

¿Qué hay de nuevo viejo?

Reformas al procedimiento administrativo nacional (Decretos nros. 891/17 y 894/17)

Parte II

Por Juan Gustavo Corvalán¹

1) Introducción. Contexto digital de la Reforma. Las modificaciones al Reglamento de Procedimientos Administrativos se relacionan con la era digital. Esta norma, condensa otros textos vinculados a la Administración digital y promueve la transición del procedimiento papel a uno en donde la Administración Pública utiliza tecnologías de la información y de la comunicación (TIC). Aunque este cambio “sabe a poco”, creemos que no hay que minimizar el impacto que conlleva el uso de TIC por parte del Estado. Veamos algunas cuestiones sustanciales.

Primero. El Decreto nro. 894/17 modifica el texto anterior del Reglamento de Procedimientos Administrativos (Decreto nro. 1759/72 T.O. 1991). Las modificaciones introducidas se vinculan con derechos incipientes: el derecho humano de acceder a las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC)² y, específicamente, el derecho a relacionarse digitalmente con la Administración³ que presupone abordar la brecha digital (las personas que no están conectadas) y también abarca el derecho a una asistencia digital y el derecho a una pronta respuesta digital (derechos que no están expresados en las normas analizadas).

Segundo. El legislador nacional considera que las TIC cumplen una *función social*. Sobre esta base, el Estado debe incentivar esa función, “procurando la accesibilidad a las TIC para el pueblo”⁴. Además, en Argentina, el desarrollo de las TIC se enmarca en el denominado Servicio Universal⁵, que se encuentra regulado por el Reglamento General del Servicio Universal⁶ y comprende “...al conjunto de servicios y programas, variables en el tiempo, destinados a la población en general, con una determinada calidad y a

¹ Postdoctorando en la Universidad de París 1 Panthéon-Sorbonne, Francia. Profesor visitante de la Maestría en Derecho Digital de la Sorbona París 1. Profesor de Elementos de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Director del Diario DPI.

² El legislador nacional en la Ley “Argentina Digital” nro. 27.078 estableció expresamente que se debe garantizar “...el derecho humano a las comunicaciones y a las telecomunicaciones”, reconociendo a las TIC como un “factor preponderante en la independencia tecnológica...” (artículo 2).

³ CLAD, Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, Aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Pucón, Chile, 31 de mayo y 1º de junio de 2007, disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0056701.pdf>. [última consulta 04/11/17] en donde se delimita las bases de la aplicación de las TIC a la actividad estatal. Según el CLAD, la implantación del Gobierno Electrónico comporta el reconocimiento por parte de los Estados Iberoamericanos del derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con sus Gobiernos y Administraciones Públicas. Este derecho debe ser tan amplio como se permita (sobre estas cuestiones, véase, arts. 7, 8 y 9).

⁴ Véase Ley nro. 27.078, 18/12/2014, art. 2.

⁵ Ley nro. 27.078, título IV, capítulo I.

⁶ Anexo, Decreto nro. 558/2008 (que modificó lo dispuesto por el Decreto nro. 764/2000).

precios accesibles, a los que se deberá tener acceso con independencia de su localización geográfica y sus condiciones sociales, económicas y las referidas a impedimentos físicos”⁷. La igualdad de oportunidades, la flexibilidad y adaptabilidad, la consistencia interna, la eficiencia, transparencia y la estabilidad son los principios generales del Servicio Universal⁸.

Tercero. Las modificaciones introducidas por el Decreto nro. 894/17, en gran medida se sustentan en el Plan de Modernización del Estado (aprobado por Decreto nro. 434/16) que entre otros aspectos, se propone diseñar una Administración Pública *flexible y orientada a la gestión por resultados*, impulsando estructuras y organizaciones *simples*, centradas en el servicio al ciudadano y en mejorar su calidad de vida. De ahí que uno de sus ejes centrales sea la promoción y el fortalecimiento del uso de nuevas tecnologías (TIC) para responder con mayor celeridad y efectividad a las demandas de la sociedad⁹.

Cuarto. Las normas reglamentarias (Decreto nro. 891, y en mayor medida, Decreto nro. 894) complementan los nuevos formatos de organización y procedimientos digitales: la plataforma digital¹⁰ –compuesta por diversos portales y aplicaciones¹¹–, el perfil digital del ciudadano¹² y los trámites y servicios digitales a distancia (TAD). Aquí es donde se promueve un nuevo paradigma que se produce a partir de las nuevas tecnologías: un enfoque de Administración digital e integrada¹³.

2) Principales cambios introducidos al Reglamento. A partir de la sanción del Decreto nro. 894/17, el Reglamento de Procedimientos Administrativos queda conformado por 110 artículos. La última modificación a este reglamento se había realizado 26 años atrás, por medio del Decreto nro. 1883/91. Dentro de los cambios más relevantes, el decreto nro. 894/17 incorpora el plazo de 24 horas para el expediente electrónico, lo que incluye la posibilidad de que el ciudadano incorpore documentación durante las 24 horas de todos los días del año (art. 30 inc. b). Respecto del plazo genérico, el nuevo decreto lo amplía a cinco (5) días hábiles administrativos para actuaciones que no tengan plazo específico determinado, mientras que el decreto nro. 1883/91 establecía uno de tres (3) días de la recepción de todo escrito o despacho telegráfico.

⁷ Decreto nro. 558/2008, Anexo, art. 2.

⁸ Artículo 3, Decreto nro. 558/2008, art. 3.

⁹ Decreto nro. 434/2016, Anexo, considerando, presentación y objetivos.

¹⁰ Considerando 6, Decreto nro. 87/2017 de plataforma digital del sector público nacional, 02/02/2017.

¹¹ La plataforma digital está compuesta por los portales de internet y las aplicaciones móviles; la guía de trámites; el perfil digital del ciudadano; los servicios de atención telefónica; las oficinas públicas que presten atención presencial; los servicios de mensajes de texto simples (SMS) y los servicios de atención prestados a través de redes sociales; ver art. 1, Decreto nro. 87/2017 de plataforma digital del sector público nacional, 02/02/2017

¹² Creado en el mismo Decreto que crea la plataforma digital (Decreto nro. 87/2017), en su art. 2.

¹³ Ampliar en Corvalán, Juan G., "Hacia una administración pública digital", en Temas de Derecho Administrativo, Buenos Aires: Erreius, agosto de 2017.

3) Reducción del “agotamiento del ciudadano”. Las modificaciones al Reglamento de Procedimientos Administrativos, pueden catalogarse como cualitativas y se asientan en tres grandes aspectos. Por un lado, incorpora la figura del Jefe de Gabinete de Ministros¹⁴; por ejemplo, cuando le asigna competencia para resolver el recurso de alzada¹⁵. Por otro lado, con el fin de optimizar, agilizar y simplificar el procedimiento administrativo, recepta la utilización de la Plataforma de Trámites a Distancia (TAD)¹⁶ y del Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE)¹⁷ que se viene implementando a nivel nacional. Por último, un aspecto saliente a destacar en pos de eliminar la vía del “agotamiento del ciudadano”, se relaciona con la centralidad del usuario, la impulsión de oficio, la facilitación y la colaboración entre órganos y entes. Por ejemplo, el reglamento establece que no corresponde pedir información o datos al ciudadano cuando la misma se encuentra en el Sector Público Nacional¹⁸, así como tampoco corresponde por regla exigirle documentación original¹⁹.

4) Cuestiones más relevantes del procedimiento administrativo digital.

Una síntesis de los aspectos procedimentales vinculados a las TIC, puede ser enunciada del siguiente modo, siguiendo un orden cronológico de los artículos en comentario.

Primero. Se establece como regla el procedimiento electrónico²⁰, estableciendo la obligatoriedad del uso de medios electrónicos (principalmente expediente electrónico, documento electrónico y comunicaciones oficiales electrónicas). Excepcionalmente se admite el formato papel, pero la Administración está obligada a digitalizarlo²¹.

Segundo. El principio de optimización, que presupone el de simplificación, se consagra de manera expresa a partir de la “Tramitación en paralelo” con la finalidad de optimizar la gestión. A tal fin, se prevé

¹⁴ Ver arts. 2, 90, 92, 96, 100.

¹⁵ Ver art. 96.

¹⁶ Ver arts. 15, 17, 19, 22, 25, 27, 30, 31, 32, 38 y 41 del Anexo I del Decreto nro. 894/17 que aprueba el Texto Ordenado del Reglamento de Procedimientos Administrativos. Decreto nro. 1759/72, del 1/11/17 publicado en BO el 2/11/17.

¹⁷ Ver arts. 2, 4, 7, 11, 12, 14, 15, 17, y 60 del Anexo I del Decreto nro. 894/17 que aprueba el Texto Ordenado del Reglamento de Procedimientos Administrativos. Decreto nro. 1759/72, del 1/11/17 publicado en BO el 2/11/17.

¹⁸ Ver artículo 107 del Anexo I del Decreto nro. 894/17 que aprueba el Texto Ordenado del Reglamento de Procedimientos Administrativos. Decreto nro. 1759/72, del 1/11/17 publicado en BO el 2/11/17.

¹⁹ Ver artículo 108 del Anexo I del Decreto nro. 894/17 que aprueba el Texto Ordenado del Reglamento de Procedimientos Administrativos. Decreto nro. 1759/72, del 1/11/17 publicado en BO el 2/11/17.

²⁰ Ampliar en Corvalán, Juan G., "Hacia una administración pública digital", en Temas de Derecho Administrativo, Buenos Aires: Erreius, Agosto de 2017; CORVALAN, Juan Gustavo, Hacia una Administración Digital e Inteligente. Transformaciones en la era de la Inteligencia Artificial, Procuración de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2017, disponible en:

https://sites.google.com/site/cn50septiembre2017/texto_corvalan; Sa Zeichen, Gustavo, “La simplificación administrativa y el efecto mariposa de las pequeñas grandes reformas. Simple comentario al Decreto 1273/16”. DPI Cuántico, Diario Administrativo Nro 151 del 25/4/17. <http://dpicuántico.com>. Sa Zeichen, Gustavo, “El procedimiento administrativo electrónico en la Ciudad de Bs. As. Reforma a la Ley de Procedimientos Administrativos por Ley nro. 4735. Impacto en el Poder Judicial”. En La Voz Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Año 8, noviembre de 2015. Revista del Colegio de Magistrados, Integrantes del Ministerio Público y Funcionarios del Poder Judicial de la CABA., págs. 65 y ss.

²¹ Ver art. 7 inc. d, e y f, 14 y 15 inc. c del Anexo I del Decreto nro. 894/17 que aprueba el Texto Ordenado del Reglamento de Procedimientos Administrativos. Decreto nro. 1759/72, del 1/11/17 publicado en BO el 2/11/17.

la tramitación del expediente electrónico mediante “Asociación”, “Fusión”, o “Tramitación Conjunta”²². Además, se fija la responsabilidad primaria de más de una unidad cuando el expediente se tramite en simultáneo²³.

Tercero. Se establece el domicilio electrónico como regla, y se regulan los casos de firma digital a través del GDE y del TAD²⁴.

Cuarto. Se acentúa la responsabilidad de los funcionarios que tienen a su cargo la firma. Se deberán adoptar medidas oportunas para remover obstáculos, así como evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación (aunque no se establece ninguna consecuencia jurídica concreta frente a este incumplimiento)²⁵.

Quinto. Vista electrónica. El decreto diferencia aquellas realizadas en el expediente papel de las del expediente electrónico. En este caso, el decreto distingue entre la vista con suspensión de plazo (que requiere petición expresa) y la vista “sin suspensión”, en cuyo caso se satisface con el acceso libre por el ciudadano al expediente mediante el módulo TAD, quedando registro de la vista dentro del expediente electrónico.

5) Breves palabras finales.

Niklas Luhmann, uno de los más grandes pensadores del siglo XX, ha tratado en diversas obras tres grandes nociones: complejidad, incerteza y simplificación. Simplificaciones que funcionan (refiriéndose a las innovaciones tecnológicas), reducción de la complejidad e incerteza del entorno, constituyen uno de los aspectos centrales de su análisis para la sociedad del siglo XX²⁶. En buena parte, las normas que comentamos (Decretos nros. 191/17 y 894/17) se orientan en tal sentido. Incluso, el epicentro del cambio de paradigma que tiene su piedra basar en el Plan de Modernización del Estado (Decreto nro. 434/16), se refuerza por algunos artículos que constituyen grandes pilares de una Administración digital e inteligente.

A nuestro modo de ver, el epicentro del nuevo paradigma se ubica en el supra principio de optimización, que presupone un enfoque en la prevención y en la reducción (costos, trámites

²² Ver art. 1 y 10 del Anexo I del Decreto nro. 894/17 que aprueba el Texto Ordenado del Reglamento de Procedimientos Administrativos. Decreto nro. 1759/72, del 1/11/17 publicado en BO el 2/11/17.

²³ Ver artículo 14 del Anexo I del Decreto nro. 894/17 que aprueba el Texto Ordenado del Reglamento de Procedimientos Administrativos. Decreto nro. 1759/72, del 1/11/17 publicado en BO el 2/11/17.

²⁴ Ver artículo 19 del Anexo I del Decreto nro. 894/17 que aprueba el Texto Ordenado del Reglamento de Procedimientos Administrativos. Decreto nro. 1759/72, del 1/11/17 publicado en BO el 2/11/17.

²⁵ Ver art. 26 del Anexo I del Decreto nro. 894/17 que aprueba el Texto Ordenado del Reglamento de Procedimientos Administrativos. Decreto nro. 1759/72, del 1/11/17, publicado en BO el 2/11/17.

²⁶ Véase, Luhmann Niklas, Sociología del riesgo, p. 131, Universidad Iberoamericana, México, 2006. Véase, Luhmann Niklas, La sociedad de la sociedad, ps. 100 a 108 y el mismo autor en Confianza, Universidad Iberoamericana, p. 10, México, 2005; Organización y decisión, ps. 220 a 225, Herder, México, 2010.

innecesarios, etc.) a partir de los mandatos que encontramos en los arts. 3, 4 y 5 del Decreto nro. 891. Estas normas consagran los principios de simplificación, mejora continua y evaluación. Aquí se advierte el giro copernicano en torno al enfoque del derecho administrativo del siglo XXI. Una Administración Pública digital e inteligente, debe orientar la acción administrativa en función de los siguientes mandatos de optimización:

- Simplificar los ecosistemas normativos y medir costo beneficio de las futuras regulaciones (arts. 3 y 9);
- identificar y **utilizar nuevas tecnologías** para mejorar continuamente los procesos, **utilizando los instrumentos más innovadores y los menos onerosos** (art. 4);
- fomentar la interoperabilidad de todas las administraciones del país. Esto implica facilitar la usabilidad del formato en el que se alojan los datos y generar un nuevo modo de integrar y federalizar las políticas de cara al ciudadano.

Sin dudas, nos esperan desafíos de primer orden, si tenemos en cuenta que estamos atravesando la Cuarta Revolución industrial. Diversas tecnologías se están desarrollando exponencialmente y se solapan unas a otras (inteligencia artificial, robótica, impresión 3D, internet de las cosas, nanorrobótica, biotecnología, entre muchas otras). En estos escenarios disruptivos, debemos esforzarnos por promover un Estado que esté a la altura de la era digital y que, a la vez, promueve una innovación inclusiva que se relaciona con la cultura digital, las tecnologías sociales y la preparación tecnológica. Es clave que el Estado se digitalice, que sea inteligente, innovador y que se enfoque en la prevención y en la reducción (bajo los principios cardinales de optimización, simplificación y maximización). Pero al mismo tiempo, debemos exigir que el Estado y las Administraciones públicas, enfoquen sus políticas en los vulnerables digitales, en las personas que no tienen acceso a internet, y en aquellos que carecen de conocimientos y habilidades digitales.

