

ACCESO A LA INFORMACIÓN. INFORMÁTICA REGISTRAL Y SEGURIDAD JURÍDICA

*Virginia Scharn*¹

SUMARIO:

El Estado, mediante el uso de la tecnología y de la informática, ha avanzado haciendo más fácil, ágil y eficiente el acceso a la información por parte de los administrados y modernizando los procesos administrativos. La informática registral comprende la digitalización de los datos, pero también el procesamiento remoto de trámites, lo que implica un salto cualitativo. Un ejemplo de ello es la constitución on-line de sociedades, resguardando la seguridad jurídica y la protección de datos personales. A la fecha, se pueden realizar trámites ante el Registro Público a cargo de la Inspección General de Justicia de la Nación de forma remota, transparente, segura y eficaz, mediante la plataforma TAD.



1. Introducción

El exponencial desarrollo de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), entendidas como un conjunto de recursos, procedimientos y técnicas que permiten almacenar, procesar y transmitir información y datos en soporte digital, ha impactado tanto en el ámbito público como en el privado, en los cuales se generaron nuevas situaciones relacionadas con el rápido intercambio de información y con la necesidad de brindar seguridad jurídica en las transacciones.

2. El Estado y las TIC

El Estado, mediante el uso de la tecnología y de la informática, ha avanzado haciendo más fácil, ágil y eficiente el acceso a la información por parte de los

¹ Con la colaboración de Silvia Toscano.

administrados y modernizando los procesos administrativos. En ese sentido, se consideró necesario iniciar procesos de eliminación de trabas burocráticas y de simplificación de trámites, a fin de brindar una respuesta rápida, efectiva y adecuada a los requerimientos del ciudadano y de las empresas; con el objetivo de impulsar el desarrollo de la economía, los negocios y su propia administración, así como de transparentar la gestión pública. Entre otras medidas, se buscó facilitar el acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios de la Administración Pública, mediante un sistema seguro y de fácil acceso, que incluye en la mayoría de los casos, el uso de la firma digital remota.

2.1. *Gobierno Digital y Registro Público*

En materia de *Gobierno Digital* y, en particular, en lo relacionado con el Registro Público (RP) reglado por el artículo 5° de la Ley N° 19.550 (LGS), y por la Ley N° 22.315 para la Ciudad de Buenos Aires, cabe destacarse que se han registrado grandes avances, particularmente desde el año 2016, a través del dictado de números decretos y resoluciones del Ministerio de Modernización.

Con relación al *acceso a la información*, y según lo reglado por el artículo 9° LGS, los legajos societarios son de consulta pública. La Ley N° 26.047 estableció que los Registros Nacionales serán de consulta pública; y el Anexo VII del Decreto N° 1172/2003 regló el acceso a la información pública (con el fin de garantizar el principio de publicidad de los actos de gobierno y el derecho de acceso a la información, conforme a los derechos y garantías establecidos en la Constitución Nacional y en los Pactos Internacionales de igual jerarquía).

Particularmente, la *Resolución General I.G.J. N° 3/2016 de acceso a la información*, resuelve dejar sin efecto toda norma que de cualquier modo limite o restrinja el acceso a la información en el ámbito de la Inspección General de Justicia; y poner a disposición de los interesados la información existente en el Organismo, con las limitaciones que establece la Ley 25.326 (que indica las condiciones a la cesión de información personal a terceros) y normas concordantes.

2.2. *Breve historia de la digitalización en el Registro Público*

Previo a 2016, ya desde el año 1991, se comenzó a trabajar en el *uso de sistemas informáticos* a fin de practicar inscripciones en el RP. Al respecto, cabe recordar brevemente la historia digital del Registro Público en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires:

- Principios de siglo a 1991: las inscripciones de sociedades comerciales, los libros registrales, las fichas de inscripciones practicadas y las fichas cautelares se

llevan de forma manual. También se otorgan manualmente las rúbricas de libros societarios y contables.

- 1991 a 1998: se realizan avances en el uso del sistema informático para practicar inscripciones.

- 1994: Las rúbricas de libros societarios y contables son electrónicas (obleas de rúbrica por sistema AS400), luego se imprimen y firman manualmente.

- 1998 a la fecha: las inscripciones se realizan de forma electrónica, se imprimen y se firman manualmente, se entregan constancias de inscripción en soporte papel. (salvo SAS, desde 2017, cuya tramitación es íntegramente digital).

- 2003: se comienza la digitalización de los archivos del Registro Público de Comercio (hoy Registro Público). A 2019 la amplísima mayoría de las fichas manuales (registrales y de medidas cautelares), y de las inscripciones históricas practicadas conteniendo sus correspondientes instrumentos de todas las sociedades comerciales registradas en jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires están digitalizadas.

- 2005: las observaciones que se corren en trámites registrales se cargan digitalmente (vistas web), luego se imprimen, se firman y glosan al expediente físico; pueden ser consultadas por los interesados en la página web del RP.

- 2013: se implementa el sistema BPM (tramitación digital de trámites) para constituciones y cambios de sede de todas las sociedades comerciales; los expedientes se forman físicamente, son escaneados y tramitados íntegramente de forma digital, hasta la emisión electrónica del certificado de inscripción, que es impreso y firmado manualmente, y posteriormente ligado al expediente físico. Implementación de sistema MET a fin de identificar todos los trámites que se inicien ante el Organismo, con un código de barras que permite su numeración automática y secuencial.

- 2014: se implementa el sistema BPM para los trámites de designación de autoridades de todos los tipos societarios (art. 60 LGS).

- 2015- 2016: se implementan los oficios digitales en virtud de un convenio suscripto con el Consejo de la Magistratura de la C.A.B.A. Se amplía el sistema de vistas a web (digitales) a todos los trámites realizados ante el RP (incluyendo testimonios, certificados, trámites contables, trámites de sociedades extranjeras, solicitudes de informes, etc.) Se digitalizan inmediatamente de todas las inscripciones realizadas en el RP. Se implementa la plataforma de trámites a distancia (TAD) para pedidos de informes, expedición de copias y certificados. Se copian digitalmente los libros registrales.

- 2017: se implementan las “SRL 24 hs.”, y la constitución de Sociedades por Acciones Simplificadas (SAS) por expediente completamente electrónico (con la obtención de la constancia electrónica de inscripción vía TAD en 24 hs.) Ello

implica menos costos, menos burocracia, y mayor transparencia. Se habilita la reserva de denominación on-line de Sociedades Anónimas (SA), Sociedades de Responsabilidad Limitada (SRL) y Sociedades Anónimas Unipersonales (SAU).

- 2018: constitución de SAs y SAUs 24 hs. Rúbrica de libros societarios y contables íntegramente vía TAD.

- Plan de 2019 en adelante: realizar todas las inscripciones de forma completamente digital, y llevar todos los libros registrales de forma digital, reemplazando los libros físicos. A fin de tener una aproximación respecto del volumen de trámites de sociedades comerciales ante el RP con jurisdicción en la Ciudad de Buenos Aires, se destaca que, a marzo de 2019, se encuentran inscriptas las constituciones de 331.284 SRL, 311.744 SA y 13.339 SAS, entre otros tipos societarios (se excluyen las sociedades que fueron canceladas ante el RP a esa fecha).

3. Documentos digitales. Valor probatorio

Respecto de la validez y eficacia jurídica de los documentos digitales, ya fue reconocida en el año 2001 por la **Ley 25.506** de firma digital, que regló que el documento electrónico, la firma electrónica y la *firma digital* tienen el mismo valor probatorio que la firma manuscrita; asimismo, dio el puntapié inicial en el proceso de despaperización de la Administración Pública al consagrar la obligación del Estado Nacional de promover el uso masivo de la firma digital. Dicha ley también estableció los lineamientos generales relativos a los componentes de la firma digital.

La **firma digital** permite suscribir documentos electrónicos con la misma validez y eficacia que la firma realizada de puño y letra, mediante un proceso rápido, fácil y seguro. Esta solución tecnológica facilita el reemplazo de documentación en papel por su equivalente en formato digital, ya que permite realizar operaciones y trámites online y cuenta con una certificación propia.

El certificado digital es un documento firmado digitalmente por una autoridad, y puede ser autenticado al igual que cualquier otro documento con firma digital.

3.1. Síntesis normativa desde 2016.

En materia normativa respecto de los documentos digitales, desde el año 2016 se produjeron grandes avances, como se señaló ut-supra, entre ellos:

La designación de la Secretaría de Modernización Administrativa del Ministerio de Modernización como autoridad competente del Sector Público Nacional, en materia de regulación de las plataformas tecnológicas y del

marco regulatorio del régimen de validez legal de documentos y de firma digital (*Decreto N° 13/2016*).

La aprobación del Plan de Modernización del Estado, y del plan de Tecnología y Gobierno Digital, a fin de implementar una plataforma informática de generación y gestión de documentos y expedientes electrónicos para toda la administración pública (*Decreto N° 434/2016*).

La aprobación de la implementación del sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE), que es una plataforma de gestión de expedientes electrónicos de toda la Administración Pública Nacional que permite que sean caratulados, numerados y seguidos, registrando todos sus movimientos (*Decreto N° 561/2016*).

La implementación de la plataforma Trámites a Distancia (TAD) del sistema GDE, que permite la interacción del administrado con el Sector Público Nacional o, dicho de otro modo, del ciudadano con la administración (*Decreto N° 1063/2016*).

La creación de la Plataforma de Autenticación Electrónica Centralizada, en el ámbito del Ministerio de Modernización, que brinda un servicio centralizado de información para la acreditación de la identidad de los usuarios de sistemas informáticos a través de una red, en entornos virtuales (*Decreto N° 1265/2016*).

La implementación del Registro Legajo Multipropósito (RLM) del sistema GDE, como único medio de administración de los registros de las entidades y jurisdicciones del Sector Público Nacional (*Decreto N° 1306/2016*). Dicho sistema es el que se utiliza para inscribir digitalmente las SASs.

La implementación de los módulos “Comunicaciones oficiales” (CCOO), “Generador de documentos electrónicos oficiales” (GEDO), y “expediente electrónico” (EE), todos del sistema GDE (*Resolución N° 3/2016* de la Secretaría de Modernización Administrativa del Ministerio de Modernización).

La creación de la plataforma digital del sector público nacional, y de la plataforma TAD dentro del perfil digital del ciudadano “Mi Argentina” (*Decreto N° 87/2017*).

El dictado de las reglas de Buenas Prácticas en Materia de Simplificación (*Decreto N° 891/17*).

La creación de la Plataforma de Firma Digital Remota para facilitar el acceso de los ciudadanos a los trámites electrónicos, mediante una herramienta gratuita de firma digital a distancia (*Decreto N° 892/2017*).

El dictado de *numerosas resoluciones administrativas* a fin de reglamentar los decretos antes citados y de clarificar normas previas, tales como las N° 12/2016, 44/2016, 65/2016, 101/2016, 171E/2016, 277E/2016, 355E/2016,

400E/2016, 432E/2016, 466E/2016, 508E/2016, 73/2017, 75/2017, 251/2017, entre otras, del Ministerio de Modernización.

La aprobación del Reglamento para el uso del Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) y de la Plataforma de Trámites a Distancia (TAD), que permitió consolidar en un cuerpo normativo las pautas de uso del sistema GDE y de la plataforma TAD (*Resolución 90-E/2017, de la Secretaría de Modernización Administrativa del Ministerio de Modernización*).

En resumidas cuentas, cabe destacar que de abril de 2016 a marzo de 2019 se dictaron más de 200 Resoluciones Administrativas reglamentarias del sistema GDE por el Ministerio de Modernización, las que a junio de 2019 pueden ser consultadas en el link “http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=149”.

3.2. Documentos digitales y Administración Pública. Seguridad Jurídica.

A modo de síntesis del marco normativo citado, y en lo que hace a la informática registral, cabe resaltar lo que sigue:

Según el artículo 5° del Reglamento para GDE, los *documentos oficiales creados y firmados digitalmente utilizando el módulo GEDO* tienen plena validez jurídica y probatoria. Las firmas de los documentos generados mediante las plataformas TAD y GDE son electrónicas, excepto en los casos en que al firmar se haya utilizado firma digital (por dispositivo físico token, o firma remota).

El *RLM* constituye el único medio de administración de los registros de las entidades y jurisdicciones de la Administración Pública Nacional, y a través de su módulo se permite cargar y actualizar los registros administrados por los diferentes organismos del sector público nacional que deben guardar datos y documentos respaldatorios de un grupo de personas humanas o jurídicas con el objetivo de identificarlos y habilitarlos para realizar ciertas actividades.

Por medio de los EE se puede otorgar vistas con o sin interrupción de plazo, mediante notificaciones electrónicas a través de la plataforma TAD (para ello se requiere que el interesado tenga su CUIT o CUIL registrado en dicha plataforma).

La totalidad de los *documentos oficiales electrónicos* deben ser creados, registrados, firmados y archivados por medio del *módulo GEDO del sistema GDE*.

El artículo 46 del Reglamento para GDE regula que *la plataforma TAD habilita a las personas humanas o jurídicas a presentar la información y documentación necesarias para inscribirse en los registros del Sector Público Nacional*, pudiendo registrarse bajas, altas y/o modificaciones a través de la citada plataforma.

Respecto de la *Seguridad de la Plataforma TAD*, el artículo 12 del Anexo II de la Resolución citada prescribe que la Administración Pública Nacional debe

adoptar las medidas técnicas adecuadas y los controles necesarios a fin de evitar rupturas en la seguridad de la Plataforma que pudieran afectar la confidencialidad de la información contenida en las cuentas de usuario TAD, y que no será responsable por los daños y perjuicios que pudieran ocasionarse como consecuencia del uso o manipulación indebidos de las cuentas por el propio usuario o un tercero. Ello no implica la liberación de responsabilidad de la administración por incumplimiento de la Ley N° 25.506, por errores u omisiones que presenten los certificados digitales que expida, ni por la inobservancia de los procedimientos de certificación exigibles, estando obligada a actuar con debida diligencia (conforme artículo 38 de la ley citada).

4. Conclusiones

La Constitución Nacional Argentina garantiza el principio de publicidad de los actos de Gobierno y el derecho de acceso a la información pública por los artículos 33, 41, 42 y 75 inciso 22 (por el que se incorporan distintos tratados internacionales con jerarquía constitucional que los consagran). El dictado de la Ley N° 27.275 de acceso a la información pública reglamenta el ejercicio de dicho derecho constitucional, promoviendo la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública.

Previo al dictado de la ley citada, ya en el año 2009 se fijó la Estrategia de Agenda Digital para la República Argentina, impulsada por el Grupo de Trabajo Multisectorial creado por el Decreto 512/2009, y se asumió el compromiso de modernizar el Estado, apoyando los mecanismos que favorezcan la participación ciudadana y el fortalecimiento de los vínculos del Estado con la sociedad civil y con el sector privado.

Argentina es miembro, desde 2012, de la Alianza para el Gobierno Abierto y, en consecuencia, ha implementado políticas referidas al gobierno abierto en el ámbito del plan de Modernización del Estado; en consecuencia, promueve la adopción de medidas que favorezcan la gestión de los conjuntos sistematizados de datos preservados digitalmente y favorece la plena vigencia de los principios de transparencia, colaboración y participación a nivel internacional.

La sanción de la Ley N° 25.506 de firma digital significó el puntapié inicial en materia de informática registral, al prescribir el uso obligatorio de la firma digital para las transacciones de la Administración Pública Nacional (habiéndose invitado a las jurisdicciones provinciales a adherir). De este modo se inició el proceso de progresiva despapelización del Estado, contribuyendo a mejorar la gestión pública, a facilitar el acceso de la comunidad a la información pública, y a posibilitar la realización de trámites por internet de forma segura.

Más recientemente, en función de las modificaciones introducidas por la Ley 27.446 respecto de documentos oficiales electrónicos firmados digitalmente, expedientes electrónicos, comunicaciones oficiales, notificaciones electrónicas y domicilio especial constituido electrónicamente de plataforma TAD y sistema GDE del sector público, utilizados en procedimientos administrativos y procesos judiciales, se dictó el Decreto N° 182/2019, que actualizó el Decreto N° 2628/2002 reglamentario de la Ley N° 25.506. Dicha norma reglamentaria tiene por objeto contribuir a alcanzar un clima de confianza dentro del entorno digital, reforzando la certidumbre de las transacciones electrónicas en Argentina, a fin de que las interacciones entre ciudadanos, empresas y Administración Pública sean seguras y de que se incremente la economía digital, la prestación de servicios en línea (públicos y privados) y el comercio electrónico.

Como corolario de lo señalado, y del marco normativo citado, merece resaltar que al 23 de mayo de 2019, se pueden realizar trámites de forma transparente, segura y eficaz, ante el Registro Público a cargo de la Inspección General de Justicia de la Nación, mediante la plataforma TAD. Todos se gestionan íntegramente de forma electrónica y cuentan con garantía de seguridad por la firma digital de los funcionarios intervinientes. Entre ellos: a) Constitución de SASs, b) Solicitud de información (datos registrales, cumplimiento de obligaciones, pago de tasas y presentación de balances), de copias y testimonios (simples y certificadas de inscripciones, balances), certificados (de vigencia, domicilio, medidas cautelares, matrículas, CEVIP); c) Reservas de denominación de entidades; d) Rúbricas de libros; y se prevé que en un futuro cercano la totalidad de los trámites ante dicho Organismo se gestionen del mismo modo.

Por todo lo expuesto, entendemos que a la fecha se puede garantizar la seguridad jurídica de las transacciones electrónicas comerciales y, en particular de las registraciones digitales, por la seguridad de los procesos informáticos basados en la normativa vigente, y por la autenticación fehaciente de las personas que las realizan en entornos virtuales.

Propiciamos la prudente continuación del Plan de Modernización del Estado, profundizándolo y extendiéndolo mediante sistemas informáticos seguros, rápidos, transparentes y de fácil acceso, en vistas de la simplificación y reducción de cargas y complejidades innecesarias, implementando regulaciones simples, en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios; con el Estado como garante de la transparencia, y como cabeza de una administración pública al servicio del ciudadano.