

¿Estamos listos para incorporar los avances tecnológicos en el derecho actual?

La revolución digital que estamos transitando se centra en la incorporación de las tecnologías emergentes a todas las labores cotidianas de los operadores del derecho. La velocidad del cambio es imparable, buscando acercarnos innovación y conocimiento para que la sociedad se pueda sumergir sin tapujos en esta nueva era. De la lectura de los artículos que componen este libro, el lector se llevará una visión integral de la mayoría de las herramientas tecnológicas presentes, que se encuentran al alcance de la mano, para optimizar todo su potencial en su actividad diaria como profesional del derecho y lograr un mejor servicio de justicia.

El derecho actual está en constante integración. Se trata de un orden espontáneo al que la sociedad contribuye de múltiples formas. Por ello, necesita de normas jurídicas dinámicas y eficientes que se amolden de manera rápida a los avances tecnológicos. Para esto es fundamental abrir el juego y pensar a futuro, teniendo presente que el ser humano siempre debe ejercer un control final sobre el contenido que nos brinden estas herramientas modernas.

De este modo, se pone a disposición del lector un análisis del derecho actual y su relación con las nuevas tecnologías, con un enfoque claro y de lectura obligada para quienes deseen mantenerse actualizados con los cambios vertiginosos que nos rodean y su impacto en nuestro sistema judicial, legal y administrativo.

Martín M. Converset

 **erreius**

Cód. interno: J099968
ISBN 978-987-793-504-2



9 789877 193504

Derecho y Tecnología

MARTÍN M. CONVERSET



Derecho y Tecnología

Estrategias Procesales para la Incorporación de Nuevas Tecnologías

Martín M. Converset

DIRECTOR

Facundo García Botta

COORDINADOR

AUTORES:

Rodolfo Ariza Clerici - Gabriel Astarloa - Alberto Biglieri - Nora Bluro - Romina F. Cabrera
Fabián O. Canda - Julio Conte-Grand - Martín M. Converset - Julia Correa
María E. D'Archivio - Mariana Díaz - Jorge Djivaris - Daniela Dupuy - Lisandro Fastman
Genoveva Ferrero - Facundo García Botta - Juan O. Gauna - Fernando E. Juan Lima
Federico J. Lacava - Emilio Lamo de Epinosa Vázquez de Sola - Mariano M. C. López
Marcelo López Alfonsín - Graciela Mana - Cecilia Mólica Lourido - Gustavo Pérez Villar
G. Hernán Quadri - Roberto Requejo - Carlos E. Tambussi - Natalia Tanno
Maximiliano A. Tavarone - Emanuel M. Triolo

 **erreius**

esté asegurado el acceso virtual a los ciudadanos. Otro es la reducción en los tiempos de duración de tales procedimientos. También se puede pensar en minimizar errores, a través de sistematizaciones de base informática. En términos bien concretos, que disminuya la utilización de papel asimismo contribuye en forma indirecta al cuidado del medioambiente.

Capítulo 4

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

ALBERTO BIGLIERI
NORA BLURO

En el presente artículo se hará un repaso del surgimiento legislativo del procedimiento administrativo electrónico en la ciudad de Buenos Aires. El objetivo es comprender qué objetivos tiene, cómo se implementó y continúa implementándose, y cuáles son los desafíos del mismo.

1) Antecedentes normativos

Un breve recorrido histórico a través de los antecedentes normativos nos mostrará cuáles eran los objetivos que se imponían en la cultura de cada época.

La Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de Buenos Aires, sancionada mediante Decreto de Necesidad y Urgencia 1510/1997 reglamentaba el procedimiento administrativo de forma tradicional, es decir -para explicarlo de manera llana- mediante expediente físico de hasta 200 fojas por cuerpo¹ y cuyo acceso dependía del accionar de la administración, requiriendo siempre de la presentación física del administrado para impulsar, ver o impugnar el expediente o los actos en él ocurridos.

A medida que la tecnología fue incorporándose a la vida administrativa, fue necesario empezar a pensar otros medios que dieran respuesta a lo que, con el tiempo, llamaríamos digitalización.

¹ 200 fojas quería decir 200 hojas por cuerpo, que debían ser "cosidas" al expediente que lo contenía. Si bien inicialmente las hojas efectivamente se cosían con hilo y aguja u otros instrumentos que permitían un agarre seguro y firme que evitaba perder las hojas. Respecto del límite de 200 fojas se permitían excepciones limitadas con la finalidad de mantener la unidad de un documento que no debiera separarse. Tal el caso de las escrituras notariales que se agregaban -por ejemplo- a fs. 198 y tenían un número de páginas que hacían superar las 200 fojas totales del expediente.

Probablemente podamos identificar la Ley 2751 de la Ciudad que adhería a la Ley Nacional 25.506 (BO: 14/12/2001) de Firma Digital "conforme lo establece su artículo 50" como un gran paso hacia la digitalización del procedimiento administrativo.

La ley nacional reconoce el empleo de la firma electrónica y de la firma digital y su eficacia jurídica y define ambos conceptos, así como el de "documento digital" y "certificado digital".

Mediante Ley 2751 de la CABA (promulgada en julio de 2008) se adhirió a la ley 25.506 (promulgada en diciembre de 2001) y en su artículo 2 se estableció que "El Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires debe dictar las normas reglamentarias y los actos administrativos tendientes a la implementación de la Ley Nacional 25.506 y la creación de la Infraestructura de Firma Digital en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires".

El artículo 3 de la norma local estableció que la Jefatura de Gabinete de Ministros del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sería la Autoridad de Aplicación de la ley.

Mediante la Ley 3304 de diciembre de 2009, conocida como "Ley de modernización de la administración pública", se dio impulso a la digitalización de los procedimientos administrativos, dado que se establecieron una serie de medidas tendientes a -entre otras cosas- agilizar y dotar de mayor eficiencia los circuitos operativos, administrativos y de control para la consecución de los objetivos fijados para los organismos del Gobierno de la Ciudad.

Esta ley, aplicable a la Administración Central, los entes descentralizados y las entidades autárquicas, las empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta y todas aquellas organizaciones empresariales donde la Ciudad de Buenos Aires tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias, y las Comunas, establecía, como objetivo general "alcanzar una gestión pública de calidad que posibilite la provisión de bienes y servicios públicos a los ciudadanos de la CABA" y como objetivos específicos, entre otros, "agilizar y dotar de mayor eficiencia a los circuitos operativos, administrativos y de control para la consecución de los objetivos fijados por los organismos del Gobierno de la Ciudad" (art. 4.4), "permitir a los ciudadanos realizar consultas, quejas o sugerencias al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a través de un sistema accesible vía internet y/o telefónica..." (art. 5.2), "Contribuir a una mayor información y transparencia de los trámites que deben realizar los ciudadanos ante los organismos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires" (art. 5.3).

En el capítulo III del anexo de la Ley, titulado "Del gobierno electrónico y nuevas tecnologías de la información y comunicación", se establece como objetivos: "Posibilitar a los ciudadanos acceder a la información y a los servicios administrativos más allá de las limitaciones cronológicas propias de las oficinas tradicionales, ampliando los medios de vinculación existentes entre los mismos y generando una prolongación virtual de las Oficinas tradicionales de la Administración Pública" (art. 6.1), "Agilizar la gestión de la administración pública y aumentar el acceso de los ciudadanos a los servicios y trámites públicos, garantizando la autoría e integridad de los documentos electrónicos emanados tanto de la administración como de los administrados, mediante el uso de la firma electrónica y la firma digital" (6.2), "Desarrollar los sistemas informáticos y proponer y/o adecuar la normativa correspondiente para la digitalización de los procesos administrativos a los fines de facilitar la gestión, el acceso y al perdurabilidad de la información y la reducción de los plazos en las tramitaciones" (6.3), "Aumentar los niveles de seguridad informática a partir de la

construcción de la infraestructura necesaria para dar el tratamiento adecuado y proteger la información y los sistemas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires" (6.4), "Mejorar los sistemas de información y comunicación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires con el fin de evitar duplicaciones, inconsistencias en la actualización y normalizar la definición y el tratamiento de la información común" (6.5) y "Fortalecer la gestión de las compras públicas a través de las compras electrónicas que garanticen la eficiencia y la transparencia".

El punto 6.3., referido a la digitalización de procesos administrativos, establece: "Objetivo: desarrollar los sistemas informáticos y proponer y/o adecuar la normativa correspondiente para la digitalización de los procesos administrativos a los fines de facilitar la gestión, el acceso y la perdurabilidad de la información y la reducción de los plazos en las tramitaciones".

Las actividades que deben llevarse adelante a tal fin son:

1. Registros electrónicos: establecer mecanismos electrónicos de recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones a través de una sede electrónica u otros medios, de forma tal de facilitar la comunicación y debida constancia de los trámites y actuaciones.
2. Comunicaciones y notificaciones electrónicas: incorporar sistemas de comunicaciones y notificaciones que se desarrollen sobre la base de las tecnologías de la comunicación.
3. Documento electrónico: propiciar la utilización de documentos administrativos electrónicos firmados digital o electrónicamente.
4. Expediente electrónico: desarrollar la arquitectura tecnológica para la implementación del expediente electrónico.
5. Archivo electrónico: reemplazar el archivo en soporte papel por archivos electrónicos, otorgándole valor jurídico y probatorio a la documentación existente y a la que se incorpore a. los archivos de la ciudad, mediante la utilización de tecnología que garantice la estabilidad, perdurabilidad, inmutabilidad e inalterabilidad del soporte de guarda físico de la mencionada documentación".

Si bien esta ley resulta aplicable para el Poder Ejecutivo de la Ciudad, el inicio de la modernización que daba el puntapié a la digitalización de todos los poderes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires era el mensaje político para el resto de los poderes².

² Es interesante ver cómo el Poder Ejecutivo, en la redacción del DNU, utiliza en la forma confusa que hemos criticado reiteradamente, las nociones de proceso con la de procedimiento. La administración pública lleva adelante procedimientos administrativos y los procesos son jurisdiccionales. En GOZAINI - BIGLIERI, "Intereses e interesados en el Procedimiento Administrativo" sostuvimos que "Más allá de la precisa y esencial distinción entre función jurisdiccional y función administrativa, se encuentra que la pretensión podría usarse en este segundo ámbito, por cuanto la idea de satisfacción persiste. Sin embargo es sólo apariencia, veamos porque: En primer lugar el procedimiento administrativo no es un proceso jurisdiccional, sino, tan sólo, un sistema de actos y recursos que tiene como fin asegurar el orden y la eficacia del Estado. La juridización de aquel obedece a la presencia de numerosos órganos con facultades decisorias, característica que confunde la función jurisdiccional con la técnica de la Administración. El verdadero distinguo se encuentra en la ausencia de contradicción o litigio propio del proceso judicial, por eso en el procedimiento administrativo sólo se desenvuelven peticiones y no pretensiones (que importan un deber de juzgamiento sobre una contienda de intereses enfrentados por pretensiones distintas). El paso inmediato que agrega otro componente en

Por otro lado, mediante la Ley 4735 –aprobada en diciembre de 2013– se incorporaron los artículos 50 bis, 59 bis, 65 bis y 80 bis y se modificó el artículo 95 contemplando la tramitación por expedientes electrónicos al Reglamento de Procedimiento Administrativo (RPA) que había sido oportunamente aprobado por Decreto 1510/97. Los nuevos artículos prevén la vista de expedientes electrónicos y las notificaciones electrónicas³.

Los artículos incorporados establecen:

“Art. 59 bis. Vistas: expedientes electrónicos: cuando las actuaciones tramiten por expediente electrónico rigen las disposiciones del presente capítulo en tanto sean compatibles con la naturaleza de la tramitación, y las siguientes disposiciones:

- a) El acceso a las actuaciones por medios electrónicos no requerirá solicitud ni resolución formal, con excepción de los casos previstos en la primera parte del art. 58.
- b) A pedido del interesado y a su cargo, se facilitarán copias en soporte papel de los documentos electrónicos que solicitare.”

“Art. 65 bis. Notificaciones electrónicas: cuando se utilicen notificaciones electrónicas rigen las disposiciones del presente capítulo en tanto sean compatibles con la naturaleza de la tramitación.

la distinción estriba en la ausencia de cosa juzgada administrativa, de manera que la petición del interesado tiene siempre una vía judicial revisora. En segundo término, la pretensión procesal exige como elemento específico el ser formulada ante un Juez; calidad que no tiene el órgano administrativo en tanto no es imparcial ni independiente, y se encuentra interesado en la relación jurídica sobre la cual conoce. En este sentido hace falta que el pretendiente reclame no contra alguien, sino frente a alguien; y este alguien es el órgano jurisdiccional. En un aspecto objetivo, la pretensión importa un objeto litigioso; cualquier objeto material o personal; lo que sucede es que al no existir controversia en el ámbito del procedimiento administrativo, el proceso que se cumple es el de formación de una voluntad que, recién con la decisión, puede llegar a generar el conflicto. Finalmente, el tercer elemento que caracteriza la pretensión: el de la mutación de la realidad, aparece que la declaración de voluntad que se expresa tanto en el proceso judicial como en el procedimiento administrativo pueden confundirse. Pero esa manifestación de deseo tiene en la teoría de la pretensión (...) un significado peculiar y propio que es el de contener, entre los sujetos que en ella intervienen y acerca del objeto sobre el que recae una petición fundada que, sin llegar a ser una pretensión procesal estricta, sí manifiesta una voluntad petitoria, es decir, un reclamo sin exigencia (cfr. Gozáni, *Introducción al nuevo derecho procesal*, cit., págs. 85/6).

- 3 A nivel nacional, en el año 2011 se había aprobado la Ley 26685 que, en su artículo 1, establecía: “Aun con idéntica eficacia jurídica y valor probatorio que sus equivalentes convencionales”. Sobre este ley dijimos oportunamente que “implica una modificación lisa y llana del régimen procesal nacional y otra modificación ‘areata’ de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Aun con poca simpatía, los procedimientos administrativos internos ante el Poder Judicial de la Nación siguen las mandas de la LN 19549, y las tramitaciones ante el Consejo de la Magistratura de la Nación se producen respetándola sin hesitación. El reconocimiento, en el final del primer artículo de la nueva norma, postula una ‘idéntica eficacia jurídica y valor probatorio que sus equivalentes convencionales’. Es la consagración de las herramientas digitales en forma obligatoria. El camino constructivo de la incorporación paulatina de estos mecanismos a los procedimientos administrativos, queda ahora instituida en forma obligatoria emanada de norma pública. La regulación privada de Gates y Jobbs, la aceptación contractual de la utilización del correo electrónico en los procedimientos licitatorios, son pasos de este recorrido que aparece ahora en la regulación positiva de los procesos y procedimientos del ámbito del Poder Judicial...” (v. TR LALEY AR/DOC/3511/2017).

El acceso al expediente electrónico, conforme los requisitos que se establezcan a los fines de la acreditación indubitable de identidad por la parte interesada, producirá los efectos que surgen de lo dispuesto por los incs. a) y b) del art. 61”.

“Artículo 80 bis. Alegatos: expedientes electrónicos. Cuando las actuaciones tramiten por expediente electrónico rigen las disposiciones del presente capítulo en tanto sean compatibles con la naturaleza de la tramitación.

Notificada la vista para alegar de conformidad con las previsiones del artículo 79, la parte interesada podrá solicitar, a su cargo, que se le faciliten copias en soporte papel de los documentos electrónicos que considere necesarios a los fines de presentar su alegato. Dicha petición no suspende ni interrumpe el plazo para alegar”.

Por su parte, el nuevo artículo 95 establece:

“Artículo 95. Suspensión del plazo para recurrir. Si a los efectos de articular un recurso administrativo, la parte interesada necesitare tomar vista de las actuaciones, quedará suspendido el plazo para recurrir durante el tiempo que se le conceda al efecto.

Cuando las actuaciones tramiten por expediente electrónico, el pedido de vista a que se refiere el párrafo precedente podrá incluir la solicitud a la Administración de la entrega, a cargo del interesado, de una copia fehaciente en soporte papel de la totalidad de las actuaciones, a los fines de que peticione lo que por derecho le corresponda.

La mera presentación del pedido suspende el curso de los plazos, sin perjuicio de la que cause el otorgamiento de la vista. En igual forma, se suspenderán los plazos previstos para deducir la demanda”.

La primera cuestión sustancial de estas modificaciones es que, a diferencia de la Ley de Modernización, que era una ley vg., en algún sentido programática, esta es una ley puramente operativa en tanto incorpora una serie de cambios en el procedimiento administrativo que resultan aplicables no solo al Poder Ejecutivo de la Ciudad, sino a toda la administración pública local, en tanto el Decreto 1597/10 define su ámbito de aplicación en su artículo 1, indicado que es la “Administración pública centralizada, desconcentrada y descentralizada y a los órganos legislativo y judicial de la Ciudad de Buenos Aires, en ejercicio de función administrativa; también a los entes públicos no estatales en cuanto ejerzan potestades públicas otorgadas por leyes de la Ciudad de Buenos Aires”.

De los artículos agregados por la Ley 4735 podríamos decir que, si bien incorpora algunos aspectos que permiten hablar de expediente digital, no hace una modificación integral, ni plantea cambios sustanciales que incentiven la digitalización del procedimiento administrativo. Es posible afirmar que hace las adaptaciones estrictamente necesarias para que sea posible dar respuestas a los primeros casos de procedimiento electrónico, pero no mucho más.

En este sentido, el artículo 59 bis se ocupa de las vistas digitales en expedientes electrónicos contemplando dos variantes: a) cuando el sistema consagrado en el art. 50 bis, inc. a, si la constitución del domicilio electrónico implica un sistema de acceso al expediente (token o similar), no habrá plazo que suspender, y b) si la Administración posee una terminal habilitada para la consulta de las actuaciones electrónicas, la identificación digital del interesado o personal por los medios clásicos tampoco suspenderá los plazos.

Con referencia al inc. b, es de destacar que esta norma habilitó, en los hechos, el uso frecuente de extracción de copias en soportes magnéticos o digitales (CD, *pendrive*) que operaría como copia del mismo. Sin embargo, no parece que de esta forma se cubran las mismas expectativas que el viejo soporte papel, porque el legislador no lo ha señalado así, y luego porque la recepción de la copia papel torna indubitable el acceso del interesado al material que retira. La velocidad y agilidad del retiro de material en soporte digital no garantiza per se el conocimiento del expediente.

Este problema se sostiene a lo largo del tiempo, porque en algunos de los programas que han implementado el procedimiento electrónico, resulta dificultoso ver y/o acceder al camino recorrido por todos los documentos del expediente electrónico, que a veces tienen recorridos independientes y/o simultáneos al del expediente al que son agregados o pertenecen. Es decir que este artículo es un recurso pero no una garantía para una vista acabada del expediente.

Respecto del artículo 65 bis que, más allá de que desde la técnica legislativa podría haber sido agregado como un inciso en el artículo 61 para los casos de domicilio electrónico con token o sistemas de bioseguridad similares⁴, no hay duda de que el acceso a la red produjo un impacto que excedió la capacidad regulatoria de las autoridades locales; por ejemplo, sobre los correos electrónicos (que, igualmente, no alcanzan a completar las condiciones necesarias para ser considerados como notificaciones fehacientes) e hizo necesario instituir nuevos sistemas que garanticen la adecuada llegada de documentación al interesado.

La doctrina especializada define la notificación electrónica como aquel medio procesal de notificación fehaciente que, a diferencia del soporte papel, se materializa autónomamente en un formato electrónico-digital. En la órbita de la administración de justicia se presentan como una opción inmediata para lograr que los procesos judiciales que utilicen este medio se desenvuelvan con una mayor rapidez y economía. Pero esta automaticidad no está garantizada en los procedimientos administrativos.

En relación al artículo 80, hace una adaptación genérica de los alegatos a los expedientes electrónicos sin mayores cuestionamientos.

En función de lo analizado, puede afirmarse que los artículos incorporados prevén algunas de las cuestiones que deben tenerse en cuenta en la tramitación de los expedientes electrónicos y que representan un avance hacia algunos de los derechos que debe garantizar el procedimiento administrativo, a fin de dar cumplimiento a los principios generales del procedimiento. Sin embargo, con el transcurso del tiempo se ha observado que son aspectos necesarios pero no suficientes para garantizar la aplicación de los principios generales contemplados en el Decreto 1510/97, e incluso el debido proceso material, el que requiere adaptaciones que no se reflejen solo en la ley de procedimiento administrativo, sino también en la cultura de aquellos encargados de llevarla adelante.

Sin embargo, no puede negarse que estas incorporaciones y modificaciones habilitaron el camino de la tramitación electrónica de los procedimientos administrativos y el

⁴ El Dr. Hutchinson habló de este aspecto en "Procedimiento Administrativo de la Ciudad de Buenos Aires. Comentario exegético del decreto 1510/97. Jurisprudencia aplicable", CABA, 2003.

principio de los desafíos que ello traía aparejado. También debe reconocerse que junto al recorrido de la digitalización se produjo la despersonalización del expediente, lo que muchas veces dificulta o imposibilita la resolución de problemas al no poder acceder a personas físicas (funcionarios)⁵ que puedan resolver dudas o cuestiones de trámites que en la gestión personal eran más viables. Al respecto hablaremos de la *accesibilidad universal* del expediente como un medio para que el procedimiento también lo sea.

2) La pandemia de Covid-19

Si bien el camino de la digitalización de los procedimientos administrativos se había iniciado previo a la pandemia de Covid-19, mirando con retrospectiva es posible afirmar que esta dio un gran impulso como consecuencia de la urgencia que produjo, basada en la necesidad de: 1) dar satisfacción a todas las cuestiones que requerían de la administración pública y no tenían posibilidad de ser postergadas como consecuencia del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO); 2) digitalizar no solo los expedientes iniciados durante el ASPO, sino también aquellos que ya se encontraban en trámite e incluso los que estaban finalizados y archivados. Esta última cuestión se fue dando con el tiempo, primero en virtud de la duración del ASPO, pero también porque el procedimiento electrónico fue haciéndose un recurso más tangible y valorado por los administrados.

Esto implicó un gran esfuerzo de infraestructura para la administración pública de la Ciudad, pero a su vez representó un impulso que posiblemente no se hubiera producido en tiempos "normales" con la fuerza y los recursos que se destinaron a ello como consecuencia de la coyuntura.

Probablemente una de las consecuencias más positivas de la pandemia haya sido el cambio de mentalidad de los empleadas y funcionarios de la administración pública, que no solo debieron capacitarse, sino modificar la manera de trabajar a fin de incorporar a su trabajo cotidiano los recursos digitales que fueron impulsados por la administración pública en todas sus esferas, incluido el trabajo remoto.

Veamos algunas de las medidas que se implementaron durante la pandemia:

- Mediante el Decreto 147/2020, entre otras cuestiones, se facultó a hacer trabajo remoto a personas que trabajaban en diversos ministerios, garantizando la prestación de servicios, con flexibilidad horaria.
- La AGIP, mediante Resolución (AGIP) 206/2020 estableció la fiscalización de tributos mediante la modalidad de tramitación a distancia del Sistema de Administración de Documentos Electrónicos (SADE).
- La disposición 21-DGTALET/20 estableció como forma provisoria el medio electrónico de presentación de escritos y documentación en la Mesa de Entradas del Ente de Turismo.

⁵ De hecho, por contrario imperio, el Código Penal impide que el juez resuelva la situación de imputación de cualquier ciudadano sin tomar contacto con los involucrados: "El juez deberá tomar conocimiento directo y de visu del sujeto, de la víctima y de las circunstancias del hecho en la medida requerida para cada caso..." (art. 41, inc. 2, *in fine*, Código Penal).

Para la administración pública de la ciudad en general fue necesario adaptar rápidamente los procedimientos administrativos a la tramitación por vía digital, con todos los desafíos que ello implicaba: digitalizar los expedientes en trámite, disponer de un sistema que permitiera trabajar con documentos digitalizados, registrar a todas las partes para poder hacer las notificaciones electrónicas, verificar la validez de los documentos y las firmas, resolver la cuestión de los domicilios, permitir el acceso y el registro del acceso, y tal vez el más difícil, adaptar la capacitación de usuarios, administrados y empleados y funcionarios públicos a la nueva realidad.

En este sentido, como dicen Jung y Katz "más allá del impacto que la digitalización genera en condiciones normales sobre los niveles de PIB, productividad y empleo (ampliamente identificados en la literatura especializada), es importante recalcar que en un contexto de pandemia el rol de la digitalización se vuelve más crucial aún, siendo un elemento crítico para la resiliencia económica"⁶.

No puede perderse de vista que una de las cuestiones más complejas para dar las respuestas necesarias durante la pandemia fue la dificultad para hacer efectivas las decisiones tomadas, pues al encontrarse restringida la libertad de circulación la administración debió implementar medidas excepcionales que permitieran llevar adelante la gestión de manera efectiva.

3) Objetivos y elementos claves de la digitalización. Derecho a la buena administración

Tras haber hecho hasta aquí un repaso por las normas y etapas importantes para la digitalización, podemos entonces preguntarnos: ¿para qué sirve el procedimiento electrónico y cómo implementarlo? Para entender la digitalización del procedimiento administrativo, debemos dar respuesta a estas preguntas y para ello parece razonable vincularlo con el derecho a la buena administración, el cual ha ido tomando volumen en los últimos años.

3.1. Derecho a la buena administración

Si bien no se trata de conceptos nuevos, sino de principios que son reeditados con nueva vitalidad, lo que hoy se denomina "derecho a la buena administración" es la aplicación del paradigma de la relación entre administración pública y derecho administrativo, en donde el buen gobierno es el objetivo final, el cual se vuelve medible, entre otras cuestiones, a través de los parámetros que establece el desglose del concepto de buen gobierno.

Este derecho se encuentra receptado en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en los siguientes términos:

"Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable. 2. Este derecho incluye en particular: a) el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en

⁶ Jung y Katz, (2023) "Impacto del Covid-19 en la digitalización en América Latina", CEPAL.

contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente; b) el derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial; c) la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones. 3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Unión de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros. 4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua".

Al respecto, Jaime Rodríguez Arana dice: "Una buena administración pública es aquella que cumple con las funciones que le son propias en democracia. Es decir, una administración pública que sirve objetivamente a la ciudadanía, que realiza su trabajo con racionalidad, justificando sus actuaciones y que se orienta continuamente al interés general..."⁷.

Es dable pensar que la Ciudad de Buenos Aires -desde su inicio como Ciudad Autónoma, a partir de la entrada en vigencia de la constitución en 1996- ha generado numerosas acciones para mantenerse moderna, activa y a la vanguardia de la relación entre administrador y administrado, dando respuesta a las múltiples demandas, buscando eficiencia y simplicidad en los procedimientos administrativos. En ese recorrido los decisores de la Ciudad han tenido en mira todos los aspectos mencionados por el autor español, que además fueron plasmados en los objetivos y las acciones mencionadas en la Ley de Modernización de la Administración Pública arriba mencionada.

Consecuentemente, es posible entender que la Ciudad de Buenos Aires tiene en mira desde hace tiempo los principios receptados en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, como aquellos que deben regir la relación entre la administración pública y los administrados y la vía para ello es el procedimiento administrativo. Así, el procedimiento electrónico es una de las vías para llevar adelante estos principios en la relación entre administración y administrado.

El jurista español dice, en el marco de la buena administración "...hay que pensar en las posibilidades que las TIC8 ofrecen al ciudadano para acceder a la información pública, en las posibilidades que tiene la organización de informar con más transparencia a la población, en la posibilidad de hacer participar al ciudadano en la toma de decisiones o en la definición de sus necesidades colectivas. La simplificación que puede representar para la organización pública la puesta en común de recursos, evitando trámites e informaciones innecesarias y duplicaciones de tareas se impone por sí misma. Las ventajas de las nuevas tecnologías son evidentes, sobre todo en orden a recuperar, en la práctica, esa idea central del pensamiento democrático de que las instituciones son de la propiedad ciudadana"⁹.

Así, la implementación del procedimiento electrónico tiene íntima relación con estas cuestiones, en tanto son el camino para llevar adelante la participación del ciudadano, dar transparencia y respuestas en tiempo y forma adecuados a sus demandas.

⁷ Rodríguez Arana, J., "La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa".

⁸ Tecnologías de la Información y comunicación.

⁹ Rodríguez Arana, J., op. cit.

3.2. Accesibilidad del procedimiento administrativo

Como definición propia entendemos la accesibilidad universal como el trámite que permite –en este caso, el procedimiento digital– asegurar el acceso de todas las personas, en igualdad de condiciones, al procedimiento administrativo electrónico, en garantía plena de sus derechos.

Con esta definición en miras, es factible pensar que el procedimiento electrónico debe garantizar, desde su matriz informática de diseño, los principios del procedimiento administrativo, garantizados en el artículo 22 del Decreto 1510/97 (o aquel que eventualmente lo reemplace) que deben ser reinterpretados desde la definición de accesibilidad del párrafo anterior.

Esto requiere un doble desafío, tanto desde el diseño como desde la implementación del procedimiento electrónico. Pero aun así no hay dudas de que el acceso electrónico al procedimiento administrativo permite desde el inicio de su implementación la posibilidad de que más personas accedan a él. La administración debe resolver las limitaciones o restricciones para que el acceso sea de forma tal que se garanticen sus derechos, y en particular los contemplados en el artículo 22 del decreto mencionado: a) Impulsión e instrucción de oficio; b) Celeridad, economía, sencillez y eficacia en los trámites; c) Informalismo; d) debido proceso adjetivo: derecho a ser oído, derecho a ofrecer y producir pruebas, derecho a una decisión fundada; e) igual trato entre administración y administrado respecto de las cuestiones vinculadas a los plazos.

Los desafíos más importantes en el procedimiento electrónico son los relativos a mantener el informalismo y el debido proceso adjetivo, en lo referente a la posibilidad de ofrecer y producir pruebas si el procedimiento se desarrolla íntegramente de manera electrónica, en tanto es imprescindible que los administrados tengan acceso real a los sistemas necesarios para ello. A modo de ejemplo, si una audiencia se desarrolla de manera virtual, el programa utilizado debe poder abrirse desde cualquier computadora sin requerir los últimos modelos, o bien ser sencillos y simples para comprender y usar por cualquier administrado sin importar su edad o conocimiento tecnológico.

La accesibilidad en este sentido es sin dudas uno de los desafíos más grandes para la administración, pero al tratarse de una cuestión de carácter dinámico y permanente se resuelve con adaptaciones constantes que se implementan en el sistema. Por ello, el requisito imprescindible para la accesibilidad es entonces la capacidad de adaptación de los decisores políticos a los nuevos desafíos que pueden surgir para implementar la accesibilidad.

Ello requiere también una contraparte: que el administrado conozca y comprenda la posibilidad que tiene de hacer uso de estos principios para hacer efectivos sus derechos y de esta manera impulsar la mejora constante de la accesibilidad del procedimiento electrónico.

Finalmente, para analizar cómo ha ido desarrollándose este aspecto en los últimos años, es posible afirmar que los diversos órganos de la Ciudad de Buenos Aires han ido adecuando sus canales de comunicación con los usuarios –en sentido amplio– de manera tal que la comunicación e información sea fluida en la relación ciudadano–administración, informando el uso de diversos canales que permiten hacer consultas, reclamos y acciones administrativas que fortalecen la acción democrática.

Bibliografía

- Biglieri, A. (2017), "Consolidación de la era digital. Sin espacio para especulaciones", RDA 2017-110, 141. Cita: TR LALEY AR/DOC/3511/2017.
- Gozaini - Biglieri, "Intereses e interesados en el Procedimiento Administrativo" en Machado Arias, J. P. (Coord.), *Procedimiento y Justicia Administrativa en América Latina*, México DF, 2009.
- Rodríguez Arana, J., "La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa".
- Hutchinson, T. (2003), "Procedimiento Administrativo de la Ciudad de Buenos Aires. Comentario exegético del decreto 1510/97. Jurisprudencia aplicable", CABA.
- Jung - Katz (2023), "Impacto del Covid-19 en la digitalización en América Latina", CEPAL.
- Leyes nacionales: Código Penal de la Nación, Leyes 25506 y 26685.
- Leyes CABA: Leyes 2751, 3304 y 4735.