# LA TECNOLOGÍA EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES

POR ANA L. SUMCHESKI

SUMARIO



## I. El uso de la tecnología para activar el procedimiento administrativo y judicial

En el trabajo, acerca del derecho constitucional a ser juzgado en un plazo razonable[1], nos hemos referido específicamente a la necesidad de revertir las demoras que habitualmente se producen durante la sustanciación de las actuaciones investigativas y sumariales tendientes a detectar la existencia de delitos o infracciones aduaneras y cambiarias. Situación que se agrava aún más cuando los expedientes se inician en sede administrativa y culminan en la instancia judicial.

Es de práctica común que en todas esas etapas procesales, en mayor o menor medida, se produzcan prolongados atrasos, sobrepasándose ampliamente y de modo sistemático los plazos fijados por la ley, cuya sumatoria supera con creces la razonabilidad temporal que es de esperar en una diligente administración de justicia.

Los motivos que ocasionan esa lentitud suelen ser múltiples: el incremento significativo de las causas (que muchas veces se inician masivamente a raíz del dictado de normas poco claras o que no respetan las jerarquías o los derechos constitucionales); la acumulación de expedientes año tras año; la falta de recursos humanos para sustanciarlas; las dificultades para cumplir con las notificaciones en los domicilios a través de los agentes administrativos o judiciales, entre muchas otras razones. Tampoco cabe descartar cierta especulación de las autoridades fiscales para aprovechar la diferencia favorable al Estado de la tasa de interés que, en el balance del posible resultado perdidoso o ganador, hace pesar una diferencia de intereses, por igual demora, de seis veces más a favor del fisco (6% anual contra el 36% por el mismo período).

1. *El derecho a ser juzgado en un plazo razonable*, publicado en esta misma Revista en la Sección Doctrina.

En el contexto descripto, a fin de aliviar la insostenible situación a la que se ha llegado, que por otro lado lejos de solucionarse se incrementa progresivamente a medida que transcurre el tiempo, se recurrió finalmente a la ayuda de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC)[2].

Pero esta transición no resultará fácil, pues tiene como condición ineludible que nos despejemos de ciertos prejuicios y justificada desconfianza que nos inspiran los adelantos tecnológicos, pues genera en el usuario novel la sensación de intangibilidad del sistema virtual y la falta de un manejo cabal del procedimiento.

Los recientes planteos judiciales ya han evidenciado ciertas reticencias por parte de los profesionales del derecho[3] y por los propios particulares que se ven obligados a utilizar los procedimientos informáticos en sus gestiones.

La paulatina introducción de la tecnología, como herramienta de apoyo para agilizar los procesos y al mismo tiempo reducir el uso de documentos en soporte papel, se verificó en primer término en la administración pública y, posteriormente, en la administración de justicia.

En efecto:

a) La incipiente incorporación de la tecnología en la gestión pública se produjo en 1998, al dictarse el decreto 427 (derogado por la ley 25.506), convirtiéndose éste en uno de los primeros antecedentes en nuestra legislación que reconoció la validez jurídica de la firma digital. Al respecto, Cassagne[4] afirmó que "el documento electrónico o digital equivale al documento escrito. Se considera que digitalizar implica traducir un lenguaje natural a una serie de impulsos eléctricos que se expresa en un sistema binario. Expresar datos en forma digital significa expresarlos en relación a números dígitos que luego las computadoras convierten nuevamente al lenguaje alfabético legible (pero el archivo siempre contiene números dígitos)".

b) En el año 2001, la ley 25.506 creó a nivel federal el marco jurídico que respalda la utilización de la firma electrónica y la firma digital, tanto en el ámbito público como en el privado, al dotar de eficacia jurídica a los documentos perfeccionados mediante esa tecnología informática, permitir la identificación fehaciente de las personas que utilizan ese mecanismo y garantizar la integridad de su contenido.

Si bien el art. 8 de la LNPA dispone que: *"El acto administrativo se manifestará expresamente y por escrito…y contendrá la firma de la autoridad que lo emite…", y que solamente por "excepción y si las circunstancias lo permitieren podrá utilizarse una forma distinta"*, el art. 21, párr. 4º y 5º, del decreto 1023/01 ─que reglamenta las contrataciones de la administración pública─ como así también la ley 25.506 convalidaron la utilización de los documentos digitales[5], no ya a modo de excepción, como dispone el citado art. 8, sino como la expresión genérica de una manera distinta de manifestación escrita y firma de los documentos.

c) La citada ley 25.506 fue reglamentada por el decreto 2628/02, modificado por los decretos 1028/03 y 724,06, cuyo art. 1º determina que en los casos previstos por los arts. 3º (equiparación de la firma digital con la manuscrita)[6], 4º (exclusiones) y 5º (firma electrónica), podrán utilizarse cuatro sistemas de firmas, dos electrónicas y dos digitales, para garantizar la comprobación fehaciente de la autoría e inte-

---

**2**. García de Enterría y Fernández, refiriéndose a la regulación de la gestión electrónica, manifestaron que se trata de "una importante innovación que puede y debe contribuir decisivamente a mejorar el funcionamiento interno de las Administraciones Públicas, a simplificar sus procedimientos, a promover su proximidad al ciudadano, a facilitar el acceso de éste a la información y a incrementar la transparencia administrativa…" (García de Enterría, Eduardo, y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo II*, 13ª edición, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2013, p. 479).

**3**. CSJN, 20/11/12, *"Caimi, G. B. c/RA–EN–PJN s/daños y Perjuicios"*, Fallos C.36.XLVII.

**4**. Cassagne, Juan Carlos, ob. cit., P. 239.

**5**. El Glosario del Anexo I de la reglamentación reitera lo previsto por el art. 6º de la ley 25.506: *"Se entiende por documento digital a la representación digital de actos o hechos, con independencia del soporte utilizado para su fijación, almacenamiento o archivo. Un documento digital también satisface el requerimiento de escritura"*.

**6**. Ley 25.506, art. 3º: *"Del requerimiento de firma. Cuando la ley requiera una firma manuscrita, esa exigencia también queda satisfecha por una firma digital. Este principio es aplicable a los casos en que la ley establece la obligación de firmar o prescribe consecuencias para su ausencia"*.

gridad[7] de los documentos[8], según el grado de confiabilidad que la ley le asigna a cada una de ellas:

1) firma electrónica, simple.

2) firma electrónica basada en certificados digitales emitidos por certificadores no licenciados;

3) firma digital basada en certificados digitales emitidos por certificadores licenciados;

4) firma digital basada en certificados digitales emitidos por certificadores extranjeros reconocidos mediante acuerdos de reciprocidad y, también, los emitidos por un certificador licenciado en el país y validado por la Autoridad de Aplicación nacional.

El art. 5º de la ley 25.506 establece con precisión en qué consiste la firma electrónica, señalando que se trata del *"conjunto de datos electrónicos integrados, ligados o asociados de manera lógica a otros datos electrónicos, utilizado por el signatario como su medio de identificación, que carezca de alguno de los requisitos legales para ser considerada firma digital. En caso de ser desconocida la firma electrónica corresponde a quien la invoca acreditar su validez"*.

En cambio, según el art. 2º de la ley, debe entenderse por firma digital *"al resultado de aplicar a un documento digital un procedimiento matemático que requiere información de exclusivo conocimiento del firmante, encontrándose ésta bajo su absoluto control. La firma digital debe ser susceptible de verificación por terceras partes, tal que dicha verificación simultáneamente permita identificar al firmante y detectar cualquier alteración del documento digital posterior a su firma"*.

Es importante que la propia ley se haya ocupado de diferenciar estos dos sistemas de validación de firmas, ya que es generalizada la confusión del público a la hora de distinguir en qué consisten ambas herramientas técnicas.

## II. Las certificaciones digitales y los certificadores licenciados

Como surge de las definiciones transcriptas, a diferencia de las firmas electrónicas ─que son emitidas en forma simple o por certificadores no licenciados─, las digitales deben contar necesariamente con el respaldo de certificadores licenciados, conforme a los requisitos exigidos por la ley 25.506 y su decreto reglamentario 2628/02.

Esta reglamentación, en sus arts. 2º[9] y 3º[10], distingue claramente el grado de validez de los certificados digitales[11], según que ellos hayan sido expedidos por certificadores licenciados o no.

En el primer caso, la firma digital al ser emitida por certificadores licenciados se caracteriza por gozar de presunción de autoría e integridad. Es decir que se presume, a todos los efectos, que la firma realmente pertenece a su titular y que el documento no ha sufrido alteraciones ni modificaciones después de su emisión. No ocurre lo mismo cuando emana de certificadores no licenciados, pues si bien éstos son considerados válidos para producir los efectos jurídicos de la firma electrónica, no gozan de presunción de autenticidad. Toda vez que, en el supuesto de desconocimiento, es el firmante quien tiene que probar que es auténtico.

Se puede concluir, entonces, que la diferencia entre ambas firmas es de orden legal y encuentra su respaldo en la rigurosidad con que se materializa la certificación y en la calidad de la entidad certificadora que lo avala.

---

**7**. El Anexo de la ley 25.506 aclara que **"integridad"** es la *"condición que permite verificar que una información no ha sido alterada por medios desconocidos o no autorizados"*.

**8**. Ley 25.506, art. 6º: *"Documento digital. Se entiende por documento digital a la representación digital de actos o hechos, con independencia del soporte utilizado para su fijación, almacenamiento o archivo. Un documento digital también satisface el requerimiento de escritura"*.

**9**. Decreto 2628/02, art. 2°: *"...Los certificados digitales emitidos por certificadores no licenciados serán válidos para producir los efectos jurídicos que la ley otorga a la firma electrónica"*.

**10**. Decreto 2628/03, art. 3°: *"...Los certificados digitales contemplados, en el art. 13 de la ley 25.506 son aquellos cuya utilización permite disponer de una firma digital amparada por las presunciones de autoría e integridad establecidas en los arts. 7° y 8° de la ley citada"*.

**11**. Conforme al art. 13 de la ley 25.506: *"Se entiende por certificado digital al documento digital firmado digitalmente por un certificador, que vincula los datos de verificación de firma a su titular*".

Conforme al art. 2º de la ley 25.506, la firma digital se vale de un método criptográfico que se asocia a un sujeto o equipo. Se trata de la denominada "firma electrónica segura", aplicada a un documento digital mediante un procedimiento matemático cifrado (algoritmo)[12], que permite comprobar la autenticidad de los datos del firmante en base a una clave privada *(private key)*[13] y otra pública *(public key*)[14], susceptible de ser verificado por terceros. Para ello, es requisito indispensable la validación de la vigencia del certificado digital del firmante; su renovación cada cinco años y, además, que contenga el sello indicativo de tiempo (fecha y hora) para determinar el momento preciso en que es recibido.

No debe confundirse la firma digital con la "digitalizada", que es la simple imagen del trazado de la firma y, por consiguiente, no reúne las condiciones esenciales para ser considerada segura.

## III. Presunción de autenticidad y carga de la prueba

Como decíamos, la firma digital goza de una presunción *"iuris tantum"*, vale decir que se presume su legitimidad (art. 7º, ley 25.506), salvo prueba en contrario, asimilándose así a la de un instrumento público, aunque en realidad se trate de un documento privado.

En cambio, la validez de la firma electrónica (art. 5º, ley 25.506) es precaria por su propia naturaleza, al carecer de *"alguno de los requisitos legales para ser considerada firma digital"*. Por cuya razón, como decíamos, ante una eventual duda o desconocimiento de su autenticidad, se invierte la carga de la prueba y corresponderá a quien la invoca la acreditación de su veracidad.

La autoridad de aplicación de la firma digital inicialmente fue la Jefatura de Gabinete de Ministros, a través de la Subsecretaría de la Gestión Pública, de la que dependía la "Oficina Nacional de Tecnologías de Información", responsable directa de su funcionamiento. Al crearse el Ministerio de Modernización, estas funciones pasaron a depender directamente de dicho organismo, aunque muchas de ellas son ejercidas por la Secretaría de Modernización Administrativa (decreto 561/16, arts. 8 y 9), que se encargan de otorgar las licencias a los proveedores de servicios de certificación, los que a su vez emiten el certificado digital a sus titulares, conforme a la siguiente estructura organizativa:

1. Autoridad de Aplicación: Ministerio de Modernización, estando a cargo de la Secretaría de Modernización Administrativa varias de las funciones descriptas en los arts. 13 y 14 del decreto 2628/02.

2. Certificadores Licenciados: Proveedores de servicios de certificación, que podrán delegar en "Autoridades de Registros" la validación de identidad y demás datos de los suscriptores.

3. Titular de un certificado digital, que firma digitalmente y transmite documentos electrónicamente.

## IV. Exclusiones previstas por la ley 25.506

La ley 25.506, que instituye el procedimiento electrónico para convalidar la firma inmaterial en los procesos administrativos y judiciales, a través de su art. 4º[15], excluye expresamente de la aplicación de la firma digital a las disposiciones por causa de muerte; a los actos vinculados con el derecho de familia y con los derechos personalísimos, como así también a todos aquellos actos que resulten incompatibles con el uso de este modo especial de refrendar los documentos.

Esta previsión de la ley es lógica y necesaria para resguardar ciertos derechos que de otro modo podrían verse vulnerados con la utilización de la firma digital.

---

**12**. Criptosistema asimétrico: Se trata del "algoritmo" que utiliza un par de claves, una clave privada para firmar digitalmente y una clave pública para verificar dicha firma digital.

**13**. En un criptosistema asimétrico, la clave criptográfica privada *"es aquella que se utiliza para firmar digitalmente"*.

**14**. En un criptosistema asimétrico, la clave criptográfica pública *"es aquella que se utiliza para verificar una firma digital"*.

**15**. Ley 25.506, art. 4: *"Exclusiones. Las disposiciones de esta ley no son aplicables: a) A las disposiciones por causa de muerte; b) A los actos jurídicos del derecho de familia; c) A los actos personalísimos en general; d) A los actos que deban ser instrumentados bajo exigencias o formalidades incompatibles con la utilización de la firma digital, ya sea como consecuencia de disposiciones legales o acuerdo de partes"*.

## V. La firma digital en las gestiones administrativas aduaneras y judiciales

Complementariamente a la ley 25.506, el decreto 378/05 estableció los lineamientos estratégicos del "*Plan Nacional de Gobierno Electrónico"* con el propósito de agilizar los trámites administrativos y afianzar la relación del Estado con los particulares.

En el ámbito aduanero, por RG AFIP 2449/08 se impuso el "Sistema de Administración de Relaciones", que fija las pautas a seguir para la gestión de las autorizaciones electrónicas por parte de los Importadores y Exportadores que deben formalizar el otorgamiento de poderes a sus despachantes de aduana.

Luego de ello, mediante la RG AFIP 2572/09 se reglamentó el uso obligatorio del procedimiento de registración, autenticación y autorización de los usuarios con "Clave Fiscal", a los fines de habilitar a las personas físicas a utilizar y/o interactuar a través de su página web oficial, en nombre propio y/o en representación de terceros, con los servicios informáticos de ese organismo.

Avanzando sobre esa misma base, la RG AFIP 3380/12 instrumentó además la "Gestión de Autorizaciones Electrónicas para Firma Digital". Actualmente esta herramienta informática constituye el único medio idóneo y suficiente para formalizar ante la AFIP el otorgamiento (por los importadores y exportadores), la aceptación (por los sujetos autorizados) y la revocación de los poderes, generales o especiales, por los cuales se faculta a los despachantes de aduana y a las demás personas físicas habilitadas para firmar digitalmente en su nombre las destinaciones aduaneras y otras gestiones conexas. Su uso es obligatorio e insustituible por otro documento en soporte papel, aun cuando la representación invocada conste en un instrumento formalmente suscripto por el autorizante.

Más tarde, la RG AFIP 3474/14 implementó el Sistema de Comunicación y Notificación Electrónica Aduanera (SICNEA), donde se especifica taxativamente cuáles son los actos vinculados con los procesos de gestión y control que serán informados a través de ese mecanismo, concediéndole plena validez legal y eficacia jurídica a las notificaciones cursadas por esa vía informática.

También, en consonancia con el desarrollo progresivo que se ha venido observando en las distintas áreas gubernamentales, la RG AFIP 3754/15 creó el Sistema Informático de Trámites Aduaneros (SITA) para permitir la transmisión electrónica de las comunicaciones y presentaciones vinculadas a las distintas gestiones administrativas, pudiendo remitirse los documentos conexos en formato digital. Su aplicación obligatoria será exigida en forma gradual.

En el plano judicial, la ley 26.685 autorizó el uso de la notificación electrónica, materializada a través de la distintas acordadas dictadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, entre las cuales tienen mayor relevancia la Acordada 29/12, que instituyó el domicilio electrónico, y las Acordadas 31/11 y 38/13, que legitimó la idoneidad de la notificación electrónica para sustituir a las convencionales.

La instrumentación del domicilio electrónico para complir con las notificaciones, tanto en el ámbito administrativo como en el judicial, hizo posible la sustitución de la clásica cédula por la "notificación electrónica" de los actos previstos por los arts. 135 del CPCCN y 1013 del C.A. Esta nueva forma de notificar como así también el domicilio electrónico legalmente constituido posee idéntica eficacia jurídica y valor probatorio que sus equivalentes convencionales[16].

Por último, no debe confundirse la "notificación electrónica" prevista por la ley, que se envia al domicilio electrónico constituido ─conforme a lo dispuesto por la Acordada 29/12 y, aduaneramente, por la RG AFIP 3474/13─, con el "aviso de cortesía", consistente en un simple anticipo de la notificación cursada, que por gentileza se remite al correo electrónico o al dispositivo telefónico del interesado, poniendo en su conocimiento acerca de la existencia de esa notificación electrónica para que ingrese a su sistema informático en tiempo oportuno y se anoticie formalmente de la información así recibida. También hay que tener presente que

**16**. CNCiv. y Com. Fed, Sala III, 04/12/14, *"Osella, María V. c/EN-ME s/proceso de conocimiento"*, causa 3894/2010/CA1.

la falta del aviso de cortesía no implica una eximente de la obligación de notificarse y, por ende, no suspende los plazos procesales[17].

## VI. Conclusiones

No cabe duda que los sistemas informáticos constituyen herramientas de evidente utilidad para la actividad administrativa y judicial, puesto que permiten simplificar y agilizar de manera considerable tanto los trámites procesales como las notificaciones, evitándose así un gran dispendio económico y de recursos humanos.

Sin embargo, ha de advertirse también que, por tratarse de procedimientos tecnológicos de reciente implementación, al principio debe utilizarse con suma prudencia, de manera flexible y progresiva, de modo que su uso obligatorio no perjudique a aquellos que todavía no se han familiarizado con su aplicación práctica[18]. Toda vez que la incorporación de la tecnología, o de cualquier método de sistematización informática, como elemento de apoyo para activar los trámites, debería tender a simplificar y facilitar las tareas de los usuarios en lugar de convertirse en una complicación adicional a la que se intenta dar solución.

**17**. CNACAF, Sala V, 30/12/14, *"Bula Mariano c/Mº de Seguridad y otros s/daños y perjuicios"*, expte. 20278/12.
**18**. CSJN, 26/02/13, *"Path S.A. c/Telecom Argentina S.A. y otros s/cese de uso de marcas"*, P.693–XLVIII; CNCivil, Sala J, 11/09/14, *"R., A. H. c/Artear y otros s/daños y perjuicios"*, expte. 96861/05; CNCrim. y Corr., Sala V, 13/04/15, *"T., H. M. s/ lesiones. Inconstitucionalidad"*; CNACAF, Sala IV, 30/06/15, *"Desler SA c/DGI s/rec. directo de organismo externo"*, expte. 5364/2015/CA1.