



*Defensoría del Público de Servicios de  
Comunicación Audiovisual*

Expediente N°55/2020

Ref.: Implementación firma digital y  
procedimiento de gestión  
administrativa electrónica.

DICTAMEN N°99

Buenos Aires, 08/09/2020

**POR: LA DIVISIÓN DE ASISTENCIA TÉCNICA Y SUMARIOS**

**A: La Titular de la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE  
COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, Sra. Miriam L. LEWIN**

Se solicita la opinión de esta Subdirección de Dictámenes y Asesoramiento de la Dirección Legal y Técnica en relación a un proyecto de Resolución obrante a fs. 10/19, mediante el cual se dispone: aprobar el uso de la firma digital en el ámbito de la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL conforme las disposiciones contenidas en la Ley 25.506 durante la vigencia de la Resolución DPSCA N°23 de fecha 29 de abril de 2020 y N°44 de fecha 23 de julio de 2020 y sus sucesivas prórrogas (artículo 1°); aprobar el uso del Sistema ELEVA como sistema de gestión documental administrativa electrónica, durante la vigencia de la Resolución DPSCA N°23 de fecha 29 de abril de 2020 y sus sucesivas prórrogas (artículo 2°); aprobar el "Reglamento de Procedimiento de Gestión Administrativa Electrónica que como Anexo I forma parte de la presente Resolución, aplicable al ámbito de esta DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL por el término dispuesto en el artículo 1° de la presente Resolución.

Finalmente, el artículo 4° dispone la publicación en extracto de la misma en el Boletín Oficial.

#### I - ANTECEDENTES

Corresponde efectuar, en este apartado, una breve reseña de las principales constancias obrantes en autos.

A fs.1 obra nota del Secretario General de esta Defensoría, mediante la cual solicita que se inicien las gestiones necesarias para la implementación de la firma digital y documentación electrónica en el ámbito de la Defensoría, con motivo de la Pandemia declarada por al OMS en relación con el COVID-19 y la medida de "aislamiento social, preventivo y obligatorio" (ASPO) que continúa vigente en el área Metropolitana.

Todo ello en virtud de las medidas de Trabajo Conectado Remoto (TCR) para aquellas tareas que, por su naturaleza puedan ser realizadas de esta forma y la dispensación del deber de asistencia a su lugar de trabajo a todos/as los/as trabajadores/as de este organismo, adoptadas mediante las Resoluciones DPSCA N° 22/20 y N° 23/20, hasta el fin del ASPO que disponga el Poder Ejecutivo Nacional, quedando excluidos los/as Autoridades Superiores y el personal que, en el marco de las guardias mínimas deba concurrir a prestar servicios.

En virtud de ello considera imprescindible iniciar un proceso de actualización tecnológica con el objetivo de implementar de manera inmediata la firma digital y la concreción de los trámites administrativos de forma electrónica o digital que favorezca la reducción progresiva de papel, otorgando mayor agilidad a los procesos y en la sustanciación de las actuaciones y los expedientes administrativos, mayor control y seguridad en la tramitación



*Defensoría del Público de Servicios de  
Comunicación Audiovisual*

de los mismos y facilite el trabajo remoto durante el ASPO minimizando la circulación de personal.

A fojas 2 la Dirección de Administración remite la petición al Departamento de Tecnología para su conocimiento e intervención.

En virtud de ello, a fs. 3/9 se acompaña informe técnico del Departamento de Tecnología del cual se desprende que, con relación a la firma digital, ese *"...Departamento se ha abocado a analizar la implementación requerida utilizando los recursos existentes y como solución transitoria en el marco de la pandemia Covid-19, el Aislamiento Social Preventivo Obligatorio y el Teletrabajo..."*.

Destaca que la *"...Firma digital es una herramienta tecnológica que nos permite asegurar el origen de un documento o mensaje y verificar que su contenido no haya sido alterado. Es una secuencia única de letras y números que vincula al firmante con un documento electrónico. La Ley de Firma Digital N° 25.506 reconoce la validez jurídica de la firma digital y equipara sus efectos a la firma manuscrita, para brindar seguridad a las transacciones y comunicaciones electrónicas, dado que permite certificar la autoría, integridad e inalterabilidad de la operación. Un documento electrónico firmado digitalmente posee la misma validez jurídica que un documento en papel firmado de puño y letra garantizando de esta manera que no pueda ser objeto de repudio..."*.

Refiere asimismo que *"...Todo ello, se garantiza a través de una serie de validaciones previas que incluyen la identificación fehaciente de la/ el firmante y el uso de estándares de seguridad tecnológica. Para firmar digitalmente una persona necesita dos claves asociadas entre sí que se generan utilizando funciones criptográficas seguras. Una de*

esas claves es privada y es protegida por una contraseña que sólo es conocida por esa persona impidiendo que otros imiten su firma. La segunda clave, en cambio, es pública y sirve para que el destinatario pueda verificar la firma hecha por el autor. La clave pública está contenida en un certificado digital junto con la información personal del firmante. Este certificado digital es un documento electrónico emitido por un certificador y sirve para asegurar que una clave pública pertenece a una determinada persona. Así el certificador actúa como una tercera parte confiable entre el emisor y el destinatario "...

Refiere que la "...tecnología y los procedimientos utilizados para la implementación de la firma digital en la Defensoría del Público deben cumplir con los requerimientos de la **Autoridad Certificante de la Oficina Nacional de Tecnologías de Información** (en adelante, AC ONTI)..." y que "...Las firmas digitales, así como los certificados que permiten su verificación, son herramientas fundamentales a la hora de otorgar validez a los documentos electrónicos. Por ello, la tecnología que viabiliza su utilización requiere de la utilización de estándares tecnológicos basados en normas y protocolos internacionalmente aceptados, lo que asegura no sólo el correcto funcionamiento de Infraestructura de firma Digital, sino también la interoperabilidad de las aplicaciones y entre Certificadores Licenciados nacionales con las infraestructuras de Claves Públicas de otros países. Frente a cualquier transacción que involucre el uso de una firma digital o de un certificado digital, la adopción de estándares tecnológicos internacionalmente aceptados permite asegurar un proceso efectivo de verificación de dichas firmas, otorgando seguridad técnica y legal a las transacciones electrónicas. El



*Defensoría del Público de Servicios de  
Comunicación Audiovisual*

listado completo de los estándares aprobados para la Infraestructura de Firma Digital de la República Argentina (IFDRA), así como las condiciones bajo las cuales deben ser utilizados, se encuentra descripto en la Decisión Administrativa N°6/2007 (Anexo 3)...".

Informa a su vez que: "...La Defensoría del Público opera con firma digital desde sus inicios para el Servicio Administrativo Financiero (SAF) tanto en documentos digitales generados por aplicaciones de edición de archivos en formato PDF como en el Sistema Integrado de Información Financiera E-Sidif, con firmas individuales o cadenas de firmas..." y que la "...seguridad está garantizada por la criptografía asimétrica y por las instalaciones de almacenamiento de datos biométricos de las Autoridades de Registro, Certificantes Licenciados. El dispositivo criptográfico "TOKEN" requerido debe tener las siguientes características: ser FIPS 140-2 Nivel o superior y tamaño de clave 2048. Estos dispositivos cuentan con requerimientos en materia de seguridad, entre los cuales se encuentran la inclusión de instancias que permitan la generación de evidencia frente a manipulaciones y la autenticación, en base a roles previamente asignados, mecanismos para la prevención de intrusiones, con el fin de evitar el acceso no autorizado al modulo criptográfico y de responder ante estos intentos. El Nivel 3 incrementa los mecanismos de autenticación basado en la identidad y sus roles ...".

Señala que el trámite de generación de Firma Digital, "...deberá gestionarse, ante la Autoridad de Registro Jurisdiccional que corresponda al funcionario solicitante. En el caso de la Defensoría del Público se ha gestionado ante la

*Honorable Cámara de Diputados de la Nación así como en la Contaduría General de la Nación por ser Autoridad del Sistema E-Sidif...".*

*Respecto al Sistema ELEVA informa que el mismo "...permite actualmente la caratulación, numeración, registración de movimientos, consulta, seguimiento, almacenamiento y archivo de todos los documentos, notas, actos administrativos, actuaciones y expedientes de la Defensoría del Público y permitirá actuar como plataforma para la implementación de la gestión de los expedientes electrónicos. Resulta clave la importancia aquí de la necesidad de articulación entre áreas para proyectos transversales que implican definir procedimientos y criterios ya que se han desarrollado nuevas funcionalidades a requerimiento de las áreas que no han sido siquiera probadas...".*

*Destaca que"...ELEVA es una aplicación web basada en el framework Django. Está desarrollada en el lenguaje de programación Python y es un sistema de uso ya probado en el organismo. Otorga niveles de seguridad, fiabilidad y disponibilidad de la información aceptables para la implementación de los expedientes electrónicos durante el teletrabajo por la cuarentena. Se continuará actualizando el software para incrementar dichos niveles y las funcionalidades a fin de adecuarlo a los usos necesarios de las áreas...".*

*Asimismo, informa que "...la firma digital efectuada en documentos digitales de formato PDF goza de plena validez asegurando indubitablemente la autoría e integridad del documento electrónico firmado digitalmente. Los archivos en formato PDF pueden firmarse digitalmente con un dispositivo criptográfico y una aplicación de Edición de PDF del tipo Adobe Acrobat o similar que permita la lectura de los*



*Defensoría del Público de Servicios de  
Comunicación Audiovisual*

*certificados digitales, solicitará la clave privada y permitirá validar la firma...".*

*Indica que "...Se utilizará la firma digital de documentos electrónicos en formato PDF para la totalidad de las actuaciones administrativas utilizando dispositivos criptográficos y firma electrónica según la necesidad de firma manuscrita o no...".*

*Señala también que "...ELEVA permitirá descargar en formato PDF y ZIP los documentos que contiene una actuación o expediente electrónico para su remisión vía correo electrónico o guardado en cualquier dispositivo o soporte digital. ELEVA registra los usuarios que subieron archivos, lo que será su firma electrónica...".*

*"...Para su uso extendido en el organismo todo el personal deberá contar con una cuenta de usuario del Sistema ELEVA que resulta ser la misma de su cuenta de correo electrónico oficial, de acceso a Intranet y de las carpetas compartidas de la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO. Para garantizar la seguridad de dichos sistemas no se autorizarán cuentas de usuarios a terceros no mencionados precedentemente...".*

*Ese Departamento "...conservará los documentos registros o datos en formato electrónico que se registren en ELEVA firmados digitalmente garantizando su integridad, accesibilidad y disponibilidad...".*

*El Departamento de Tecnología actualmente es el Administrador del Sistema ELEVA y en consecuencia le corresponde:*

- a) Administrar en forma integral el Sistema;*
- b) Habilitar a los usuarios internos y asignarles los niveles de autorización operativa;*
- c) Capacitar y prestar asistencia a los usuarios internos.*

d) Garantizar la conservación de la documentación e información digital alojada en el sistema.

e) Garantizar la seguridad del sistema y la información

Concluye su análisis técnico considerando *"...factible el uso de la firma digital y el sistema ELEVA como sistema de expedientes electrónicos de modo provisorio mientras dure el Aislamiento Preventivo Social Obligatorio y teniendo en cuenta las particularidades de funcionamiento mencionadas..."* y agrega anexo un glosario de términos con las siguientes definiciones: Certificador Licenciado, Suscriptor o Titular de certificado digital, Tercero Usuario, Uso de la clave privada y del certificado por parte del suscriptor, Firma digital, Firma electrónica, Documento digital y Expediente electrónico.

A fojas 20 la Dirección de Administración informa a la Secretaría General que se han realizado sendas reuniones de trabajo mediante videollamada con las Direcciones de Relaciones con las audiencias, Protección de Derechos y Legal y Técnica con la participación del Departamento de Tecnología y esa Dirección, a fin de acordar las necesidades funcionales del sistema ELEVA para la implementación de la firma digital y documentación electrónica de modo provisorio mientras dure el ASPO, *"...por las que se ha arribado acuerdo de procedimientos que se plasman en el proyecto de resolución que se adjunta..."*

Por su parte, a fs. 21 la Secretaría General presta conformidad al proyecto de Resolución acompañado y adjunta a fs. 22 y para que se agregue a dicho proyecto, un Anexo I.B referente al "Protocolo de tramitación de las presentaciones dirigidas al organismo por denuncias, reclamos y consultas en el marco de la Ley 26.522".

Seguidamente a fs.24 toma intervención la Dirección General de Protección de Derechos, quien luego de un detallado



*Defensoría del Público de Servicios de  
Comunicación Audiovisual*

análisis que damos por reproducido en el presente en aras a la brevedad, concluye manifestando que: "...Por las restricciones mencionadas la mayoría de los trabajadores/as de la Dirección de Protección de Derechos se encuentran realizando sus tareas mediante trabajo remoto o teletrabajo, sin poder desarrollarlas en las condiciones usuales. Por lo expuesto resulta necesario, validar una metodología de tramitación de las consultas, reclamos y denuncias adaptada a las circunstancias descriptas, durante la vigencia del ASPO, que brinde parámetros laborales a quienes trabajan, y asegure a los terceros su derecho de defensa y de acceso a la información...".

Por todo lo expuesto, esa Dirección General "...considera necesario aprobar el "Protocolo de tramitación de las presentaciones dirigidas al organismo por denuncias, reclamos y consultas en el marco de la Ley 26.522"...".

Por último, a fs. 26 la División de Asistencia Técnica manifiesta que, luego de un exhaustivo análisis del proyecto de Resolución agregado por la Dirección de Administración, así como del informe producido por el Departamento de Tecnología y específicamente del ANEXO I.a del proyecto referido, esa división "...no tiene objeción alguna al procedimiento para el Registro de Resoluciones, Disposiciones, Convenios, Contratos y Actas de Intención firmadas digitalmente...".

Efectuada la reseña que antecede, la intervención de esta Subdirección corresponde en virtud del Art. 7 Inc. d) de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 19.549.

- II -

ANÁLISIS JURÍDICO

1. Corresponde aclarar preliminarmente que la intervención de éste órgano de asesoramiento solo se limitará al análisis de los aspectos jurídicos del proyecto descrito ut supra.

Delimitado ello, es posible advertir, que el reglamento en ciernes encuentra fundamento en razones de oportunidad, mérito y conveniencia de las instancias propiciantes de la medida y sobre tal base resulta pertinente tener presente que la función asesora de esta Dirección se circunscribe - como se expresó - al análisis de los aspectos jurídicos de los temas que se someten a su consideración; en consecuencia, no se expide sobre aspectos técnicos ni económicos, así como tampoco sobre cuestiones de naturaleza política, de organización administrativa o sobre las razones de oportunidad, mérito y conveniencia de la decisión que se propicia adoptar, por cuanto las referidas cuestiones escapan a su competencia específica que se encuentra limitada a lo estrictamente legal.

2. Ahora sí, en cuanto a las cuestiones que hacen a la juridicidad del proyecto de resolución corresponde efectuar las siguientes consideraciones.

2.1 En primer lugar, es dable destacar que la Defensoría del Público posee autonomía funcional, administrativa y financiera y actúa sin recibir instrucciones de ninguna autoridad en el marco de lo dispuesto por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y el principio de la especialidad.

Ello conforme la pauta interpretativa inserta en la nota al artículo 20 de la Ley 26.522 que reconoce en la Defensoría similitudes en el funcionamiento con institutos que rinden con habitualidad ante comisiones bicamerales tales como el Defensor del Pueblo y la remisión directa a la Ley 24.284 respecto del procedimiento, debiendo aplicar en consecuencia, ante la ausencia de criterio normativo expreso en la Ley de



*Defensoría del Público de Servicios de  
Comunicación Audiovisual*

Servicios de Comunicación Audiovisual, por analogía las disposiciones contenidas en la Ley 24.284 y los principios referentes a organismos similares que funcionan en el ámbito del Poder Legislativo.

Dicho criterio interpretativo fue receptado en la Resolución DPSCA N° 1 de fecha 20 de noviembre de 2012 en el Reglamento de organización y funcionamiento de la Defensoría del Público.

En ese sentido, el ámbito de actuación y dependencia orgánica respecto a la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, las Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización, se encuentra circunscripto únicamente a las disposiciones contenidas en los artículos 18°, 19° y 20°, es decir respecto a la designación y remoción de su titular, la evaluación de su desempeño y la presentación de informes anuales.

En consecuencia, su independencia y autonomía implica la capacidad para administrarse a sí misma y dictarse sus propias normas dentro de un marco normativo superior (conf. Gordillo Agustín (conf. GORDILLO AGUSTÍN (2013), "Tratado de Derecho Administrativo", Cap. XIV, Editorial F.D.A., Buenos Aires).

2.2 Se trata en ésta oportunidad de la aprobación de un Reglamento - acto administrativo de carácter general -de carácter autónomo, dictado por la máxima autoridad del organismo en ejercicio de función administrativa, dirigida a un conjunto indeterminado de personas, limitado en éste caso temporalmente por la duración del aislamiento social, preventivo y obligatorio establecido por el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 297/2020 y sus sucesivas prórrogas y las disposiciones del trabajo conectado remoto en el ámbito de la Defensoría del Público.

Y como tal, al ser una especie del género acto administrativo, deben cumplir con todos los requisitos esenciales previstos por la LNPA para su válida configuración (competencia, causa, objeto, procedimiento, motivación, finalidad, forma).

En este sentido, según Gordillo, *"...el reglamento administrativo «es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos generales en forma directa..."* (AGUSTÍN GORDILLO: Tratado de derecho administrativo y obras selectas, Cap. VII, Fuentes Nacionales del Derecho Administrativo, t. 1, Parte general, 11.<sup>a</sup> ed. Buenos Aires, FDA, 2013. p. 21).

Ello sin perjuicio de contener también algunas disposiciones de tipo interno u organizativas de la actividad de los agentes, pero que no empecen al carácter del acto en ciernes y que arrojan transparencia y celeridad para la aplicación del procedimiento en curso de aprobación.

2.3.Seguidamente, es dable señalar que en el presente caso la decisión propiciada se encuentra interferida por la Ley N° 25.506 y su modificatoria, que establece el valor jurídico del documento electrónico, la firma electrónica y la firma digital, y en su artículo 48 dispone que el Estado Nacional, dentro de las jurisdicciones y entidades comprendidas en el artículo 8° de la Ley N° 24.156, promoverá el uso masivo de la firma digital de tal forma que posibilite el trámite de los expedientes por vías simultáneas, búsquedas automáticas de la información y seguimiento y control por parte del interesado, propendiendo a la progresiva despapelización.

Dichas firmas gozan de plena validez en virtud de lo dispuesto en el artículo 9° de la Ley N° 25.506 y su modificatoria, asegurando indubitadamente la autoría e



*Defensoría del Público de Servicios de  
Comunicación Audiovisual*

integridad del documento electrónico firmado digitalmente.

Asimismo dicha normativa reconoce la validez jurídica de la firma digital y equipara sus efectos a la firma manuscrita, para brindar seguridad a las transacciones y comunicaciones electrónicas, dado que permite certificar la autoría, integridad e inalterabilidad de la operación. Un documento electrónico firmado digitalmente posee la misma validez jurídica que un documento en papel firmado de puño y letra garantizando de esta manera que no pueda ser objeto de repudio.

Por su parte, al sancionarse el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación -vigente desde agosto de 2015- se estableció 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 indubitadamente la autoría e integridad del instrumento" (cfr. artículo 288, aprobado por la Ley N° 26.994).

También el decreto 1759/72 T.O. 2017 Reglamentario de la Ley de Procedimiento Administrativo incorpora el trámite electrónico de los expedientes administrativos y la firma digital.

En lo pertinente, es dable destacar que en el artículo 2° de la Ley 25.506 se entiende por firma digital "*...al resultado de aplicar a un documento digital un procedimiento matemático que requiere información de exclusivo conocimiento del firmante, encontrándose ésta bajo su absoluto control. La firma digital debe ser susceptible de verificación por terceras partes, tal que dicha verificación simultáneamente permita identificar al firmante y detectar cualquier alteración del documento digital posterior a su firma.*

Los procedimientos de firma y verificación a ser

utilizados para tales fines serán los determinados por la Autoridad de Aplicación en consonancia con estándares tecnológicos internacionales vigentes...".

Conteste con ello, en el Glosario que conforma el Anexo I, se define a la firma digital como "...la creada y verificada mediante técnicas de criptografía asimétricas, similares a las utilizadas para encriptación. Se generan dos claves complementarias y se asignan al usuario. Una de ellas, una clave de firma, es guardada en privado constituyendo una clave de uso privado, mientras que la otra, una clave de verificación de firma es publicada, conformando una clave pública. Su utilización otorga los parámetros de seguridad necesarios que brindan certeza de autenticidad y, paralelamente, mejora y racionaliza los circuitos y tiempos administrativos. Se utiliza para firmar digitalmente todo tipo de documento electrónico incluyendo actos administrativos...".

Asimismo, lo dispuesto en los artículos 2°, 3° y 21° del Anexo I - REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA ELECTRÓNICA - del proyecto objeto del presente, resulta concordante con las previsiones de los artículos 3° y 11° de la ley N° 25.506.

Por su parte, el artículo 9° de la citada normativa establece:"... Validez. 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,



*Defensoría del Público de Servicios de  
Comunicación Audiovisual*

según el artículo 16 de la presente, por un certificador licenciado...".

Conforme se desprende del informe técnico brindado a fs. 3/9, "...La Defensoría del Público opera con firma digital desde sus inicios para el Servicio Administrativo Financiero (SAF) tanto en documentos digitales generados por aplicaciones de edición de archivos en formato PDF como en el Sistema Integrado de Información Financiera E-Sidif, con firmas individuales o cadenas de firmas...".

"...La seguridad está garantizada por la criptografía asimétrica y por las instalaciones de almacenamiento de datos biométricos de las Autoridades de Registro, Certificantes Licenciados. El dispositivo criptográfico "TOKEN" requerido debe tener las siguientes características: ser FIPS 140-2 Nivel o superior y tamaño de clave 2048. Estos dispositivos cuentan con requerimientos en materia de seguridad, entre los cuales se encuentran la inclusión de instancias que permitan la generación de evidencia frente a manipulaciones y la autenticación, en base a roles previamente asignados, mecanismos para la prevención de intrusiones, con el fin de evitar el acceso no autorizado al modulo criptográfico y de responder ante estos intentos. El Nivel 3 incrementa los mecanismos de autenticación basado en la identidad y sus roles...".

"...El AC ONTI posee una estructura de Autoridades de Registro (en adelante AR), delegando en ellas las funciones de: 1. Recepción de las solicitudes de certificados. 2. Validación de la identidad y de la titularidad de la clave pública de los solicitantes o suscriptores de certificados que se presenten ante ella. 3. Verificación de cualquier otro dato de los solicitantes o suscriptores. 4. Remisión de las

solicitudes aprobadas a la AC ONTI. 5. Recepción y validación de las solicitudes de revocación de certificados y su remisión a la AC ONTI. 6. Identificación y autenticación de los solicitantes de revocación de certificados. 7. Archivo y conservación de toda la documentación de respaldo del proceso de validación de identidad, de acuerdo con los procedimientos establecidos por la AC ONTI. 8. Cumplimiento de las normas y recaudos establecidos para la protección de datos personales. 9. Cumplimiento de las disposiciones que establezca la Política Única de Certificación y el Manual de Procedimientos de la AC ONTI en la parte que resulte aplicable. 10. Captura de fotografía y datos biométricos determinados por la reglamentación...".

"...El trámite de generación de Firma Digital, entonces, deberá gestionarse, ante la Autoridad de Registro Jurisdiccional que corresponda al funcionario solicitante. En el caso de la Defensoría del Público se ha gestionado ante la Honorable Cámara de Diputados de la Nación así como en la Contaduría General de la Nación por ser Autoridad del Sistema E-Sidif...".

En virtud de lo expuesto, el cumplimiento de los requisitos para la validez de la firma digital dispuestos en las normas supra citadas se encontraría previstos y acreditados por el área con competencia en la materia.

2.4 Además, y concordantemente con lo informado por el área técnica, en los arts. 5° y 6° del Anexo I antes mencionado, se instruye a las áreas con incumbencia la tramitación para la obtención del Certificado de firma digital ante un Certificador Licenciado.

Por su parte también en dicho Anexo se determina el procedimiento para que los documentos electrónicos firmados



*Defensoría del Público de Servicios de  
Comunicación Audiovisual*

digitalmente y los reproducidos en formato digital firmados digitalmente a partir de originales de primera generación en cualquier otro soporte, puedan ser considerados originales y posean, como consecuencia de ello, valor probatorio como tales.

Dicho esto y cumplidos que resulten los recaudos que en forma expresa el proyecto de marras exige, pueden entenderse satisfechos los principios de presunción de autoría e integridad previstos en los artículos 7° y 8° de la ley N°25.506.

2.5 Respecto a la exigencia legal de conservación de documentos, registros y datos establecida en el artículo 12° de la Ley 25506 y su accesibilidad, dichos requisitos quedarían satisfechos a través de las previsiones de los artículos 27°, 28° y 35° del Anexo I del proyecto de Resolución en estudio.

En concordancia, se desprende del informe técnico de fs. 3/9 que: "...Este Departamento conservará los documentos registros o datos en formato electrónico que se registren en ELEVA firmados digitalmente garantizando su integridad, accesibilidad y disponibilidad.

El Departamento de Tecnología actualmente es el Administrador del Sistema ELEVA y en consecuencia le corresponde:

- a) Administrar en forma integral el Sistema;
- b) Habilitar a los usuarios internos y asignarles los niveles de autorización operativa;
- c) Capacitar y prestar asistencia a los usuarios internos.
- d) Garantizar la conservación de la documentación e información digital alojada en el sistema.
- e) Garantizar la seguridad del sistema y la información..."

2.6 Por otro lado, el proyecto en análisis también contempla que el Departamento de Tecnología tendrá a su cargo el control del cumplimiento de los estándares tecnológicos y operativos de la infraestructura de la firma digital.

Asimismo, se dispone en el artículo 7° la utilización del sistema ELEVA "...para la totalidad de las actuaciones administrativas, y como medio de caratulación, numeración, registración de movimientos, consulta, seguimiento, almacenamiento y archivo de todos los documentos, notas, actos administrativos, actuaciones y expedientes de la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, el que actuará como plataforma para la implementación de la gestión de los expedientes electrónicos...".

Finalmente, en cuanto a estos extremos, del informe brindado por el Departamento de Tecnología se infiere que el sistema ELEVA permitiría la firma digital de las actuaciones administrativas, utilizando dispositivos criptográficos para el caso de los actos administrativos, y certificados de aplicaciones para todas las demás actuaciones, brindando un marco de seguridad y confianza tecnológica y jurídica a los documentos electrónicos, de acuerdo a lo establecido en el artículo 9 de la Ley N° 25.506 de firma digital, asegurando indubitadamente la autoría e integridad del documento electrónico firmado digitalmente.

Dicho Departamento puntualiza que el sistema ELEVA, de uso probado en el organismo, otorgaría seguridad, fiabilidad y disponibilidad de la información y tecnología necesarias para brindar dichos usos y permitiría atender las necesidades del personal que presta servicios de forma remota en el marco de la actual pandemia de COVID-19 y el Aislamiento Social Preventivo Obligatorio que rige en el país. "...En este sentido,



*Defensoría del Público de Servicios de  
Comunicación Audiovisual*

cuenta con estándares aceptables para la implementación de los expedientes electrónicos durante el teletrabajo por la cuarentena, sin perjuicio que se continuará actualizando el software para incrementar dichos niveles y las funcionalidades a fin de adecuarlo a los usos necesarios de las áreas...".

En cuanto al concepto y alcances de la firma electrónica y el documento digital previstos en el Glosario del acto a dictarse, los mismos resultan concordantes con las previsiones de los artículos 5°, 6° de la ley 25506, respectivamente.

2.7 Con relación al Expediente electrónico definido en el Glosario del proyecto y a la adjunción del Documento electrónico prevista en el punto 1.5. del Anexo I B, resultan acordes a las previsiones del artículo 7 del Decreto N° 1759/72.

En efecto, el actual Reglamento de la LNPA (artículo 7) define: "Se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento al acto administrativo así como las diligencias encaminadas a ejecutarlo". Y añade: "Los expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de los documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias que deban integrarlos".

2.8 Siguiendo el orden lógico impuesto al proyecto en estudio, el artículo 25° del Anexo establece: "...la obligación de los particulares y proveedores de indicar en su presentación correo electrónico donde se tendrán por válidas las comunicaciones y/o notificaciones que LA DEFENSORÍA le curse durante la vigencia de la presente Resolución...".

Es dable destacar que son varios los medios de notificación previstos normativamente. En efecto, las

notificaciones podrán realizarse: a) por acceso directo de la parte interesada, su apoderado o representante legal al expediente, dejándose constancia expresa y previa justificación de identidad del notificado; b) por presentación espontánea de la parte interesada, su apoderado o representante legal, de la que resulten estar en conocimiento fehaciente de acto respectivo; c) por cédula, que se diligenciará en forma similar a la dispuesta el Código Procesal Civil y Comercial; d) Por telegrama con aviso de entrega; e) por oficio impuesto como certificado expreso con aviso de recepción; f) por carta documento; g) por los medios que indique la autoridad postal, a través de sus permisionarios, conforme a las reglamentaciones que ella emite; h) por medio una plataforma electrónica de trámites a distancia (artículo 41 Decreto N° 1759/1972).

Por su parte, el artículo 19 inciso b) de mencionado Decreto, dispone respecto a la constitución de domicilio especial que: "...Toda persona que comparezca ante una Autoridad Administrativa mediante la Plataforma Electrónica de "TRÁMITES A DISTANCIA" (TAD), por derecho propio o en representación de terceros, deberá constituir un domicilio especial electrónico en el cual serán válidas las comunicaciones y notificaciones...".

Es dable notar aquí, que las restricciones del ASPO imposibilitan el ejercicio de la mayoría de las modalidades descriptas y por consiguiente la obligación impuesta a los terceros de constituir un domicilio electrónico de conformidad con lo dispuesto en el referido artículo 25°, se advierte prudente y razonable dentro del contexto general de emergencia en el cual se enmarca el presente reglamento.

Pero cualquiera sea el modo en que se efectúe la



*Defensoría del Público de Servicios de  
Comunicación Audiovisual*

notificación, su existencia y contenido, debe dar íntegra noticia del acto que afecta al interesado y debe ir acompañada de la indicación de "los recursos que se puedan interponer contra dicho acto y el plazo dentro del cual deben articularse los mismos, o en su caso si el acto agota las instancias administrativas".

Asimismo, deberá comunicársele que los plazos de los procedimientos administrativos se encuentran suspendidos, a excepción de los procedimientos de compras y contrataciones, de conformidad con lo dispuesto por las Resoluciones N° 21/2020, 22/2020 y 23/2020.

2.9 Respecto al facultamiento de la DIRECCIÓN GENERAL ADMINISTRATIVA o en su ausencia a la DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN, para dictar las normas complementarias, aclaratorias y operativas necesarias para la implementación del procedimiento previsto en el Anexo I y asimismo a la DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS para el dictado de las normas complementarias, aclaratorias y operativas necesarias para llevar adelante el procedimiento que se aprueba como ANEXO I.B, establecido en el artículo 37° del Anexo I del proyecto de Resolución, es menester destacar que ello importa una delegación de facultades.

Mediante la delegación, un órgano superior encarga a otro inferior el cumplimiento de funciones que el ordenamiento jurídico le ha conferido como propias a dicho órgano superior (conf. Marienhoff Miguel S., "Tratado de Derecho Administrativo", T° 1, pág. 578, Abeledo Perrot, Bs. As. 1977).

Del concepto transcripto, queda claro que sólo puede delegarse competencias propias.

En este sentido el artículo 2° del Decreto N° 1759/72

reglamentario de la Ley N° 19.549, autoriza a los ministros, Secretarios de Presidencia de la Nación y órganos directivos de entes descentralizados a delegar sus facultades.

Se reitera la aplicación analógica de los principios de derecho administrativo vigentes en el ámbito de la Administración Nacional, por tratarse del ejercicio de la función administrativa.

Por otra parte, la delegación de facultades de uso ilimitado y prudente, implica el ejercicio de ciertas atribuciones que se determinan en forma taxativa, sin perjuicio de la potestad de avocación y control por parte de la titular del Organismo.

Mediante las Resoluciones de esta Defensoría del Público N°3 de fecha 05 de diciembre de 2012 y N°4 de fecha 05 de febrero de 2013 y su texto ordenado por Resolución N°116 de fecha 16 de septiembre de 2016, se aprobaron las estructuras orgánico funcionales de primer y segundo nivel, creándose la Dirección General Administrativa, la Dirección de Administración y la Dirección General de Protección de Derechos, con competencias para intervenir en los procedimientos que se indican en los respectivos Anexos.

Por ello, no se encuentra objeción jurídica para proceder con la delegación propuesta.

3. En otro orden, la temporalidad de la medida se advierte razonable en tanto que la misma se dicta en el marco de un contexto excepcional de emergencia y a efectos de facilitar al público en general las presentaciones dirigidas al organismo por denuncias, reclamos y consultas en el marco de la Ley 26.522 y al personal dispensado del deber de asistencia a su lugar de trabajo, el desarrollo de sus tareas habituales u otras análogas bajo la modalidad de Trabajo Conectado Remoto



*Defensoría del Público de Servicios de  
Comunicación Audiovisual*

(TCR), dentro del marco de la buena fe contractual y hasta el fin del aislamiento social, preventivo y obligatorio que establezca el Poder Ejecutivo Nacional, de conformidad con lo dispuesto por la Resolución N°23 de fecha 29 de Abril de 2020 y sus sucesivas prórrogas.

3.1 Sin perjuicio de ello y no obstante la limitación temporal de la vigencia de la reglamentación en estudio, deberá garantizarse a través de las áreas con competencia técnica que las tramitaciones que se gestionen a través de la plataforma ELEVA aseguren los principios de perdurabilidad, inmutabilidad, integralidad, y transparencia de los expedientes, actuaciones e información contenida en aquélla, a fin de posibilitar la tarea de los órganos de contralor pertinentes y contribuir a dar certeza de que los procedimientos y trámites se ha efectuado conforme a derecho.

3.2 En esa línea, y a propósito de las prescripciones contenidas en los artículos 18 y 19 del Anexo al reglamento en ciernes, deberá tenerse presente - en lo pertinente - las previsiones del artículo 25 del Reglamento de Procedimientos Administrativos (fecha y hora), de modo que todo escrito y/o documentación que se presente ante la jurisdicción, como ser ofertas, pruebas, impugnaciones, recursos, entre otros, tenga el cargo impuesto de manera previa a su digitalización e incorporación al sistema ELEVA, ello a fin de dotar de certeza a la documentación e información agregada a la aludida plataforma, en los términos de las consideraciones referidas en el apartado 3.1 del presente asesoramiento.

4. En conclusión, toda vez que cada uno de los órganos que integran la administración activa han evaluado, informado y prestado la conformidad de su competencia para la adopción de la medida en ciernes mereciendo sus informes plena fe - en los

términos de la doctrina PTN 207:343; 252:349; 253:167, entre otros - este órgano de asesoramiento no encuentra objeciones de índole legal que efectuar al proyecto de acto en trámite.

En tal entendimiento - entonces - la iniciativa por la cual se proyecta la implementación en la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual de la firma digital, firma electrónica y de la utilización del sistema ELEVA como plataforma que permita y facilite la gestión documental electrónica para las tramitaciones que se sustancien en la órbita del organismo, se advierte razonable y acorde a los antecedentes de hecho y derecho que le sirven de causa y que fueron reseñados a lo largo del presente asesoramiento.

5. En otro orden, se recuerda que los dictámenes emitidos por esta instancia no tienen carácter obligatorio para las autoridades con competencia para resolver, ya que sólo poseen la fuerza dimanante de su propia fundamentación jurídica (conf. Dictamen PTN 200:133).

6. Finalmente, en cuanto al elemento competencial la Señora Defensora del Público se encuentra facultada para la suscripción de la Resolución en ciernes, por ser la autoridad titular del organismo en los términos del artículo 20 de la Ley N°26.522 y conforme el Decreto N°562/2020.

Como ya se anticipara, la Defensoría del Público de Servicio de Comunicación Audiovisual es un organismo con autonomía funcional, administrativa y financiera y en consecuencia su titular se encuentra facultada para el dictado y aprobación del Reglamento bajo análisis.

Esto es así ya que emitir una reglamentación en los términos proyectados implica ejercer una facultad de "administración", encuadrada estrictamente en las atribuciones



*Defensoría del Público de Servicios de  
Comunicación Audiovisual*

de "Administración General" que le corresponden a la máxima autoridad del organismo.

- III -

#### CONCLUSIÓN

Con lo expuesto, cabe tener por cumplida la intervención solicitada.

Fdo - Dra. María Elena Rogan Subdirectora de Dictámenes y Asesoramiento de la Dirección Legal y Técnica. Conformado por la Dra. Cecilia Bermúdez Directora Legal y Técnica.