respecto de la relación con los particulares, que pueden continuar haciendo presentaciones en formato papel.

Veremos a continuación algunos de los institutos que se ven impactados fuertemente por este nuevo paradigma del procedimiento electrónico.

2.1.1. La obligatoriedad del uso del “canal digital”

La utilización del formato digital para la tramitación de actuaciones administrativas se dispone como obligatorio para la Administración, siendo en adelante excepcional el trámite en formato papel, previéndose la tendencia a su eliminación completa.

El art. 1º del nuevo RLPA dispone que “los expedientes administrativos *tramitarán* por medios electrónicos”, lo que es reiterado en el art. 2º *in fine*.

Ese principio de la “vía digital” obligatoria permea toda la reforma al RPA, como lo indica el art. 4º que insiste en que “el procedimiento *se impulsará* de oficio *en todos los trámites* a través de medios electrónicos”. También el art. 5º establece dentro de los deberes del órgano competente el “tramitar los expedientes con celeridad y eficacia, haciendo uso de los medios electrónicos disponibles” en el GDE (inc. a)], y el de utilizar dicho sistema “para la totalidad de las actuaciones administrativas, incluyendo el expediente electrónico, las comunicaciones oficiales electrónicas, los formularios y documentos oficiales electrónicos, como único medio de creación, registro, firma y archivo de todos los documentos inherentes a la gestión administrativa”.

Para descartar dudas, el art. 7º señala que “los expedientes tendrán formato electrónico” y que “la tramitación de las actuaciones, comunicaciones, documentos y expedientes *se realizará* mediante el GDE”. Sin embargo, como veremos, el particular conserva el derecho a elegir el canal con el que interactúa con la Administración, al permitírsele presentaciones en papel.

2.1.2. La plataforma Trámites a Distancia (TAD)

Resulta relevante para el tema analizado la reciente y novedosa implementación de la plataforma de Trámites a Distancia (TAD), dispuesta por decreto 1063/2016, y que posee un impacto disruptivo en lo que es la relación del ciudadano con el Estado, al establecerlo como una “herramienta de acceso, presentación de documentación, seguimiento de trámites y notificaciones” por parte de los administrados, que se encuentra integrado al GDE. En lo que respecta al vínculo con los particulares, representa un fuerte impacto respecto de diversos institutos del procedimiento, al establecerlo como “medio de interacción del ciudadano con la administración, a través de la recepción y remisión por medios electrónicos de presentaciones, solicitudes, escritos, notificaciones y comunicaciones, entre otros”.

El TAD es, pues, el sistema de “interface” o vinculación electrónica entre la Administración y los particulares. Esto es: la vinculación procedimental entre ambos posee este nuevo medio, la que se volcará para su tramitación y gestión, normalmente, en el módulo “expediente electrónico”.

En ese orden, se prevé que la presentación de documentación en la plataforma y módulos del sistema *debe hacerse en formato electrónico*. Para ello, se estatuye que los usuarios podrán solicitar la digitalización de la documentación que deban presentar y que conste en soporte papel en sede del organismo correspondiente (art. 5º del dec. 1063/2016).

El art. 38 del reglamento aprobado por res. SMA 90-E/17 define al “Usuario TAD” como “la persona humana que accede a la plataforma TAD” a través de Internet.

El particular se vincula al sistema mediante su “cuenta de usuario”, que es el “escritorio virtual a través del cual puede iniciar trámites, hacer presentaciones, acceder a sus trámites iniciados, sus tareas, documentos, notificaciones oficiales y comunicaciones” —art. 39—. En cuanto a requisitos de autenticación y seguridad se prevé que el acceso se realice mediante la Clave Fiscal, obtenida a través de la AFIP, o la Clave de Seguridad Social, otorgada por la ANSES.

Dichas claves cuentan con los niveles de seguridad correspondientes para preservar la identidad de los particulares, de modo que la cuenta de usuario se presume propia. Por ello este no podrá alegar en ningún caso desconocimiento de las tareas, comunicaciones o notificaciones oficiales que fueran efectuados en la misma. Esta previsión debería establecerse como presunción “*iuris tantum*”, permitiendo al particular alegar el uso indebido o sustracción de su cuenta.

El Anexo II a la res. 90-E/17 aprueba los “Términos y Condiciones de Uso” del módulo TAD (TCU TAD), y reitera que la cuenta de usuario es el escritorio virtual a través del cual el usuario de TAD interactúa con la Administración (art. 2°).

El art. 7° del TCU TAD, por su parte, dispone, respecto a la tramitación, que una vez seleccionado el trámite, el usuario podrá cargar la documentación relacionada con el mismo luego de lo cual el sistema le otorgará un número de expediente. La carga de documentación puede realizarse durante las 24h de todos los días del año, lo que representa en sí mismo, una pequeña revolución.

Se establece también que el usuario deberá ingresar a TAD con la periodicidad que considere pertinente a fin de controlar la existencia de tareas, notificaciones o comunicaciones efectuadas por la Administración.

Es relevante destacar la creación —a través del art. 2° del decreto 87/2017— del *Perfil Digital del Ciudadano*, medio que permite que las personas accedan desde una plataforma web o digital a los diversos servicios que presta el Estado.

Desde nuestra perspectiva, los trámites y servicios digitales a distancia, así como la plataforma digital o el perfil digital del ciudadano, se vinculan con el “*enfoque de gobierno integrado*” que impulsa y desarrolla la ONU³². Dicho “modelo” se basa en la integración y unificación, a fin descentralizar el punto de entrada de la prestación de servicios en un *portal único* donde los ciudadanos puedan acceder a todos los servicios que suministra el gobierno, independientemente de qué autoridad gubernamental proporciona ese servicio. En ese sentido, el enfoque del gobierno electrónico debe guiarse a partir de los principios de *eficiencia, participación ciudadana, acceso universal y centralidad del usuario*³³, y para ello, el concepto de “gobierno integrado” resulta esencial.

³² ONU, *Estudio de las Naciones Unidas sobre el Gobierno Electrónico. Gobierno Electrónico para el Pueblo*, Nueva York, Naciones Unidas, 2012, p. 12.

³³ Ampliar en CORVALÁN, Juan G., “Hacia una administración pública digital”, ob. cit.

2.1.3. *La equivalencia funcional. Archivo y digitalización de expedientes*

El principio de equivalente funcional otorga al formato digital la misma validez jurídica con que cuenta el formato físico. Un principio que hasta hace un tiempo era indispensable para poder operar en el mundo digital con relativa seguridad jurídica y que hoy podemos decir que resulta una obviedad, en tanto las personas han otorgado esa equivalencia en los hechos, más allá de la regulación jurídica, al haberse apropiado de las TIC en el desarrollo de su vida diaria.

Sin embargo, en esta etapa de transición entre el mundo papel al “ecosistema digital”, la seguridad jurídica sugiere que ciertos principios sean subrayados, en particular, el relativo a la validez jurídica de este nuevo paradigma.

El decreto 1131/2016 (art. 1º) en esa lógica, prevé que *los documentos y expedientes generados en soporte electrónico* y los reproducidos en soporte electrónico a partir de originales de primera generación de cualquier otro soporte, digitalizados, *son considerados originales y tienen idéntica eficacia y valor probatorio que sus equivalentes en papel*, en los términos del art. 293 del Cód. Civ. y Com.

Para homogeneizar formatos y a modo de transición, agrega el art. 2º que los documentos y expedientes producidos en primera generación en soporte papel deberán ser digitalizados y perderán su condición jurídica de original. Esto se ve ratificado por el art. 3º del RUGDE, que reitera el deber de utilizar el módulo GDE “como único medio de creación, registro, firma y archivo de todos los documentos inherentes a la gestión administrativa”. Se establece la obligación de los organismos de digitalizar los expedientes en soporte papel (art. 4º), en una clara aplicación de trasvasamiento de la gestión papel al formato digital.

A los efectos de la conservación y archivo de los documentos digitales, el art. 3º del decreto 1131/2016 aprueba la implementación del denominado Repositorio Único de Documentos Oficiales (RUDO), cuya función es centralizar, contener y conservar la totalidad de documentos electrónicos, asegurando su integridad, accesibilidad y disponibilidad. Por su parte, la resolución SMA 44-E/2016 aprueba las normas operativas relativas a la conservación y plazos de guarda de los documentos y expedientes electrónicos en el GDE, así como para el proceso de digitalización, archivo y conservación de documentos de gestión en soporte papel.

2.1.4. *Domicilio especial electrónico*

En el nuevo contexto del procedimiento administrativo digital, resulta indispensable una adecuada regulación de los institutos del domicilio y de los modos de puesta en conocimiento del particular de lo actuado en el trámite digital, para garantizar tanto la eficacia del sistema como las garantías y derechos del particular.

El “ciberprocedimiento” necesita que sus sujetos sean identificables y localizables. En cuanto a esto último, se requiere de un “punto de contacto” donde

tanto el Estado como el ciudadano tengan su sede donde ser localizados y desde donde ejercer sus derechos.

Por eso, se prevé que “toda persona humana que comparezca ante autoridad administrativa mediante la plataforma TAD (...) deberá constituir un domicilio especial electrónico”, estableciéndose que la “cuenta de usuario” de TAD será considerada como “domicilio especial electrónico” constituido para los trámites que se gestionen utilizando esa plataforma (art. 7º, decreto 1063/2016), “donde serán válidas las comunicaciones y notificaciones” (conf. art. 19 inc. b] del RLPA y art. 6º del decreto 1063/2016).

Aquel es el domicilio virtual del usuario habilitado por la Administración para el ejercicio de sus derechos y obligaciones durante la tramitación en TAD³⁴ denominado por el RPA también como “sede electrónica” del particular (art. 19 incs. b] y c]).

2.1.5 Presentación de escritos, fecha y cargo

El RLPA establece en este punto que los particulares *podrán* presentar escritos en la Mesa de Entradas del organismo *o en forma electrónica a través de la plataforma TAD*. El art. 25 dispone que todo escrito inicial o en el que se deduzca un recurso podrá presentarse a través de TAD, en la mesa de entradas o receptoría del organismo competente, o remitirse por correo (inc. a]), y agrega que los escritos posteriores podrán presentarse o remitirse igualmente a la oficina donde se encuentra el expediente o a través del TAD (inc. b]).

Esta opción en favor del particular implica que la exigencia de tramitación electrónica es aplicable al Estado, en tanto el ciudadano no debe verse perjudicado por dicho deber, conservando de algún modo el derecho de opción. Esa posibilidad de elegir no será respecto del canal en el que tramitará el procedimiento —que será inexcusablemente el expediente electrónico y la “interface” entre ambos, el TAD—, sino que dentro del entorno digital obligatorio se permite al particular continuar tratando con la Administración en formato papel, siendo exigencia de esta transformar ese documento papel en uno digital para poder continuar con la tramitación electrónica.

En cuanto a la disponibilidad para presentar documentos, la misma es amplísima. También se regula el modo de computarse los plazos. En ese aspecto, el art. 30 del RLPA prevé que “la plataforma electrónica TAD facilitará la realización de trámites a los particulares (...) La carga de documentación puede realizarse durante las veinticuatro (24) horas de todos los días del año. El cómputo de los plazos se hará a partir del primer día hábil siguiente al de la carga de documentación efectuada correctamente por el particular en la plataforma

³⁴ Reglamento aprobado por res. 90-E/2017 de la SMA. En igual sentido, art. 19 inc. c) RPA.

electrónica en su cuenta de usuario: La carga de documentación efectuada en un día inhábil se entenderá efectuada el primer día hábil siguiente”.

En cuanto al “carga digital”, el GDE deja constancia de la fecha y hora de presentación de los escritos realizada por los particulares en TAD y de los actos producidos por los usuarios del sistema (art. 9º, decreto 1063/2016).

A los efectos de establecer la fecha y hora de presentación de escritos, documentos o formularios realizada por los usuarios, o de los actos producidos por los usuarios o por la administración, como notificaciones, comunicaciones, alertas, etc., la fecha y hora serán las que otorgue la plataforma de Trámites a Distancia³⁵.

2.1.6 Autenticación. Firma digital dentro del GDE

La autenticación se vincula con el conjunto de elementos que dan certeza de que quien aparece como autor de un documento, efectivamente lo sea.

Dispone el RUGDE que los documentos oficiales creados y firmados digitalmente utilizando el módulo GEDO tienen plena validez jurídica (art. 5º).

Se establece que el GDE permite la firma digital de los documentos electrónicos en los siguientes casos:

a. Para firmar actos administrativos mediante firma digital con dispositivo criptográfico —actualmente mediante “token” —.

b. Para firmar todos los demás actos que no constituyan actos administrativos mediante firma digital con certificado del sistema.

Ambas firmas gozan de plena validez, asegurando la autoría e integridad del documento electrónico firmado digitalmente (art. 13, decreto 1063/2016).

Un paso importante en materia de autenticación está dado por el decreto 1265/2016, que crea la Plataforma de Autenticación Electrónica Central —PAEC—, destinada a brindar un servicio centralizado de información respecto de la acreditación en entornos virtuales de la identidad de los usuarios informáticos a través de una red (art. 1º).

La autenticación electrónica remota es la puerta de acceso a las aplicaciones y sistemas informáticos, como bien señala el decreto 1265/2016 en uno de sus considerandos.

El RLPA dispone que los escritos presentados por los particulares se firmarán digitalmente en la plataforma TAD, previendo también la firma digital del particular desde TAD. Recordemos que el particular debe validarse en el sistema a través de las claves de AFIP o ANSES, las que cuentan con garantías adecuadas de seguridad y verificación de identidad de los titulares.

En cuanto a la firma de los escritos, se prevé con carácter general que, para realizar cualquier actuación prevista en el procedimiento administrativo, será suficiente con que los interesados acrediten previamente su identidad a

³⁵ Términos y Condiciones de Uso del Módulo TAD, aprobado por res. 90-E/17, art. 15.

través de cualquiera de los medios de autenticación electrónica e identificación previstos reglamentariamente. Los organismos requerirán a los interesados el uso obligatorio de firma para los actos donde esté comprometido el derecho del administrado.

Por su parte, las comunicaciones, documentos, informes, dictámenes y toda otra actuación administrativa se firmarán digitalmente en el GDE (art. 17 inc. b) del RLPA).

2.1.7. Notificaciones electrónicas

La publicidad del acto administrativo resulta esencial y, como señala Comadira, hace a su validez, sobre la base de resguardar los derechos de las partes al debido proceso adjetivo y garantizar una efectiva participación del ciudadano como colaborador de la Administración en el desarrollo de la gestión y en la defensa de sus derechos. Por ello, la regulación de la notificación electrónica es un eslabón indispensable en la informatización de procedimientos, para otorgar certeza y evitar conflictos interpretativos respecto de sus efectos.

El sistema prevé que son válidas las notificaciones electrónicas realizadas a través del TAD, el que brinda el servicio de notificación electrónica fehaciente al domicilio especial electrónico constituido por el particular, garantizando de esa forma la validez jurídica, confidencialidad, seguridad e integridad de la información notificada (art. 4º del decreto 1063/2016). Se prevé que todas las notificaciones que deban cursarse en el marco de TAD se realizarán en la cuenta del usuario que es el Domicilio Especial Electrónico (art. 8º, decreto 1063/2016), y el usuario las recibe en su cuenta.

La notificación oficial se tendrá como *perfeccionada cuando el contenido de la misma esté disponible en la cuenta de usuario de destino*. A dichos efectos, se considerará al usuario como notificado el primer día hábil siguiente al de la fecha de ingreso de la notificación a su cuenta, momento en el que comienzan a correr los plazos³⁶. A los efectos de establecer la fecha de la notificación, la fecha y hora serán las que otorgue el servidor del sistema GDE³⁷.

Los organismos comprendidos en el art. 8º de la ley 24.156 realizarán las notificaciones mediante TAD de acuerdo con lo dispuesto en el art. 4º del decreto 1063/2016.

El art. 13 de los TCU TAD, bajo el acápite de “Servicio de Notificaciones Electrónicas”, prevé que todas las notificaciones oficiales que deban cursarse en el marco de los trámites a distancia se realizarán en la cuenta de usuario que es el Domicilio Especial Electrónico constituido. Las notificaciones oficiales así realizadas surtirán los mismos efectos que las practicadas por los demás medios admitidos por la LPA (art. 8º, decreto 1063/2016).

³⁶ Términos y Condiciones de Uso del Módulo TAD, aprobado por res. 90-E/17, art. 14.

³⁷ Reglamento aprobado por res. 90-E/2017 de la SMA, art. 47.

El art. 41 del RLPA reformado conserva la regulación abierta que permite utilizar “cualquier medio que dé certeza de la fecha de recepción del instrumento en que se recibió la notificación y, en su caso, el contenido del sobre cerrado si este se empleare”. En lo que nos interesa, el nuevo inc. h) establece que las notificaciones podrán efectuarse por medio del módulo TAD, en la cuenta de usuario —domicilio especial electrónico—, y se perfeccionan cuando el contenido esté disponible en la cuenta de usuario de destino, quien se considera notificado el primer día hábil siguiente al de la fecha de ingreso de la notificación a su cuenta, momento en el que comienzan a correr los plazos.

2.1.8 La vista en el procedimiento electrónico

Una cuestión central a resolver en materia de procedimiento digital es el de la accesibilidad del particular a los actuados.

El sistema establece que la solicitud y otorgamiento de vista de los expedientes electrónicos puede hacerse bajo dos modalidades: con y sin interrupción de plazo.

a) Vista sin interrupción de plazo.

Es automática y no requerirá de solicitud expresa del interesado³⁸.

Agrega el RLPA —art. 38— que en estos casos, el usuario o el apoderado podrán acceder al contenido de los expedientes que haya iniciado a través de la plataforma TAD. El usuario podrá consultar la última fecha de modificación, el estado del expediente y su ubicación actual; también tendrá acceso a los documentos que se hayan vinculado. Si el trámite está en curso, mediante el documento Constancia de Toma de Vista, queda registro de la consulta dentro del expediente electrónico, sin suspensión de plazo.

El art. 48 del RUGDE también trata este supuesto, e indica que “el usuario o el apoderado podrán acceder al contenido de los expedientes que haya iniciado a través de TAD. Para tal fin, se debe ingresar a la opción “Mis Trámites” y seleccionar el expediente que corresponda. El usuario podrá consultar la última fecha de modificación, el estado del expediente y su radicación; también tendrá acceso a los documentos que se hayan vinculado. Si el trámite está en curso, mediante el documento “Constancia de Toma de Vista”, queda registro de la toma de vista dentro del expediente electrónico.

Por su parte, el art. 49 regula lo relativo a la “toma de vista con suspensión de plazo”, indicando que el usuario o apoderado podrán solicitar vista con suspensión de plazo mediante presentación fundada, la que será otorgada de acuerdo con lo establecido en el art. 17 del mismo Reglamento.

³⁸ Conf. RPA, y en sentido concordante, art. 17 del Reglamento aprobado por res. 90-E/17 de la SMA.

b) *El otorgamiento de vista con interrupción de plazo.*

Esta requerirá petición expresa del interesado o apoderado por escrito.

Se prevé que la vista se pueda otorgar mediante copia del expediente electrónico en un soporte informático que aporte el interesado o el organismo, y que a pedido del interesado y a su cargo, se facilitarán copias en soporte papel de los documentos electrónicos que solicitare³⁹.

El RLPA en su art. 38, afirma que la vista se podrá otorgar mediante copia del expediente electrónico en un soporte informático que aporte el interesado o el organismo y que, asimismo, a pedido del interesado y a su cargo, se facilitarán copias en soporte papel de los documentos electrónicos que solicitare.

2.1.9. *El derecho ciudadano a la eliminación de las cargas administrativas y la simplificación*

La simplificación de la relación Estado-ciudadano es, hoy día, un imperativo⁴⁰.

Normativa reciente, como los decretos 891/2017, 1273/2017 y 27/2018 han puesto énfasis en esa necesidad de simplificar y reducir las cargas al ciudadano, liberándolo de complejidades innecesarias, tendiendo a la implementación de regulaciones de cumplimiento simple, facilitando la vida al ciudadano⁴¹.

La simplificación posee un gran impacto en materia de procedimientos electrónicos, en tanto no puede haber reformas de gobierno electrónico eficaces que no se acompañen de una reingeniería de exigencias, requisitos y cargas que se imponen al particular, y que suelen ser inútiles, exageradas y en muchos casos, abusivas.

2.1.10. *Interoperabilidad como medio de garantizar el derecho ciudadano a la eliminación de las cargas administrativas y la simplificación*

El decreto 1273/2016, teniendo en miras instrumentar una medida que simplifique los trámites administrativos eliminando cargas al administrado en los casos que precise presentar determinada información, dato, documento o certificado que deba ser emitido por una entidad del sector público nacional, ordena que las entidades y jurisdicciones enumeradas en el art. 8º de la ley 24.156 deberán intercambiar la información pública que produzcan, obtengan, obre en su poder o se encuentre bajo su control, con cualquier organismo que así

³⁹ Términos y Condiciones de Uso del Módulo TAD, aprobado por res. 90-E/17, art. 17.

⁴⁰ Para mayor análisis, ver SÁ ZEICHEN, Gustavo, “La contratación pública como un instrumento de política pública basado en el mercado. Reflexiones acerca de algunas pautas para su regulación, en particular, la administración electrónica y el mejor gobierno”, en *Revista de Derecho Público*, 2014-1, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2014, p. 293 y ss.

⁴¹ Conforme considerando del decreto 891/2017.

lo solicite (art. 1°). La res. 6-E/2017 SMA, en ese orden, establece las “Pautas técnicas de interoperabilidad”, y el procedimiento para efectivizar el intercambio de información entre organismos.

El art. 107 del RLPA prevé la eliminación de cargas al administrado. En los casos que para la sustanciación de un procedimiento administrativo sea necesaria la presentación de alguna información, dato, documento o certificado que deba ser emitido por otra entidad o jurisdicción del Sector Público Nacional, la entidad responsable del procedimiento lo solicitará directamente por comunicación oficial al organismo responsable de su producción y certificación. La solicitud del dato, información, documentación o certificado deberá expresar el motivo, el procedimiento en el cual se enmarca, y la norma que justifica su presentación.

Otro problema a resolver dentro de la “interoperabilidad”, es el de la interacción con otros sistemas (por ej., Poder Judicial o los gobiernos provinciales y locales). El reciente decreto 27/2018, de desburocratización y simplificación, resuelve esta cuestión en sus arts. 128 y 129.

2.1.11. Simplificación administrativa

Sin dudas la implementación de las nuevas tecnologías al procedimiento administrativo incluye la necesidad imperiosa de dotarlo de eficacia, eficiencia y celeridad. Para ello, es clave lograr concretar el principio de simplificación administrativa dentro de la complejidad de la burocracia estatal que en muchas ocasiones entorpece las relaciones entre el Estado y los ciudadanos.

En la regulación del trámite del expediente electrónico se trata la “tramitación en paralelo”. Es decir que el expediente electrónico podrá tramitar mediante la “Asociación”, “Fusión”, o “Tramitación Conjunta”⁴², lo que logra efectos de fluidez y dinamismo al procedimiento.

En este punto, y a los fines de optimizar la simplificación en el procedimiento administrativo, el art. 26 RLPA impone un plazo genérico de 5 días para los trámites, y le asigna a los titulares de las unidades administrativas y el personal que tuviese a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos esa carga, haciéndolos responsables directos de su tramitación, imponiéndoles el deber de adoptar las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos.

⁴² Ver arts. 1° y 10 del Anexo I del decreto 894/2017 que aprueba el Texto Ordenado del Reglamento de Procedimientos Administrativos decreto 1759/1972, del 1/11/2017 publicado en BO el 2/11/2017.

3. EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO DIGITAL

3.1. *El expediente administrativo*

Por último, y dada la íntima vinculación con la cuestión del procedimiento administrativo digital, corresponde efectuar algunas precisiones respecto del expediente administrativo digital.

En efecto, un expediente digital es un conjunto ordenado de documentos digitales y es, a su vez, un documento digital. En ese aspecto, desde el punto de vista jurídico-documental, le son aplicables todas las reglas que se establezcan en cuanto a la regulación del documento digital.

El expediente es el protagonista de la actividad administrativa porque esta se desarrolla casi exclusivamente por escrito, como señalaba Docobo en el año 1975, en uno de los primeros (y pocos) artículos escritos sobre el expediente administrativo⁴³, tema generalmente destrutado por la doctrina, a pesar de su relevancia.

El expediente es el soporte material del procedimiento administrativo que, a su vez, es la acción de la función administrativa. Con un tinte místico, podríamos decir que es “la encarnación del procedimiento”.

Dicho lo anterior, podemos arriesgar entonces una definición, y decir que el “expediente administrativo” es un conjunto ordenado de documentos que reúne información coherente sobre un mismo asunto para documentar la actividad administrativa.

Ahora bien, el expediente posee una serie de caracteres que lo definen, y que hacen a su eficacia y valor jurídico.

1. El “principio de completitud”. El expediente debe estar integrado por todos los documentos relevantes sobre el asunto del que trata.

2. El “principio de inalterabilidad”. Debe lograrse una razonable seguridad acerca del contenido, evitando su modificación arbitraria o, que en caso de realizarse, pueda ser conocida dicha circunstancia. De ese modo, cualquier modificación que se realice sobre la actuación debe encontrarse respaldada jurídicamente y justificada desde el punto de vista del procedimiento. Dicha modificación, además, debe constar en la actuación con referencia a la fecha, acción que se ha realizado (glose, desglose, refoliado, etc.) y autor responsable.

3. El “principio de acceso”. El expediente debe estar disponible y ser accesible para los interesados, conforme la normativa regule la cuestión de la vista y el derecho al acceso a la información.

4. El “principio de conservación”. El expediente debe perdurar en el tiempo, lo que es fundamental para el control concomitante y posterior de la actuación administrativa, y para cumplir con su función esencial, que es reunir información relevante sobre una cuestión determinada, a la que se pueda acceder.

⁴³ DOCOBO, Jorge, “La actuación administrativa”, *Jurisprudencia Argentina*, Doc, 1975, p. 519.

5. La “autenticación”. Es esencial que se acredite la autoría u origen de los documentos que lo integran.

6. Identificación. El expediente debe ser “identificable” a los efectos de su individualización, localización y consulta.

7. El orden. Esta es una nota esencial del concepto de expediente, sin la cual sería un mero compilado de información. Debe haber un orden que obedezca a razones de control, eficacia y razonabilidad y lógica en el progreso del procedimiento. Normalmente ese orden es cronológico.

3.2. El expediente administrativo digital

Si, como se dice, el expediente es “el procedimiento hecho papel”; el “expediente electrónico” sería “el procedimiento hecho ‘bits’”.

El expediente electrónico es, en sí mismo, un “documento digital”, es decir, una representación digital de hechos o actos, con independencia del soporte utilizado. Ese “documento digital expediente” está compuesto, a su vez, por una serie ordenada de documentos digitales, registrados por vía informática, dispuestos en orden y que corresponden a un asunto determinado, cuya gestión es informática.

La resolución SMA 3/2017 en su art. 4º procedió a definir al expediente electrónico como un “conjunto de documentos electrónicos o actuaciones administrativas, originados a solicitud de parte interesada o de oficio y ordenados cronológicamente, en que se acumulan informaciones, dictámenes y todo otro dato o antecedente relacionado con la cuestión tratada, a efectos de lograr elementos de juicio necesarios para arribar a conclusiones que darán sustento a la resolución definitiva”.

Cabe destacar que, a nuestro criterio, entre el formato tradicional en papel, y el digital, no hay diferencias sustanciales: ni de concepto, ni de estructura, ni de funciones, aunque se observa una enorme diferencia en materia de eficacia, rapidez, accesibilidad y economías de tiempo, recursos económicos y humanos. Para el particular, representa la posibilidad de interactuar con la Administración de manera más fácil, cómoda, intuitiva y amigable, sin perder por eso —al contrario— calidad en sus derechos.

¿Cuáles son las ventajas que representa el “expediente electrónico”? El decreto 1131/2016 recuerda que la digitalización de documentos y expedientes posee ventajas jurídicas y administrativas que garantizan, entre otras cuestiones, su mayor perdurabilidad, la utilización de menor espacio o volumen físico, la recuperación permanente de los contenidos con pleno valor jurídico y probatorio y la simplificación de su búsqueda y consulta.

Además, y entre otras:

1. Elimina los limitantes temporales y físicos. Así, es factible operar sobre el expediente desde cualquier lugar y a cualquier hora, eliminando el modelo vigente de “trámites papel y presenciales”.

2. Por lo anterior, permite el vínculo con el Estado “24x365”.

3. Permite repensar el procedimiento, desformalizándolo, haciéndolo más sencillo, eficaz, rápido y económico, prescindiendo de pasos redundantes, dilatorios o que no agregan valor.

4. Favorece un procedimiento más eficiente y transparente, al favorecer el control y la auditoría.

5. Concreta la despapelización. Eso permite una disminución de costos de papel, impresoras, toners, almacenaje y depósito.

6. Permite aplicaciones más complejas, como la configuración del “hiper expediente administrativo”, al admitir enlaces y vínculos con otros expedientes y documentos. Esto sostiene, por ejemplo, el deber de no exigir al ciudadano documentos con los que la Administración ya cuenta.

El “hiperexpediente” nos debe llevar a profundizar en el “Principio de Especialidad”, que dice que cada documento está vinculado, en principio, a un expediente concreto.

En este sentido, ¿podría —o debería— el Estado usar la información del particular con la que cuenta para otros fines con las que fue recolectada, en otras actuaciones?

La posibilidad de replicar información debe ser un derecho del ciudadano, para facilitar su relación con el Estado y para que este, por ejemplo, no le exija múltiples veces la misma información. En particular, cuando se trate de datos personales, siempre debe contar con su consentimiento, o una norma con rango de ley que lo habilite. En este punto, el sistema GDE permite la utilización de un mismo documento (GEDO, por ejemplo), como original, en diferentes expedientes.

7. Simultaneidad: permite ser consultado simultáneamente por diversos usuarios, aunque actualmente no es posible trabajar simultáneamente el mismo documento (GEDO o CCOO) entre múltiples usuarios.

8. Permite una mayor agilidad en la comunicación con los interesados.

9. Permite un ahorro en infraestructura edilicia ya que facilita el almacenamiento.

10. Favorece una mayor rapidez y economía: v.gr. los “pases” son instantáneos, sin traslados, transporte, firma de remitos, etc.

11. Es más seguro: no se extravían páginas ni puede eliminárselas, ni hay forma de perder el expediente. Obra el registro de quién y cuándo lo hizo. Se dificulta la tradicional práctica de “paralizar” un trámite —con o sin voluntad del responsable—.

En cuanto al tema de la “seguridad”, es preciso lograr una regulación que despeje las principales dudas respecto a la misma.

Lo cierto es que un expediente digital no es menos seguro ni veraz que el de papel. Todos los documentos, sean digitales o en papel, pueden ser manipulados, falsificados o adulterados. Sin embargo, el estado de la técnica permite sostener hoy que el expediente electrónico es más seguro en ese sentido que su

similar en papel. Sin perjuicio de ello, deben adoptarse las previsiones normativas y tecnológicas necesarias.

12. Favorece la gestión de estadísticas y las auditorías de control.

Se requiere redefinir conceptos del “mundo papel” y reconvertirlos a las nuevas realidades. Ideas como “compaginación”; “foliatura”, “desglose”, “anejos”, “escritos” deben volver a analizarse bajo esta óptica. El Sistema GDE trata adecuadamente esta materia.

CONCLUSIONES

El panorama descripto en el presente trabajo evidencia cómo la Administración pública ha tenido que adecuarse al cambio tecnológico que estamos transitando, la llamada “*Cuarta Revolución Industrial*”⁴⁴.

El impacto de las TIC en el funcionamiento del Estado y, en particular, en el procedimiento administrativo, aumenta los niveles de *acceso y participación ciudadana* en general, lo que permite dotar a la gestión pública de mayor nivel de transparencia y sirve de base para consolidar el modelo de “democracia participativa”, fomentando un Estado más accesible, cercano, sencillo en la interacción y constituido al servicio del ciudadano.

Para que ello pueda ser difundido y permear en toda la sociedad, debe acompañarse de la implementación de políticas públicas, que impliquen acciones concretas para disminuir la “brecha digital”, fácilmente verificable en esta etapa de transición entre la era papel y la digital.

Una de las conclusiones del análisis del régimen normativo del procedimiento administrativo electrónico es que, contrariamente a lo que podría haberse pensado antes del salto evolutivo en la materia dado desde la implementación de GDE, no resulta necesaria una reforma de la LPA para regular el procedimiento administrativo electrónico, salvo para efectuar alguna mención de la equivalencia funcional de los formatos papel y digital y la fijación de determinados principios del gobierno electrónico. La vieja LPA merece de todos modos una revisión y reforma a la luz de la necesidad de *aggiornarla* a otro concepto de Estado, democrático, constitucional y de Derecho, profundizando en lo posible la racionalización del quehacer administrativo, eliminando cargas y requisitos —con la revisión, por ejemplo, del agotamiento de la vía—, y la implementación de figuras como el “silencio positivo”.

Si resultaba indispensable que la normativa sub legal de reglamentación registrara adecuadamente la regulación jurídica del procedimiento electrónico, lo que se comenzó a concretar con la normativa referida en el presente, la que desde luego requerirá ajustes y adecuaciones, pero que representa un gran avan-

⁴⁴ SCHWAB, Klaus, *La cuarta revolución industrial*, ob. cit.

ce, un salto cualitativo profundo, que representa la ruptura con la tradición papel y el paso sin atajos al procedimiento electrónico⁴⁵.

Pensamos que resulta importante considerar al gobierno electrónico como un derecho de los ciudadanos, pero no debemos perder de vista que es un derecho instrumental, ya que el bien final al que se tiende con su implantación —y que constituye el derecho sustancial de los ciudadanos—, es a contar con un Estado eficiente, ético, que rinda cuenta de sus actos, que ponga a la persona como fin de cualquier construcción política y que contribuya del mejor modo al Bien Común, razón de ser de la autoridad pública. Toda construcción normativa que se diseñe debe tener por norte esta premisa.

Es preciso considerar también el carácter instrumental que posee el gobierno electrónico. La tecnología no es por sí solución alguna, si no se enmarca en una reingeniería del Estado, de sus estructuras, formas de funcionar y modos de interactuar con los ciudadanos. También es indispensable tener en cuenta la complejidad de su instrumentación, la que depende para su éxito de la articulación de diversos factores: la decisión política, la aplicación adecuada e inteligente de la tecnología, la reestructuración normativa necesaria, el sabio manejo del cambio cultural que representa y la necesidad de considerar innumerables cuestiones de todo tipo, como por ejemplo, la manera de salvar la “brecha digital” para quienes se encuentran, por cualquier motivo, impedidos o dificultados para acceder a los mecanismos de gobierno electrónico⁴⁶.

En síntesis, la adopción del trámite digital trae por añadidura la exigencia de realizar un nuevo análisis sistémico y evaluar una reingeniería de procesos, exigencias y regulaciones, tendiendo a simplificar y eficientizar el procedimiento administrativo y la propia actividad estatal, con miras a rebalancear y potenciar el “equilibrio áureo iusadministrativo”: hacer un Estado más eficaz en su rol de garante del bien común, y tendiendo a garantizar los derechos de los ciudadanos.

El procedimiento administrativo ha sido impactado de modo tan intenso con el trasvasamiento del formato papel al “ecosistema digital” que los temas a tratar y analizar son innumerables, y las implicancias son tantas que no pueden ser abarcadas en este escrito. Intentamos si, dejar planteado un semblante del nuevo régimen normativo y, especialmente, quisimos advertir que el Derecho Administrativo está llamado a tomar debida nota del nuevo contexto social, político y económico en el que le toca actuar, donde las relaciones Estado-ciudadano a las que estábamos acostumbrados han dejado de ser tales, para

⁴⁵ Creemos necesario a esta altura de la evolución normativo que se dicte una norma que establezca un “Estatuto de los Derechos del Ciudadano en el Ambiente Digital”, donde se condensen los derechos y garantías que deben ser reconocidos por los servidores públicos en el nuevo ambiente digital.

⁴⁶ SÁ ZEICHEN, Gustavo, “La contratación pública...”, ob. cit., p. 293 y ss.

verificarse en nuevos modos, lo que necesariamente desemboca en nuevos paradigmas.

BIBLIOGRAFÍA

- BALBÍN, Carlos, *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, La Ley, t. III, 2010.
- JOSEF BLANKE, Hermann, “La función del procedimiento administrativo para el cumplimiento de mandato de ejecución, protección y concretización del derecho administrativo”, en AA.VV., *Tendencias actuales del procedimiento administrativo en Latinoamérica y Europa*, Buenos Aires, Eudeba, Konrad Adenauer Stiftung, 2012.
- BUNZ, Mercedes, *La revolución silenciosa. Cómo los algoritmos transforman el conocimiento, el trabajo, la opinión pública y la política sin hacer mucho ruido*, Buenos Aires, Cruce, 2017.
- CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO —CLAD—, *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*.
- CORVALÁN, Juan G., “Hacia una administración pública digital”, en *Temas de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Erreius, agosto de 2017.
- DOCOCO, Jorge, “La actuación administrativa”, *Jurisprudencia Argentina*, Doc., 1975.
- DURAND, Julio C., *El procedimiento administrativo en Latinoamérica*, en *Tendencias actuales del procedimiento administrativo en Latinoamérica y Europa*, Buenos Aires, Eudeba, 2012.
- ESCOLA, Héctor Jorge, *Tratado general de procedimiento administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1981, 2ª ed. actualizada.
- ONU, *Estudio de las Naciones Unidas sobre el Gobierno Electrónico. Gobierno Electrónico para el Pueblo*, Nueva York, Naciones Unidas, 2012.
- ORTEGA, Ricardo Rivero, *El expediente administrativo. De los legajos a los soportes electrónicos*, Cizur Menor, Thomson Aranzadi, 2008, 2ª ed.
- SÁ ZEICHEN, Gustavo, “El procedimiento administrativo electrónico en la reforma a la Ley de Procedimientos Administrativos”, *Revista La Ley*, N° 4, Año 7 Ciudad Autónoma de Buenos Aires, agosto 2014.
- “Gobierno inteligente: Cuatro esenciales para salvar al estado”, *DPI Cuántico, Derecho Para Innovar*, Año 2, N° 178, ediciones del 20 y 27/11/2017, https://dpicuantico.com/area_diario/doctrina-en-dos-paginas-diario-administrativo-nro-178-21-11-2017/.
- SÁ ZEICHEN, Gustavo, “La contratación pública como un instrumento de política pública basado en el mercado. Reflexiones acerca de algunas pautas para su regulación, en particular, la administración electrónica y el ‘mejor gobierno’”, en *Revista de Derecho Público*, 2014-1, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2014.

SCHWAB, Klaus, *La cuarta revolución industrial*, Buenos Aires, Debate,
2017

VALERO TORRIJOS, Julián, *Derecho, innovación y administración electrónica*, Sevilla, Global Law Press, 2013.

Recepción: 29/1/2018

Aceptación: 5/3/2018