



Universidad de San Andrés

Departamento de Ciencias Sociales

Título al que se aspira: Magister en Administración y Políticas

Públicas

Modernización del Estado y Seguridad

Jurídica: el caso del Sistema Registral

Automotor Argentino

Autora: Abog. DORO URQUIZA, María Eugenia
(DNI 29867003)

Director de Tesis: Dr. URBANEJA, Marcelo Eduardo

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

28 de diciembre de 2023

ÍNDICE

<i>Agradecimientos</i>	2
<i>1. Introducción</i>	3
1.1. El problema	4
1.2. Hipótesis	5
1.3. Preguntas de investigación	5
<i>2. El estado del Arte y Marco Teórico</i>	6
2.1. Modernización y reforma del Estado	6
2.2. Seguridad Jurídica	8
<i>3. El proceso de modernización del Estado en perspectiva</i>	10
3.1. Plan de Modernización del Estado 2000	12
3.2. Plan de Modernización del Estado 2007	14
3.3. Plan de Modernización del Estado 2016	16
<i>4. Presentación del caso y resultados</i>	21
4.1. El Sistema Registral Automotor Argentino	21
4.2. Algunas precisiones sobre los sistemas registrales en general y el de automotores en particular.	22
4.3. La digitalización como una expresión de la modernización	24
4.4. La firma digital	28
4.5. Los trámites de Certificado de Dominio y Denuncia de Venta	36
<i>5. Conclusión</i>	44

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer en primer lugar a mi Director de Tesis, el Dr. Marcelo E. Urbaneja, dado que sin su apoyo, sabiduría, expertiz y profesionalismo hubiese sido imposible terminar este enorme trabajo.

A Jimena, Evelina, Luis, Luciano y Valeria, quienes con su acompañamiento diario en la gestión de la Dirección hicieron posible que yo pueda concluir esta Maestría con la presentación de la Tesis.

A Juan Ignacio, que me motivó para poder retomar y culminar la presentación de este trabajo.

A mi familia, a mi mamá, Lidia y en especial a mi hija, Helena, pues cuando me inscribí en la Maestría, a los dos meses quedé embarazada. Fueron inconmensurables viajes en avión y en auto de Mar del Plata a Buenos Aires para poder cursar y ella me acompañó siempre.

A Eduardo, que fue el que me aconsejó inscribirme en esta Maestría.

A todas las personas que colaboraron con la recolección de datos para la conformación de la conclusión de la presente Tesis.

A los profesores y compañeros de los años de cursada.

Y a todas las personas que desde su lugar hicieron posible llegar hasta acá en mi carrera profesional y seguir creciendo día a día.-

1) Introducción

En los últimos años, tanto Argentina como América Latina en general, han vivenciado transformaciones en las relaciones entre el Estado y la Sociedad que han tenido como correlato cambios en el aparato público. Bajo el ambiguo rótulo de reforma y modernización del Estado, han convivido diversas iniciativas y proyectos que, aunque muchas veces diferían entre sí, compartían la expectativa de una mejora en el funcionamiento del Estado.

Sin embargo, tal como ha sido señalado por Oszlack (1990), pese al valor retórico y simbólico contenido en toda propuesta de modernización estatal, difícilmente se encuentre una contrapartida igualmente eficaz en el plano de las realizaciones.

Teniendo la observación de Oszlack en mente, es que en este trabajo nos proponemos analizar el impacto del “Plan de Modernización del Estado” (PME) aprobado por el decreto 434 del 1 de marzo de 2016, en la seguridad jurídica de un área del ordenamiento legal en particular: el sistema registral automotor, con el objetivo de comprender sus fortalezas, limitaciones y desafíos a fin de extraer recomendaciones que permitan el fortalecimiento de un proceso que se plantea como ineluctable pero perfectible.

Pese a que el Plan de Modernización del Estado se trató de una experiencia de reforma y modernización estatal específica que tuvo la particularidad de estar acompañada de la creación del primer Ministerio de Modernización de la Nación, entendemos que retomó muchos de los lineamientos otrora presentes en el Plan de Modernización del Presidente de la Rúa (1999-2001) y en el Proyecto de Modernización de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003-2015). Es por ello que, a lo largo de esta tesis, nos proponemos llevar adelante un breve recorrido histórico de las reformas administrativas y proyectos de modernización de los últimos años para luego detenernos más minuciosamente en el estado de situación actual.

El Decreto 434/16, sancionado durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019), fue el instrumento mediante el cual se definieron los ejes centrales, las prioridades y los fundamentos para promover las acciones necesarias orientadas a convertir al Estado en el principal garante de la transparencia y del bien común. Uno de los objetivos centrales de dicho plan fue el de constituir una Administración Pública al servicio de la ciudadanía en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios, a partir del diseño de organizaciones flexibles orientadas a la gestión por resultados.

El Plan se estructuró en cinco ejes: “Plan de Tecnología y Gobierno Digital”, “Gestión Integral de los Recursos Humanos”, “Gestión por Resultados” y “Compromisos Públicos”, “Gobierno Abierto e Innovación Pública” y “Estrategia País Digital”. En el primer eje enunciado se propuso fortalecer e incorporar infraestructura tecnológica y redes con el fin de facilitar la interacción entre la ciudadanía y los diferentes organismos públicos, como así también se buscó avanzar hacia una administración sin papeles, donde los sistemas de diferentes organismos interactúen autónomamente.

El mencionado “Plan de Modernización del Estado” se viene ejecutando desde su creación en todas las áreas del Estado argentino, no siendo la excepción el sistema registral automotor.

1.1. El problema

Entendemos que el caso del Sistema Registral Automotor nos permite ver problemas y desafíos concretos en la implementación de trámites online en un área del ordenamiento estatal, al tiempo que nos permite reflexionar sobre el proceso modernizador en general.

En relación a esto último, tenemos la sospecha de que la escasa visibilidad pública de los impactos de la tarea modernizadora, sumado a la ausencia de una demanda social específica de modernización estatal y al hecho de que los procesos de modernización en Argentina han probado ser altamente dependientes de aquellas figuras que le dieron forma, parecieran estar operando como

desincentivos para que una implementación coherente y a conciencia del Plan de Modernización del Estado se ubique en el centro de la agenda político-pública de manera tal que los procesos de reforma resulten sustentables.

1.2. Hipótesis

Concretamente y atento a todo lo señalado anteriormente, es nuestra hipótesis que la aplicación del Plan de Modernización al sistema registral automotor, pese a tener como finalidad realizar los trámites de manera más diligente y eficiente, culminó por afectar la seguridad jurídica. Con lo cual, la modernización del Estado, al no estar acompañada de las modificaciones normativas pertinentes, tiene efectos que resultan, como mínimo, ambiguos.

1.3. Preguntas de Investigación

A lo largo de este trabajo, son múltiples las preguntas a las que pretendemos dar respuesta y que guiarán nuestra indagación: ¿Qué características ha tenido la implementación del Plan de Modernización Estatal en Argentina? En particular, ¿cómo ha impactado en el sistema registral automotor?

Las técnicas jurídicas tendientes a la modernización, la flexibilidad y desregulación de la actividad administrativa del Estado ¿garantizan la seguridad jurídica? ¿En qué casos y cómo pueden erosionarla?

¿Cuáles son los límites o dificultades para la implementación del Plan de Modernización Estatal? Y, finalmente, ¿Es posible pensar alternativas superadoras?

Para ello, tal como hemos anticipado, nos proponemos describir las características específicas del Plan de Modernización del Estado procurando inscribirlo en el marco de los procesos de Reforma del Estado que lo precedieron. Todo ello en orden a estudiar los modos en que se aplicó el citado Plan en el sistema registral automotor argentino, a fin de detectar problemas

concretos en su aplicación y así contribuir a la generación de alternativas para la sustentabilidad de los procesos de reforma.

Se analizarán los conceptos jurídicos involucrados a través del estudio de la normativa pertinente: el Código Civil y Comercial de la Nación (CCyCN) y la Ley 25.506 (Ley de Firma Digital) y su reglamentación. Se analizará la normativa sobre la que se cimenta el sistema registral automotor como política pública: sus principios y la diferencia entre trámites registrales en los que se modifica o afecta la situación jurídica del automotor y los que no. Los casos concretos que serán analizados son los trámites digitales de “Denuncia de Venta” y “Certificado de Dominio” implementados a partir del 2018.

2) Estado del Arte y Marco Teórico

En esta tesis, entenderemos a la modernización estatal como un proceso político y social complejo (con claros aspectos técnicos) por cuanto incluye dimensiones ideológicas y culturales de envergadura (Beck 1993), que tiene como objetivo fortalecer la relación entre el Estado y la sociedad civil.

Siguiendo a Salvia (2002) entendemos además, que aunque modernizar implica necesariamente reformar, el simple hecho de reformar no implica necesariamente modernizar, ya que son numerosos los ejemplos donde es posible observar que una reforma no consigue instalar ningún tipo de cambio benéfico para la sociedad concernida. O como en el caso objeto de nuestro estudio, los resultados de la modernización pueden ser ambiguos.

2.1. Modernización y reforma del Estado

En cuanto a la bibliografía relativa al tema de la modernización y reforma del estado, desde hace ya algunos años que la implementación de procesos de modernización del sector público se ha

convertido en objeto de interés de investigadores no sólo en Argentina, sino también en América Latina.

Algunos de los estudios más relevantes sobre los programas de modernizaciones de la región son los de Pardo (2010) para México; González-Bustamante, Olivares, Abarca y Molina (2016), para Chile; Ramos y Casa (2018) para Uruguay y Gaetani (2000) para Brasil, entre otros.

En el plano comparativo, se destaca el trabajo de Acuña (2008) que busca contraponer los problemas de la modernización estatal argentina (así como, en parte, la latinoamericana) con las experiencias europeas, con el objeto de identificar con mayor claridad prioridades para el análisis y el accionar estatal en nuestra región.

Para el caso específicamente argentino, los procesos de reforma del Estado y la administración pública de los años 1980 y 1990 fueron los que concitaron la mayor atención en el campo académico local (Ramírez Brouchoud 2009).

Sin embargo, también existen trabajos sobre la reforma “managerialista” del gobierno de la Alianza (1999-2001) como el de Estévez (2003) y las estrategias de modernización del Estado que tuvieron lugar tras la crisis de 2001 bajo el gobierno kirchnerista (Asinelli, Álvarez Travieso y Yodert 2008, Blutman 2013).

Con respecto al Plan de Modernización del Estado de la alianza Cambiemos, existen trabajos como el de Bernazza (2016) que han resaltado las similitudes con la escuela del New Public Management (NPM) y otros, como el de García Delgado y Gardín (2017) que lo han pensado como una “modernización de ruptura”.

Existen, también, trabajos de índole sociológica que han caracterizado los perfiles de las principales figuras del primer gabinete de Cambiemos como los de Canelo y Castellani (2016a, 2016b) y FLACSOCIFRA/ CTA (2016). También en esta línea, pero en un nivel más específico y desagregado, está el trabajo de Caravaca et al (2020) que estudia la creación y la propuesta del primer Ministerio de Modernización de la Nación de la Argentina.

Etchemendy (2018) ha destacado el carácter errático del manejo administrativo general del Estado del presidente Macri, con ampliaciones de organigramas y al poco tiempo disoluciones o unificaciones seguidas de desdoblamientos.

Finalmente, Caravaca y Daniel (2021) proponen un estudio de mediano plazo y analizan los planes de modernización del Estado en la Argentina lanzados en los años 2000, 2007 y 2016, en términos de continuidad entre los tres planes de modernización en los referido al uso de una terminología común heredera del New Public Management, a la apuesta por la tecnología y a la búsqueda de transparencia como valor a conseguir a pesar de los cambios de gestiones políticas.

2.2. Seguridad Jurídica

Por su parte, con respecto al concepto de seguridad jurídica, aunque coincidimos con Manlini (2009:285) en que es prácticamente imposible esbozar una definición única de la seguridad jurídica que sea válida para todo tiempo y lugar o para cualquier sistema jurídico, por lo que los contornos del concepto variarán de país en país y de época en época, entendemos también que todas sus definiciones resaltan ciertos contenidos tales como la confianza, la estabilidad del sistema jurídico, la posibilidad de prever o pronosticar riesgos y la certidumbre.

Asimismo, gran parte de los autores ponen el énfasis en la obligación del Estado de garantizarla (Sabsay 2010; Carbonell 2004) y algunos agregan otros conceptos complementarios, tales como la protección frente a violaciones de derechos (Bidart Campos 2003), la prohibición de arbitrariedad (Frías), la justicia intrínseca o razonabilidad de las normas (Drucaroff Aguiar 2007 y Sagiés 1996).

Para el caso concreto del sistema constitucional argentino, entendemos que el mismo se funda en la filosofía expresada por Heller y Radbruch. Es decir, que la seguridad jurídica aparece como un valor previo a la existencia del Estado, como un fin para cuya consecución y protección se diseñó toda la arquitectura constitucional.

En su ya clásica “Introducción a la Filosofía del Derecho”, Gustav Radbruch (1978:39-42) señala que entre los valores que integran la idea de derecho se encuentran: a) la justicia, b) la adecuación a un fin y c) la seguridad jurídica.

Al tratar ésta última, el autor dice que se trata de la “seguridad del Derecho mismo” y que requiere, a su vez, cuatro condiciones: a) que sea positivo (establecido en leyes), b) que sea seguro, es decir basado en hechos y no en juicios de valor, c) que los hechos puedan establecerse con el menor margen posible de error y d) que el derecho positivo no se encuentre “expuesto a cambios demasiado frecuentes (...) a merced de una legislación incidental”. En suma: que la seguridad jurídica “reclama la vigencia del Derecho positivo”.

De aquí que en este trabajo, cuando hagamos uso del concepto de seguridad jurídica la entenderemos como la certeza en las normas y la convicción en que serán aplicadas en un sentido determinado. Siguiendo a Bidart Campos (2003) entendemos que “su concepto nos endereza a la idea de que ha de ser posible prever razonablemente con suficiente precisión, y sin sorpresas irrupciones, cuáles han de ser las conductas de los operadores gubernamentales y de los particulares en el marco estable del ordenamiento jurídico, así como contar con adecuada protección frente a la arbitrariedad y a las violaciones de ese mismo orden jurídico”.

Es por ello que al analizar los modos en que la modernización del Estado impacta en la seguridad jurídica del sistema registral, nos detendremos por un lado, en la existencia y estabilidad de las normas y, por el otro, en la predictibilidad de las decisiones administrativas y judiciales en la aplicación de las mismas.

Aunque suele pensarse a la seguridad jurídica principalmente en relación con las acciones de contenido económico¹, se trata de un valor cuya satisfacción esperamos en todo los ámbitos del derecho. De aquí que existan trabajos como el de Said (2008) que analiza la seguridad jurídica en relación al sistema de necesidades y los derechos prestacionales reconocidos por la Constitución

¹Trabajos como los de Adam Smith (1948), Hayek (1960) y Schumpeter (1983) han resaltado la importancia de un sistema judicial independiente y competente y una ciencia del derecho confiable para que la economía de mercado funcionase correctamente y sea posible el desarrollo económico de las sociedades occidentales.

Argentina y el derecho internacional o el de Ahe y Miljiker (2007) que lo hacen en relación a la responsabilidad del Estado, pero lo cierto es que son los menos.

Si bien el tema de la modernización del Estado no es en sí mismo novedoso y la bibliografía al respecto es sumamente extensa, la relación de la misma con la seguridad jurídica sólo ha sido trabajada en relación a cuestiones económicas. El caso del sistema registral automotor nos permite analizar limitaciones y desafíos de su aplicación que en el contexto de la pandemia de Covid-19 han cobrado protagonismo.

La pandemia no sólo puso a prueba la modernización del Estado, sino que visibilizó dificultades que continúan sin resolverse² al tiempo que marcó el límite de lo que los sistemas informatizados pueden ofrecer y resolver por sí solos.

En este contexto, esta tesis procurará realizar un aporte para la evaluación de las condiciones y características actuales de la aplicación del proceso de modernización estatal a partir del estudio de un caso concreto, prestando especial atención a sus limitaciones a fin de generar información que resulte relevante para un diseño coherente y sustentable que garantice la seguridad jurídica.

3) El proceso de modernización del Estado en perspectiva

Hacia finales de los años 80, la reforma del Estado se convirtió en un tema central en la agenda pública y el debate académico argentino. También en buena parte de la región, la modernización del Estado se presentaba como un imperativo para los distintos gobiernos más allá de su signo político.

Algunos autores (Oszlack 1996; Blutman 2008; Caravaca 2020) han señalado que esta pervivencia en la agenda, se encuentra justificada tanto por los condicionamientos impuestos por los organismos internacionales de financiación como por una valorización positiva socialmente

² Desde la insuficiencia y las fallas en la conectividad a nivel federal necesaria para el trabajo a distancia que realizaron los empleados públicos durante la pandemia hasta las fallas de seguridad del sistema de firma digital (iProUP 2020).

extendida sobre el tema. Incluso, cuando no existiera consenso respecto de qué incluye específicamente la modernización.

Analíticamente, es posible organizar los cambios que han tenido lugar desde mediados de los años 70 en adelante en dos tipos: aquellos que buscaron transformar el proceso de acumulación y los que tenían como objetivo operar sobre la dimensión organizacional de la Administración Pública.

Los primeros, tuvieron lugar entre mediados de los años 70 y fines de los años 90 y se conocen como “Reforma del Estado”. Bajo ese rótulo, se agrupan ideas disímiles como racionalización del gasto, desregulación, privatización, retiro voluntario, descentralización, etc. Siguiendo a Oszlack (2003:44) podemos decir que se trata de reformas que miran “hacia afuera” del Estado procurando reducir su intervención y transformar su rol.

Los segundos, pueden inscribirse dentro de lo que se conoce como “Reforma Administrativa” y prevalecieron a partir del año 2000. En su seno, encontramos transformaciones fundamentalmente vinculadas al aparato burocrático y a la relación entre el Estado y el “ciudadano/consumidor/cliente”. Retomando los términos de Oszlack (2003) se trata fundamentalmente de reformas que miran “hacia adentro” del Estado y que procuraron transformar algunas de las diversas tecnologías de gestión pública empleadas.

En síntesis, mientras que la reforma del Estado alude a cambios estructurales a nivel social, político y económico, la reforma administrativa produce modificaciones sustancialmente en las formas de gestión del aparato público (Blutman 1998, 8). Pero en ambos casos, se trata de procesos políticos que reconfiguran relaciones de poder³ (Oszlak 1999; Fleury 2002).

Atento a la distinción elaborada en los párrafos precedentes, en las páginas que siguen trabajaremos sobre los procesos de modernización enmarcados en las “reformas administrativas” o “reformas de segunda generación”.

³ La primera reforma del Estado en Argentina modificó claramente la composición de las fracciones en el poder a través de una mutación del rol tradicional que venía desempeñando el Estado.

A lo largo de este trabajo, hemos optado por llevar adelante un estudio de mediana duración inscribiendo al Plan de Modernización del Estado sancionado durante el gobierno de Mauricio Macri en una línea histórica que incluye los Planes de Modernización del Presidente Fernando de la Rúa así como los de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner.

Lejos de aquellas lecturas que tomando la creación del Ministerio de Modernización a escala nacional como prueba irrefutable de la absoluta novedad de la propuesta modernizadora de la Alianza Cambiemos, creemos que tal como ha sido señalado por trabajos como el de Caravaca y Daniel (2021) es posible leer el Plan de Modernización del Estado 2016 en clave de continuidad en función del lenguaje específico que comparte con los planes del año 2000 y 2007, las herramientas propuestas y el financiamiento internacional de los mismos⁴, sin que ello suponga desconocer sus particularidades.

3.1. Plan de Modernización del Estado 2000

El Plan Nacional de Modernización del Estado del año 2000 fue creado por Decreto 103/2001, durante la presidencia de Fernando de La Rúa. En el discurso de apertura de las Sesiones Ordinarias del Congreso de la Nación del 2 de marzo del 2000 el citado presidente sostuvo que la duración del Plan de Modernización iba a exceder un período de gobierno, dando a entender que iba a representar un proceso continuo en la política estatal.

El financiamiento del Plan tiene como origen la crisis del efecto Y2K, para la cual se había aprobado un crédito internacional, pero como dicha crisis no tuvo la envergadura esperada, el gobierno decidió reasignar el crédito al proceso de modernización del Estado.

En enero de 2000 se creó en el marco de la Vice Presidencia de la Nación (desempeñada por Carlos Álvarez) la Secretaría para la Modernización del Estado (decreto 17/2000). En marzo de 2001, unos pocos meses después de la renuncia del Vicepresidente, la secretaría pasó a formar parte

⁴ Las principales líneas de crédito que financiaron las reformas del aparato estatal provinieron del Banco Mundial (BM) y dentro de este, en particular, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Los organismos internacionales proveyeron fondos materiales y también herramientas conceptuales.

del Ministerio de Economía (decreto 310/2001). En mayo de ese mismo año, se disolvió la Unidad de Reforma y Modernización (creada en 1996) y se diseñó en el seno de la Jefatura de Gabinete de Ministros, la Secretaría para la Modernización del Estado (decreto 673/2001). Dicha Secretaría será la que tendrá a su cargo los sucesivos planes de modernización hasta la creación del Ministerio de Modernización en el año 2015 bajo la gestión presidencial de Mauricio Macri. También quedaron bajo la órbita de la Secretaría de Modernización de la JGM el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) y la Subsecretaría de Gestión Pública de la que dependían la Oficina Nacional de Innovación de Gestión, la Oficina Nacional de Tecnologías de Información y la Oficina Nacional de Empleo Público. Diseño que, tal como señalan Caravaca y Daniel (2021), se mantendrá hasta 2019 dejando asentada la modernización sobre tres pilares: transparencia, empleo público y tecnología para la gestión.

Según la tesis de Pereyra (2014) el proyecto de modernización estatal impuesto durante ese período respondía, entre otras cuestiones, al tema de la corrupción y la voluntad de alcanzar una mayor transparencia en las operaciones realizadas por el Estado convirtiéndolo de este modo en un “instrumento eficiente”.

De aquí que se creara una secretaría de Modernización entendida como un organismo interjurisdiccional que tenía como finalidad vincular a los distintos ministerios entre sí. La premisa, era que la Administración Pública Nacional no podía “permanecer ajena a los avances y a la aplicación de las nuevas tecnologías de gestión, información y comunicación”, y la “simplificación e informatización [de los trámites son] condiciones necesarias para el logro de eficiencia y transparencia del proceso” (Decisión Administrativa 118/2001).

En una primera instancia, este Plan se propuso trabajar con experiencias piloto de generación de “islas de modernidad” tomando el Ministerio de Educación, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Una primera evaluación por parte del organismo financiador (BM) demostró que no se

obtuvieron mayores logros en el objetivo general de una modernización integral por lo que se decidió reducir la propuesta a un objetivo más acotado y específico: impulsar una segunda fase del SINTyS (Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social) inaugurado en 1998. Se estimaba que el cruce de información que habilitaba el SINTyS podía redundar en un ahorro del gasto público al suprimir algunas irregularidades y lograr eficiencia en aspectos tributarios (SINTyS, 2018).

Sin embargo, la tarea modernizadora se vio transitoriamente interrumpida por la crisis política, económica y social desatada en la Argentina en diciembre de 2001. Pero, aun con un cambio de gobierno y de signo político en 2003 y pese a los modestos progresos⁵ conseguidos según la nueva evaluación que fuera realizada por el organismo financiador (World Bank, 2008), una vez superada la etapa más compleja de la crisis la tarea modernizadora fue retomada.

3.2. Plan de Modernización del Estado 2007

En 2007, bajo el gobierno de Néstor Kirchner, se negoció con el BIRF/BM un crédito para llevar adelante el Segundo Plan de Modernización del Estado.

Tal como se había planteado en el primer Plan, los tres conceptos fundamentales del plan de modernización fueron: transparencia, empleo público e informatización de la gestión. Es decir, se planteó la continuidad de una agenda en la que se incorporaban nuevas tecnologías a la administración pública, se insistía en el uso de programas internacionales estandarizados como la Carta Compromiso y la Firma Digital y se procuraba que se incorporaran prácticas anticorrupción y de transparencia.

⁵ A modo de ejemplo, cabe señalar que el uso de herramientas del e-government se evaluaba como acotado ya que si, por un lado, se registraba una alta implementación de la firma digital y la ampliación del SINTyS; por el otro, las compras públicas seguían mayoritariamente por fuera de la nueva legislación que buscaba hacerlas visibles y rastreables por parte de la ciudadanía.

Pero a diferencia del primero, el segundo centró sus esfuerzos en el organismo que tenía a su cargo la tarea modernizadora, la Jefatura de Gabinete de Ministros, en lugar del fortalecimiento de las “islas de modernización” del plan anterior.

Tal como han señalado Asinelli, Álvarez Travieso & Yodert (2008) las capacidades de coordinación de un organismo como la JGM se consideraban fundamentales para la conducción de la estrategia integral de modernización. Porque en palabras de Christian Asinelli, primer Director Nacional Alternativo del Proyecto de Modernización del Estado creada en el marco de la JGM en 2005, el proyecto de modernización “carece de sentido si se encuentra divorciado del ‘para qué’ político”; es decir, la propuesta modernizadora necesariamente se inscribe dentro de un proyecto político de un gobierno (Asinelli, Álvarez Travieso & Yodert 2008, 85).

Más allá del reconocimiento de la necesidad de incorporar las nuevas tecnologías de información y comunicación a la gestión pública y la confianza depositada en la tecnología, en esta etapa se consideraba que la estrategia de modernización debía estar enmarcada en un objetivo político. En el marco del Segundo Plan de Modernización Estatal, esta última pasó a definirse “como un proceso político y social, con aspectos técnicos” (Asinelli, Álvarez Travieso & Yodert 2008).

De acuerdo con la evaluación del organismo financiador, este Plan obtuvo resultados en términos de fortalecer el desempeño del sector público a través de una mejor coordinación, monitoreo y evaluación. Sin embargo, estos logros “modernizadores” no tuvieron un lugar central en el discurso público de las autoridades. Según señalan Caravaca y Daniel (2021:14) esto respondía a una “elección política” de los gobiernos kirchneristas que en lugar de presentar a la modernización como un logro “en sí mismo”, parecían entenderla en relación con propósitos que se colocaban por encima de ella. De modo tal que los objetivos del proyecto político eran los que marcaban el ritmo del proyecto modernizador.

3.3. Plan de Modernización del Estado 2016

La gestión presidencial de Mauricio Macri, iniciada en diciembre de 2015, dio a luz al primer Ministerio de Modernización de la Nación de la historia argentina. A su cargo quedó Andrés Ibarra, quien había sido Secretario de Modernización en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre 2011 y 2015, cuando Macri era jefe de gobierno de ese distrito.

La creación de ese ministerio nacional específico no tenía antecedentes en la Argentina. De aquí que tanto su creación como el Plan de Modernización aprobados por el decreto presidencial 434/2016 fueran presentados públicamente por el gobierno como una entera novedad.

Sin embargo, alejándonos de aquellas lecturas que entendieron ese proyecto de transformación estatal como una “modernización de ruptura” en una etapa conceptualizada como de neoliberalismo tardío (García Delgado y Gardin 2017), hemos decidido inscribir esta tesis en la línea abierta por múltiples trabajos académicos recientes (Bernazza 2006; Caravaca 2020) que subrayan las continuidades y similitudes del Plan de Modernización del Estado de la Alianza Cambiemos con los Planes de modernización anteriores.

Sin ir más lejos, el citado decreto de 2016 reconocía en sus considerandos la incorporación de políticas y programas vigentes hasta entonces en la Argentina pero complementándolos con innovaciones propias del avance tecnológico de los últimos 15 o 20 años.

Por otro lado, Caravaca et. al (2020:12) han señalado como línea de continuidad lo que en su trabajo llamaron “el deslizamiento jurisdiccional que operó Cambiemos con su empresa de modernización estatal”. En su trabajo, las autoras han demostrado que tanto el Plan de Modernización Estatal como el Ministerio de Modernización “trasladaban a nivel nacional la experiencia de restructuración de la administración pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante el gobierno local de Macri (2007- 2015), al proponerse aplicar las mismas políticas a la administración pública central, organismos descentralizados, entidades autárquicas y empresas del Estado”.

En este punto, cabe señalar que la creación de un Ministerio Nacional con la finalidad de reestructurar la administración pública nacional, lejos de venir a satisfacer una demanda pública preexistente, operó por el contrario como centro aglutinador que articuló y sintetizó bajo la indefinida etiqueta de “modernización” una serie de demandas dispersas vinculadas a la transparencia, la agilidad y eficiencia de la gestión pública, la participación ciudadana, etc. De aquí que coincidamos con Caravaca et al. (2020:11) en que “la demanda de modernización fue creada y viabilizada por el partido político en el gobierno, desde una posición oficial, con amplios márgenes para definir su contenido y en ausencia de un amplio debate”.

A pesar de la vaguedad que entrañaba el concepto de modernización, la empresa que se orientaba hacia ella durante el gobierno de Cambiemos tuvo como rasgo saliente la reducción de la cuestión estatal a problemas de orden tecnológico relacionados con la administración del Estado (Bernazza 2016, 29, García Delgado 2017, 94). Y, según declaraban, el proyecto consistía fundamentalmente en construir “un Estado simple, moderno y eficiente, focalizado en prestar servicios a los ciudadanos” (Oficina Nacional de Presupuesto 2017, 1).

Concretamente, el Tercer Plan de Modernización del Estado, estuvo estructurado en 5 ejes: 1) Plan de tecnología y gobierno digital; 2) Gestión integral de los recursos humanos; 3) Gestión por resultados y compromisos públicos; 4) Gobierno abierto e innovación pública; y 5) Estrategia País Digital.

Mientras que el primero y el último eje, constituían una apuesta tecnológica que al procurar informatizar todas las operaciones de la gestión pública bajo el horizonte la inclusión digital de los ciudadanos, permitiría “llevar la relación del Estado y el Ciudadano al plano digital” (Oficina Nacional de Presupuesto 2017, 4); el resto estaban asociados a la meta de “eficientizar y optimizar la gestión interna del Gobierno” enfocando en la planta de empleados públicos y en los procesos y trabajo de la administración pública.

Como ya hubiéramos señalado, resulta evidente que la agenda de trabajo planteada no revestía mayor novedad ni en el plano de las actividades propuestas (digitalización, informatización, capacitación del empleado público) ni en las herramientas “managerialistas” que pretendía integrar al funcionamiento de la administración pública (gestión por resultados, evaluación de desempeño, incentivos económicos, tableros de control, etc.).

Inicialmente, el organigrama del ministerio de Modernización contó con cuatro secretarías:

- 1) Secretaría de Empleo Público, a cargo de diseñar e implementar políticas de desarrollo del empleo público, con eje en la capacitación y la carrera profesional;
- 2) Secretaría de Gestión e Innovación Pública, encargada de diseñar herramientas para incrementar la transparencia e incorporar la participación ciudadana, en la que se destacaba la promoción de la gestión por resultados;
- 3) Secretaría de Modernización Administrativa, con la misión de agilizar y hacer más eficiente la gestión cotidiana a través de la incorporación de tecnologías (firma digital, trámites a distancia, portales web, etc.);
- 4) Secretaría País Digital, dedicada a la inclusión digital y a agilizar los trámites que vinculan a la ciudadanía con los distintos niveles de la APN.

A fines de 2017, las secretarías pasaron a ser cinco, porque Modernización incorporó bajo su órbita el Ministerio de Comunicaciones.

Dos años y medio después de su creación, en septiembre de 2018, el Ministerio de Modernización de la Nación se convirtió en Secretaría por decisión del presidente Mauricio Macri (decreto 801/2018). No obstante, este cambio de denominación tuvo un carácter formal y no alteró el peso presupuestario del área al interior de la administración⁶, ni significó retroceso alguno o pérdida de respaldo político para la empresa modernizadora.

Finalmente, quisiéramos destacar algunas de las dificultades con las que se topó la tarea modernizadora encarada por este tercer Plan.

⁶ Para más datos, ver: Caravaca et.al 2020, 16-18.

En primer lugar, cabe señalar que a pesar de que en las últimas décadas los avances tecnológicos, el nivel de acceso a internet, uso y disponibilidad de dispositivos en la ciudadanía fue exponencialmente superior, esa mayor conectividad no era total ni generalizada por lo que ello no se tradujo automáticamente en una ciudadanía digital. Aunque el Estado ofrecía un creciente número de gestiones a distancia, no instruía a los ciudadanos-usuarios para su uso, ni contemplaba situaciones particulares de grupos que, por edad, conocimiento, recursos o ubicación geográfica no accedían a la conectividad o dispositivos.

Por otro lado, nos interesa abordar una limitación que aún no ha sido muy trabajada en relación a la apuesta tecnológica que supuso la implementación del expediente electrónico, la firma digital y los trámites a distancia: la necesidad de modificar la normativa para que los avances tecnológicos resguardaran la seguridad jurídica.

Uno de los instrumentos jurídicos originados en esta tendencia fueron las SAS (Sociedades por Acciones Simplificadas). Su creación en 2017 por ley 27.349, motorizada desde los sectores afines al área de Modernización, incorporaron por primera vez al ordenamiento jurídico nacional un tipo social que podía constituirse íntegramente por medios digitales y que como contracara, forzaba a los registros pertinentes a realizar su tramitación también por medios digitales y a culminarla dentro de las 24 horas hábiles del ingreso de la documentación.

El antecedente de las SAS guarda la mayor pertinencia para esta Tesis, si se tiene en cuenta que su implementación produjo violaciones a las rígidas pautas legales por muchos usuarios que pretendieron acentuar la celeridad y facilidad de los medios digitales en detrimento de la seguridad jurídica. En muchas circunstancias la firma digital exigida por la ley solamente había sido estampada por alguno de los socios y no por todos. La reacción estatal, en resguardo de la seguridad jurídica, provino del dictado de la Resolución General 17/2020, en donde la Inspección General de Justicia (dependiente del Ministerio de Justicia de la Nación) impuso un procedimiento de subsanación obligatorio.

Durante el mismo período de gobierno se dictó una norma que recibió el repudio de la doctrina y de la Justicia: el Decreto 182/2019, que reglamentó la Ley de Firma Digital. Dicho decreto, en su artículo 2, establece que “(l)a firma digital de un documento electrónico satisface el requisito de certificación de firma establecido para la firma ológrafa”. Con este texto ha procurado elevar la eficacia de la firma digital, lo que en realidad demanda modificar normas jerárquicamente superiores que la regulan (la citada Ley de Firma Digital y el CCyCN en sus artículos 287, 288 y 314).

La inconstitucionalidad de ese decreto resultó contundente para la doctrina especializada, que marcó la violación flagrante de la pirámide normativa impuesta por la Constitución, con conceptos coincidentes con los aquí vertidos (Urbaneja 2020, Buteler 2019 y Di Castelnuovo y Falbo 2019).

Las mismas ideas se hicieron eco en el Poder Judicial, que aportó una decisión muy significativa al respecto a través del dictado de una medida cautelar que suspendió la aplicación del artículo citado⁷.

Posteriormente a esos contundentes pronunciamientos, el 19 de noviembre de 2019 se publicó el decreto 774, que reformó el artículo 2 del citado Decreto 182/2019. La única modificación significó añadirle, hacia el final, el confinamiento de sus indicaciones a “todo trámite efectuado por el interesado ante la Administración Pública Nacional, centralizada y descentralizada”. De esta manera, al acotar el ámbito material de su vigencia, se pone la norma a resguardo de otros rechazos de parte de la Justicia.

Aun cuando pueda seguir cuestionándose la vigencia del decreto en su versión limitada, lo cierto es que pone en evidencia una convicción en ámbitos de consagrada solvencia científica y académica por preservar la seguridad jurídica.

⁷ Juzgado Nacional en lo Civil y Comercial Federal 5, 24/09/2019, expediente 4451/2019.

La digitalización creciente de los trámites pone en primer plano esta problemática aún no resuelta. Es por ello que en las páginas que siguen abordaremos esta cuestión a partir de un estudio de caso: el del Sistema Registral Automotor.

4) Presentación del caso y resultados

4.1. El Sistema Registral Automotor Argentino

La Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y de Créditos Prendarios, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, es la autoridad de aplicación del Régimen Jurídico del Automotor (Decreto-Ley 6582/58 -ratificado por Ley 14.467, t.o. Decreto 1114/97, y sus modificatorias, de aquí en más RJA), en cuyo carácter tiene a su cargo el Registro Nacional de la Propiedad del Automotor.

En ese marco, su función -que se lleva adelante a través de los Registros Seccionales de la Propiedad del Automotor como dependencias funcionales enclavadas en todo el territorio nacional- es la registración del dominio de los automotores, sus modificaciones, su extinción, sus transmisiones y gravámenes, la anotación de medidas cautelares, denuncias de robo o hurto y otras varias situaciones jurídicas.

El RJA establece todos los principios del mencionado régimen y sienta las bases del sistema registral automotor argentino, que nació para transparentar el procedimiento de transmisión de los automotores y darle seguridad jurídica tanto a las inscripciones iniciales como a los trámites posteriores, pero por sobre todas las cosas para garantizar a los ciudadanos su derecho de propiedad sobre dichos bienes.

El Registro Nacional de la Propiedad del Automotor es un registro constitutivo. El RJA en su artículo 1° establece que “(L)a transmisión del dominio de los automotores deberá formalizarse

por instrumento público o privado y sólo producirá efectos entre las partes y con relación a terceros desde la fecha de su inscripción en el Registro Nacional de la Propiedad del Automotor”.

4.2. Algunas precisiones sobre los sistemas registrales en general y el de automotores en particular.

Los principios registrales se pueden describir, a los efectos de esta Tesis, como orientaciones o líneas directrices que se desprenden de determinado ordenamiento registral. Es decir que son las ideas que orientan cómo se regulará la registración de determinado derecho o situación jurídica.

Más allá de algunos vaivenes en los sistemas extranjeros, en Argentina hay una convicción marcada en el ámbito científico acerca de la autonomía del Derecho Registral dentro de las llamadas "ramas" del Derecho, que justifica la elaboración de estos principios.

Resumiremos las ideas de aquellos principios esenciales para la conclusión a la que pretendemos arribar.

1) Principio Constitutivo: se encuentra consagrado en el citado artículo 1° del RJA. Es decir, que el derecho de dominio sobre el bien “se constituye” a favor del usuario con la inscripción del trámite de transferencia en el registro, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito inmobiliario (en donde la inscripción tiene otras consecuencias, pero el derecho existe desde el contrato celebrado por escritura pública más la entrega -llamada “tradición”-).

2) Principio de Rogación: el Registro no actúa de oficio sino a petición de parte, salvo que se encuentren en sus propias constancias documentación que permita la rectificación “de oficio” por parte del Encargado del Registro. Este principio de rogación se efectiviza mediante la utilización de las Solicitudes Tipo determinadas por el Registro de la Propiedad del Automotor.

3) Principio de Especialidad: implica que tanto el automotor y su propietario deben encontrarse perfectamente individualizados e identificados a fin de poder ligar el automotor a su

dueño sin posibilidad de confusión. Así, el RJA en su art. 6° expresa que: "...A todo automotor se le asignará al inscribirse en el Registro un documento individualizante que será expedido por el Registro respectivo y se denominará Título del Automotor. Éste tendrá carácter de instrumento público respecto de la individualización del automotor...".

4) Principio de Legalidad: las leyes, decretos reglamentarios, disposiciones, circulares o instrucciones que imparta la Dirección Nacional (quien tiene a su cargo el Registro Nacional de la Propiedad del Automotor) imponen determinadas exigencias para cada uno de los actos registrales que deben cumplir los encargados de los Registros Seccionales. Esto significa, en nuestro régimen, que el asiento que con su firma efectúa el Encargado, es el último paso de un proceso de análisis que lo conduce a la absoluta convicción de que se han cumplido todos los recaudos legales. Así las cosas, el Encargado debe controlar, por ejemplo, las firmas certificadas previamente o ante el Encargado, el análisis de la petición, la acreditación de la declaración de voluntad de las partes o de la personería del representante, la legitimación y los recaudos extrínsecos de validez, entre otras cosas.

5) Principio de Tracto Sucesivo: significa que deben inscribirse en el Registro de la Propiedad del Automotor todas las transferencias realizadas entre los distintos adquirentes en la cadena de transmisión del automotor. Si una persona sólo adquiere su derecho de dominio con la inscripción de la transferencia a su nombre en el Registro de la Propiedad del Automotor, mal podría transmitir un derecho que no tiene o distinto del que tiene. El transmitente tiene la obligación de entregar el automotor en las condiciones pactadas y también la documentación necesaria para que el adquirente pueda inscribirlo a su nombre en el Registro.

6) Principio de Publicidad Registral: El Registro de la Propiedad del Automotor permite que todos los interesados puedan solicitar información de sus constancias a los efectos que se estime, por ejemplo para comprar el automotor o embargarlo. El diseño de este principio suma seguridad jurídica al contribuir al tráfico jurídico y combatir la comercialización de automotores robados.

7) Principio de Prioridad: desde el punto de vista formal significa que el registrador no debe inscribir derechos incompatibles y debe practicar los asientos siguiendo un estricto orden cronológico. Es decir que un acto registrable tiene preferencia frente a cualquier otro que ingrese con posterioridad aunque el título fuese de fecha anterior.

Con esta plataforma de principios es posible ubicar el rol que desde allí cabe asignarle a la modernización.

4.3. La digitalización como una expresión de la modernización

El Registro ha comenzado una etapa de modernización en 2012 mediante la mudanza del soporte papel al inmaterial a través de la digitalización del Archivo Centralizado. Si bien la ley y su decreto reglamentario autorizan la microfilmación de documentos archivados, la técnica utilizada en oportunidad del dictado de dichas normas se ha visto ampliamente superada por la digitalización.

La digitalización garantiza la intangibilidad de la documentación archivada para su posterior utilización por parte del organismo (por ej. reconstrucciones de legajos en caso de pérdida o destrucción, o de la justicia cuando así lo requiriese), al tiempo que permite reducir los espacios físicos en uso para ese fin, circunstancia que redundará en una mejor y más racional utilización de aquellos. Esta medida permite optimizar la guarda, conservación y los mecanismos para su consulta, así como también la expansión de la capacidad de almacenamiento y gestión de archivos, atento el constante aumento de la cantidad de instrumentos enviados por los Registros Seccionales, producto del crecimiento del parque automotor. Este procedimiento de digitalización permitió reemplazar las copias de los documentos que obran en soporte papel por imágenes digitales de esos documentos y posibilitó la destrucción de las copias de la documentación en papel. Para ello fue menester designar a un funcionario para la autenticación de los medios ópticos de conservación de copias de los documentos digitalizados.

Resulta necesario destacar en esta oportunidad que el procedimiento de digitalización ha comenzado por el archivo centralizado que lleva la Dirección Nacional de la Propiedad del Automotor y de Créditos Prendarios. Este archivo centralizado tiene el carácter de copia de seguridad de los archivos originales con los que cuentan cada uno de los Registros Seccionales que se encuentran distribuidos en todo el país. Esta desconcentración que puede observarse en el Registro de la Propiedad del Automotor (cuyo carácter es nacional) se encuentra prevista en la propia ley cuando establece que la Dirección Nacional será el organismo de aplicación del régimen automotor y tendrá a su cargo el Registro Nacional de la Propiedad del Automotor. Puede así reglar la organización y el funcionamiento del mencionado Registro conforme los medios técnicos más adecuados para el mejor cumplimiento de sus fines y puede, además, determinar el número de secciones en las que se divide territorialmente el Registro, fijando los límites de cada una de ellas a los efectos de las inscripciones relativas a los automotores radicados dentro de las mismas, y crear o suprimir secciones y modificar sus límites territoriales de competencia.

La digitalización del Sistema Registral Automotor, supuso la incorporación de los trámites digitales, asignación de turnos web y la expedición del título digital, entre otras cosas. La finalidad que se perseguía era que los trámites se realizaran con la mayor diligencia y eficacia posible, de modo que los usuarios se pudieran retirar del Registro Seccional en un tiempo mucho menor, como así también que pudieran solicitar un trámite vía web y recibirlo por el mismo medio, sin concurrir al Registro Seccional.

Si agrupamos los trámites que se peticionan en el Registro Nacional de la Propiedad del Automotor por su forma de iniciación, proceso y finalización, podemos encontrar tres grupos bien diferenciados. En primer lugar aquellos que desarrollan esas tres etapas de manera remota que son de carácter 100 por ciento digital. En segundo lugar, aquellos mixtos, en los que tanto su inicio y proceso se realizan sin la necesidad de presencialidad pero requieren que el peticionario se apersona a ratificar la petición en el Registro Seccional interviniente. Y, en tercer lugar, aquellos que sólo

pueden iniciarse de forma remota pero requieren de la presentación del usuario para ratificar la petición y acompañar documentación relativa al procesamiento y calificación del trámite.

Grupo 1: Trámites 100% Digitales (remotos)

-Pedidos de Informes (de dominio, nominales, de infracciones, de anotaciones personales e históricos).

- Denuncia de venta Web.

- Certificado de Dominio web (bloquea el Legajo).

- Prenda digital y sus trámites posteriores (endoso, cancelación, modificación etc.).

- Inscripción inicial Digital.

Grupo 2: Trámites Mixtos

- Solicitud de expedición de Cédulas de identificación (Duplicados, adicionales, renovación, autorizados a conducir)

- Duplicado de Título.

- Reposición de C.A.T.

- Reposición de placas metálicas.

- Denuncia de venta (no web).

- Certificado de dominio (no web).

Grupo 3: Trámites que requieren presentación física en el Registro Seccional

- Inscripción inicial (no digital).

- Transferencia.

- Inscripción de prenda (no digital)

- Inscripción de leasing.

- Alta y baja de motor.
- Cambio de tipo de carrocería, Alta y baja de Carrocería y Cambio de Tipo Automotor.
- Denuncia de Robo.
- Baja del automotor (en cualquiera de sus variantes).
- Denuncia de Compra y Posesión.
- Otros.

Sin embargo, para que la totalidad de los trámites puedan ser realizados de manera digital, es necesario modificar la normativa para que los avances tecnológicos en la materia resguarden la seguridad jurídica entendida como un principio fundamental del sistema registral.

De hecho, la implementación de dos trámites en particular, la denuncia de venta y el certificado de dominio (que se solicitan vía web, luego el Registro lo procesa, lo inscribe y se lo remite por mail al titular registral), pusieron de manifiesto que la modernización del sistema podría vulnerar o erosionar la seguridad jurídica.

El mencionado RJA en su artículo 13, que continúa en plena vigencia, establece lo siguiente: “Los pedidos de inscripción o anotación en el Registro, y en general los trámites que se realicen ante él, sólo podrán efectuarse mediante la utilización de las solicitudes tipo que determine el Organismo de Aplicación, el que fijará su contenido y demás requisitos de validez. Cuando las solicitudes tipo no se suscribieren por los interesados ante el Encargado de Registro, deberán presentarse con las firmas certificadas en la forma y por las personas que establezca el Organismo de Aplicación....”.

Sin embargo, en la solicitud tipo de los trámites enunciados precedentemente (denuncia de venta y certificado de dominio) no se encuentra estampada la firma ológrafa del titular registral, ni tampoco su firma digital.

Pese a que la pandemia de Covid-19 puso en el centro de la escena la importancia de digitalizar todos los trámites en los distintos organismos del Estado acelerando los tiempos y ejes de gestión establecidos para el “Plan de Tecnología y Gobierno Digital”; en el caso de la actividad registral el tema sigue sujeto a marchas y contramarchas.

Aunque la actividad fue declarada esencial por el Decreto 576/2020, lo que significó que los Registros Seccionales reanudaran su atención al público desde el 22 de abril de 2020 de manera ininterrumpida, el tema de la firma digital -que podría ser un principio de solución al conflicto normativo esbozado- sigue siendo un asunto a resolver.

Si bien la Ley de Firma Digital había entrado en vigencia en diciembre de 2001, los Registros Seccionales de la Propiedad del Automotor, a través de sus Encargados/Interventores, fueron impuestos a otorgar firma digital en su carácter de Oficiales de Registro de Firma Digital Remota a los usuarios que así lo soliciten mediante la Disposición DN N° 15/2019, cuya entrada en vigencia se prorrogó mediante su similar N° 49/2019 para el día 1 de abril de 2019. Durante la pandemia del año 2020 a través de la Disposición D. N. 74/2020 y sus prórrogas, con la finalidad de restringir la presencia de los usuarios en las sedes de los Registros Seccionales, se suspendió momentáneamente su otorgamiento.

Recién en el mes de noviembre de 2022, a través de la Disposición DN 242, se comenzó a restablecer el servicio de otorgamiento de firma digital en las sedes registrales de manera paulatina mediante la habilitación de TRES (3) turnos diarios y únicamente en los Registros Seccionales con competencia en Automotor, exceptuándose por el momento a aquellos con Competencia Exclusiva en Motovehículos y los con Competencia Exclusiva sobre Maquinaria Agrícola, Vial o Industrial y de Créditos Prendarios.

4.4. La firma digital

En diciembre del año 2001 entró en vigencia la Ley de Firma Digital. En el artículo 2° la misma es definida como: “El 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”.

A su vez, en su artículo 5° define a la firma electrónica como “el 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 (...)”.

Por su parte, el CCyCN en su artículo 288 establece que “...la firma prueba la autoría de la declaración de voluntad expresada en el texto al cual corresponde y debe consistir en el nombre del firmante o en un signo...”. El artículo en cuestión continúa diciendo en su párrafo segundo que “...en los instrumentos generados por medios electrónicos, el requisito de la firma de una persona queda satisfecho si se utiliza una firma digital, que asegure indubitablemente la autoría e integridad del instrumento”.

En igual sentido, la Ley de Firma Digital dispone en su artículo 3° que “cuando la ley requiera una firma manuscrita, esa exigencia también queda satisfecha por una firma digital”. Es dable mencionar que los Registros Seccionales de la Propiedad del Automotor, a través de sus Encargados/Interventores, otorgan firma digital en su carácter de Oficiales de Registro de Firma Digital Remota a los usuarios que así lo soliciten.

Tal como ha sido dispuesto por el artículo 288 del CCyCN, la firma prueba la autoría de la declaración de voluntad expresada en el texto al cual corresponde y debe consistir en el nombre del firmante o en un signo.

En los instrumentos generados por medios electrónicos, el requisito de la firma de una persona queda satisfecho si se utiliza una firma digital que asegure indubitablemente la autoría e integridad del instrumento.

En ese mismo sentido la Ley de Firma Digital en su artículo 1° reconoce el empleo de la firma electrónica y de la firma digital y su eficacia jurídica en las condiciones establecidas por esa ley.

En su artículo 2 define la firma digital como el 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.

Mientras que en el artículo 3° establece que 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.

También queda establecido en su articulado que 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. Así como también que se presume, salvo prueba en contrario, que toda firma digital pertenece al titular del certificado digital que permite la verificación de dicha firma.

Asimismo, dispone que una firma digital es válida si cumple con los siguientes requisitos:

- a) Haber sido creada durante el período de vigencia del certificado digital válido del firmante;
- b) Ser debidamente verificada por la referencia a los datos de verificación de firma digital indicados en dicho certificado según el procedimiento de verificación correspondiente;

c) Que dicho certificado haya sido emitido o reconocido, según el artículo 16 de dicha ley por un certificador licenciado.

En consonancia con todo ello, el Decreto 182/19 fue modificado por el ya citado decreto 774/19 para, reglamentando la Ley de Firma Digital disponer, confinándola a la Administración Pública Nacional, que la firma digital de un documento electrónico satisface el requisito de certificación de firma establecido para la firma ológrafa. Recuérdese que hicimos referencia a la robusta resistencia doctrinaria a la versión primigenia que permitía los mismos efectos en el ámbito de la contratación privada, lo que provocó la indicada modificación a los pocos meses mediante el decreto 774. En ese orden, podría sostenerse que los trámites ante el Registro Nacional de la Propiedad del Automotor efectuados por los usuarios a través de una solicitud suscripta digitalmente no requeriría certificación, pero habiendo analizado el conjunto de normas que regulan la validez de los actos jurídicos, ¿efectivamente se podría sostener que un documento firmado digitalmente cumple con las mismas condiciones que un documento firmado -ológrafamente o digitalmente- y certificado por un funcionario autorizado?

Sin embargo, si bien los textos legales establecen que la firma prueba la autoría de la declaración de voluntad expresada en el texto y que dicha firma puede consistir en el nombre del firmante o en un signo así como también que en los instrumentos generados por medios electrónicos el requisito de la firma de una persona queda satisfecho si se utiliza una firma digital, que asegure indubitablemente la autoría e integridad del instrumento (conforme CCyCN), podemos sostener que tal autoría podría estar viciada. Para que el acto jurídico sea considerado voluntario debe ser realizado con discernimiento, intención y libertad y la voluntad puede estar viciada de error, dolo y/o violencia⁸.

⁸ El CCyCN establece qué debe entenderse por hecho jurídico, lo que reviste importancia a los fines de la tesis pues, como se verá, el impacto de los trámites del Registro Nacional de la Propiedad del Automotor que se analizan es sustancialmente diverso según los mismos respondan a modificaciones de los derechos o solamente brindar información (el Principio de Publicidad al que se alude en el cuerpo de la tesis). Así, según el cuerpo legal citado (en su artículo 257) y haciendo las referencias mínimas de utilidad para sustentar la conclusión final, se tiene por hecho jurídico al acontecimiento que conforme al ordenamiento jurídico, produce el

En ese marco, cabe preguntarse si la firma digital por sí sola puede garantizar que el acto jurídico haya sido prestado sin vicios del consentimiento. Este asunto nos conduce a analizar la función de fedatario del oficial público en su carácter de certificante de firmas, para lo cual volvemos a considerar la temática del régimen de la firma digital.

En este sentido, cabría analizar si el legislador ha tenido la intención de que el ámbito de aplicación del decreto 182/2019 se desarrolle solo dentro del subsistema del derecho administrativo o alcance al derecho privado, dado que ello permitiría conocer los alcances de la norma controvertida. Analizada la redacción original del artículo y toda vez que se trata de un Decreto reglamentario de la Ley de Firma Digital, parecería que tal intención ha sido la de un alcance genérico para todos los actos firmados digitalmente más allá del ámbito del derecho en el que tengan lugar.

Sin embargo, con la modificación posterior del decreto 774/2019 sí cabría tal análisis. A modo ilustrativo: un contrato de compraventa de un automotor cuya transferencia se peticiona ante el Registro Nacional de la Propiedad del Automotor a través de la Solicitud Tipo pertinente (instrumento privado) con firmas certificadas, se trata de un trámite ante la Administración Pública en el que se solicita la inscripción de un acto jurídico. Como puede observarse, en este caso la actividad de la Administración es requisito ineludible para que el acto surta efectos en la esfera del derecho privado.

Retomando los razonamientos que se han venido realizando y siguiendo a Lamber (2019) es posible establecer que existe una tendencia de interpretación en una parte de la doctrina especializada, basada en la seguridad informática, de asimilar el instrumento con firma ológrafa

nacimiento, modificación o extinción de relaciones o situaciones jurídicas. Esos hechos jurídicos pueden ser naturales o humanos, siendo de nuestro interés estos últimos, que son aquellos que, como se desprende de su denominación, se producen por la intervención humana (sea con o sin voluntad, siendo de relevancia aquí solamente los primeros). Este acontecimiento que opera por la voluntad del hombre puede ser lícito o ilícito, correspondiendo centrarnos en los primeros, dentro de los cuales distinguimos a los que se realizan con el fin inmediato de producir efectos jurídicos de los que no, aunque puedan producirlos. Los primeros son denominados por la ley “actos jurídicos” y los segundos “simples actos lícitos”; gran parte de las peticiones que los particulares realizan al Registro Nacional de la Propiedad del Automotor encuadran en alguna de estas dos categorías.

certificada notarialmente al documento en soporte electrónico con firma digital, como lo hacía el originario artículo 2 del anexo I del Decreto 182/2019.

Conforme la interpretación del autor no se trata de una verdadera certificación de firma sino de la renuncia por el receptor (Administración Pública) de exigirla, eximiéndose a sí mismo el Estado de estar al ordenamiento civil para sus relaciones con los ciudadanos (Lamber 2019).

Según se ha visto, durante la gestión presidencial que tuvo lugar entre 2015-2019 se dio un impulso importante a la adopción de tecnología sin atender a las bases de nuestro ordenamiento jurídico (latino/romano), lo que generó incongruencias que como hemos detallado en el caso bajo análisis, devinieron en presentaciones judiciales que han concluido en modificaciones de la normativa ya dictada, retrotrayendo las decisiones de política legislativa.

Si bien la firma digital sin duda agiliza las tramitaciones, debemos cuanto menos cuestionarnos si bajo el velo de la presunción legal de autoría e integridad del documento, está garantizada la seguridad jurídica a los contratantes y a la ciudadanía en general. Para ello, no podemos perder de vista las conceptualizaciones realizadas anteriormente en relación a la validez de los actos jurídicos. Y aquí es donde cobra relevancia la función del fedatario público en su rol de certificador de firmas.

En palabras de Elena Guevara de Guardiola y María Elina Morán de Godoy “el vocablo CERTIFICACIÓN, en sentido lato, deriva del latín ‘certificatio’ que es acción y efecto de certificar. Según aceptación equivalente, “certificare” está compuesta por las raíces: “certus” -cierto- y “facere” -hacer-: es decir hacer cierta una cosa por medio perceptible (sensorial)” (1975:61). En ese mismo sentido, las autoras afirman que “la certificación notarial de la firma en un instrumento privado convierte a éste en un instrumento calificado” (1975:63). Asimismo continúan aseverando que “la certificación de firma será inobjetable, si además de la aplicación de la legislación vigente de fondo y de forma sobre la materia se complementa con datos y circunstancias que resulten esclarecedoras para su indubitabilidad” (1975:64).

En este punto es importante distinguir el sistema de dación de fe en el sistema anglosajón del sistema latino. En nuestro sistema -el latino- la función de dar fe es conferida por el Estado a un oficial público que al momento de la certificación de firmas: dará plena fe de que el documento se firmó en su presencia; acreditará la identidad del firmante; acreditará y calificará la personería en caso de corresponder y que tenga facultades para el acto que realiza; explicará los alcances y contenido del documento a firmar, por lo que la certificación da cuenta que quien firma el documento comprende lo que está firmando y asume sus consecuencias; acreditará la prestación válida del consentimiento, es decir que se preste con discernimiento, intención y libertad -conforme ya referimos-, para que el contrato sea válido y oponible a terceros (Schmidt 2022); otorga fecha cierta al documento firmado, extendiendo la eficacia probatoria del documento a los terceros desde la certificación. Por el contrario en el sistema anglosajón los certificantes son meros legitimadores de firmas, no se garantiza la seguridad jurídica y no se exige imparcialidad en su accionar.

Como vemos, la actividad del certificante de firmas en nuestro sistema excede el mero control de la firma, controlando la capacidad y voluntad, apreciando el aspecto subjetivo del acto instrumentado a efectos de que sea considerado jurídicamente válido. En relación al juicio de capacidad que hará el oficial público en el marco de su función certificante se ajustará a lo establecido en el CCyCN actualmente vigente, que ha significado un cambio de paradigma estableciendo la presunción de capacidad como regla, en efecto, conforme el mencionado Código en su Libro Primero, Parte General, Título I, Capítulo 2 “Capacidad”, Sección 1ª “Principios Generales”, artículo 22: “Capacidad de derecho. Toda persona humana goza de la aptitud para ser titular de derechos y deberes jurídicos. La ley puede privar o limitar esta capacidad respecto de hechos, simples actos, o actos jurídicos determinados” y artículo 23: “Capacidad de ejercicio. Toda persona humana puede ejercer por sí misma sus derechos, excepto las limitaciones expresamente previstas en este Código y en una sentencia judicial”.

Por su parte, la función del oficial público al momento de la certificación de firmas en un documento electrónico es, además de las funciones que se mencionaron anteriormente, el control de que la clave privada utilizada pertenezca a la persona que va a firmar (Schmidt 2022). Es decir, la clave para la firma debe pertenecer a la persona que comparece ante el oficial público.

En el orden de ideas que hemos venido desarrollando, en la estructura del instrumento privado con certificación efectuada por funcionario público autorizado conviven y se unen dos actos:

a) El jurídico, privado, celebrado por las partes y que tiene por virtualidad la expresión de obligarse en el ámbito del derecho, y

b) Otro, público, donde un tercero con funciones públicas delegadas por el Estado aprecia el discernimiento y aptitud del firmante con relación al acto requerido, la falta ostensible de vicios de su voluntad, el lugar y momento de suscripción, el carácter en que interviene y la acreditación de las facultades de representación y la personería en caso de ser una persona jurídica. Incluso, en algunas provincias, se prevé un somero control de vicios de nulidades absolutas notoriamente manifiestas y ostensibles si surgen de modo destacado en el instrumento privado, sin llegar a constituir un control de legalidad propio de las escrituras públicas (Lamber 2019).

En ese sentido, la certificación importa una valoración acotada de determinados elementos que superan la mera presunción de atribución de autoría al titular del certificado digital. Así, por ejemplo: si lo utilizó firmando voluntariamente, si tenía discernimiento en relación al acto, si fue el titular quien lo usó o alguien le sustrajo la contraseña o si se configuró un supuesto de abuso de confianza (Lamber 2019).

Por su parte, el acto público importa la intermediación de quien ejerce la función certificante con la persona y el acto, lo que no sucede en la verificación de la firma digital. La apreciación del aspecto subjetivo del acto instrumentado efectuada por el oficial certificante resulta de imposible cumplimiento solo con la firma digital, limitada a un procedimiento informático.

En base a las aseveraciones que se han venido realizando, la firma digital por sí sola ¿asegura indubitablemente la autoría e integridad del instrumento conforme lo exige el artículo 288 del CCyCN?, podría otorgar una presunción de autoría e integridad pero no asegurar por sí sola las condiciones básicas necesarias e imprescindibles para que un acto jurídico sea válido.

Tal como hemos visto la tecnología por sí sola no puede asegurar que el consentimiento a un acto jurídico haya sido prestado con discernimiento, intención y libertad, y por lo tanto que la voluntad del firmante no se encuentre viciada con error, dolo o violencia.

De los anteriores planteamientos se deduce que la función del oficial certificante no es reemplazada con la sola utilización de la firma digital, por lo que ello debe ser tenido en cuenta al momento de adoptar medidas que incorporen la utilización de la tecnología de modo tal de resguardar y garantizar la seguridad jurídica.

4.5. Los trámites de Certificado de Dominio y Denuncia de Venta

En esta instancia veremos cómo algunos aspectos de la modernización del área afectan ciertas dimensiones de la seguridad jurídica de determinados trámites que se peticionan ante los Registros Seccionales lesionando, por ejemplo, el Principio de rogación desarrollado anteriormente.

Hemos elegido trabajar con el Certificado de Dominio y la Denuncia de Venta (o Comunicación de venta, conforme artículo 27 del RJA) puesto que se tratan de los únicos dos trámites que se pueden realizar de manera completamente digital pero que carecen del requisito de la firma (rogación) ológrafa o digital. Y a su vez, a diferencia de los demás trámites 100% digitales, los dos elegidos pueden provocar modificaciones en la situación jurídica registral del automotor.

El Certificado de Dominio

El origen normativo del Certificado de Dominio se encuentra en el artículo 16 del RJA: “...El Registro otorgará al titular de dominio o a la autoridad judicial que lo solicite un certificado

de las constancias de su inscripción y demás anotaciones que existan, el que tendrá una validez de QUINCE (15) días a partir de la fecha de su emisión y de cuyo libramiento se dejará constancia en sus antecedentes. Este certificado podrá ser requerido al titular de dominio en las transferencias del automotor o en la constitución de gravámenes, por los interesados en dichas operaciones, las que se inscribirán dentro del plazo de validez. Durante el mismo plazo de validez, los embargos y demás anotaciones que se soliciten con respecto al automotor tendrán carácter condicional y sólo quedarán firmes y producirán sus efectos legales una vez vencido dicho plazo, siempre que no hayan modificado el dominio o la situación jurídica del automotor....”.

A su vez, el artículo 12 del Decreto reglamentario 335/88 establece la manera de hacer efectiva la reserva de prioridad que el certificado brinda: “...La reserva de prioridad otorgada por la expedición de un certificado de dominio beneficiará el trámite que se presente acompañado por el correspondiente certificado, a cuyo efecto éstos serán individualizados en la forma que establezca la Dirección Nacional”.

Los dos artículos recién mencionados se encuentran receptados en el Digesto de Normas Técnico-Registrales del Registro Nacional de la Propiedad Automotor, en su Título II, Capítulo VII. Allí se regula por ejemplo que solamente -y a diferencia del Informe de Dominio que puede ser peticionado por cualquier interesado- puede peticionarlo el titular registral, la autoridad judicial y los escribanos públicos mediante una Solicitud Tipo “02” o “TP” (estos últimos únicamente en los casos de transferencias por escritura pública). Mediante la firma del peticionante en dicha Solicitud Tipo se da acabado cumplimiento con el Principio de Rogación.

Tal certificado no sólo es una constancia sobre la situación jurídica del automotor y de su titular sino que además origina una reserva de prioridad para la transferencia del automotor o la constitución de gravámenes.

A partir del artículo 8° del Capítulo VII del Título II del DNTR, se regula lo referido al trámite de Certificado de Dominio Electrónico -CDE- (incorporado por Disposición DN 120/18)

que únicamente puede ser peticionado por personas humanas que actúen por derecho propio. No resulta necesario que el interesado concurra al Registro Seccional toda vez que la validación de la rogación del sujeto activo se instrumenta mediante el Sistema Osiris de la Administración Federal de Ingresos Públicos -AFIP- que permite individualizar a quien genera el Volante de Pago Electrónico (VEP) a través de su CUIT o CUIL.

A tal efecto, el titular registral deberá:

- a) Acceder al Sistema de Trámites Electrónicos (SITE);
- b) Realizar la carga de la Solicitud Tipo “TP”;
- c) Generar un Volante Electrónico de Pago (VEP) con su número de CUIT/CUIL;
- d) Abonar el arancel correspondiente a través de un sistema habilitado de pago electrónico, desde una cuenta bancaria registrada a su nombre;
- e) Indicar la casilla de correo electrónico donde desee recibir el trámite.

Una vez que el requerimiento se visualice en la bandeja “SITE Pago”, el Encargado deberá emitir el recibo, calificar y procesar el trámite imprimiendo la Solicitud Tipo TP correspondiente, dentro de los plazos legales. En el espacio reservado en ella para la firma del titular registral deberá dejar constancia del número de VEP.

El documento será suscripto de manera electrónica por el Encargado del Registro Seccional interviniente y contendrá un código de validación que permitirá a los usuarios corroborar la información allí contenida por medio de la página web de la Dirección Nacional.

El certificado será remitido a la casilla de correo electrónico indicada por el peticionario y a los efectos de ejercer la reserva de prioridad bastará con que el peticionario indique el número del Certificado de Dominio Electrónico en el rubro observaciones de la Solicitud Tipo utilizada para instrumentar el trámite de que se trate.

Cuando el Certificado de Dominio Electrónico ingresare fuera del horario de atención al público del Registro Seccional, deberá procederse a emitir el recibo de pago correspondiente con anterioridad a la apertura del día hábil siguiente.

Cabe agregar que la Disposición DN 138/22 incorporó al DNTR como Anexo de este Capítulo el instructivo para gestionar el certificado de que se trata.

Comunicación de venta o Denuncia de Venta

En relación a la Comunicación de venta o Denuncia de Venta cabe recordar que el principio constitutivo, al que se hizo referencia más arriba, implica que el derecho de dominio sobre el bien “nace o se constituye” a favor del usuario con la inscripción del trámite de transferencia en el Registro de la Propiedad del Automotor.

Ahora bien, el artículo 15 del RJA puso en cabeza del adquirente la obligación de petitionar la inscripción de la transferencia de dominio a su nombre dentro de los DIEZ (10) días hábiles de celebrado el contrato.

A su vez, el CCyCN consagra la responsabilidad objetiva en sus artículos 1757 y 1758 asignándosela al dueño o guardián de un automotor con prescindencia de quien sea el conductor del vehículo en la oportunidad de haber provocado con el mismo un daño a la integridad física o a bienes de un tercero.

Por ello, y a fin de proteger al titular registral -vendedor- del incumplimiento del adquirente de su obligación de petitionar la inscripción de la transferencia en el plazo ya indicado, el artículo 27 del RJA permite eximir de la responsabilidad civil al propietario del automotor declarando ante el Registro Seccional pertinente que ya no tiene la guarda del automotor, estableciendo a ese fin: “Hasta tanto se inscriba la transferencia el transmitente será civilmente responsable por los daños y perjuicios que se produzcan con el automotor, en su carácter de dueño de la cosa. No obstante, si con anterioridad al hecho que motive su responsabilidad, el transmitente hubiere comunicado al

Registro que hizo tradición del automotor, se reputará que el adquirente o quienes de este último hubiesen recibido el uso, la tenencia o la posesión de aquél, revisten con relación al transmitente el carácter de terceros por quienes él no debe responder, y que el automotor fue usado en contra de su voluntad. La comunicación prevista en este artículo, operará la revocación de la autorización para circular con el automotor, si el titular la hubiese otorgado, una vez transcurrido el término fijado en el artículo 15 sin que la inscripción se hubiere petitionado, e importará su pedido de secuestro, si en un plazo de TREINTA (30) días el adquirente no iniciare su tramitación.

El Registro notificará esa circunstancia al adquirente, si su domicilio fuere conocido. Una vez transcurrido el plazo mencionado o si el domicilio resultase desconocido, dispondrá la prohibición de circular y el secuestro del automotor.

El automotor secuestrado quedará bajo depósito, en custodia del Organismo de Aplicación, quien lo entregará al adquirente cuando acredite haber realizado la inscripción y previo pago del arancel de rehabilitación para circular y de los gastos de estadía que hubiere ocasionado.

Una vez efectuada la comunicación, el transmitente no podrá hacer uso del automotor, aunque le fuese entregado o lo recuperase por cualquier título o modo sin antes notificar esa circunstancia al Registro. La violación de esa norma será sancionada con la pena prevista en el artículo.

Además los Registros Seccionales del lugar de radicación del vehículo notificarán a las distintas reparticiones oficiales provinciales y/o municipales la denuncia de la tradición del automotor, a fin de que procedan a la sustitución del sujeto obligado al tributo (patente, impuestos, multas, etcétera) desde la fecha de la denuncia, desligando a partir de la misma al titular transmitente”.

Del texto transcrito se desprende que el propietario tiene a su disposición el trámite de denuncia de venta -o comunicación de venta- para demostrar que el vehículo fue usado en contra de su voluntad y que una vez vencido los plazos fijados en su texto el Registro Seccional procederá a

dictar la correspondiente “prohibición de circular” con el automotor como así también el secuestro efectivo del mismo por parte de las autoridades policiales.

Asimismo, y dado el principio constitutivo que rige el sistema registral automotor, el transmitente no puede ser otro que el titular registral por lo que es el único legitimado para petitionar la denuncia de venta. En definitiva, el trámite de denuncia de venta tiene como efecto principal considerar que el adquirente, o las personas que de él hubiesen recibido el uso, la tenencia o la posesión de aquél, revisten con relación al transmitente el carácter de terceros por quienes este último no debe responder y que el automotor fue usado en contra de su voluntad.

En esta instancia debemos poner de resalto lo dispuesto por el artículo 13 del Régimen Jurídico del Automotor que en su parte pertinente reza: “...los pedidos de inscripción o anotación en el Registro, y en general los trámites que se realicen ante el sólo podrán efectuarse mediante la utilización de las solicitudes tipo que determine el Organismo de Aplicación, el que fijará su contenido y demás requisitos de validez. Cuando las solicitudes tipo no se suscribieren por los interesados ante el Encargado de Registro, deberán presentarse con las firmas certificadas en la forma y por las personas que establezca el Organismo de Aplicación...” (el subrayado me pertenece).

Como podemos observar, el mencionado artículo prevé que las Solicitudes Tipo (mediante las que se instrumenta el principio de rogación) deben presentarse con las firmas certificadas del interesado, cuestión que no sucede en los dos trámites que hemos desarrollado previamente (el “Certificado de Dominio electrónico” y la “Denuncia de Venta electrónica”).

Tal recaudo se suple provisoriamente con los procesos detallados ut supra en las particularidades de cada uno de estos trámites, básicamente mediante el relevo efectuado de manera informática acerca de la coincidencia del CUIT o CUIL del titular registral de dominio con el CUIT o CUIL del titular de la cuenta bancaria desde la que se realiza el pago correspondiente a los aranceles registrales del trámite de que se trate.

Tal inobservancia de la normativa vigente quedará superada por la implementación de la rogación electrónica con firma digital del titular registral en los términos de la Ley de Firma Digital.

Ello resulta imprescindible, toda vez que a diferencia de otros trámites que se instrumentan de manera electrónica -por ejemplo el de Informe de Dominio-, los dos trámites descritos finalmente pueden provocar la modificación jurídico-registral tanto del titular de dominio como del bien registrado.

En el marco de las consideraciones anteriores y a efectos de ilustrar lo descrito se acompañan los siguientes datos estadísticos proporcionados por el Departamento de Servicios Informáticos de la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y de Créditos Prendarios:

TABLA 1:

Año Cargo	Cantidad	(*) NC	NC	669
2020	109	43		
2021	219	78		
2022	417	129		
2023	1.394	419		
	2.139	669		

(*) NC = DNTR TIT. II, CAP. IV, SECC. 1°, ART. 23, INC. C Y D

*Denuncia de Venta Electrónica

TABLA 2:

Año Cargo	Cantidad	(*) NC	Certificado Dominio
2020	23	11	
2021	36	21	
2022	107	35	
2023	286	74	
	452	141	

(*) NC = DNTR TIT. II, CAP. IV, SECC. 1°, ART. 23, INC. C Y D

*Certificado de Dominio Electrónico

Del análisis de las mismas se desprende que, en el caso de la Denuncia de Venta Electrónica, durante los años 2020, 2021, 2022 y 2023 hubo 2.139 trámites observados por diversos motivos, de los cuales 669 se han observado por la falta de coincidencia del CUIT o CUIL del titular registral de dominio con el CUIT o CUIL del titular de la cuenta bancaria desde la que se realiza el pago correspondiente a los aranceles registrales, lo que representa un 31,2% del total de los trámites observados.

En el caso del Certificado de Dominio Electrónico puede observarse que durante los mismos períodos antes mencionados hubo un total de 452 trámites observados, de los cuales en 141 casos la observación se debió a idéntico motivo al antes señalado, lo que representa uno 31,1% del total de trámites observados.

De acuerdo a los razonamientos que se han venido realizando y tal como ilustran las estadísticas descriptas, la implementación del mecanismo utilizado en estos dos trámites para suplir la suscripción del interesado en la Solicitud Tipo pertinente con su firma certificada y, de ese modo, dar acabado cumplimiento con el principio de rogación, podría estar socavando la fortaleza fundamental del sistema registral automotor argentino.

En conclusión, en el caso bajo análisis observamos que la implementación de herramientas tecnológicas aplicadas a fin de promover la modernización de este sistema registral no ha podido garantizar la tan preciada seguridad jurídica que debe primar por sobre toda premisa de modernización.

5) Conclusión

A lo largo de esta tesis, nos hemos abocado a analizar el “Plan de Modernización del Estado” aprobado por el decreto 434 del 1 de marzo de 2016, procurando inscribirlo en el marco de los procesos de Reforma del Estado que lo precedieron, con la finalidad de estudiar los modos en

que el mismo se aplicó en el Sistema Registral Automotor Argentino a fin de detectar problemas concretos en su aplicación y así contribuir a la generación de alternativas para la sustentabilidad de los procesos de reforma.

Entendemos que el estudio del caso del Sistema Registral Automotor, nos ha permitido ver problemas y desafíos concretos en la implementación de trámites online en un área puntual del ordenamiento estatal, al tiempo que nos permitió reflexionar sobre el proceso modernizador en general.

Si bien han sido múltiples las preguntas a las que pretendimos dar respuesta y que guiaron nuestra indagación, las mismas se centraron fundamentalmente en el impacto que tuvo el Plan de Modernización en el Sistema Registral Automotor Argentino y el estudio respecto de los modos en que las técnicas jurídicas tendientes a la modernización, flexibilidad y desregulación de la actividad administrativa del Estado garantizaban -o no- la seguridad jurídica en el marco de esta actividad. Atendiendo a las particularidades de nuestro objeto de estudio, nos dedicamos a analizar en qué casos y cómo, las innovaciones que conllevó el proceso modernizador podían erosionarla.

El análisis realizado nos dejó algunas convicciones respecto de las relaciones entre la modernización del estado y la seguridad jurídica.

En primer lugar, aparecen como indudables las ventajas que ofrecen los desarrollos tecnológicos a través de herramientas que amplían el acceso de los ciudadanos a las distintas vertientes de la actividad estatal como emergente más evidente de la modernización.

Pero el estudio de nuestro caso, evidenció la necesidad de pensar estos avances modernizadores atendiendo a la seguridad jurídica, que es deber del Estado garantizar por sobre cualquier manifestación de modernización.

Los registros patrimoniales configuran un ámbito propicio para el análisis de la relación entre ambas dimensiones, pues requieren tanto la cognoscibilidad de sus constancias por los interesados como la utilización de las mismas para una multiplicidad de contrataciones. De allí que

su información ofrezca a la vez la posibilidad de agilizar tramitaciones y abaratar costos (a través de la utilización de medios tecnológicos para brindar dicha información) como aportar certidumbre en las contrataciones por la confianza dimanada de sus constancias.

Contemplando el caso particular de la registración automotor y a partir del análisis de los dos trámites que han sido abordados en esta tesis, el certificado de dominio y la denuncia de venta, aparece como flanco débil que pone en riesgo la seguridad jurídica la ausencia de certificación de firma para su petición.

En este sentido, entendemos que el acceso del usuario para petitionar trámites de manera digital requeriría indefectiblemente de que la documentación aportada conlleve su firma digital a fin de dar certeza respecto de la identidad del peticionario y traería aparejada la seguridad jurídica que debe garantizarse para acompañar el proceso de modernización sin obstaculizarlo.

Los propios Encargados de Registro pueden colaborar en este proceso de modernización otorgando firma digital a la ciudadanía, ello en virtud de las facultades para otorgar firma digital que les reconoce la normativa vigente en la materia.-

Universidad de
San Andrés

BIBLIOGRAFÍA:

- Acuña, Carlos. 2008. “La política de la modernización estatal: notas comparando la experiencia europea con la latinoamericana (con foco en Argentina)”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 40: 103-124.
- Ahe, Dafne, y María Eva Miljiker. 2007. “Algunos mitos sobre el funcionamiento del sistema continental: el caso de la Argentina y la regulación de la responsabilidad del Estado”. *LA LEY (A)*: 753-771.
- Asinelli, Cristian, María Florencia Alvarez Travieso y Pablo Yodert. 2008. “El proceso de modernización del estado en la Argentina: Características y particularidades de un pensamiento propio e innovador”. *Cuadernos de Administración* (39, enero-junio): 83-95. Universidad del Valle Cali, Colombia.
- Bidart Campos, Germán. 2003. *Tratado elemental de derecho constitucional. Nueva edición ampliada y actualizada 2002-2003. Tomo II-A*. Buenos Aires: Ediar.
- Blutman, Gustavo. 2009. “La reforma y modernización del estado en Argentina, el papel de la cultura organizacional” Tesis. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas.
- Blutman, Gustavo. 2013. *Ensayos truncos de reforma y modernización del Estado en Argentina*. Handbook de Administración Pública. Org. ASECIO, Cesar Madurerira María. Lisboa: INA Editora.
- Blutman, Gustavo y Horacio Cao. 2012. “Hoja de ruta sobre Reforma y Modernización del Estado”. *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental* (18, 30): 15-42.
- Blutman, Gustavo y Agustín Hoya. 2019. “Reinventando la rueda cuadrada. El empleo público en la modernización del Estado argentino (2015-2019)”. *Read - Revista Eletrônica*

de Administração Escola de Administração / Universidade Federal do Rio Grande do Sul:
<https://doi.org/10.1590/1413-2311.244.90047>.

- Buteler, Alfonso. 2019. “Análisis constitucional de la reglamentación de la firma digital”. *Diario DPI, Diario Constitucional y Derechos Humanos* (229): 1-3.
- Caravaca, Jimena et al. 2020. “Modernizar el Estado. Plan y agentes del cambio en la era Cambiemos. Argentina 2015-2019”. *Revista de Gestión Pública* (IX, 1): 5-42.
- Caravaca, Jimena y Claudia Jorgelina Daniel. 2021. “¿Nunca fuimos modernos? Planes de modernización del Estado en la Argentina (2000-2019)”. *Revista de Sociología e Política* (29, 77): 1-22.
- Caravaca, Jimena y Claudia Jorgelina Daniel. 2022. “Un Estado del siglo XXI. Discursos sobre la modernización estatal en la era Cambiemos (Argentina, 2015-2019)”. *Perfiles Latinoamericanos* 30 (59), no prelo. DOI: 10.18504/pl3059-002-2022.
- Caravaca, Jimena, Claudia Jorgelina Daniel, Julieta Lenarduzzi y Gabriela Lucía Mattina. 2020. “Modernizar el Estado. Plan y agentes del cambio en la era Cambiemos (Argentina, 2015-2019)”. *Revista de Gestión Pública* (IX, 1): 5-42. DOI: 10.22370/rgp.2020.9.1.2679.
- Carbonell, Miguel (2004). *Los derechos fundamentales en México*. México DF: UNAM.
- Cueto Rúa, Julio. 1994. “Seguridad Jurídica”. *La Ley* (A): 742.
- De Michele, Roberto, y Luigi Manzetti. 1998. “La seguridad jurídica y las reformas de mercado en la República Argentina”. *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo* (3): 1.
- Decreto 434/16.
- Decreto-Ley 6582/58 y modificatorias.
- Di Castelnuovo, Franco, y Santiago Falbo. 2019. “Efectos jurídicos de la firma digital en el derecho argentino”. *La Ley* (2019-E): AR/DOC/3333/2019.
- Digesto de Normas Técnico Registrales.

- Drucaroff Aguiar, Alejandro. 2007. “¿Es el planeta tierra un lugar seguro para invertir? A propósito de la seguridad jurídica y del reciente ‘Informe Stern’”. *La Ley* (A): 1164.
- Frías, Pedro José. 2004. “La seguridad jurídica”. *Academia Nacional de Derecho Ciencias Sociales de Córdoba* (separata): <https://www.acaderc.org.ar/2004/02/04/la-seguridad-juridica/>
- Guevara de Guardiola, Elena, y María Elina Morán de Godoy. 1975. “Certificación notarial de la firma. Requisitos legales y técnicos. Su valor jurídico. Impresión digital: su expresión documental. Valor jurídico”. *Revista Notarial de Córdoba* (30): 61-70.
- Guiñazu, María Clelia. 1999. *Estado y reforma en las nuevas recomendaciones del Banco Mundial: conceptos y teorías*. Mimeo.
- Juzgado Nacional en lo Civil y Comercial Federal 5, 24/09/2019, expediente 4451/2019.
- Lamber, Néstor Daniel. 2019. “Una adecuada distinción entre la firma electrónica y digital y el rol funcional de la forma en sus aspectos probatorio y de titularización”. *Revista del Notariado* (937): <https://www.revista-notariado.org.ar/index.php/2020/06/una-adeuada-distincion-entre-la-firma-electronica-y-digital-y-el-rol-funcional-de-la-forma-en-sus-aspectos-probatorio-y-de-titularizacion/>.
- Ley 27.349 (2017).
- Manili, Pablo. 2009. *La seguridad jurídica. Una deuda pendiente*. Buenos Aires: Hammurabi.
- Manili, Pablo. 2019. “La seguridad jurídica en el derecho constitucional comparado”. *LEX* (24, año XVII): II.
- Oszlack, Oscar. 1996. “La modernización del Estado en América Latina”. En *Inversión pública y desarrollo humano en el contexto de la modernización del Estado*, Editor ICAP, San José.

- Oszlak, Oscar. 1997. “Estado y Sociedad: ¿Nuevas Reglas De Juego?”. *Reforma y Democracia* (9): 1-41.
- Oszlak, Oscar. 1999. “De Menor a Mejor: el desafío de la “segunda” reforma del Estado”. *Revista Nueva Sociedad* (160): 81-100.
- Radbruch, Gustav. 1978. *Introducción a la Filosofía del Derecho*. México: FCE.
- Resolución General 17/2020 de la Inspección General de Justicia de la Nación.
- Said, José Luis. 2008. “Seguridad Jurídica, derechos y necesidades”. *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional* (8, 34). 11-32. Belo Horizonte: FORUM.
- Urbaneja, Marcelo Eduardo. 2020. “Comentario al artículo 288”. En *Código Civil y Comercial de la Nación. Comentado. Anotado. Tomo 4-A*, dirigido por Marcelo López Mesa y Eduardo Barreira Delfino, 196-199. Buenos Aires: Hammurabi.

