



Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo  
ISSN: 2362-583X  
revistaredoeda@gmail.com  
Universidad Nacional del Litoral  
Argentina

STRINGHINI, ANTONELLA

**Hacia una Administración Pública interoperable: interpretación y análisis jurídico del silencio como consecuencia de no intercambiar información requerida entre organismos públicos**

Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo,  
vol. 8, núm. 1, 2021, Enero-Junio, pp. 159-171  
Universidad Nacional del Litoral  
Santa Fe, Argentina

DOI: <https://doi.org/10.14409/redoeda.v8i1.10195>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=655969720007>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto

# REVISTA EUROLATINOAMERICANA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

VOL. 8 | N. 1 | ENERO/JUNIO 2021 | ISSN 2362-583X  
SANTA FE | ARGENTINA | PERIODICIDAD SEMESTRAL

Revista oficial de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo  
formada por las siguientes instituciones:



RED DOCENTE  
EUROLATINOAMERICANA  
DE DERECHO ADMINISTRATIVO



## Hacia una Administración Pública interoperable: interpretación y análisis jurídico del silencio como consecuencia de no intercambiar información requerida entre organismos públicos

*Towards an interoperable Public Administration: interpretation  
and legal analysis of silence as a consequence of not exchanging  
required information between public bodies*

ANTONELLA STRINGHINI <sup>1,\*</sup>

<sup>1</sup> Universidad de Buenos Aires (Buenos Aires, Argentina)

antonellastringhini@ialab.com.ar

<https://orcid.org/0000-0001-7500-3298>

**Recibido el/Received:** 15.01.2021 / January 15<sup>th</sup>, 2021

**Aprobado el/Approved:** 26.04.2021 / April 26<sup>th</sup>, 2021

### RESUMEN:

El objetivo del artículo es realizar una interpretación y análisis jurídico del silencio como consecuencia de no intercambiar información requerida entre organismos públicos, regulada en el artículo 4 del Decreto Nacional N°733/2018 de la República Argentina. En concreto, objetiva dilucidar el carácter que se le debe otorgar a la información que no es intercambiada por el organismo público requerido.

### ABSTRACT:

*The objective of the paper is to carry out an interpretation and legal analysis of silence as a consequence of not exchanging required information between public bodies, regulated in article 4 of National Decree No. 733/2018 of the Argentine Republic. Specifically, it aims to elucidate the character that should be given to the information that is not exchanged by the required public body.*

Como citar este artículo | *How to cite this article:* STRINGHINI, Antonella. Hacia una Administración Pública interoperable: interpretación y análisis jurídico del silencio como consecuencia de no intercambiar información requerida entre organismos públicos. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 8, n. 1, p. 159-171, ene. /jun. 2021. DOI 10.14409/redoeda.v8i1.10195.

\* Coordinadora académica del Programa de Actualización en Inteligencia Artificial y Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (Buenos Aires, Argentina). Coordinadora del Laboratorio de Innovación e Inteligencia Artificial (IALAB) de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Abogada egresada de la Universidad de Buenos Aires, especializada en Smart Law (CivesSolutions Government Innovation and Austrian Institute for European and Security Policy. Vienna, Austria) y en Derecho 4.0 (Universidad Austral). Secretaria del Capítulo Argentina en la Red Iberoamericana Juvenil de Derecho Administrativo (RJDA) y coordinadora del Instituto de Tecnologías Emergentes de la Asociación Argentina de Justicia Constitucional. E-mail: antonellastringhini@ialab.com.ar.



**Palabras clave:** administración pública interoperable; silencio; interpretación; análisis jurídico; tecnologías emergentes.

**Keywords:** interoperable public administration; silence; interpretation; legal analysis; emerging technologies.

## SUMARIO:

**1.** Introducción; **2.** Breve descripción del artículo N°4 del Decreto Nacional N°733/2018 de la República Argentina; **3.** Planteo de un caso administrativo hipotético; **4.** Interpretación y análisis jurídico del silencio como consecuencia de no intercambiar información requerida entre organismos públicos; **5.** Conclusión; Referencias.

## 1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años y producto de las innovaciones tecnológicas, surgieron las tecnologías de la información y comunicación (TIC) y tecnologías emergentes<sup>1</sup>. Estas tecnologías ya forman parte de nuestra cotidianeidad. Cada vez que realizamos una búsqueda de información en nuestros celulares a través de Siri y/o el Asistente de Google, cuando realizamos una compra online, cuando nos comunicamos con una entidad bancaria a través de un agente conversacional, cuando realizamos una traducción de un idioma a otra en el traductor de Google, entre otros.

El impacto es tan amplio, que alcanza a la actividad estatal. De acuerdo a Naciones Unidas, en el año 2020, el enfoque de la transformación digital de los Estados gira en torno a la integración de servicios multicanal en línea y fuera de línea, el desarrollo ágil de servicios digitales, la expansión de la participación electrónica y las asociaciones, la adopción de estrategias centradas en datos, el fortalecimiento de las capacidades digitales y el uso de inteligencia artificial (IA) y blockchain<sup>2</sup>.

Por lo cual, la implementación de las TIC y tecnologías emergentes impacto de forma directa en el derecho administrativo argentino.

<sup>1</sup> La Organización de Naciones Unidas (ONU) considera tecnologías emergentes a la inteligencia artificial (IA), Blockchain, Computación en la nube, Big data, aprendizaje automático, Analítica, Internet de las Cosas (IoT), realidad virtual (VR) o realidad aumentada (AR) (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Encuesta sobre E-Gobierno 2018, ONU. **Impulsar E-Gobierno para apoyar la transformación hacia sociedades sostenibles y resilientes**, Nueva York, 2018, pág. 29, 40 y 165 norma disponible en: <https://bit.ly/3c37Xh7>). Mientras que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) considera que las diez tecnologías emergentes más prometedoras, potencialmente más disruptivas y que conllevan riesgos significativos son la neurotecnologías, nano/microsatélites, nanomateriales, manufactura aditiva, tecnologías avanzadas de almacenamiento de energía y biología sintética, el internet de las cosas, análisis de datos masivos, inteligencia artificial y cadena de bloques. OCDE. **Perspectivas de la OCDE en Ciencia, Tecnología e Innovación en América Latina 2016 (Extractos)**, pág. 75, disponible en: <https://bit.ly/3gbG3CR>

<sup>2</sup> Department of Economic and Social Affairs, United Nations: ONU. **E-Government Survey 2020**, Nueva York, 2020, disponible en: [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Full%20Report\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf)



En primer lugar, en la relación de la ciudadanía con la Administración Pública, por ejemplo, a partir de las TIC, la ciudadanía puede iniciar un expediente administrativo a través de medios digitales, acceder a la vista de los expedientes administrativos a través medios digitales y recibir notificaciones electrónicas.

En segundo lugar, en la relación interna de la propia Administración Pública, por ejemplo, a partir de la implementación de plataformas tecnológicas que permiten que los expedientes administrativos tramitan en formato digital.

En tercer lugar, en las formas de expresar la voluntad de la Administración Pública. Al acto administrativo, el reglamento, el contrato, los hechos, las vías de hecho, el silencio y las omisiones, le debemos sumar, dos nuevas variantes en la forma de expresarse de la Administración.

Por un lado, los actos administrativos automatizados, por ejemplo, hoy en día, una máquina, es quien otorga -o no- los permisos para circular por la República Argentina. Por el otro, el silencio como consecuencia de no intercambiar información requerida entre organismos públicos, ya que los organismos deben hacerlo a través de las plataformas digitales implementadas a nivel nacional.

El objetivo del artículo es realizar una interpretación y análisis jurídico del silencio como consecuencia de no intercambiar información requerida entre organismos públicos, regulada en el artículo 4 del Decreto Nacional N°733/2018 de la República Argentina. En concreto, dilucidar el carácter que se le debe otorgar a la información que no es intercambiada por el organismo público requerido.

## 2. BREVE DESCRIPCIÓN DEL ARTÍCULO N°4 DEL DECRETO NACIONAL N°733/2018 DE LA REPÚBLICA ARGENTINA

El 9 de septiembre de 2018, se publicó en el Boletín Oficial de la República Argentina el Decreto Nacional N°733/2018 sobre tramitación digital completa, remota, simple, automática e instantánea. En su artículo N°4 se establece:

*La Administración sólo debe solicitar una vez la documentación al administrado. Los organismos deben intercambiar la información entre sí, mediante el Módulo "INTEROPERAR" del sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE, o el intercambio de comunicaciones oficiales en dicho sistema o los servicios de interoperabilidad que se implementen, de acuerdo a lo establecido en el Decreto N°1273/2016 y en la Ley N°25.326. El silencio del organismo que dispone de la información, no obstará a la continuación del trámite.*

En estas tres (3) oraciones, el Poder Ejecutivo Nacional estableció tres (3) principios que deben regir todo procedimiento administrativo nacional.



El primer principio, respecto a la relación de las personas con la Administración Pública: *“La Administración sólo debe solicitar una vez la documentación al administrado”*. Este principio tiene como objetivo ubicar al/a ciudadano/a en el centro de la Administración Pública y no como un/a mero/a colaborador/a, que debe recorrer infinidad de oficinas públicas y/o páginas web para encontrar y/o solicitar datos e información que ya se encuentra en poder de la propia Administración Pública.

Este principio es conocido como *“once-only”* y tiene por objeto eliminar las cargas administrativas innecesarias que padece la ciudadanía cuando deben suministrar la misma información más de una vez a las Administraciones Públicas.

Además, teniendo en consideración, que la Administración Pública ya “posee en su poder” toda la información referida a cada ciudadano/a, resulta innecesario y desgastante para el/la ciudadana/o acompañar más de una vez la misma documentación en cada organismo público.

De este modo, la norma busca poner fin a la burocracia administrativa que durante años caracterizó la relación de las personas con las autoridades estatales.

Este principio de *once-only*, tiene sus primeras aproximaciones en el Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la Unión Europea en el año 2016<sup>3</sup>, en donde se reconoció que para facilitar la interacción digital con ciudadanos y empresas, algunas de las acciones de mayor impacto incluyen el despliegue de servicios electrónicos de identificación y confianza (servicios eIDAS), la aplicación del principio de solo una vez y la reutilización de las bases de la infraestructura de servicios digitales para los servicios públicos transfronterizos.

Lo cual tiene por objeto que las oficinas de la Administración Pública adopten medidas para la reutilización interna de estos datos, de acuerdo con lo permitido y con el debido respeto de las normas de protección de datos, con el fin de evitar que recaigan cargas adicionales sobre los ciudadanos y las empresas.

El segundo y tercer principio se refieren al funcionamiento interno de la propia Administración Pública. En particular, a hacer efectivo la solicitud por única vez de información al/él ciudadano/a.

Por un lado, al establecer que, *“Los organismos deben intercambiar la información entre sí”*. Tal como surge de los considerandos de la norma, el objetivo de este principio es: a) aliviar de cargas al ciudadano, b) contar con un marco de interoperabilidad que permita el intercambio directo entre organismos de documentación y datos, c) lograr la interconexión y operación simultánea, d) permitir la consulta automática entre bases de datos informáticas y e) aprovechar las iniciativas ya desarrolladas para evitar que el/la ciudadano/a tenga que aportar información ya obrante en la Administración. En concordancia con el Decreto N°1273/2016 y la Ley N°25.326<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión Europea [COM(2016) 179 final]: **Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE**, 2016. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISUM%3A4301896>

<sup>4</sup> Ampliar en: CORVALÁN, Juan Gustavo., Hacia una Administración Pública 4.0: digital y basada en inteligencia artificial. Decreto de Tramitación digital completa, **Revista La Ley**, Ciudad de Buenos Aires, 2018.



Hoy en día, alcanzar este postulado cuenta con una gran ventaja: las tecnologías de la información y comunicación y tecnologías emergentes. A partir de estas tecnologías, se facilita la relación interna de las dependencias estatales al contar con plataformas tecnológicas que lo pueden hacer posible y que existen en el país.

Por el otro, al establecer que *“El silencio del organismo que dispone de la información, no obstará a la continuación del trámite”*. De ese modo, la norma tiende a eliminar obstáculos burocráticos, dilaciones injustificadas y procura agilizar los trámites de los expedientes administrativos en el interior de la Administración Pública.

Esta norma se ubica dentro del ecosistema normativo digital e inteligente de la Administración Pública Nacional, que se inició en el año 2016 a partir de establecer el Plan de Modernización del Estado Nacional, con el objetivo de lograr una Administración Pública al servicio de las personas y sus derechos a partir de reconocer el rol de las tecnologías de la información y comunicación<sup>5</sup>.

### 3. PLANTEO DE UN CASO ADMINISTRATIVO HIPOTÉTICO

Imaginemos que nos desempeñamos como funcionarios/as en la Administración Pública Argentina y nos llega una solicitud de tarifa social iniciada por la ciudadana María Rosa Cutrona. Para iniciar el trámite, María Rosa solicito su inclusión al régimen de Tarifa Social por la página Web habilitada por el Ministerio de Energía y Minería. Con el código pertinente, y habiendo transcurrido veinte (20) días hábiles desde su recepción y no habiéndose reflejado el beneficio solicitado en la primera factura del servicio posterior al periodo mencionado, se dirigió con fotocopia de la misma al Ente Regulador que correspondía para completar el trámite.

Una vez finalizado lo anterior, María Rosa ingreso a la Plataforma de Trámites a Distancia (TAD)<sup>6</sup> con su clave AFIP. Al ingresar, en la Plataforma, se le mostraron los datos de su persona. Como todos eran correctos, los aceptó y continuo con el trámite.

Así, completo los datos específicos del trámite (código de solicitud emitido por la página web del Ministerio, tipo de servicio, si es titular del mismo, el motivo por el cual lo solicita, si cumple con los requisitos de exclusión de la normativa, y clicleo que completa los datos con valor de declaración jurada).

<sup>5</sup> Ampliar en: STRINGHINI, Antonella, Administración Pública Inteligente: novedades al ecosistema normativo digital de la República Argentina. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 5, n. 2, p. 199-215, jul./dic. 2018. DOI: 10.14409/redoeda.v5i2.9094.

<sup>6</sup> El TAD es un medio de interacción del ciudadano/a con la Administración, a través de la recepción y remisión por medios digitales o electrónicos de presentaciones, seguimiento, solicitudes, escritos, notificaciones y comunicaciones. Asimismo, prevé la validez de las notificaciones electrónicas enviadas por dicha plataforma, y la constitución de la cuenta de usuario de TAD como domicilio especial electrónico al que se remitirán las notificaciones electrónicas fehacientes con valor legal (Decreto N° 1063/2016, B.O. 05/10/2016).



Luego, adjunto los cuatro archivos que requiere el trámite (formulario de solicitud para tarifa social, fotocopia de DNI del titular del servicio, factura a nombre del titular del servicio y una constancia que acredita que se encuentra incluida entre las personas que pueden percibir el beneficio). Una vez que finalizo, cliqueo enviar y le arribo el trámite a nuestra dependencia estatal.

Una vez ingresado el trámite, el/la funcionario/a observo que se trata de una mujer jubilada, de unos sesenta y tres (63) años de edad, que, de acuerdo a la documentación acompañada, solicita una tarifa social para el servicio de energía eléctrica, del cual es titular, por ser jubilada y percibir una remuneración bruta menor o igual a dos (2) salarios mínimos vitales y móviles. Asimismo, que adjunto constancia de su recibo de haberes y manifestó que no posee más de un inmueble, ni un vehículo de diez (10) años o menos de antigüedad, ni aeronaves o embarcaciones de lujo.

En el caso, el/la funcionario/a, para conceder o rechazar la solicitud de tarifa social, debe corroborar que la documentación y los datos ingresados sean correctos. De la documental acompañada surge que es correcta y se ajusta a la normativa referente al trámite de tarifa social, pero para corroborar que no posee ningún criterio de exclusión, el/la funcionario/a decide consultarle al Registro de la Propiedad Inmueble si María Rosa tiene inscriptos más de un inmueble a su nombre. Transcurren días de la solicitud y el Registro de la Propiedad no envía la información.

El/la funcionario/a, luego de leer la normativa aplicable al caso, encuentra que el Decreto Nacional N°733 del año 2018, establece que *"el silencio del organismo que dispone de la información, no obstará a la continuación del trámite"*, por lo cual se le plantea el siguiente interrogante: ¿le concede la solicitud de tarifa social a María Rosa asimilando como verdadero que no posee más de un inmueble? Pues, si bien el Decreto N°733/2018 establece que el trámite debe continuar aun cuando no se cuenta con la información requerida, no establece el carácter que se le debe otorgar a la información que no es intercambiada por el organismo requerido cuando es esencial para resolver el fondo de la pretensión.

#### 4. INTERPRETACIÓN Y ANÁLISIS JURÍDICO DEL SILENCIO COMO CONSECUENCIA DE NO INTERCAMBIAR INFORMACIÓN REQUERIDA ENTRE ORGANISMOS PÚBLICOS

Conforme la descripción de hechos realizada en el punto anterior, resulta evidente que nos encontramos frente a un caso administrativo que requiere del análisis e interpretación jurídica por parte de la Administración Pública.



La interpretación es la actividad consistente en la identificación o determinación del sentido jurídico de una formulación normativa<sup>7</sup>. La Corte Suprema de Justicia de la Nación sostiene que la primera fuente de interpretación de las leyes es su letra (*Fallos: 307:2153; 312:2078 y 314: 458*, entre muchos otros) pero a ello cabe agregar que su comprensión no se agota con la remisión a su texto, sino que debe indagarse, también, lo que ella dice jurídicamente, dando pleno efecto a la intención del legislador, y computando la totalidad de sus preceptos de manera que armonicen con el ordenamiento jurídico restante y con los principios y garantías de la Constitución Nacional (*Fallos: 334: 13*)<sup>8</sup>.

Savigny sostiene que existen cuatro géneros interpretativos: 1) gramatical (es aquel que sigue las palabras); 2) lógico (las intenciones del legislador al momento de dictarse la ley); 3) histórico (el sentido que tuvo la ley históricamente, según los legisladores y los juristas); y 4) sistemático (el orden jurídico en su totalidad)<sup>9</sup>.

Es preciso destacar que quien interpreta una norma no es únicamente el juez, sino que la Administración Pública también interpreta normas cuando se le presenta un caso en sede administrativa. Tal como sucede en el caso bajo análisis, la Administración Pública debe interpretar el artículo 4 del Decreto N°733/2018 en cuanto hace referencia a que *“el silencio del organismo que dispone de la información, no obstará a la continuación del trámite”*. Veamos.

*Primero. Criterio gramatical.* El método gramatical por el cual comienza toda tarea interpretativa obliga (...) atenerse a las palabras del texto escrito, en la comprensión de que ninguna disposición (...) ha de ser considerada superflua, sin sentido o inoperante (*Fallos: 262:60; 308:1745; 327:4241*, entre otros).

Al analizar en sentido literal o gramatical la norma, debemos detenernos en la palabra “silencio”. Aquí nos encontramos con una ambigüedad semántica, ya que se le pueden otorgar distintos significados a la palabra.

En primer lugar, hay que mencionar que antes de la sanción del Decreto N°733/2018, se reconocían dos concepciones del silencio. Por un lado, el silencio como instituto de expresión de la voluntad estatal en términos generales (material). Por el otro, el instituto del silencio en el marco de los recursos administrativos en particular, es decir, luego de dictado el acto e impugnado este por el interesado (formal)<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> CORVALÁN, Juan Gustavo, **Derecho Administrativo en transición**, Buenos Aires: Editorial Astrea, 2016.

<sup>8</sup> ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia de la Nación. **Rizzo, Jorge Gabriel (apoderado Lista 3 Gente de Derecho) c/ Poder Ejecutivo Nacional, ley 26.855, medida cautelar (Expte. N°3034/13) s/ acción de amparo**. 18 de junio de 2013.

<sup>9</sup> BALBÍN, Carlos, **Manual de derecho administrativo**: 4ta. edición actualizada y ampliada, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La Ley, 2018.

<sup>10</sup> BALBÍN, Carlos, **Manual de derecho administrativo**: 4ta. edición actualizada y ampliada, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La Ley, 2018.



Ahora bien, en el caso bajo análisis, nos encontramos con un tercer significado que le podemos asignar a la palabra, el cual se caracteriza por tres (3) aspectos.

En primer lugar, es entre dos organismos públicos, dentro de la propia esfera de la Administración Pública. En segundo lugar, es una ausencia de declaración de voluntad por parte de uno de los organismos de la Administración Pública. En tercer lugar, esa ausencia de declaración es de carácter positiva, es decir, permite continuar la tramitación del expediente administrativo, aunque no se cuente con la información solicitada.

Por lo cual, el silencio interorganismos consagrado en el artículo 4 del Decreto N°733/2018, es una ausencia de declaración de voluntad por parte de un organismo público que ha sido requerido por otro, respecto de información sobre un/a ciudadano/a, y que tiene carácter positivo para la prosecución del trámite administrativo.

Ahora bien, lo que no surge de su literalidad, es que carácter se le otorga a la información que no es enviada por el organismo requerido. En efecto, si la información solicitada, es esencial para otorgar o rechazar la pretensión del ciudadano, si esta se considerara a favor del/a ciudadano/a, es decir, que esta información es la correcta para que el/la ciudadano/a obtenga una respuesta favorable por parte de la Administración Pública, o si debe ser considerada en su contra al momento de resolver la pretensión, esto es, que no se pudo comprobar que la información que se requiere para resolver el trámite administrativo sea la correcta.

*Segundo. Criterio lógico.* El criterio lógico contempla la intención del legislador. En este caso, la intención del PEN. Al tratarse de un Decreto, no contamos con antecedentes parlamentarios sobre su elaboración, como podría ser en el caso de las leyes. En este sentido, haremos referencia al contexto normativo en el cual se emite esta norma, a continuación.

*Tercero. Criterio histórico.* Si analizamos la norma desde este criterio, debemos considerar el contexto en el cual se emite. Esta norma se formula en el marco del proceso de modernización del Estado Nacional que se caracteriza por la emisión de más de cuatrocientas (400) normas jurídicas entre el año 2016 y 2020<sup>11</sup>. Veamos los antecedentes normativos más relevantes.

En el año 2016, el Poder Ejecutivo Nacional aprobó el Plan de Modernización del Estado Nacional, con el objetivo de lograr una Administración Pública al servicio de las personas 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<sup>12</sup>. En particular, estableció cinco (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.

<sup>11</sup> Ampliar en: [http://www.infoleg.gob.ar/?page\\_id=149](http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=149)

<sup>12</sup> Sobre el asunto, es necesario revisar el Decreto Nacional N°434/2016, 01/03/2016, Anexo, considerando 2.



En el año 2017, el Poder Ejecutivo Nacional aprobó el Reglamento de la Ley de Procedimiento Administrativo Nacional, en donde, incorporo la utilización de las TIC a la actividad administrativa, con el objetivo de facilitar el acceso a las actuaciones administrativas y no solicitar a la ciudadanía la presentación de documentación que originariamente es producida por un organismo estatal, o que ya ha sido presentada por el particular, ya que el/a ciudadano/a no está al servicio de la Administración, sino por el contrario, es la administración la que está al servicio de la ciudadanía<sup>13</sup>.

Asimismo, el mismo año, aprobó las Buenas Prácticas en Materia de Simplificación, en donde estableció que

*En la elaboración de las normas regulatorias deberá tenerse en cuenta la posibilidad de incrementar el carácter positivo del silencio de la Administración, en la medida que resulte posible en atención a la naturaleza de las relaciones jurídicas tuteladas por la norma de aplicación, siempre y cuando sea en beneficio del requirente y no se afecten derechos a terceros.*

En el año 2018, el Poder Ejecutivo Nacional aprobó el Decreto bajo análisis, a fin de aliviar de cargas a la ciudadanía, contar con un marco de interoperabilidad que permita el intercambio directo entre organismos de documentación y datos, lograr la interconexión y operación simultánea, permitir la consulta automática entre bases de datos informáticas y aprovechar las iniciativas ya desarrolladas para evitar que la ciudadanía tenga que aportar información ya obrante en la Administración Pública.

En este sentido, surge de forma expresa, que el Poder Ejecutivo Nacional desde el año 2016 hasta la sanción de la norma bajo análisis, legislo en sentido pro persona. Es decir, remarco la utilización de las TIC para lograr mayor eficiencia en la actividad administrativa y mejorar la respuesta a la ciudadanía. En lo que aquí interesa, destacó que la ciudadanía no debe presentar más de una vez datos e información que se encuentre en poder del Estado, lo cual pretende contribuir a eliminar la burocracia administrativa que durante años caracterizo a la relación de la ciudadanía con las autoridades estatales.

*Cuarto. Sistemático.* De acuerdo a este criterio, debemos concebir al derecho como sistema. Para ello, no solo debemos contemplar las normas jurídicas, la intención del legislador y el contexto histórico, sino que debemos contemplar los derechos humanos consagrados en la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales con jerarquía constitucional y los principios generales del derecho.

En primer lugar, en el caso bajo análisis, se encuentra en juego el derecho de todos/as los/as habitantes de la Nación a peticionar ante las autoridades<sup>14</sup>, el derecho a la

<sup>13</sup> Sobre el asunto, es necesario revisar el Decreto Nacional N°894/2017, B.O. 02/11/2017, considerando 2.

<sup>14</sup> Artículo 14 de la Constitución Nacional.



igualdad<sup>15</sup> y el derecho a la tutela administrativa efectiva<sup>16</sup>. En concreto, nos encontramos con una ciudadana, que, por su condición de vulnerabilidad, solicita a la Administración Pública que le otorgue un subsidio para un servicio público y requiere de una respuesta por parte de la misma.

En segundo lugar, respecto de los principios que se encuentran en juego. Alexy sostiene que los principios son mandatos de optimización, que se caracterizan porque pueden ser cumplidos en diversos grados y porque la medida ordenada de su cumplimiento no solo depende de las posibilidades fácticas, sino también de las posibilidades jurídicas<sup>17</sup>. Los principios tienen una estructura abierta; sus pautas de aplicación son distintas a las de las reglas; y, finalmente, su contenido es valorativo<sup>18</sup>.

Cassagne afirma que, en el campo del Derecho Administrativo, los principios suelen obrar como garantías que pueden invocar los particulares frente al Estado o como medios tendientes a impedir las arbitrariedades de los poderes públicos<sup>19</sup>.

En este caso, los principios deben operar como garantías de la ciudadana frente a la Administración Pública. En concreto, se deben contemplar seis (6) principios para aplicar al caso bajo análisis.

En primer lugar, el debido proceso adjetivo, que se refiere a que los particulares tienen derecho a que sus pretensiones se resuelvan mediante decisión fundada, por lo cual, obliga a la Administración a expedirse. En caso de que la Administración Pública no se expida estaría incumplimiento una obligación y ello traería consigo consecuencias jurídicas.

En segundo lugar, el principio de eficiencia, que implica que el obrar administrativo debe ser eficiente para cumplir los fines que debe alcanzar con su actuación.

En tercer lugar, el principio de economía procesal, en virtud del cual las decisiones de la Administración se deben tomar con la mayor agilidad y en el menor plazo posible.

En cuarto lugar, el principio de buena fe, que se refiere al modo de obrar de las Administraciones como de los particulares, que debe ser con las mejores intenciones, sin deseo de perjudicar al otro.

---

<sup>15</sup> Artículo 16 de la Constitución Nacional y artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>16</sup> Artículos XVIII y XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículos 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y artículos 2 inc. 3 apartados a y b, y 14 inc. 1° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

<sup>17</sup> ALEXY, Robert, Sistema jurídico, principios jurídicos y razón práctica, **Doxa**. N. 05, 1988. ISSN 0214-8876, pp. 139-151.

<sup>18</sup> BALBÍN, Carlos, **Manual de derecho administrativo**: 4ta. edición actualizada y ampliada, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, La Ley, 2018.

<sup>19</sup> CASSAGNE, Juan Carlos, Los principios generales del Derecho en el Derecho Administrativo. **Revista Anales de la Academia nacional de Derechos y Ciencias Sociales de Buenos Aires**, Separata, pp. 103-108, 1988.



En quinto lugar, el principio *pro homine*, de acuerdo al cual, el intérprete debe preferir el resultado jurídico que proteja en mayor medida a la persona humana, su dignidad y el respeto de los demás derechos que le son debidos.

En sexto lugar, el principio de interoperabilidad, a través del cual los organismos públicos deben intercambiar información entre sí.

Por último, es preciso hacer referencia al Poder Ejecutivo Nacional como institución, ya que tiene como finalidad la protección del interés público. Aquel interés que satisface derechos de la sociedad. Si bien es un concepto jurídico indeterminado, su delimitación jurídica le corresponde al Estado, a los tres (3) poderes.

Por lo cual, cuando el Poder Ejecutivo Nacional emitió diversas normas de carácter general, prosiguiendo alcanzar un fin, como ser la de construir una Administración Pública al servicio de los/as ciudadanos/as y sus derechos, a partir del potencial de las nuevas tecnologías para optimizar la relación interna de las propias organizaciones públicas como la relación con la ciudadanía, estableció un claro lineamiento a favor de la resolución de los trámites administrativos con la menor burocracia administrativa posible.

## 5. CONCLUSIÓN

Luego de haber recorrido distintos métodos de interpretación jurídica, para analizar el silencio como consecuencia de no intercambiar información requerida entre organismos públicos (Artículo 4 del Decreto Nacional N°733/2018 de la República Argentina), podemos arribar a las siguientes conclusiones.

En primer lugar, de acuerdo al criterio gramatical, la palabra silencio que plasma el Decreto N°733/2018, es un silencio interorganismos, que se refiere a la ausencia de declaración de voluntad por parte de un organismo público que ha sido requerido por otro, respecto de información sobre un/a ciudadano/a, y que tiene carácter positivo para la prosecución del trámite administrativo. Por lo cual, en caso de silencio por parte del organismo público requerido, el organismo requirente debe proseguir con el trámite administrativo. No obstante, lo que no surge de la letra de la norma es el carácter que debe otorgarse a la información requerida cuando es esencial para revolver el caso concreto.

En segundo lugar, respecto del criterio lógico, si bien no contamos con debates parlamentarios que nos permitan dilucidar la intención del Poder Ejecutivo Nacional al momento de elaborar el Decreto Nacional N°733/2018, lo podemos dilucidar del contexto histórico en el cual surge la norma.

En tercer lugar, respecto del criterio histórico, a partir del marco normativo reseñado, surge de forma expresa y clara, que las normas proclaman por lograr una Administración Pública al servicio de las personas en un marco de eficiencia, eficacia y calidad



en la prestación de servicios. De las normas citadas, se desprende que la relación de la ciudadanía con la Administración Pública se debe caracterizar por no solicitar a la ciudadanía la presentación de documentación que originariamente es producida por un organismo estatal. Asimismo, que la Administración Pública, en el año 2017, comenzó a contemplar la posibilidad de asignar carácter positivo al silencio de la Administración en la elaboración de normas regulatorias cuando resulte posible por la naturaleza de las relaciones jurídicas que se trate, que sea en beneficio del requirente y que no se afecten derechos a terceros.

En cuarto lugar, de acuerdo al criterio sistémico, de los derechos humanos y principios generales analizados, se desprende la necesidad de que la Administración Pública se centre en la persona al momento de tramitar un expediente administrativo y que no lo sitúe como un mero colaborador que debe estar a disposición de ella. Los principios analizados, proclaman por lograr una Administración Pública ágil, eficiente, interoperable, que claramente no es aquella que expresa una ausencia de declaración de voluntad frente a la solicitud de información por parte de otro organismo público.

Además, como si ello fuera poco, en la actualidad, las tecnologías emergentes se convirtieron en un medio para facilitar el intercambio de información, por ejemplo, a través del Módulo INTEROPER.AR del sistema de Gestión Documental Electrónica, por lo cual, no es tolerable amparar dilataciones en el procedimiento administrativo porque un organismo no intercambie información con otro. Si nos encontráramos en otro contexto, podría llegar a ser considerado el silencio al solo efecto instrumental. Pero por el contexto social, normativo y de infraestructura tecnológica que transita nuestro país desde el año 2016 debemos avanzar un paso más.

En efecto, los caminos de interpretación transitados anteriormente llevan a concluir que el silencio como consecuencia de no intercambiar información requerida entre organismos públicos, tiene carácter positivo para la resolución del trámite administrativo. Esto quiere decir, que, si el organismo público requirente no cuenta con la información esencial para resolver la pretensión del/la ciudadano/a, porque el organismo público requerido no se la brinda, se debe considerar que la información en cuestión es favorable para la pretensión del/la ciudadano/a. Por lo cual, se debe otorgar carácter sustancial y no meramente instrumental, al silencio del organismo que dispone la información y no la intercambia a solicitud del requirente, para continuar con el trámite administrativo.

## REFERENCIAS

ALEX, Robert, Sistema jurídico, principios jurídicos y razón práctica, **Doxa**. N. 05, 1988. ISSN 0214-8876, pp. 139-151.



BALBÍN, Carlos F., **Tratado de Derecho Administrativo**. Segunda edición actualizada y ampliada, Buenos Aires, La Ley, 2015.

BALBÍN, Carlos, **Manual de derecho administrativo**: 4ta. edición actualizada y ampliada / Carlos Balbín. - 4a ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires, La Ley, 2018.

CASSAGNE, Juan Carlos, Los principios generales del Derecho en el Derecho Administrativo. **Revista Anales de la Academia nacional de Derechos y Ciencias Sociales de Buenos Aires**, Separata, pp. 103-108, 1988.

COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión Europea [COM(2016) 179 final]: **Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE**, 2016. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A4301896>

CORVALÁN, Juan Gustavo. Hacia una Administración Pública 4.0: digital y basada en inteligencia artificial. Decreto de Tramitación digital completa, **Revista La Ley**, Ciudad de Buenos Aires, 2018.

CORVALÁN, Juan Gustavo. **Derecho Administrativo en transición**, Editorial Astrea, Buenos Aires, Bogota, Porto Alegre, 2016.

ONU. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, **Encuesta sobre E-Gobierno 2018, Impulsar E-Gobierno para apoyar la transformación hacia sociedades sostenibles y resilientes**, Nueva York, 2018, disponible en: [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018\\_Spanish.pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018_Spanish.pdf)

UN. Department of Economic and Social Affairs, United Nations, **E-Government Survey 2020**, Nueva York, 2020, disponible en: [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Full%20Report\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf)

STRINGHINI, Antonella. Administración Pública Inteligente: novedades al ecosistema normativo digital de la República Argentina. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 5, n. 2, p. 199-215, jul./dic. 2018. DOI: 10.14409/redoeda.v5i2.9094.