



Hacia una Administración Pública 4.0: digital y basada en inteligencia artificial

DECRETO DE “TRAMITACIÓN DIGITAL COMPLETA”

Juan G. Corvalán

SUMARIO: I. Introducción. El gran desafío: superar el modelo burocrático clásico (1.0 y 2.0).— II. Hacia un nuevo paradigma de Administración pública.— III. Dec. 733/2018. Sector Público Nacional: la era de la inteligencia artificial.— IV. inteligencia artificial al servicio de la Administración pública.— V. Gobernanza de datos. Flujos decisionales y árboles de decisión. Agentes conversacionales y matices de automatización.— VI. Automatización que humaniza.— VII. Riesgos y desafíos en la aplicación de inteligencia artificial por parte de la Administración pública.

➔ El decreto 733/2018 es más taxativo en cuanto a ponerle fin a la “burocracia imprenta”, y de ese modo consolidar el formato 3.0 e iniciar el camino hacia una Administración inteligente 4.0. Estas mutaciones, a fin de cuentas, presuponen una triple transición que se desarrollará de forma asimétrica: de una “burocracia papel”, a una “burocracia digital” y de ahí a una “burocracia inteligente” en donde los sistemas de Inteligencia Artificial (IA) facilitan, simplifican y aceleran exponencialmente interacciones, tareas, generación de documentos, etc., a partir de la automatización y de la actividad predictiva.

I. Introducción. El gran desafío: superar el modelo burocrático clásico (1.0 y 2.0)

La relación ciudadanos-Administración Pública ha sido una suerte de procesión de oficinas, papeles, direcciones, filas y pedidos de hablar con un superior o un jefe. Una especie de “purgatorio burocrático”. Si desea verlo de manera más gráfica y le gusta el cine argentino, entonces recordará la genial película “Relatos Salvajes”. En una de las historias que componen el *film*, Ricardo Darín encarna a un personaje llamado “Bombita”. Este personaje de ficción representa de manera cruda y extrema el agotamiento ciudadano por la burocracia y una venganza salvaje por fuera de la ley, a raíz de que le habían llevado el vehículo varias veces por que entendían que lo dejaba mal estacionado.

“Bombita”, un experto en explosivos, vuelve a dejar a propósito su auto mal estacionado, pero esta vez lo llena de material explosivo para que se lo lleven. La grúa acarrea el vehículo y una vez estacionado en la oficina estatal en donde se alojaban los autos en infracción, “Bombita” hace explotar el vehículo. Paradójicamente, en *YouTube* el video se puede encontrar bajo el título: reclamaciones a la Administración Pública (1).

Cuando hablamos de *Administración 4.0*, nos referimos a un giro copernicano que se profundiza con el reciente decreto dictado por el Poder Ejecutivo Nacional “Tramitación Digital Completa” (2) y que se viene *gestando* a partir de la aparición de múltiples normas reglamentarias en los últimos años (3). Pero esta cuarta versión, vinculada a la evolución de las *tecnologías de la información y de la comunicación* (TIC), en realidad es un horizonte que viene precedido por una combinación asimétrica entre tres paradigmas de Administración. El 1.0 correspondiente a la etapa clásica decimonónica, compuesto por papel, la imprenta y el uso de la máquina de escribir. La Administración 2.0 incorpora al ordenador, los procesadores de texto, la impresora y luego el fax.

A partir de Internet, los portales digitales, las aplicaciones móviles y las redes sociales, el sector público en este siglo XXI ha comenzado a migrar hacia el formato 3.0, que se caracteriza por varios conceptos o principios que el citado decreto repite numerosas veces, y que sólo ciertas tecnologías de la información y de la comunicación pueden lograr: remoto, simple, automático, ágil e instantáneo. Una Administración Pública gestionada en un esquema 3.0, implica transformar los binomios *tiempo/espacio-burocracia/ciudadanía* a partir de potenciar y actualizar tres supraprincipios rectores: optimización, simplificación y facilitación. En definitiva, hoy en día conviven tres formatos —1.0, 2.0 y 3.0— dentro de las organizaciones públicas, que a gran escala muestran un lento y complejo camino en el que se ha intentado sim-

plificar y optimizar la gestión de los datos y la información.

Ahora bien, a diferencia de otras normas, este decreto es más taxativo en cuanto a ponerle fin a la “burocracia imprenta”, y de ese modo consolidar el formato 3.0 e iniciar el camino hacia una Administración inteligente 4.0. Estas mutaciones, a fin de cuentas, presuponen una triple transición que se desarrollará de forma asimétrica: de una “burocracia papel”, a una “burocracia digital” y de ahí a una “burocracia inteligente” en donde los sistemas de Inteligencia Artificial (IA) facilitan, simplifican y aceleran exponencialmente interacciones, tareas, generación de documentos, etc., a partir de la automatización y de la actividad predictiva (4). Como estos cambios son mucho más profundos que “adaptar” el Gobierno y la Administración al expediente digital, a la *web* o a las redes sociales, en esencia, hay que transformar la lógica de las organizaciones y sus procedimientos. Y este decreto, sin dudas, apunta en esa dirección.

II. Hacia un nuevo paradigma de Administración pública

La *cuarta revolución industrial* que atravesamos está transformando profundamente al ser humano y a su entorno (5). En sustancia, este cambio monumental se origina en dos grandes fenómenos: 1) la mutación exponencial de las nociones de espacio y tiempo a partir del uso masivo de nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (6); y, 2) la transformación en la forma de procesar los datos y la información en muchas actividades que antes sólo podían ser realizadas por nuestros cerebros.

A partir de la explosión de información y de datos que aumenta exponencialmente se intensifica la complejidad inherente a la sociedad de la información y del conocimiento. Y en estos escenarios disruptivos y vertiginosos, además de hacer frente a los desafíos que nos

dejó el siglo XX, se agregan los que provienen de la era digital (7) y del desarrollo de la inteligencia artificial. En entornos en donde la mayor parte de las actividades del ser humano transcurren en el mundo digital, adquiere un protagonismo central la tarea de proteger la dignidad e *identidad digital* (8) de las personas. Y como las tecnologías TIC crecen exponencialmente, la Administración Pública no está preparada para estos desafíos, ya que todo su diseño, funcionamiento y estructura se basa en el papel, la imprenta, las oficinas, etc. Por eso, el avance de la *inteligencia artificial* (IA) y *Blockchain* (9) determinan que la burocracia estatal se enfrente a retos, oportunidades y desafíos inéditos que resumimos en dos grandes cuestiones: 1) por un lado, cómo reconfigurar internamente el poder estatal (nuevos enfoques, estructuras, sistemas, procedimientos, etc.) y, externamente, en su relación con la ciudadanía. Aquí hablamos de acelerar tiempos, reducir barreras, simplificar entornos, facilitar interacciones, entre muchos otros; 2) por otra parte, cómo asegurar que las nuevas tecnologías optimicen la efectividad de los derechos en general y, en particular, que permitan garantizar un desarrollo sostenible e inclusivo que reduzca las brechas desiguales existentes en la sociedad.

Si atravesamos una nueva revolución industrial, ello necesariamente nos obliga a repensar la forma en que se organizan los poderes de los Estados, y el modo en que se debe asegurar un desarrollo sostenible e inclusivo. Aunque los sistemas jurídicos tienden a lograr la efectividad de los derechos (10) —a partir de promover mecanismos útiles y eficientes para su protección— (11), se requiere un profundo cambio de enfoque a partir de la irrupción de tecnologías disruptivas. Desde nuestra óptica, el derecho en general, y el derecho administrativo en particular, deben impulsar mutaciones sobre la base de considerar tres grandes aspectos vinculados con la era digital y con el desarrollo exponencial de la inteligencia artificial.

DOCTRINA. Hacia una Administración Pública 4.0: digital y basada en inteligencia artificial. Decreto de “Tramitación digital completa”

Juan G. Corvalán..... 1

NOTA A FALLO. La vocación sucesoria del yerno viudo sin hijos

Laura Evangelina Fillia..... 8

JURISPRUDENCIA

YERNO VIUDO SIN HIJOS. Falta de legitimación para iniciar el proceso sucesorio. Planteo de inconstitucionalidad del art. 3576 bis del Cód. Civil derogado. Cuestión abstracta declarada

por el juez de grado. Oportunidad procesal para invocar la inconstitucionalidad de una norma. Derogación de la prerrogativa por el Código Civil y Comercial (CCiv. y Com. Santa Fe)..... 7

CARTA DE CIUDADANÍA. Otorgamiento. Derecho a la jurisdicción e igualdad ante la ley (CFed. Córdoba)..... 11

Primero. La incorporación de nuevas tecnologías debe enfocarse desde la óptica de las personas y sus derechos **(12)**. El desafío es asegurar que la ciudadanía en su conjunto *acceda* a todos los servicios que proporcionan los Gobiernos a través de la implementación de las TIC **(13)**. A la tarea de asegurar la vigencia de los principios clásicos como legalidad, razonabilidad, proporcionalidad, etc. **(14)**, se suma otro desafío: reconfigurar nociones o postulados que adquieren otra dinámica a partir del desarrollo de las TIC, como acontece con los principios de cooperación, colaboración, coordinación, progresividad, igualdad y adaptación **(15)**.

En este contexto, una Administración 4.0, que aprovecha las TIC más disruptivas, se presenta como un auténtico cambio de paradigma anclado en transformaciones sustanciales y no meramente instrumentales que *exceden ampliamente* el concepto de “buena Administración” que reconoce este nuevo decreto en sus fundamentos **(16)**. Ya no alcanza solamente con “aplicar” las nuevas tecnologías a los problemas existentes, o de mejorar sistemas informáticos para “hacer lo mismo” pero con más tecnología. Por el contrario, se trata de repensar o redefinir nuevas estrategias y formas de entender la relación entre la sociedad y la tecnología; nuevos tipos de especialización en el ámbito social que se asocian a actividades de ciencia e innovación.

La tarea que nos espera es más disruptiva que la que tuvieron que atravesar las sociedades con el surgimiento de la electricidad y la cadena de montaje a fines del siglo XIX y XX.

{ NOTAS }

Especial para La Ley. Derechos reservados (Ley 11.723)

(1) Véase CORVALÁN, Juan Gustavo, “¿Qué hay de nuevo, viejo? Reformas al procedimiento administrativo nacional (decretos 891/2017 y 894/2017). Parte I y II”, *Diario DPI*, 07/11/2017 y 14/11/2017.

(2) Dec. PEN 733/2018, publicado en Boletín Oficial el día 09/08/2018, disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/189550/20180809>.

(3) Fue en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, hacia el año 2008, donde se inició un proceso de transformación hacia el Gobierno Electrónico que hoy se ha completado. Pablo Clusellas (actual Secretario Legal y Técnico de la Nación) y Eduardo Martelli (actual Secretario de Modernización Administrativa de la Nación) han sido y son los artífices principales de los cambios normativos, tecnológicos y digitales de la Administración Pública, tanto en la CABA como en la Administración Pública Nacional en los últimos años. Véase MARTELLI, Eduardo N. - CLUSELLAS, Pablo - MARTELO, María J.: “Gestión documental electrónica”, Secretaría Legal y Técnica del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2014, 1ª ed. Disponible en https://www.boletinoficial.gob.ar/bundles/boraboraweb/files/gde_version_online_0_1.pdf, fecha de consulta: 09/08/2018. Sobre las normas y el impacto que las mismas han producido en el derecho administrativo en la CABA y en el ámbito Nacional, véase: CORVALÁN, Juan Gustavo, “Hacia una administración pública digital”, en *Temas de Derecho Administrativo*, Erreius, Buenos Aires, agosto de 2017; CORVALÁN, Juan Gustavo, “Administración Pública digital e inteligente: transformaciones en la era de la inteligencia artificial”, *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, vol. 8, nro. 2, Curitiba, mayo/ago. 2017, ps. 26-66, doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v8i2.19321 y CORVALÁN, Juan Gustavo, “Hacia una Administración Digital e Inteligente. Transformaciones en la era de la Inteligencia Artificial”, Procuración de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2017, disponible en: https://sites.google.com/site/cn50septiembre2017/texto_corvalan.

(4) Ampliar en: CORVALÁN, Juan Gustavo, “Administración Pública digital e inteligente: transformaciones en la era de la inteligencia artificial”, *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, vol. 8, nro. 2, Curitiba, mayo/ago. 2017, ps. 26-66, doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v8i2.19321.

(5) Ampliar en: SCHWAB, Klaus, “La Cuarta Revolución Industrial”, *Debate*, Barcelona, 2016; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Datos, algoritmos y políticas: la redefinición del mundo digital” (LC/CMSL.6/4), Santiago, 2018.

(6) Véase BALANDIER, Georges, “El desorden, La teoría del caos y las ciencias sociales”, Ed. Gedisa, Buenos Aires, 2012, p. 160.

(7) “La era digital es el resultado o el efecto de una combinación de ideas y afirmaciones políticas, económicas y

Así como la escritura y los procesos escritos moldearon organizaciones y procedimientos, la era digital y las nuevas TIC transforman estas interacciones y tornan obsoletos o inaplicables muchos de los principios y reglas que se justificaban ante la existencia de un sistema sustentado en el papel y en las imprentas.

En un ejemplo, el principio de desconcentración en el ámbito de la organización administrativa, en esencia se licua en un sistema de atención basado en algoritmos. Si pretendemos expandir la atención en el otorgamiento de turnos en oficinas públicas, en formatos 1.0 y 2.0, la clave era desconcentrar esa actividad sumando oficinas, personas, computadoras, etc. En el mundo digital, expandir la oferta de un servicio totalmente digital depende esencialmente del diseño algorítmico, de la calidad de la conectividad, entre otros aspectos. Y si a eso le sumamos automatización o capas de innovación a través de inteligencia artificial, podríamos optimizar de manera exponencial el otorgamiento de turnos. En palabras simples, la *organización digital* o *algorítmica* no pasa por “abrir oficinas”, sino por expandir o ajustar diversos algoritmos. En síntesis, debemos alejarnos de una lógica que concibe a las nuevas TIC como si se tratara de sustituir una máquina de escribir por un ordenador básico en las oficinas estatales.

¡Ajustar el derecho administrativo a la transformación de la dualidad tiempo/espacio! Este es, sin dudas, el mayor desafío en un mundo digital que se vuelve un “universo de inmediateos”, en donde el tiempo secuencial o cronológi-

culturales, arraigadas en estilos cibernéticos, que se han articulado para definir y periodizar un determinado intervalo de la historia reciente y fabricar una visión técnica del futuro. La era digital es, como todos los ‘nuevos tiempos’ y los nuevos términos que se asocian a estos, una construcción cronológica y también cultural”. LOVELESS, Avril - WILLIAMSON, Ben, “Nuevas identidades de aprendizaje en la era digital”, Ed. Narcea, Madrid, 2017, p. 39.

(8) La identidad se especifica como concepto relacional, es por ello que la privacidad de datos cambia de significado. La identidad digital debe respetar tres criterios esenciales en lo referente a la privacidad: 1. Debe hacer explícitos los flujos de datos para permitir el control por parte de la persona interesada; 2. Respetar el principio de “minimizar” los datos, tratando sólo aquellos necesarios en un contexto determinado; 3. Imponer límites a las conexiones entre bancos de datos. Ampliar en RODOTÁ, Stefano, “El derecho a tener derechos”, Ed. Trotta, Madrid, 2014, ps. 173-186.

(9) La tecnología *blockchain* fue creada en 2008 y es reconocida por ser la base para el funcionamiento del *Bitcoin* y las demás criptomonedas. Básicamente el *blockchain* es una base de datos distribuida (un gran *ledger* o “libro contable”) donde se lleva registro de cada transacción o intercambio que se realiza. Lo innovador de *blockchain* es que el registro se encuentra distribuido en cada uno de los integrantes que forman parte del proceso; y al no ser una base centralizada, es prácticamente imposible su modificación una vez que la transacción o intercambio ha sido certificado. Ya que la información se encuentra en cada servidor de los participantes de ese *blockchain*, se debería modificar al mismo tiempo en cada computadora interviniente; algo casi imposible. Asimismo, cada información o “bloque” es vinculado a su predecesor mediante un encadenamiento de cifrado, lo que permite ordenar los eventos en el tiempo, de modo de brindar trazabilidad y transparencia a cualquier tipo de procesos. Haciendo una analogía, podríamos decir que funciona como una hoja de cálculo o documento de *Google*, el cual nos permite que distintas personas accedan en tiempo real a la misma información y a su vez, dependiendo de los permisos, las partes pueden modificar la información contenida en el documento, al tiempo que estos cambios son vistos por todos los involucrados. La gran diferencia está en que esa información se encuentra almacenada de forma distribuida. Ampliar en: <https://altec.lat/es/blockchain-y-transparencia/>.

(10) El art. 4º de la Convención sobre los Derechos del Niño, establece que los Estados Partes “...adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención”.

(11) P. ej., el art. 8º de la Declaración Universal de los De-

co comienza a diluirse. Y algo similar ocurre a partir de la profunda mutación espacial, ya que en muchos casos es irrelevante un lugar físico concreto o hablar de presencia y ausencia en los mismos términos que en otras épocas **(17)**.

Sobre esta plataforma, las normas dictadas en los últimos años en el ámbito nacional consagran nuevas categorías que dan cuenta de esta mutación tiempo/espacio. Nos referimos al portal único digital o la denominada “ventanilla única digital” **(18)** que se concibe a la luz del “enfoque de gobierno integrado”. Aquí los servicios digitales “van” hacia el ordenador o hacia el dispositivo móvil de los ciudadanos **(19)**. Por eso es importante reconocer el *derecho fundamental a relacionarse digitalmente con la Administración Pública* **(20)** y, al mismo tiempo, garantizar la asistencia digital de las personas.

Segundo. Es clave que las tecnologías sean inclusivas. Es decir, las nuevas TIC y la innovación **(21)** deben orientarse a reducir brechas tecnológicas y a promover infraestructura tecnológica adecuada, entre otros objetivos. Como afirma la ONU, permitir el acceso a las tecnologías será un elemento fundamental y, especialmente, cuando se trate de minorías, grupos vulnerables o que no estén suficientemente representados **(22)**.

Al mismo tiempo, es indispensable abordar el concepto de “tecnología social”. Se llama “sociedad de la tecnología social” a las nuevas formas sociales de valorar y aplicar el conocimiento, definida como el “desarrollo del saber aplicado por y

para cada individuo, en una sociedad organizada para aplicar intensivamente la ciencia y la tecnología en la resolución de problemas sociales” **(23)**. Esta noción está asociada a *tres fenómenos* en términos de retos, desafíos y oportunidades. *Por un lado*, es importante comprender los factores que determinan que las personas y comunidades puedan acceder y aprovechar determinadas tecnologías. *Por otro*, hay que considerar la resistencia de las comunidades a adoptar enfoques nuevos o innovadores. Aquí es importante establecer políticas públicas tendientes a la participación social y comunitaria. *Por último*, para que las tecnologías funcionen, tienen que estar adaptadas al contexto y a la cultura del lugar. A este fenómeno se lo llama “preparación tecnológica” **(24)**. Todos estos conceptos, en gran medida, dan cuenta de uno de los mayores desafíos de un país amplio, diverso, vasto y federal: reducir el desarrollo asimétrico de la digitalización y comprender la diversidad de factores que intervienen para que las personas y las comunidades se adapten a determinadas tecnologías. Por ello, ciertas innovaciones tecnológicas deben adaptarse a los contextos sociales, a partir de priorizar las zonas desaventajadas y en las personas en situación de vulnerabilidad. En síntesis, los tres fenómenos que hemos descrito, presuponen tres grandes desafíos para la Administración Pública: reducir la brecha digital, promover la *alfabetización digital* **(25)** y garantizar la asistencia digital a las personas en condición de *vulnerabilidad digital* **(26)**.

Tercero. La óptima administración es a la buena administración (concepto que debiera ser abandonado) lo que la tutela judicial efectiva es

rechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a un recurso “efectivo” ante los tribunales nacionales competentes. En consonancia, el art. 6º de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (aprobada por ley 17.722) habla de “recursos efectivos”. Asimismo, el art. 11, apart. 1º del Pacto internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que los Estados Partes: “...tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho”, aludiendo al derecho a un nivel de vida adecuado que incluye alimentación, vestido y vivienda “adecuados”.

(12) Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*, p. 4.

(13) Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Estudio de las Naciones Unidas sobre el Gobierno Electrónico, 2012, *Gobierno electrónico para el pueblo*, p. 65.

(14) Véase CASSAGNE, Juan Carlos, “Los grandes principios del derecho público”, Ed. La Ley, Buenos Aires, 2015.

(15) Véase especialmente, CIDH. Informe Anual 2013. *Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. Capítulo IV (‘Libertad de Expresión e Internet’). OEA/Ser.L/V/II.149. Doc. 50. 31 de diciembre de 2013. Párr. 15.

(16) Véase, considerando 30 del decreto 733/2018.

(17) Sobre estas cuestiones ampliar en: BALANDIER, Georges, “El desorden”, Ed. Gedisa, Buenos Aires, 2012, ps. 159-160 y LUHMANN, Niklas, “La sociedad de la sociedad”, Ed. Herder, Buenos Aires, 2007, p. 909.

(18) Esto no quiere decir que muchas oficinas tengan que desaparecer. El enfoque que aquí se propone no es binario, sino que se plantea una complementariedad anclada en la simplificación y en la facilitación; ambos postulados que se derivan de los nuevos principios cardinales que rigen a las organizaciones públicas: optimización y maximización. Ampliar en CORVALÁN, Juan Gustavo, “Hacia una Administración Digital”, *Temas de Derecho Administrativo*, Erreius, Buenos Aires, 2017, ps. 621 y ss.

(19) Sobre todas estas cuestiones, véase CORVALÁN, Juan Gustavo, ob. cit.

(20) P. ej., la Corte Constitucional de Costa Rica considera que se viola este derecho si se suprime la página *web* como mecanismo para que los administrados gestionen las citas y los trámites para la acreditación como conductores y la obtención de la licencia de conducir. Según la Corte, “... es una decisión regresiva y lesiva del derecho fundamental de los administrados a relacionarse electrónicamente con los poderes públicos. En efecto, si ya se había puesto a disposición de los usuarios el referido mecanismo y, con posterioridad, se dejó sin efecto, implica una decisión regresiva, máxime, que limita sensiblemente los mecanismos por los cuales los usuarios pueden contactarse con

la Administración. Por ende, se impone la estimatoria de este extremo del recurso a efecto de ordenarles a las autoridades del Consejo de Seguridad Vial que mantengan el mecanismo ya indicado como una forma de garantizar la tutela del derecho reconocido en esta resolución” (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, “Javier Gerardo Martínez Burgos”, 06/06/2014, consid. VI, disponible en http://jurisprudencia.poder-judicial.go.cr/SCJ/PJ/busqueda/jurisprudencia/jur_Documento.aspx?param1=Ficha_Sentencia¶m2=1&nValor1=1&nValor2=647532&tem1=¶m7=&strTipM=T&IResultado=2 [consultado 04/07/2017]).

(21) En *Hábitat III* se concluyó —entre otros aspectos— que el acceso a múltiples soluciones inteligentes de las TIC y a tecnología poco contaminante es un entorno propicio para un crecimiento económico integrador y para promover ciudades prósperas e innovadoras. Punto 7.

(22) Véase ONU, Consejo Económico Social, resolución E/HLPF/2016/6, punto II.

(23) GOÑI ZABALA, Juan José, “La tecnología”, Ed. Díaz de Santo, Madrid, 2012, p. 342.

(24) Según la ONU, las tecnologías sociales son fundamentales para cambiar las mentalidades, las actitudes y las conductas. Véase ONU, Consejo Económico Social, resolución E/HLPF/2016/6, punto II, 13 a 15.

(25) La CIDH ha destacado que “Los beneficios de los medios tecnológicos en el ejercicio de los derechos humanos pueden materializarse en la medida que las personas tengan acceso a Internet. Y este acceso a Internet no se satisface únicamente con una conexión a ella, es necesario que las personas cuenten con la calidad, la información y los conocimientos técnicos necesarios para poder utilizar esta herramienta y sacarle el mayor provecho. La “alfabetización digital” (...) tiene por objetivo el desarrollo de habilidades y conocimiento que les permitan “utilizar la tecnología de manera efectiva, desarrollando nuevas oportunidades sociales y económicas en el marco de su sociedad”. Las diferencias en las capacidades para usar y crear información y tecnologías de la comunicación constituyen una brecha en el conocimiento que perpetúa la desigualdad (...)”, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.17/17 15 de marzo 2017 Original: (Español) *Estándares para una Internet Libre, Abierta e Incluyente*. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, párrs. 41 a 43. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/INTERNET_2016_ESP.pdf.

(26) Sobre el punto, la CIDH ha elaborado una serie de estándares con el objetivo de asistir a los Estados miembros y actores relevantes en sus esfuerzos para incorporar un enfoque de derechos humanos, en el diseño, desarrollo e implementación de las políticas que afectan Internet. En este sentido, se ha destacado que “a pesar del compromiso asumido por los Estados de la región para cerrar la brecha digital y

al acceso a la justicia. Una óptima Administración(27) necesariamente debe incluir el *tsunami* vinculado a las TIC más modernas. No es sólo un cambio de nombre o una mera actualización de conceptos, sino que se trata de repensar una organización que será atravesada por las innovaciones más disruptivas que ha creado el ser humano en toda su historia.

Y aquí aparecen tres grandes supraprincipios esenciales que vinculan las TIC con el derecho administrativo del siglo XXI: optimizar, simplificar y maximizar (28). Sobre estos grandes principios se deben incorporar nuevos postulados y categorías innovadoras de importancia clave en la era digital y de la inteligencia artificial. Entre otros, nos referimos a los principios específicos que surgen de diversas normas emitidas en los últimos 10 años. Algunos de ellos son: accesibilidad digital, seguridad digital, alfabetización digital, inclusión digital, integridad del servicio, asequibilidad, consistencia interna, personalización del usuario, conservación, trazabilidad, interoperabilidad, perdurabilidad, robustez, escalabilidad, usabilidad, sustentabilidad tecnológica, neutralidad en la *web* y adecuación tecnológica(29).

En un ejemplo, con la aparición de la *vía administrativa electrónica o digital* es indispensable asegurar los siguientes principios(30) en el tratamiento de la información y de los datos: integridad, inalterabilidad, perdurabilidad, conservación y resguardo(31). En definitiva, si tenemos en cuenta las últimas reformas administrativas a nivel nacional, una óptima Administración digital e inteligente debe: 1) promover y desarrollar la modernización e innovación(32); 2) la mejora continua y una actualización permanente; 3) la sistematización, estandarización(33), armonización(34), agilización(35) —enfocada en la reducción de plazos(36)— y simplificación.

III. Dec. 733/2018. Sector Público Nacional: la era de la inteligencia artificial

El 8 de agosto se suscribió la “partida de defunción” de la “burocracia estatal impresa”

que acompañó a las organizaciones por varios siglos. A través del dec. 733/2018 se ha dispuesto la completa digitalización del sector público nacional que comenzó a instrumentarse a partir de diversas normas dictadas en los últimos años(37).

A través del decreto finalmente se “baja a tierra” consecuencias específicas que ponen como “sol” del sistema al ciudadano de cara a las organizaciones públicas. Esta norma, en esencia, trae algunas novedades relevantes que podrían impactar significativamente en el ámbito de la dinámica administrativa (procedimiento y organización). Como adelanto, podemos decir que este decreto continúa el camino de las buenas prácticas en materia de simplificación (dec. 891/2017) y concreta varias cuestiones que se plasmaron en las modificaciones al *Reglamento de procedimientos administrativos* (dec. 894/2017). Simplificar, facilitar, segmentar, agilizar y automatizar podrían ser las palabras y los conceptos clave que titulan esta norma.

Básicamente, las novedades pueden agruparse en *cinco grandes aspectos* que son un avance en torno a la mejora de la relación ciudadano-sector público nacional: 1) se ordena establecer por norma “tiempos máximos” para resolver trámites administrativos; 2) se ordena crear normativamente “circuitos de trabajo” y fijar 90 días para establecer “la nómina de sus trámites de mayor demanda”, a fin de su tramitación electrónica como “flujos de trabajo cerrados”; 3) la Administración sólo podrá solicitar una vez la documentación al administrado y se instituye la validez de las notificaciones electrónicas a los usuarios que posean clave activa para cuestiones administrativas; 4) se establece *una suerte* de “silencio positivo digital” vinculado a la información que ya obra en algún organismo de la Administración. Esto significa que si un organismo solicita a otro información, aunque éste no conteste, se permitirá continuar con el trámite iniciado por el ciudadano; 5) se instituye un plazo de 30 días para ampliar el uso de la plataforma de Trámites a Distancia (TAD) para

las empresas controladas por entes reguladores de servicios públicos y por entes que intervienen en la conformación y control de personas jurídicas (p. ej., BCRA, IGJ, AFIP, etc.).

Ahora bien, la digitalización que consolida este decreto (paradigma 3.0) viene acompañada por otra cuestión inédita desde el punto de vista de las nuevas tecnologías: dar el puntapié inicial hacia una *Administración Pública 4.0* que consiste en automatizar la “burocracia digital” para abrir camino hacia un nuevo paradigma: una “burocracia inteligente” basada en sistemas de inteligencia artificial.

Veamos, con mayor profundidad cómo este dec. 733/2018 incorpora obligaciones concretas de alto impacto para el sector público nacional(38) y para la ciudadanía.

Primero. Digitalización integral. Se establece la obligatoriedad en la Administración Pública centralizada y descentralizada de gestionar la *totalidad* de los datos y la información (documentos, comunicaciones, expedientes, actuaciones, legajos, notificaciones, actos administrativos) en el sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) a partir del 15 de agosto de 2018 (art. 1º)(39). Para el caso de las empresas y sociedades del Estado, con participación estatal mayoritaria o los fondos fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes del Estado Nacional, la obligación es a partir del 1 de enero de 2019. En ambos casos la obligación cede frente a excepciones que establezcan normas especiales.

En este sentido se dan pasos concretos hacia la digitalización integral y el trámite remoto de todos los expedientes administrativos, especialmente aquellos vinculados con la prestación de servicios públicos o con procedimientos de control vinculados a la conformación y actividades de las personas jurídicas, con el objetivo de dotar de mayor transparencia y eficiencia a las relaciones Administración-entes reguladores u organismos de control y empresas de servicios

públicos-usuarios. Esta previsión elimina la posibilidad de opción para quienes presten servicios públicos y/o para todas las personas jurídicas que estén bajo la órbita de control de los organismos enunciados en el decreto(40). Así los obliga a utilizar la Plataforma Electrónica de Trámites a Distancia (TAD) o mediante la Plataforma de Autenticación Electrónica Central (PAEC)(41), y dispone que sean válidas todas las notificaciones electrónicas realizadas mediante el módulo de comunicaciones oficiales del sistema GDE a los usuarios que posean clave activa del mismo.

Segundo. Tiempo máximo de resolución. Textualmente establece el decreto: “Todos los trámites en relación con el ciudadano del Sector Público Nacional deben contar con una norma que regule sus circuitos de trabajo y fije su tiempo máximo de resolución (...) Dichos procedimientos administrativos deben ser diseñados desde la perspectiva del ciudadano, simplificando y agilizando su tramitación”. Este artículo da mayor contenido a los mandatos de optimización que se establecieron a partir de los decs. 434/2016 y 894/2017. En estas últimas normas se destacó la necesidad de incorporar las TIC para simplificar los procedimientos y trámites y, a su vez, se previó que las aplicaciones y sistemas de información utilizados para la instrucción de los procedimientos debían garantizar el control de los tiempos y plazos. P. ej., el dec. 434/2016 establece que “...resulta necesario aumentar la calidad de los servicios provistos por el Estado incorporando Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, simplificando procedimientos, propiciando reingenierías de procesos y ofreciendo al ciudadano la posibilidad de mejorar el acceso por medios electrónicos a información personalizada, coherente e integral” (Anexo del dec. 434/2016, presentación 2º párrafo). También se afirma la necesidad de “...impulsar la reingeniería de trámites y procesos administrativos, en función de los recursos tecnológicos utilizados, con el fin de simplificar los trámites”(42). También a través del dec. 894/2017 se afirma que “...las aplicacio-

{ NOTAS }

los esfuerzos realizados en torno a ello, en las Américas un tercio de la población aún se encuentra sin conexión a Internet. La falta de acceso a Internet incrementa la vulnerabilidad y profundiza la desigualdad, perpetuando la exclusión de muchos. (...) “...el acceso a internet es particularmente importante para las personas en situación de vulnerabilidad incluyendo los más pobres. Sin acceso a Internet las personas en situación de pobreza extrema corren el riesgo de quedar marginados, perpetuando la exclusión y la vulnerabilidad (...) El acceso a Internet es fundamental para garantizar el pleno ejercicio de estos derechos y los Estados deben adoptar medidas acorde tendiente a garantizar dicho acceso en condiciones de igualdad. La Declaración de Ginebra en este punto contempla que “en las zonas desfavorecidas, el establecimiento de puntos de acceso público a las TIC en lugares como oficinas de correos, escuelas, bibliotecas y archivos, puede ser el medio eficaz de garantizar el acceso universal a la infraestructura y los servicios de la Sociedad de la Información”, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.17/17, 15 de marzo 2017 Original: (Español) *Estándares para una Internet Libre, Abierta e Incluyente*. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, párrs. 33 y 64. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/INTER-NET_2016_ESP.pdf.

(27) Optimizar implica considerar el conjunto de los diferentes criterios, evaluar el peso relativo de los puntos individuales ponderándolos, para buscar después la mejor situación no en el sentido atómico, sino integral. Véase, HÖFFE, Otfried, “El proyecto político de la modernidad”, Ed. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2008. (Traducción de Peter Storandt Diller).

(28) Maximizar, a su vez, se relaciona con la concreción o búsqueda de la obtención del mayor grado posible de “algo” en concreto. HÖFFE, Otfried, “El proyecto político de la modernidad”, Ed. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2008, p. 323. En los pactos internacionales podemos encontrar la referencia expresa al principio de maximización. P. ej., el art. 12 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que los Estados reconocen el derecho de toda persona al disfrute “del más alto nivel posible” de su salud física y mental. En consonancia, el art. 6º, apartado 2 de la Convención

sobre los Derechos del Niño establece que: “Los Estados Partes garantizarán en la “*máxima medida posible*” la supervivencia y el desarrollo del niño”. En similar sentido, el art. 18, apart. 1º dispone que “Los Estados Partes pondrán *el máximo empeño* en garantizar el reconocimiento del principio de que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño”. En concordancia, el art. 24, apart. 1º dispone que: “Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del “*más alto nivel posible*” de salud y a servicios”. El apart. 2º del precitado artículo establece que los Estados asegurarán “la *plena aplicación*” de este derecho.

(29) Ampliar en Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*.

(30) En el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, véase art. 6.3º Anexo A (e) de la ley 3304 (Texto Consolidado por ley 5666); art. 12 (e), art. 31B Anexo (i) y art. 36D (i) de la ley nacional 25.506; consid. 6º (i) del dec. 518/2013; consid. 6º (e) y art. 1º (i) del dec. 398/2013; art. 8ºC (e) y art. 13D (e) del dec. 1181/2008 y su modificación dec. 124/2014; consid. 3º (e) de la res. 17-GCABA-MJGGC/2009; consid. 3º (e) de la res. 130-SECLyT/2014; art. 2ºG (i), art. 3º (e) y art. 8º (i) del dec. 2007/2003; consid. 3º (e) de la res. 118-SECLyT/2016; consid. 4º (e) de la res. 17-SECLyT/2011; consid. 3º (e) de la res. 191-SECLyT/2014; consid. 5º (e), consid. 6º (e), consid. 14 (e), consid. 15 (i), art. 3º Anexo (i) y art. 4º Anexo (i) de la disposición 16-MGESYA/2016; consid. 3º (e) del dec. 567/2012; consid. 3º (e) de la res. 317-SECLyT/2013; consid. 4º (e) y consid. 5º (e) del dec. 155/2015; consid. 4º (e) y consid. 5º (e) de la resolución conjunta 4-MGOBGC-MMGC-SECLyT/2015; consid. 6º (e) y consid. 20 (e) del dec. 696/2010; consid. 6º (e) del dec. 287/2010; consid. 6º (e) del dec. 6/2011; consid. 6º (e) del dec. 765/2010; consid. 3º (e) del dec. 350/2014; consid. 3º (e) de la res. 16-SECLyT/2016.

(31) En el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, véase res. 118-SECLyT/2016, consid. 3º y res. 191-SECLyT/2014 y art. 6.3 Anexo a de la ley 3304 (Texto Consolidado por ley 5666).

(32) Entre otras, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, véase art. 1º de la ley 3304 (Texto Consolidado por

ley 5666); consid. 1º y 10 de la res. 130-SECLyT/2014; consid. 3º del dec. 935/2008; dec. 398/2013, consid. 3º y 15; consid. 1º de la res. 118-SECLyT/2016; consid. 1º, 4º, 8º, y 10 del dec. 105/2013; consid. 10 y 13 de la res. 12-GCABA-SECLyT/2011 (procedimiento para la contratación bajo modalidad de subasta inversa electrónica); consid. 5º, 22, 23 y 24 del dec. 567/2012; consid. 1º y 21 del dec. 155/2015; consid. 1º, 8º y 27 de la resolución conjunta 3-MMGC-SECLyT/2014; consid. 15, 16 y 17 del dec. 350/2014, entre tantos otros.

(33) Desde un punto de vista normativo, estos principios se relacionan con la acción y efecto de organizar información acorde a algún sistema; es decir, ajustar varias cosas semejantes a un procedimiento o norma común. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, véase art. 4.1º Anexo A (e) y art. 7.2º Anexo A (i) de la ley 3304 (Texto Consolidado por ley 5666); dec. 105/2013, consid. 14 (e); dec. 567/2012, consid. 29 (e); dec. 287/2010, consid. 18 (e); dec. 224/2013, consid. 10 (e); resolución conjunta 1-MMGGC-MJGGC-MHGGC-SECLyT (aprueba procedimiento administrativos electrónico del módulo LOyS), consid. 7º (e); dec. 350/2014, consid. 22 (e).

(34) A partir de este principio, se busca poner en concordia, evitar discordancias y contradicciones dentro de sistemas o conceptos que deben concurrir al mismo fin, y que se encuentra previsto expresamente en el art. 7.2º anexo a (e) de la Ley de Plan de Modernización de la Administración Pública de la CABA (ley 3304, Texto Consolidado por ley 5666).

(35) En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, este principio se encuentra presente en las siguientes normas: Art. 4.4º Anexo A, art. 6.2º Anexo A del Plan de Modernización de la Administración Pública. Ley 3304 (Texto Consolidado por ley 5666); dec. 518/2013 (Firma digital), consid. 4º; dec. 398/2013 (Firma digital), consid. 5º; dec. 1181/2008, consid- 3º y su modificación dec. 124/2014; dec. 1181/2008, consid. 3º y su modificación dec. 124/2014; res. 575-SECLyT/2014, consid. 4º; res. 130-SECLyT/2014, consid. 2º; dec. 2007/03, consid. 8º; res. 118-SECLyT/2016, consid. 12, entre otros.

(36) En la CABA, ver, entre otros, el art. 6.3º Anexo A Plan de Modernización de la Administración Pública. Ley 3304 (Texto Consolidado por ley 5666); dec. 494/2011

Notificaciones Electrónicas, consid. 11; dec. 398/2013, consid. 6º.

(37) Hablamos de documentos electrónicos, expedientes electrónicos, sede electrónica, notificación electrónica, vista electrónica, firma digital, perfil digital de ciudadano, plataforma electrónica de trámites a distancia (TAD), etc., etc. Véase: Leyes 25.506; 26.994; 27.446; decs. 434/2016; 561/2016; 1030/2016; 1063/2016; 1131/2016; 1265/2016; 1273/2016; 1306/2016; 1336/2016; 336/2017; 480/2017; 891/2017; 894/2017; 29/2018; 168/2018; 174/2018; resoluciones 12/2017 y 19/2017 de la Secretaría de Modernización Administrativa del Ministerio de Modernización y la disposición ONC 65/2016.

(38) El art. 10 del dec. 733/2018 invita al Poder Legislativo Nacional, al Poder Judicial de la Nación, a los poderes Ejecutivos, Legislativos y Judiciales de las Provincias, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como a entes públicos no estatales y entidades de bi o plurinacionales de las que la Nación o dichos gobiernos sean parte, a impulsar acciones similares que permitan la tramitación digital completa, remota, simple, automática e instantánea de todos los trámites que se realicen en la República Argentina.

(39) Con anterioridad, a través de distintos decretos y resoluciones, y en particular mediante el dec. 561/2016 del 06/04/2016 se estableció que se debía utilizar el Sistema de Gestión Documental Electrónica - GDE como único medio de creación, registro, tramitación, comunicación, firma y archivo de todos los documentos y expedientes inherentes a la gestión administrativa.

(40) El art. 9º se refiere con carácter enunciativo a: “Inspección General de Justicia, la Comisión Nacional de Valores, el Banco Central de la República Argentina, la Superintendencia de Seguros de la Nación, la Administración Federal de Ingresos Públicos - AFIP, la Administración Nacional de la Seguridad Social - ANSeS, los entes reguladores de servicios públicos y los que intervienen en la conformación y control de personas jurídicas...”.

(41) Véase arts. 17, inc. c); art. 19 y 41, inc. h) de acuerdo a las modificaciones introducidas en el Reglamento de Procedimientos Administrativos mediante el dec. 894/2017.

(42) Véase, Eje 1º. “Plan de Tecnología y Gobierno Digital”, punto 3º “Implementación de trámites a distancia y

nes y sistemas de información utilizados para la instrucción de los procedimientos, deberán garantizar el control de los tiempos y plazos, la identificación de los órganos responsables y la tramitación ordenada de los expedientes, así como facilitar la simplificación y la publicidad de los procedimientos” (43).

Ahora bien, estas normas no establecían obligaciones específicas en torno a los titulares de los órganos o entes administrativos. Con este nuevo decreto en el art. 5º se establece el plazo de noventa [90] días —a partir de la publicación— para que todos los órganos y entes de la Administración centralizada y descentralizada informen al Ministerio de Modernización “...la nómina de los trámites de mayor demanda de sus entidades (...) a fin de su tramitación electrónica como flujos de trabajo cerrados”. Entendemos que este texto contribuye positivamente para reducir la morosidad administrativa en la toma de decisiones y en el avance de los procedimientos, aun cuando no prevé una sanción para el caso de incumplimiento de los plazos previstos.

Tercero. Primeros pasos para la automatización y la aplicación de inteligencia artificial en la Administración Pública Nacional. La norma en comentario es inédita, en cuanto hace referencia expresamente a la posible aplicación de inteligencia artificial en el sector público para acelerar la burocracia estatal. En sus fundamentos se impulsa la preparación de condiciones tecnológicas necesarias y adecuadas para la implementación de “...motores de reglas e inteligencia artificial con el objeto de automatizar la mayor cantidad posible de decisiones” (44). Aunque suene futurista o improbable, en diversos trabajos hemos destacado el papel que puede desempeñar la inteligencia artificial para transformar la burocracia estatal (45). Además, si evaluamos el impacto que ha producido *Prometea* en el exterior y en Argentina (46), podemos evidenciar que la aplicación de un sistema de inteligencia artificial es viable. Todos estos aspectos los abordaremos en detalle en los próximos apartados.

Cuarto. Silencio positivo digital. En los considerandos del decreto se afirma que para aliviar de cargas al ciudadano, se debe evitar que el ciudadano tenga que aportar información ya obrante en la Administración (47). En concreto, en aquellos casos en que para la sustanciación de un procedimiento administrativo sea necesaria la presentación de alguna información del administrado que deba ser emitida por otra entidad o jurisdicción, la Administración realizará la solicitud directamente al organismo responsable de su producción y certificación, pues *no tendría sentido preguntarle al particular lo que el Estado ya sabe* (48).

Esta obligación presupone que los organismos deben digitalizar toda documentación aportada por el ciudadano (art. 3º). Por eso se obliga a las dependencias del Sector Público Nacional a instrumentar todos los documentos, comunicaciones, expedientes, actuaciones, legajos, comunicaciones en el Sistema de Ges-

tión Documental Electrónica (GDE) (art. 1º). Luego, gracias a la interoperabilidad, es posible intercambiar de forma directa entre organismos, documentación y datos, para “...lograr la interconexión y operación simultánea, permitir la consulta automática entre bases de datos informáticas” (49) y así suprimir “toda barrera innecesaria basada en estructuras organizacionales” (50).

Esta previsión se complementa con el silencio positivo digital en favor del ciudadano regulado en el art. 4º del mismo texto. Así, frente a una petición iniciada por un particular para la cual se requiera información que ya obre en la propia Administración, “el silencio del organismo que dispone de la información, no obstará a la continuación del trámite”. Podríamos decir que a partir de esta regulación se configura un silencio en sentido positivo, *al menos en lo que hace al carácter instrumental de la petición planteada por el ciudadano*. De ese modo, la normativa en comentario tiende a eliminar obstáculos burocráticos, dilaciones injustificadas y procura agilizar los trámites de los expedientes.

IV. Inteligencia artificial al servicio de la Administración pública

A los distintos aspectos que hemos tratado en los puntos anteriores se agrega un novedoso y último punto que es, sin dudas, el más disruptivo de todos. Coincidimos plenamente con la postura del Parlamento Europeo, respecto a que la humanidad se encuentra a las puertas de una era en la que los *robots, bots, androides* y otras formas de inteligencia artificial, cada vez más sofisticadas, parecen ser el motor que desencadenará una nueva revolución industrial que probablemente afecte a todos los estratos de la sociedad (51).

Frente a este escenario, podemos intentar responder dos interrogantes: ¿qué es la inteligencia artificial? (52) y ¿cómo es posible que se implemente en el sector público?

A partir de la inteligencia humana se han desarrollado múltiples y diversas innovaciones tecnológicas. La que aquí nos ocupa tiene que ver con el procesamiento de la información para resolver problemas y tomar decisiones a partir de los llamados *algoritmos inteligentes*. La inteligencia artificial se sustenta en algoritmos inteligentes o en algoritmos de aprendizaje que, entre muchos otros fines, se utilizan para identificar tendencias económicas o recomendaciones personalizadas (53). Un *algoritmo* puede ser definido como un conjunto preciso de instrucciones o reglas, o como una serie metódica de pasos que pueden utilizarse para hacer cálculos, resolver problemas y tomar decisiones (54).

Los sistemas de inteligencia artificial utilizan ordenadores, algoritmos y diversas técnicas para procesar la información y resolver problemas o tomar decisiones que antes sólo podían ser realizadas por nuestros cerebros. A fin de cuentas, así como el cerebro extrae, selecciona, recorta y organiza la información disponible para tomar decisiones, la intelligen-

cia artificial hace lo mismo, pero con otros métodos y a otra velocidad (55).

Pero aquí es importante aclarar dos cuestiones que intuitivamente se suelen pensar cuando se analiza hasta qué punto los robots o las computadoras pueden ser “inteligentes”. En primer lugar se le quita mérito a la inteligencia artificial, porque se sostiene que resulta imposible reproducir el cerebro humano en máquinas, dada su complejidad y la ausencia de datos fiables que permitan determinar a ciencia cierta su funcionamiento integral. Si bien esto último es correcto, lo cierto es que esta objeción soslaya el hecho de que la inteligencia artificial no tiene que parecerse al cerebro humano para realizar exitosamente ciertas actividades que sólo podían atribuirse a la inteligencia humana. Además, es importante tener en cuenta que el desarrollo de la inteligencia artificial no consiste —al menos exclusivamente— en imitar o copiar el cerebro humano. La inteligencia artificial utiliza diversos métodos para procesar la información y resolver problemas o tomar decisiones, del mismo modo en que los ingenieros en aviación no imitaron o copiaron el método y/o las técnicas de aprendizaje de los pájaros para construir los aviones modernos.

En segundo lugar, muchos avances tecnológicos en donde está presente la inteligencia artificial se naturalizan. Si una máquina inteligente comienza a realizar determinadas actividades en las que iguala o mejora la capacidad de procesamiento de información de un cerebro humano, muchas veces se suele afirmar que eso es una cuestión de computación y que no es una verdadera “inteligencia”. Si el asistente de voz del *iPhone*, *Siri* de *Apple*, nos da respuestas inteligentes, solemos pensar que no es “tan” inteligente porque falla a menudo; o bien porque no es capaz de reconocer lo que expresamos, más allá de que en otros casos brinde respuestas eficientes en menos de un segundo. Lo importante aquí es comprender que, así como el cerebro extrae, selecciona, recorta y organiza la información disponible para tomar decisiones, la inteligencia artificial hace lo mismo, con otros métodos y a otra velocidad.

En definitiva, así como existen diversos tipos de inteligencia humana, también hay varias clases de sistemas de inteligencia artificial, que además utilizan múltiples técnicas. Hay algunos que son trazables y otros que no (como las redes neuronales artificiales). Para simplificar, se llama *automatización* a los sistemas de inteligencia artificial menos sofisticados o menos complejos, desde el punto de vista de la programación. P. ej., cuando entrenamos un sistema para que cuente plazos procesales. Otros sistemas más complejos utilizan aprendizaje automático para detectar patrones relevantes y, sobre esa base, tomar una decisión o elaborar una predicción. Y, por último, están los sistemas de IA más sofisticados que usan redes neuronales y pueden autoaprender, incluso, sin supervisión humana.

Más allá de estas disquisiciones teóricas que tratamos en otro estudio más profundo, cuando

solemos aproximarnos a la inteligencia artificial, lo hacemos a partir de un temor generalizado sobre si los robots nos desemplearán; o bien, como el desarrollo informático que se usa para manejar el *Big Data* y optimizar múltiples actividades. Si bien esto último es acertado, *los últimos estudios de la ONU han trabajado una conexión que consideramos esencial: la innovación e inteligencia artificial como factor crucial para el desarrollo sostenible y para el bienestar* (56). Y la lógica de esta vinculación en el sector público se relaciona con dos grandes aspectos. Por un lado, la capacidad de esta TIC para “reducir muchos obstáculos tradicionales, especialmente el tiempo y la distancia” (57). Por otro, que la propia ONU reconoce uno de los aspectos luminosos de la IA cuando afirma que “...las máquinas pueden realizar el trabajo rutinario y previsible, con lo que las personas pueden dedicarse a labores más creativas y productivas” (58).

Ahora bien, la transformación de la burocracia estatal clásica, en una burocracia inteligente en gran medida requiere automatización y ciertas capas de innovación que se articulen en conjunto. Por ejemplo, *Prometea* utiliza un sistema de IA para reconocer lenguaje natural y así poder generar una interfaz amigable con el usuario. Luego trabaja con un sistema de pantalla única e integrada, para combinar automatización de diversas tareas, asistencia digital para obtener información relevante y, por último, elabora documentos de forma íntegra, que también pueden ser producto de una predicción (59). De esa forma diversas tareas burocráticas pueden ser absorbidas por este sistema, para que las personas humanas puedan dedicarse a tareas más complejas.

Esta aplicación de inteligencia artificial en la Fiscalía de la CABA ya ha dado sus primeros pasos para ser aplicada a procedimientos transversales a todo el sector público, y que representan una porción significativa de la actividad administrativa en las organizaciones: las contrataciones públicas. A partir del trabajo que estamos realizando en el marco del incipiente *Laboratorio de Innovación e Inteligencia artificial* de la Universidad de Buenos Aires junto al Ministerio Público Fiscal, hemos entrenado a *Prometea* para generar un pliego de condiciones generales, crear un pliego de condiciones particulares en la adquisición de bienes (p. ej., computadoras), y confeccionar íntegramente un proyecto de acto administrativo de aprobación de pliegos y de llamado a selección del co-contratante.

Para que se tenga una dimensión de lo que puede hacer *Prometea* en números, veamos el trabajo que requiere llevar adelante un proceso de contratación de bienes y servicios en la CABA (nos referimos a un procedimiento que está completamente digitalizado). La redacción de pliegos, la creación del acto administrativo y la búsqueda de precios sobre un tipo de contratación simple como “accesorios para computadoras” implican como mínimo 10 días de trabajo, 670 clics, la apertura de 60 ventanas y copiar y pegar múltiples datos (60). Con *Prometea* todo eso se realiza en 4 minutos,

{ NOTAS }

servicios digitales”, apart. 7º.

(43) Véase art. 46, párr. 3º del texto ordenado del Reglamento de Procedimientos Administrativos.

(44) Véase consid. 27 *in fine*.

(45) Ampliar en: CORVALÁN, Juan Gustavo, “La primera inteligencia artificial predictiva al servicio de la Justicia: *Prometea*”, LA LEY, 29/09/2017; CORVALÁN, Juan Gustavo, “Administración Pública digital e inteligente: transformaciones en la era de la inteligencia artificial”, *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, vol. 8, nro. 2, Curitiba, mayo/ago. 2017, ps. 26-66, doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v8i2.19321.

(46) *Prometea* ha sido presentada en múltiples instituciones y organismos nacionales e internacionales. Dentro de ellos, se destacan las visitas efectuadas ante Naciones Unidas (sede Viena), el Consejo de Estado Francés, la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, la Fiscalía General de la Ciudad de São Paulo y el Tribunal Administrativo de Lombardía. También fue presentada en distintas universidades del mundo, dentro de las que se encuentran la Universidad de Oxford, la Sorbonne, París I, la Universidad de Nanterre, la Universidad de Buenos Aires, la Universidad de Milán y la Universidad de Bolonia.

(47) Consid. 17 del dec. 733/2018.

(48) Así lo expresa literalmente la norma en el consid. 19.

(49) Consid. 17.

(50) Consid. 19.

(51) Resolución del Parlamento Europeo, del 16/02/2017, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre normas de Derecho civil sobre robótica (2015/2103 (INL)), Introducción, puntos A y B. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0051+0+DOC+XML+V0//ES>,

[consultado 20/06/2017].

(52) Sobre diversas cuestiones vinculadas a la inteligencia artificial, véase CORVALÁN, Juan Gustavo, “La primera inteligencia artificial predictiva al servicio de la justicia: *Prometea*”, Ed. La Ley, disponible en línea: <http://thomsonreuterslatam.com/2017/10/la-primera-inteligencia-artificial-predictiva-al-servicio-de-la-justicia-prometea/>.

(53) Ampliar en DOMINGOS, Pedro, “The master algorithm: how the quest for the ultimate learning machine will remake our world”, Basic Books, New York, 2015, ps. 1 y ss.; HARARI, Yuval N., “Homo Deus”, Debate, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2016, ps. 99-107; PALMA MÉNDEZ, José - MARÍN MORALES, Roque, “Inteligencia artificial”, Ed. McGraw-Hill, Madrid, 2011, p. 683.

(54) BENÍTEZ, Raúl - ESCUDERO, Gerard - KANAAN, Samir - MASIP RODÓ, David, “Inteligencia artificial avanzada”, Ed. UOC, Barcelona, 2013, p. 14.

(55) Ampliar en BOSTROM, Nick, “Superinteligencia”,

Ed. Tell, España, 2016, 2ª ed., p. 29.

(56) Véase, res. 72/257 de la Asamblea General de Naciones Unidas “Ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo” A/72/257 (31/07/2017), consid. 10.

(57) Véase, res. 2016/6 del Consejo Económico y Social “Foro de múltiples interesados sobre la ciencia, la tecnología y la innovación en pro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: resumen de los Copresidentes” E/HLPF/2016/6 (24/06/2016), consid. 12.

(58) Véase, res. 72/257 de la Asamblea General de Naciones Unidas “Ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo” A/72/257 (31/07/2017), consid. 19.

(59) CORVALÁN, Juan Gustavo, “La primera inteligencia artificial predictiva al servicio de la Justicia: *Prometea*”, op. cit.

(60) Fuente: Ministerio de Justicia y Seguridad del Gobierno de la Ciudad, Dirección General de Compras, a cargo de Natalia Tanno.

en una sola pantalla, a través de preguntas y respuestas mediante comando de voz (*chat* conversacional). La diferencia, en términos de aceleración, eficiencia y costos es monumental. Por eso, estos sistemas de IA tienen el potencial de modificar radicalmente la burocracia estatal. Y mucho más aún, cuando se trata de tareas simples, rutinarias y repetitivas dentro de la Administración pública; es decir, aquellas que representen un mayor grado de automatización **(61)**.

Ahora bien, el dec. 773/2018 es la primera norma en Argentina que reconoce el rol central que ocuparán los sistemas de IA en la optimización de la Administración Pública. En concreto, el plazo de 90 días para informar los trámites de mayor demanda y los flujos de trabajo cerrado se orientan a “...diseñar inteligentemente un circuito de trabajo secuencial cerrado y uniforme para coordinar la acción administrativa entre los agentes públicos entre sí y de estos con los administrados, mediante la utilización de motores de reglas e inteligencia artificial para automatizar la mayor cantidad posible de decisiones”.

Si combinamos sistemas de inteligencia artificial con los sistemas de gestión digital que están en las organizaciones, se puede volver exponencial la productividad para realizar los múltiples documentos que sustentan vistas, pases, citaciones, resoluciones, actas, etc. **(62)**. Para ejemplificar esta situación, basta con resumir los resultados de la prueba piloto de utilización de *Prometea* en el fuero Penal Contravencional y de Faltas de la Ciudad para los casos de conducir un vehículo en estado de ebriedad. Según nuestras mediciones, una persona con un sistema de gestión digital puede generar 172 documentos legales en un mes entero de trabajo, mientras que con el uso de *Prometea*, actuando en conjunto con ese sistema de gestión, la misma persona podría realizar más de 6800 documentos en el mismo período de tiempo **(63)**. Los números que hemos presentado en este apartado, reflejan que una *Administración Pública 4.0* es aceleración exponencial de la burocracia estatal.

V. Gobernanza de datos. Flujos decisionales y árboles de decisión. Agentes conversacionales y matices de automatización

La información es conocimiento en la medida en que se puedan encontrar patrones relevantes en función de ciertos objetivos. El traductor de *Google*, utilizado diariamente por más de 500 millones de personas en el mundo **(64)**, no necesita saber cuál es la estructura gramatical de los diferentes idiomas para traducir texto, voz, imágenes o video en tiempo real de un idioma a otro entre 103 idiomas diferentes en distintos niveles. Lo que utiliza el sistema es una traducción automática neuronal, mediante la cual analiza la composición de las frases teniendo

en cuenta diferentes factores. Es decir, traduce sobre la base de la detección de patrones de información y “auto-aprende” con las millones de consultas que realizan las personas.

En los sistemas inteligentes, cualquiera sea su complejidad, el manejo de la información y los datos es crucial. Si pensamos en términos de datos e información que sustentan las actividades de la Administración pública, en su gran mayoría pueden ser estandarizables, aunque ciertas porciones de tareas se excluyan porque son complejas o muy complejas. Y si se pretende iniciar un proceso de automatización y de aplicación de capas de innovación basadas en IA, es clave desarrollar una adecuada gobernanza de datos, de donde se pueda deducir cómo ellos se conectan con documentos que reflejan decisiones humanas. Aquí, el impacto de los sistemas de IA se proyectarán sobre múltiples tareas que se desarrollan en el interior de las organizaciones administrativas (*back office*). Por eso, en pocos segundos o minutos, los sistemas de inteligencia artificial permiten automatizar tareas y resolver cuestiones que antes requerían múltiples pasos, procedimientos y fases.

Aquí es donde entra en acción lo dispuesto por el art. 5º del decreto en análisis. Así, se establece que la administración central y descentralizada debe informar en un plazo de noventa [90] días la nómina de los trámites de mayor demanda, a fin de su tramitación electrónica como *flujos de trabajo cerrado*. Esto es, sin dudas, el puntapié inicial para organizar y estandarizar algunos procesos, y así poder diseñar sistemas de inteligencia artificial para agilizar y simplificar los trámites de mayor demanda y con un alto grado de estandarización. Pero antes de analizar con mayor profundidad cómo es posible automatizar estos “flujos de trabajo cerrado”, es importante desarrollar brevemente cuáles son las modalidades de inteligencia artificial y los diferentes matices de automatización.

La inteligencia artificial optimizará la Administración pública en dos grandes dimensiones que también podrán interconectarse a través de sistemas de IA. Por un lado, la aplicación de sistemas inteligentes para simplificar y facilitar la relación ciudadanía-Estado (mundo *front office*). Por otro, hablamos de acelerar y optimizar las tareas internas de las organizaciones (mundo *back office*).

El primer mundo abarca el grueso de las interacciones entre el Estado y los ciudadanos. Nos referimos a comentarios, consultas, denuncias, solicitudes o reclamos a partir de asistentes digitales a partir de la interacción por voz o por *chat*, para que el ciudadano no tenga que recorrer un sinnúmero de páginas *web* para intentar encontrar la información exacta que necesita, en un mundo digital que cada día crece de forma exponencial. Incluso ciertos trámites podrán brindarse íntegramente a través de un asistente

digital con reconocimiento de lenguaje natural, del modo en que funciona *Siri* de *Apple*, o a través de diversos *chatbots* **(65)**.

A este paradigma se lo conoce como “inteligencia en la interfaz”. Aquí el usuario simplemente interactúa y la tecnología resuelve los problemas mediante conexiones con diferentes sistemas que pueden responder a las necesidades de la persona a partir del “aprendizaje” del sistema. Dentro de este modelo 4.0 aparece el concepto de “agente conversacional”. Estos agentes conversacionales (también llamados *asistentes digitales* o *virtuales*) están comenzando a ocupar un rol central en la organización 4.0, porque *simplifican, facilitan y optimizan la ecuación ciudadanía-servicios-Estado*.

Podemos diferenciar tres grandes sistemas de agentes conversacionales. La *primera versión* y más básica es la que más se ha usado en estos últimos años. Se entrena al sistema a partir de preguntas preconfiguradas, a la vez que se ofrece en la misma pantalla preguntas más frecuentes sobre ciertos temas o servicios más usuales, procesando el lenguaje para interpretar el deseo del usuario mediante una técnica de red neuronal o *machine learning* que interactúa con el interesado mediante un diálogo dirigido por preguntas. El asistente virtual “BA147” del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires es un ejemplo de este sistema. Para ver en acción una versión básica de estos sistemas en el sector público, puede accederse al BA147, el asistente virtual del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Este *chatbot* se presenta como un primer punto de acceso para obtener información de los servicios estatales, orientación en general, requerir ayuda para sacar turnos, realizar solicitudes y, eventualmente, para evacuar ciertas dudas relativas a los servicios públicos de la Administración pública local **(66)**.

La *segunda versión* de estos agentes conversacionales se vincula con sistemas de inteligencia artificial más avanzados (redes neuronales profundas). Aquí, se pueden generar diálogos abiertos, porque las redes suelen modelar conversaciones como una cuestión de predicción de la siguiente oración o de la posible respuesta en base a la conversación anterior.

La *tercera versión*, la más sofisticada de estos agentes conversacionales, es la que recientemente presentó un equipo de investigadores de *Microsoft* y algunas universidades. Aquí se presenta un modelo de diálogo basado en imágenes que combina el reconocimiento de escenas y sentimientos con un modelo de lenguaje natural. La idea es que el agente conversacional puede expresar más “emoción” y para eso se intenta incluir información visual en la conversación (distintas imágenes, objetos, escenas y expresiones faciales). El sistema fue entrenado y probado en un millón de conversaciones reales en las redes sociales **(67)**. En este modelo

avanzado de agente conversacional las preguntas y respuestas se contextualizan. Según los investigadores, la “conexión a tierra” de la imagen genera respuestas significativamente más informativas, emocionales y específicas. Incluso otras investigaciones señalan que estos agentes deben ser informativos y empáticos para participar en conversaciones **(68)**.

Ahora bien, el uso de agentes conversacionales es muy embrional. Y más allá de que todavía falta mucho para mejorar la experiencia del usuario **(69)**, las utilidades que pueden proporcionar estos sistemas van mucho más allá de una simple asistencia. Desde nuestra perspectiva, estos asistentes serán esenciales para hacer frente a escenarios de sobrecarga informativa que se generan por el aumento exponencial de datos e información en el mundo digital **(70)**.

Ahora bien, existe otro mundo en donde los sistemas inteligentes serán fundamentales para optimizar las organizaciones: la “burocracia interna administrativa” (*back office*). Veamos.

Cuando hablamos de *automatización*, es útil considerar que este proceso presenta diversos matices en función de múltiples variables. Para que se tenga una idea, hemos segmentado tres clases de automatización, que a su vez pueden sumarse y combinarse con capas de innovación que facilitan y simplifican la interacción con el agente público o con el ciudadano.

Primero. Automatización completa. En este caso, los algoritmos conectan datos e información con documentos de manera automática. Aquí lo más útil es utilizar sistemas de IA basados en reglas o más conocidos como “sistemas expertos” **(71)**. El documento se genera sin intervención humana y puede hacerse de dos modos. O bien indicando un número de expediente, trámite o nombre de una persona, o bien se lo diseña para que ni siquiera se active a partir de un mecanismo humano. Un ejemplo de este tipo de automatización sería el siguiente: en la Fiscalía General Adjunta de la Ciudad contamos con una herramienta dentro del sistema *Prometea* que permite detectar si un expediente ha ingresado con toda la documentación necesaria para poder ser resuelto (copia de la demanda, copia del recurso de inconstitucionalidad, copia de la queja, etc.). Si el expediente está incompleto, *Prometea* asigna un modelo denominado “no autosuficiencia”, en el cual se establece que el expediente no cuenta con los documentos indispensables para ser resuelto. Para hacer este control, en la actualidad es necesario que la persona ingrese el número de caso en el sistema y conteste unas preguntas. Es decir, ese documento se genera con una intervención humana muy reducida y simple. Sin embargo, sería muy sencillo entrenar al sistema para que, una vez que un expediente entre a la Fiscalía, este control se haga de manera automática. Así, el control funcionaría como un primer filtro, sin

{ NOTAS }

(61) La automatización, en definitiva, efectivamente sustituirá ciertas actividades en el ámbito de un empleo y ello en esencia transformará la naturaleza de los trabajos, pero estos, en sí mismos, no se encuentran en riesgo. Que ciertas tareas se automaticen no significa indefectiblemente que el trabajo humano sea sustituido por las máquinas, sino que existirá una nueva configuración en la división de tareas entre ambos. Ampliar en CEVASCO, Luis J. - CORVALÁN, Juan Gustavo, “¿Desempleo tecnológico? El impacto de la inteligencia artificial y la robótica en el trabajo”; LA LEY 11/07/2018, p. 1.

(62) Véase arts. 38, b) y 41, inc. h) del dec. 894/2017 modificatorio del Reglamento de la Ley de Procedimientos Administrativos.

(63) Las conclusiones de la prueba piloto realizada en la Fiscalía de Primera Instancia N° 12 de la Ciudad de Buenos Aires, demuestran que si consideramos un mes entero de trabajo (22 días hábiles por 6 horas) podemos decir que antes de la implementación del sistema *Prometea*, en ese lapso de tiempo podían llegar a resolverse 172 causas que finalizaran en *probation*, 130 causas en juicio abreviado y 113 de requerimiento a juicio. Con *Prometea*, actualmente se pueden resolver 720 causas que terminan en *probation*, 566 en

juicio abreviado y 495 en requerimiento a juicio. El objetivo en el próximo mes es combinar los beneficios que trae el sistema de Inteligencia Artificial *Prometea* con el actual sistema de gestión utilizado en el Ministerio Público Fiscal, a efectos de que el primero pueda extraer datos del segundo y se optimice al máximo posible la eficiencia. Según las mediciones iniciales, una vez que ambos sistemas funcionen en conjunto, la optimización será tal que podrán resolverse por mes un total de 6886 causas que finalicen en *probation*, 5462 en juicio abreviado y 5697 en requerimiento a juicio.

(64) BBC Mundo, “¿Cuáles son los traductores que compiten con *Google Translate* y cómo funcionan?” (31/01/2018), consultado el 10/08/2018, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-42819225>.

(65) Un *chatbot* es un agente de conversación que interactúa con los usuarios en un determinado dominio o en un determinado tema con lenguaje natural. Véase, HUANG, Jizhou - ZHOU, Ming - YANG, Dan, “Extracting Chatbot Knowledge from Online Discussion Forums”, *International Joint Conference on Artificial Intelligence*, California, 2007, vol. 7, pS. 423-428.

(66) Puede interactuar con este asistente ingresando al siguiente link: [http://www.buenosaires.gov.ar/aplicaciones-](http://www.buenosaires.gov.ar/aplicaciones-moviles/ba-147)

moviles/ba-147.

(67) Véase, HUBER, Bernd - McDUFF, Daniel - BROCKETT, Chris - GALLEY, Michel - DOLAN, Bill, “Generación de Diálogo Emocional usando la Imagen-Puesta a Tierra”, https://www.microsoft.com/en-us/research/uploads/prod/2018/04/huber2018chi.small_.pdf.

(68) Ampliar en: BICKMORE, Timothy - CASELL, Justine, “Agentes relacionales: un modelo e implementación de la construcción de la confianza del usuario”, en *Actas de la conferencia SIGCHI sobre factores humanos en sistemas informáticos*, ACM, 2001, ps. 396-403; BICKMORE, Timothy - PICARD, Rosalind, “Establecimiento y mantenimiento de relaciones humano-computadora a largo plazo. Transacciones de ACM en interacción computadora-hombre (TOCHI) 12, 2”, 2005, ps. 293-327; CASELL, Justine - BICKMORE, Tim - CAMPBELL, Lee - VILHJÁLMSSON, Hannes - YAN, Hao, “Conversación como un marco de sistema: diseño de agentes conversacionales encarnados. Redacción de agentes conversacionales”, 2000, ps. 29-63.

(69) Existen estudios que demuestran la insatisfacción de los usuarios al usar los *chatbots*. Véase, LUGER, Ewa - SELLEN, Abigail, “Como tener un PA realmente malo: el abismo entre la expectativa del usuario y la experiencia de

los agentes conversacionales”, en *Actas de la Conferencia CHI 2016 sobre Factores Humanos en Sistemas Informáticos*, ACM, 5286-5297, 2016.

(70) Asistimos a un mundo digital hipersaturado de datos que provoca el llamado “síndrome de fatiga por exceso de información”, o también conocido como de “sobrecarga informativa” u “opacidad por exceso”. Aquí se observa una paradoja: cuantos más datos e información se “suben” al mundo digital, más difícil resulta encontrarla y procesarla por parte de los ciudadanos. Como afirma Galetta: la “opacidad por confusión” puede causar, paradójicamente, desinformación. Véase, GALETTA, Diana U., “Transparencia y buen gobierno. Evaluación y propuestas a partir de la experiencia en la Unión Europea e Italia”, en COTINO HUESO, Lorenzo - BOIX PALOP, Andrés, *El Buen Gobierno y la transparencia, a caballo entre la Ética y el Derecho*, ILEMATA, *Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, nro. 27, año 10, 2018; GALETTA, Diana U., “Digitalización y transparencia: ¿un “responsable de la transparencia” y su “asistente digital” como herramientas del buen gobierno del futuro?” (Inédito).

(71) Sobre estos sistemas, ampliar en MÉNDEZ, José. T. Palma - MARÍN MORALES, Roque, “Inteligencia artificial”, Ed. McGraw Hill, Madrid, 2011, ps. 83 y ss.

necesidad de intervención humana, siempre y cuando los documentos estuvieran digitalizados e interoperables en su totalidad.

Como puede advertirse, en ambos supuestos hay automatización que se matiza por la existencia o inexistencia de intervención humana para generar el documento. Este ejemplo de automatización del control de autosuficiencia encuadra en lo que el decreto llama “flujo de trabajo cerrado”.

Segundo. Automatización e intervención humana reducida. En muchos casos, por diferentes razones, es necesario que las personas interactúen con un sistema automatizado, a fin de completar o agregar valor a la creación de un documento. Esto tiene diversas justificaciones. Puede acontecer que partes de un documento requieran de actualizaciones constantes y no hay modo de automatizar esa porción. O, a veces, es más sencillo que la persona intervenga a través de realizar preguntas o interacciones que podrían retardar segundos o minutos el proceso, pero eso es más conveniente para las otras fases del procedimiento o proceso. Cuando hablamos de intervención humana, no nos referimos al proceso de diseño y entrenamientos del sistema, sino a la que se necesita para generar el documento una vez que se ha automatizado el procedimiento o proceso de generación de documentos.

Tercero. Automatización más predicción. El aprendizaje automático es una técnica de IA que, en una explicación muy básica y rudimentaria, puede conceptualizarse del siguiente modo: uno o varios algoritmos relevan muchos datos a fin de establecer patrones que se traducen en predicciones, sobre la base de algún criterio estadístico. Esta técnica, aplicada al sector público, podría ser muy útil cuando existen tendencias claras, jurisprudencia o actividad administrativa previa relativamente estable. Un ejemplo claro de ello ocurre con la aplicación de *Prometea* en su faceta predictiva en el ámbito de las causas contenciosoadministrativas de la Fiscalía. Hay ciertos temas en los cuales las respuestas judiciales del Tribunal Superior de Justicia ya se encuentran estandarizadas. Esto ocurre, p. ej., en diversos casos sobre derecho a la vivienda, o cuestiones de empleo público. En este tipo de casos, *Prometea* puede predecir la solución del caso en segundos, con sólo introducir el número de expediente en el sistema. Lo que hace es “leer” todas las actuaciones previas del caso, disponibles y publicadas *on line* en la página de consulta pública de expedientes, donde hay más de 300.000 documentos disponibles. Una vez hecho esto, presenta una solución acorde a las circunstancias del caso, que en realidad es una predicción sujeta a una tasa de acierto. En estos casos, el promedio de acierto de *Prometea* es de un 96%.

En el caso de la Administración pública sería muy útil que un sistema de IA en pocos segundos elabore una predicción con relación a la cantidad de días que puede tardar una contratación en un determinado órgano (p. ej., 45 a 48 días). También se podría predecir con una alta tasa de acierto la cantidad de ciertas prestaciones sociales que podrán solicitar los ciudadanos en dos meses. Pero este aprendizaje automático no es sólo establecer una mera estadística histórica acerca de cuántos días se utilizaron para realizar contrataciones similares. En el aprendizaje automático hay muchos otros patrones que se utilizan, que a veces pueden incluir meta datos (p. ej., el precio del dólar, la evolución de

la inflación, etc.), para que la predicción se base en múltiples aspectos y de ese modo sea más eficiente (72).

Ahora bien, los niveles de automatización que presentamos con fines didácticos pueden ser atravesados por capas de innovación que simplifican, facilitan y optimizan las tareas. Entre otras, hablamos de: i) desarrollar un modelo de pantalla única que reduce clics y apertura de ventanas; ii) utilizar inteligencia en la interfaz para poder “hablarle” al sistema o chatear a partir de un reconocedor de lenguaje natural; iii) entrenar a la IA para que se convierte en un “sabueso artificial” (p. ej., le pido que me “traiga” una ley, y en pocos segundos la abre en el documento).

Pero, además, es posible generar herramientas más sofisticadas de búsquedas automatizadas, que crean informes y agregan valor a una determinada tarea. Es el caso, p. ej., de la herramienta de *control de precios* que recientemente hemos desarrollado para las contrataciones públicas. Esta función presenta una eficiencia inédita. Básicamente en pocos segundos puede realizar un diagnóstico preciso de la evolución de precios públicos y privados sobre los bienes o servicios que se deseen adquirir por medio de una licitación pública. *Prometea* establece promedios de los precios públicos, privados o también una comparativa entre ambos por precio unitario. Además, elabora comparaciones con relación a la inflación, al dólar, realiza informes, descarga archivos en los que ha buscado la información, elabora gráficos comparativos, extrae características técnicas de productos ya adjudicados, entre otras funciones. Todo eso, en menos de 5 segundos y a partir de consultar diversas páginas de Internet en donde se publican adjudicaciones o cuestiones vinculadas a bienes y servicios.

Pero todas estas capas y matices de innovación que hemos destacado, en su gran mayoría, pueden lograrse a partir de una gobernanza de datos que presupone ordenar, estructurar, segmentar, sistematizar y correlacionar datos e información con posibles preguntas, respuestas y documentos que son producto de ciertos pasos estructurados en flujos o “árboles de decisión”. Estos árboles son diagramas de construcciones lógicas, basados en reglas, que sirven para representar y categorizar una serie de condiciones que se presentan de forma sucesiva, para la resolución de un problema. Para realizarlos de manera correcta, es preciso transitar por tres fases: 1) Identificar la temática; 2) Identificar las distintas variables fácticas dentro de la temática; 3) Identificar las respuestas para cada variable fáctica. En un árbol de decisión aparecerán delimitados todos los escenarios posibles ante un determinado supuesto. Un ejemplo de árbol de decisión de flujo de circuito cerrado es el árbol que utilizamos en la Fiscalía como base para los dictámenes “no autosuficientes” mencionados precedentemente.

El control comienza con la pregunta de si el usuario tiene o no en su poder el expediente principal. Si lo tiene, no hay nada más que preguntar, se puede analizar el expediente sin problema. Si no lo tiene, la pregunta siguiente será si el Tribunal Superior de Justicia intimó a la parte a acompañar copias o no. En el supuesto en el cual el Tribunal no hubiese intimado, también se pasaría, en principio, al análisis de fondo de la cuestión. Pero si, por el contrario, el Tribunal intimó a la presentación de las copias, se desprenden otras alternativas: si una vez inti-

mado, el recurrente pidió una prórroga y, posteriormente, si acompañó esas copias. A medida que se van contestando las preguntas, se van descartando posibles respuestas, hasta dar con la correcta, es decir, con la adecuada a la situación fáctica particular. Una vez que eso sucede, el documento se genera automáticamente de forma íntegra.

Como vemos, la gobernanza de datos es el oxígeno de la automatización y de la aplicación de sistemas de inteligencia artificial. Y por eso, da en la tecla el art. 5º del dec. 733/2018 cuando ordena crear normativamente “circuitos de trabajo” y fija 90 días para establecer “la nómina de sus trámites de mayor demanda”, a los fines de su tramitación electrónica como “flujos de trabajo cerrados”. Si esto realmente se concreta, podríamos estar en presencia de un hito en el sector público: por primera vez, se podría iniciar un camino hacia una gobernanza de datos que permita automatizar y aplicar inteligencia artificial a *grandes bolsones de tareas rutinarias, repetitivas y estandarizadas* que, a fin de cuentas, suelen traducirse en una burocracia que lesiona los derechos de los ciudadanos y atenta contra los plazos razonables.

Ahora bien, si se sostiene que todo esto es de difícil o imposible aplicación, creemos que en parte se debe a la falta de conocimiento acerca de las posibilidades de implementación y a la creencia inexacta de que estos sistemas son muy costosos. Si analizamos el gasto que hoy en día hace el Estado para prestar servicios de manera clásica (edificios, mesas de atención, limpieza de oficinas, papel, etc.), sin dudas, la burocracia clásica supera ampliamente al costo que podrían demandar ciertos sistemas de inteligencia artificial. Por estas y muchas otras razones, *el acceso a la inteligencia artificial será uno de los derechos más importantes de los próximos años*.

VI. Automatización que humaniza

En este mismo diario, junto a Luis Cevalco presentamos una investigación vinculada al impacto de la inteligencia artificial y la robótica en el trabajo (73). Si bien es lógico que frente a innovaciones tan disruptivas la primera perspectiva suele ser desalentadora, es importante analizar con mayor profundidad el fenómeno, ya que el hecho de que ciertas tareas se automaticen no significa indefectiblemente que el trabajo humano sea sustituido por las máquinas, sino que existirá una nueva configuración en la división de tareas entre ambos (74).

Los resultados de esta investigación pueden ser muy útiles para las personas que trabajan en la Administración Pública. En una síntesis extrema, una de las claves para analizar el impacto de las nuevas tecnologías en el empleo, se vincula con la distinción entre profesiones y tareas/actividades que las integran. Las profesiones en sí mismas no se automatizan, sino que lo que se automatiza son ciertas tareas que integran los oficios o trabajos en general. En cifras puede expresarse de la siguiente forma: alrededor del 60% de todas las ocupaciones del mercado laboral global tienen un 30% de actividades que pueden ser automatizadas con tecnologías probadas en la actualidad (75).

Ahora bien, este panorama presenta a la automatización como una posibilidad de aumento de productividad, simplificación de procesos, optimización de derechos, reducción de accidentes, mejores condiciones de trabajo,

entre muchos otros. Es decir, la *inteligencia artificial* se vincula con el rol de las personas humanas. Y una de las paradojas de las organizaciones en general, y de las públicas en particular, viene dada porque los recursos humanos destinan su jornada laboral a la realización de tareas mecánicas y rutinarias. Incluso frecuentemente no hay tiempo para poner el máximo de los recursos disponibles para los problemas más complejos que no pueden ser resueltos —al menos por ahora— por sistemas de inteligencia artificial.

Al igual que el ordenador, Internet y los procesadores de texto nos ayudaron a liberar tiempo para dedicar a otras tareas, los sistemas de IA serán claves para humanizar las tareas de los operadores judiciales y de la administración pública. Así, podemos decir que la aplicación de estos sistemas es “automatización que humaniza”: además de agilizar los procesos, libera a las personas de realizar tareas esencialmente rutinarias o mecánicas, para que puedan volcar su inteligencia humana a los casos más complejos que requieren de mayor dedicación.

VII. Riesgos y desafíos en la aplicación de inteligencia artificial por parte de la Administración pública

Toda innovación tecnológica produce beneficios, pero también riesgos y daños. Entre otras ventajas, la aparición de Internet resultó vital para asegurar el derecho de libertad de expresión, pero, p. ej., también se usa para traficar armas, órganos, y muchos otros delitos que se desarrollan en el mundo digital. Teniendo en cuenta este aspecto, en los puntos anteriores hemos abordado diversas facetas de lo que podríamos llamar “el lado luminoso de la inteligencia artificial”. En este punto, puntualizaremos algunas breves líneas en torno a los riesgos, desafíos y retos que nos depara esta nueva tecnología. Lo que podríamos llamar: “el lado oscuro de la IA”.

En el corto plazo existen múltiples desafíos para asegurar la compatibilidad del desarrollo de la inteligencia artificial con el derecho doméstico de los Estados y con el derecho internacional vigente. Se usan algoritmos inteligentes para captar una gran cantidad de nuestros datos, para recomendarnos qué buscar en Internet, a dónde ir, qué hacer, cómo llegar más rápido a un determinado lugar, para diagnosticar enfermedades, para prevenirlas, etc. Y la primera paradoja se advierte en que en ciertos casos la inteligencia artificial no puede ofrecer una explicación detallada acerca de cómo se llega a un determinado resultado, o cuáles son los factores que pondera para llegar a un determinado resultado. Es decir, en principio no puede establecerse cómo el algoritmo evalúa los datos y la información que procesa, lo que genera el fenómeno llamado “caja negra” (76). Aquí nos encontramos con una primera e importante advertencia: creemos que el Estado no puede utilizar un sistema de caja negra para resolver cuestiones que impactan en los derechos fundamentales de las personas. La justificación es simple y podría ser ampliada en otro trabajo: el Estado tiene que poder justificar, motivar y explicar sus decisiones. Y como técnicamente es imposible trazar un sistema de IA de caja negra (basado en redes neuronales artificiales), entonces, por ahora no es posible autorizar el uso estatal cuando se trata de incidir en los derechos fundamentales de las personas.

Otro aspecto esencial viene dado por asegurar la intervención humana frente a las decisio-

{ NOTAS }

(72) A nuestro entender, la actividad predictiva de los sistemas de IA, además de generar documentos y asistir a los agentes públicos, será la herramienta más importante para diseñar y ejecutar políticas públicas en un futuro cercano.

(73) Ampliar en CEVASCO, Luis J. - CORVALÁN, Juan Gustavo, “¿Desempleo tecnológico? El impacto de la inteligencia artificial y la robótica en el trabajo”, op. cit.

(74) Organización Internacional del Trabajo (OIT), “Los cambios tecnológicos y el trabajo en el futuro: Cómo lograr que la tecnología beneficie a todos. La iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo”, nota informativa 1, 2016, p. 5 [En línea] <https://bit.ly/2lt6KBo> [Consulta: 17/05/2018]; ARNTZ, M. - GREGORY, T. - ZIERAHN, U., “The Risk of Automation for Jobs in OECD countries: A comparative Analysis”, OECD Social, *Employment and Migration Working Papers* nro. 189,

OECD Publishing, París, 2016, p. 8 [En línea] <https://bit.ly/2INh1MI> [Consulta: 17/05/2018]; ATKINSON, R. D., “It’s Going to Kill Us” and Other Myths About the Future of Artificial Intelligence”, Information Technology & Innovation Foundation, 2016, p. 12 [En línea] <https://bit.ly/2KNkF65> [Consulta: 22/05/2018].

(75) McKinsey Global Institute, “A Future that Works: Automation, Employment, and Productivity”, New York, 2017, p. 5; Ver también: McKinsey Global Institute, “Un

futuro que funciona: Automatización, Empleo y Productividad. Resumen ejecutivo”, 2017 [En línea] <https://mck.co/2k2PgS9> [Consulta: 10/08/2018].

(76) Se llama sistema de “caja negra” a la herramienta computacional en la que uno entiende los datos ingresados y los resultados, pero no entiende el procedimiento subyacente. Aquí el código es inescrutable porque el programa “evoluciona” y los humanos no pueden entender el proceso que siguió la programación para lograr una

nes o predicciones de algoritmos inteligentes. Como sostuvimos en el trabajo publicado en la sección estudios del Consejo de Estado francés(77), como regla, los sistemas de IA deben respetar los siguientes principios(78):

1) *Transparencia algorítmica*: la inteligencia artificial debe ser transparente en sus decisiones, lo que significa que se pueda inferir o deducir una “explicación entendible” acerca de los criterios en que se basa para arribar a una determinada conclusión, sugerencia o resultado. Además, cuando están en juego derechos como la salud, la vida, la libertad, la privacidad, la libertad de expresión, etc., es clave que los *resultados intermedios* del sistema sean validados. Esto implica que el razonamiento o las estructuras de razonamiento que se siguen hasta arribar las decisiones o predicciones, deben someterse a un proceso de tres grandes fases: 1) verificación, 2) validación y 3) evaluación(79).

2) *Trazabilidad algorítmica*: Una IA basada en un enfoque de derechos humanos debe poder explicar, paso a paso, las operaciones técnicas que realiza desde el inicio hasta el fin de un proceso determinado. La trazabilidad o rastreabilidad es la “aptitud para rastrear la historia, la aplicación o la localización de una entidad mediante indicaciones registradas”(80). Como regla se debe garantizar la inteligibilidad y la trazabilidad del proceso de toma de decisiones de los algoritmos inteligentes.

3) *Máximo acceso algorítmico*. Creemos que se comenzará a desarrollar el derecho de acceso a la información algorítmica. Cuando el Estado y las personas públicas no estatales, por sí o a través de terceros, diseñan, desarrollan o utilizan tecnologías de la información o comunicación sustentadas en IA o en algoritmos inteligentes (lo que involucra cualquier tipo de máquina o

robot inteligente), deben garantizar el máximo acceso al sistema de procesamiento de información que esas tecnologías realizan.

4) *No discriminación algorítmica*: El diseño y/o implementación de los algoritmos inteligentes deben respetar el principio de no discriminación, que consiste en impedir que los sistemas de IA procesen la información o los datos bajo sesgos o distinciones frente a los seres humanos, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (art. 2º, inc. 2º, Pacto de los Derechos Económicos Sociales y Culturales). Es decir, evitar que las operaciones inteligentes utilicen en sus circuitos de procesamiento ciertas distinciones basadas en categorías prohibidas (categorías algorítmicas sospechosas) para efectuar rankings, *scoring* o categorizaciones violatorias del debido proceso y de los derechos humanos(81).

Junto a estos principios, es fundamental asegurar dos grandes aspectos que se dan en los procesos de automatización y aplicación de IA en el sector público. Por un lado, que los resultados de los procesos automatizados sean supervisados y controlados por las personas humanas. Por otra parte, es clave garantizar un trabajo dinámico y colaborativo, para actualizar y optimizar continuamente la inteligencia del sistema.

Retomando el caso de aplicación del sistema de IA *Prometea*, si bien ciertos dictámenes se realizan íntegramente a partir de la utilización de algoritmos, el control posterior humano de esos documentos legales es indispensable y obligatorio. Ello, porque el tiempo que se ahorra con la predicción y la reducción casi a cero de errores ortográficos en la elaboración del documento se utiliza para pensar con mayor profundidad

ese caso. Si la persona lo desea, puede incluso agregarle aún más valor jurídico al documento, a partir de la incorporación de otros argumentos, referencias jurisprudenciales, construcciones jurídicas, etc., ya que los dictámenes creados con *Prometea* son completamente editables en pantalla. O, eventualmente, podría repensar la respuesta jurídica que otorga el algoritmo con relación a los hechos y decidir cambiar el criterio, para lo cual luego debería ajustar el algoritmo. Pero además de que se tiene la posibilidad de agregar valor o cambiar de opinión, no hay que perder de vista que la competencia constitucional o legal es del titular del órgano y no del sistema de IA.

Dicho de otro modo, la automatización basada en IA, aplicada a los datos y a la información, sitúa a las personas en una posición de ventaja, porque reduce tiempos, errores y aumenta exponencialmente la base de conocimiento para la toma de decisiones. Pero no es el sistema el que toma la decisión de manera autónoma e independiente. Por lo menos, esta no puede ser la regla. Los sistemas de IA no pueden reemplazar las competencias del órgano. De manera excepcional, cuando se establecen “flujos de trabajo” muy estandarizables (p. ej., controlar plazos legales), se podría validar por resolución el proceso algorítmico por el cual se elabora cierta decisión administrativa y que luego se firme de forma automática. En el caso de *Prometea*, p. ej., el sistema funciona con un calendario inteligente para controlar los plazos. Si el órgano valida previamente ese calendario y la respuesta del algoritmo, se estaría haciendo cargo de su contenido. Excede el presente ampliar sobre estas cuestiones, pero estos y otros desafíos nos esperan los próximos años en materia de regulación(82).

Por último, como el Estado tendrá una capacidad inédita en el procesamiento de datos y de información de los ciudadanos, es indispensable

resguardar adecuadamente los datos sensibles y prohibir la actividad predictiva, el *scoring* o el mapeo a través de sistemas de IA sobre ellos o con relación a la vida privada, respecto de sus preferencias electorales, o aquellos que por sus características puedan llevar a respuestas discriminatorias por razón de sexo, raza, religión, creencias, etc. Sin embargo, en muchos ámbitos la Administración pública podría utilizar sistemas predictivos para vincular ciertos patrones de información de los ciudadanos. P. ej., se podrían realizar predicciones inteligentes con relación a los ciudadanos y las infracciones de tránsito. Una hipótesis simple podría ser que un sistema de IA le envíe a su *e-mail* o a su dispositivo móvil cuántos puntos quedan disponibles antes de que se suspenda la licencia de conducir porque acaba de cruzar un semáforo en rojo. Este, y muchísimos otros ejemplos, dan cuenta de los retos, las oportunidades y los desafíos que presenta la *Administración 4.0* que se está iniciando. Pero vale la pena trabajar para que suceda; por lo menos, para contribuir a que el personaje de ficción “bombita” de Darín no se convierta en realidad.●

Cita on line: AR/DOC/1683/2018

!

MÁS INFORMACIÓN

Egea, Federico M., “La eficiencia y la transparencia en la gestión global del Estado nacional ¿sirve el decreto 93/18?”, Sup. Adm. 2018 (julio), 10, LA LEY, 2018-D; AR/DOC/1211/2018.
Luqui, Roberto E., “Nuevas regulaciones del procedimiento administrativo nacional”, LA LEY, 2018-B, 1080; AR/DOC/581/2018.
Perrino, Pablo E., “Las reformas al procedimiento administrativo nacional. Simplificación administrativa y reducción de cargas a los administrados”, LA LEY, 2018-A, 1094; AR/DOC/334/2018.

{ NOTAS }

solución determinada. Véase BARRAT, James, “Nuestra invención final”, Ed. Paidós, México, 2014, p. 92.

(77) Véase, CORVALÁN, Juan Gustavo, “L’algorithme et les droits de l’homme”, en Conseil d’État, *Étude annuelle 2017. Puissance publique et plateformes numériques: accompagner l’“ubérisation”*. Disponible en: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-pu->

[blicos/174000714.pdf](https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-pu-blics/174000714.pdf).

(78) Ampliar en CORVALÁN, Juan Gustavo, “La primera inteligencia artificial predictiva al servicio de la Justicia: *Prometea*”, op. cit.

(79) Ampliar en PALMA MÉNDEZ, José T. - MARÍN MORALES, Roque, “Inteligencia artificial”, ps. 891 a 935.

(80) Definición según la norma ISO 8402, complemento de la serie de normas ISO 9000.

(81) P. ej., ciertas IA predictivas que se usan en los Estados Unidos de Norteamérica se basan en un código fuente que toma en consideración distinciones de raza, género, entre otras. Y esto provoca un caso inadmisibles de discriminación estructural algorítmica. P. ej., en el

caso “State vs. Loomis” (Corte Suprema de Wisconsin, “Estado de Wisconsin vs. Eric L. Loomis”, 13/07/2016, disponible en <https://www.wicourts.gov/sc.opinion/DisplayDocument>.

(82) P. ej., frente a estos escenarios, es posible que haya que modificar algunos aspectos de las normas que regulan la firma digital.

NOTA A FALLO

Yerno viudo sin hijos

Falta de legitimación para iniciar el proceso sucesorio. Planteo de inconstitucionalidad del art. 3576 bis del Cód. Civil derogado. Cuestión abstracta declarada por el juez de grado. Oportunidad procesal para invocar la inconstitucionalidad de una norma. Derogación de la prerrogativa por el Código Civil y Comercial.

Véase en página 8, Nota a Fallo

Hechos: *El juez declaró abstracto el planteo de inconstitucionalidad del art. 3576 bis del Cód. Civil derogado formulado por el yerno viudo sin hijos de la causante, en virtud de la sanción del Código Civil y Comercial. La Cámara, con otros fundamentos, confirmó el pronunciamiento.*

1.- El planteo de inconstitucionalidad del art. 3576 bis del Cód. Civil formulado por el yerno viudo sin hijos debe rechazarse, no sólo porque la solicitud fue tardía e inidónea, sino también porque no hizo referencia ni indicación de una sola garantía constitucional que se diga afectada y que se la conecte con el caso concreto, máxime cuando el Código Civil y Comercial, procurando una igualdad análoga a la que sostiene el recurrente, podría haber regulado la equipara-

ción con el yerno viudo, o cónyuge de cualquier sexo; sin embargo, optó derechamente por la derogación del artículo, eliminando en cualquier caso la prerrogativa.

2.- El planteo de inconstitucionalidad del art. 3576 bis del Cód. Civil derogado formulado por el yerno viudo sin hijos de la causante debe rechazarse si se advierte que al ingresar la demanda no hizo ninguna manifestación acerca de la cuestión, pues ello resultaba trascendente, no sólo por tratarse de la primera oportunidad y, en consecuencia, ser la ocasión para plantearla, sino también porque en el caso era lo que justificaba su hipotética legitimación para iniciar el proceso sucesorio.

3.- La declaración de inconstitucionalidad del art. 3576 bis del Cód. Civil derogado no deviene abstracta a tenor de la sanción del Código Civil y Comercial, que derogó la norma citada, porque, en el caso y debido a la fecha de fallecimiento de la causante, no es este último régimen normativo el que correspondía aplicar, ello aunque el derecho que no le otorga al recurrente el Código Civil y Comercial, en su carácter de yerno viudo sin hijos, tampoco se lo confería el Código Civil anterior.

121.311 — CCiv. y Com. Santa Fe, sala III, 21/03/2018. - S., N. L. s/ sucesorio y su acumulada S., N. L. s/ sucesorio.

[Cita on line: AR/JUR/14022/2018]

!

COSTAS

Se imponen al recurrente vencido.

2ª Instancia.- Santa Fe, marzo 21 de 2018.

Considerando:

1. Que con arreglo a reiterada doctrina de esta sala (A. t. V, fs. 443; t. VI, fs. 261; t. VIII, fs. 174; t. X, fs. 4/5; etc.), el desistimiento de un recurso constituye indudablemente el ejercicio de un derecho no sujeto a condición alguna, puesto que se renuncia a una potestad de la que se es único titular, no comprometiéndose por ello un interés ajeno; a diferencia del desistimiento del proceso, en el que sí se requiere la conformidad de la parte contraria (art. 229, 2º apart., Cód. Proc. Civ.). Manifestada la voluntad de desistir, al juez o tribunal sólo le compete admitirlo. Corresponde, pues, tener por desistido al apelante del recurso interpuesto contra la providencia de fecha 06/06/2014 (fs. 42).

2. El tercero coadyuvante M. D. F. se alzó contra la sentencia del juez *a quo*, mediante recurso de nulidad —incoado conjuntamente con el de apelación—. Corrido el pertinente traslado sostuvo como agravio de nulidad: que la re-

solución recurrida es nula de nulidad absoluta por resultar contraria a derecho al decidir que, con la sanción del Código Civil y Comercial de la Nación que suprime la vocación hereditaria de la nuera viuda, la cuestión relativa a la inconstitucionalidad del art. 3576 bis del Cód. Civil deviene abstracta (...), que ello se contradice expresamente con el art. 7º del Cód. Civ. y Com. de la Nación que dispone la irretroactividad de las leyes sean o no de orden público excepto disposición en contrario (...), que el inferior debe resolver la cuestión planteada con la normativa vigente al momento de haber abierto el sucesorio el recurrente en su carácter de heredero equiparado a la nuera viuda que admitía el art. 3576 bis, y no aplicar una ley posterior la que incluso prevé la irretroactividad de las leyes (fs. 141/44 vta.).

Por su parte al contestar agravios los herederos A. H. G., R. Á. R. y M. E. R., expresan que: la cuestión relativa a la inconstitucionalidad del art. 3576 bis del Cód. Civil —tal como lo resolvió el *a quo*— deviene abstracta puesto que sería imposible declarar inconstitucional una norma que ya no existe en el ordenamiento jurídico (...), que el Sr. F. nunca tuvo vocación sucesoria ni durante la vigencia del anterior Código Civil y menos aún en el actual (...), que en baja instancia por resolución de fecha 01/04/2015, que se encuentra firme, se resolvió que el recurrente carecía *ab initio* de la legitimación para la iniciación de la declaratoria de herederos y

se lo declaró tercero coadyuvante (...), que el *a quo* no se aparta de lo dispuesto por el art. 7°, Cód. Civ. y Com. de la Nación, pues éste sienta el principio de que a partir de su entrada en vigencia, las leyes deben aplicarse con la máxima extensión posible desde que ello implica un progreso sobre el estado de derecho anterior, por tanto se debe suponer que la nueva legislación es superadora de la justicia anterior (...), que el sentenciante consideró abstracta la declaración de inconstitucionalidad de la norma porque ya el legislador y la Comisión para la Elaboración del Proyecto de Ley de Reforma, Actualización y Unificación del Código Civil y Comercial de la Nación la habían derogado (...), que el recurrente siempre tuvo una expectativa que en verdad no son derechos sino la esperanza de pasar a serlos con la declaración de inconstitucionalidad de la norma del ahora derogado art. 3576 bis que devino abstracta.

Como es sabido, en materia de recurso de nulidad rigen las siguientes pautas: “a) la interpretación es restrictiva y no procede por el solo interés de la ley o por la satisfacción de pruritos formales; b) el nulidicente debe demostrar el perjuicio concreto e irreparable que se le ocasiona si no se declara la nulidad; c) no procede el recurso de nulidad si el recurrente ha convalidado el supuesto vicio en el que no está interesado el orden público” (CCiv. y Com. Santa Fe, sala III, “Banco Ceres Coop. Ltda. c. Bertinatti, H.”, 04/12/1984, Registro Zeus en CD v. 4.0, N° 17028). Por ello, puesto que los agravios no resultan idóneos a fin de invalidar el pronunciamiento, siendo que la nulidad es la *ultima ratio*, y que no luce restringido el derecho de defensa, carece de significación adoptar la decisión nulificatoria que se pretende cuando las cuestiones postuladas —de corresponder— son susceptibles de reparación por la vía de la apelación (*vid.* esta sala en “Hadad, Natalia c. Hadad, Melisa Nair y otros”, AyS N° 371, t. 18, F. 307; ídem, “Banco de la Nación Argentina c. Galán”, AyS N° 7, t. 18, F. 406).

Por lo expuesto, siendo que no se perciben vicios o grave defecto que por su carácter de orden público impongan una declaración *ex officio* por el tribunal y, que los perjuicios invocados por los codemandados —de existir—, resultan reparables mediante la revisión propia del recurso de apelación —que también plantean los recurrentes— corresponde desestimar el recurso de nulidad planteado.

3. La sentencia recurrida (fs. 79/82) resolvió declarar abstracto el planteo de inconstitucionalidad del art. 3576 bis del Cód. Civil, formulado por el yerno viudo sin hijos de la causante. Asimismo, declaró que por el fallecimiento de N. L. S. —ocurrido en fecha 13/03/2014— son sus únicos y universales herederos sin perjuicio de terceros su cónyuge supérstite A. H. G. y sus hijos R. A. R. y M. E. R.

Para así decidir, el juez *a quo* consideró que la cuestión devino abstracta debido a que el Código Civil y Comercial de la Nación suprimió la vocación hereditaria que le concedía a la nuera viuda introducida por la ley 17.711 en el art. 3576 bis (...), que —fundándose en un fallo de la CNCiv., sala H, del 30/12/2014, comentado por Darío Fernando Bermejo— la incorporación de esta figura respondía a una concepción social y cultural acorde a la época —hoy anacrónica— en la que la mujer cumplía un rol social acotado al mantenimiento del hogar y crianza de los hijos, pero rara vez trabajaba por lo que no contaba con otros recursos que los que proveía su marido (...), que el otorgamiento de vocación sucesoria a la nuera viuda sin hijos, representaba una asistencia social para la mujer que perdía su fuente de sostenimiento económico y un premio para aquella que admitía las costumbres morales de la época respetando la memoria de su ex esposo al no contraer matrimonio nuevamente (...), que dicho carácter asistencial —en ese esquema cultural— explica que se concediera el beneficio a la mujer y no al varón (...), que por imperativo del art. 42 de la ley 26.618 de Ma-

trimonio Civil denominada “Ley de Matrimonio Igualitario”, resulta forzoso concluir que su texto importa una modificación implícita de lo señalado en el mencionado art. 3576 bis, tornándose en consecuencia necesario efectuar una interpretación del mismo a los fines de compatibilizarlo con aquélla, concediéndose entonces iguales derechos al yerno que a la nuera y al esposo supérstite del hijo o a la esposa sobreviviente de la hija en cualquier clase de matrimonio, sin que resulte imprescindible ninguna declaración de inconstitucionalidad (...), que sin embargo en la actualidad las circunstancias que dieron fundamento a la incorporación de la figura de la nuera viuda ya no existen (...), que el Código Civil y Comercial de la Nación elimina la figura de la nuera viuda y con ello toda discusión doctrinaria y jurisprudencial sobre el tema, por cuanto las leyes se aplican a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes —art. 7°, Cód. Civ. y Com. de la Nación— (...), que el art. 2° del plexo normativo citado señala que la ley debe ser interpretada teniendo en cuenta sus palabras, sus finalidades, las leyes análogas, las disposiciones que surgen de los tratados sobre derechos humanos, los principios y los valores jurídicos de modo coherente con todo el ordenamiento (...), que el nuevo ordenamiento se aparta de la intención histórica del legislador permitiéndose una consideración de las finalidades objetivas del texto en el momento de su aplicación (...), que la Corte Suprema de Justicia de la Nación decidió recientemente que sus sentencias deben atender a las circunstancias existentes al momento de la decisión, aunque ellas sean sobrevinientes y si en el transcurso del proceso han sido dictadas nuevas normas sobre la materia objeto de la *litis*, la decisión de la Corte deberá atender también a las modificaciones introducidas por esos preceptos.

4. Al expresar los agravios correspondientes al recurso de apelación (fs. 141/44 vta.), el recurrente manifiesta que lo agravia que el juez

a quo considera que la inconstitucionalidad alegada contra el art. 3576 bis del Cód. Civil deviene abstracta por haber el Código Civil y Comercial de la Nación, suprimido la vocación hereditaria de la nuera viuda y se remite a los fundamentos esbozados —transcriptos precedentemente— en relación al recurso de nulidad (...), que la calidad de heredero de la nuera viuda sin hijos incorporada con la reforma general de la ley 17.711 existió al momento de iniciarse el juicio sucesorio (...), que la misma justificación dada por dicha ley para la protección de la nuera viuda sin hijos es la que solicita se aplique para considerar heredero en los términos de dicha norma al Sr. D. M. F. (...), que —tal como cita el *a quo* en los considerandos de su sentencia— el instituto revistió tanto interés que a la nuera viuda no sólo se le concedió el carácter de heredera sino que se la incluyó entre los herederos forzosos o legitimarios con la consecuente aptitud para concurrir con los ascendientes, descendientes y/o cónyuge del suegro o suegra (...), que el juez apelado no obstante reconocer la existencia de la desigualdad entre la nuera y el yerno viudo sin hijos insiste —citando a Dardo Fernando Bermejo— que, en la actualidad las circunstancias que dieron fundamento a la incorporación de la figura de la nuera viuda ya no existen, cuando al momento del fallecimiento y apertura del sucesorio el Código Civil estaba vigente y por tanto su aplicación es obligatoria (...), que el magistrado olvida que las normas deben interpretarse en su totalidad y el párr. 2° del art. 7°, Cód. Civ. y Com. de la Nación, al que el sentenciante remite, reconoce la irretroactividad de las leyes sean o no de orden público excepto disposición en contrario (...), que el sentenciante en su decisorio reconoce que la existencia de la ley 26.618 importó un cambio de paradigma en el ámbito del derecho de familia, siendo su eje el principio igualitario y que, resulta forzoso concluir que su texto importa una modificación implícita de lo señalado en el mencionado art. 3576 bis, concediendo iguales derechos al yerno que a la

La vocación sucesoria del yerno viudo sin hijos

Laura Evangelina Fillia

SUMARIO: I. Introducción.— II. Plataforma fáctica del caso y posturas esgrimidas.— III. Antecedentes y naturaleza jurídica del instituto consagrado en el ordenamiento derogado.— IV. Evolución del instituto hasta la sanción del Código Civil y Comercial. La situación del yerno viudo.— V. La solución propuesta en el fallo anotado. Cuestiones de derecho transitorio.— VI. Consideración final.

I. Introducción

Durante la vigencia del Código Civil derogado, la vocación sucesoria del yerno viudo sin hijos careció de reconocimiento normativo. En efecto, el art. 3576 bis sólo la acordaba a la nuera viuda que carecía de descendencia.

Como se analizará a continuación, dicha previsión fue objeto de numerosos cuestionamientos por parte de la doctrina, hasta que diversos pronunciamientos judiciales optaron por declarar la inconstitucionalidad de la norma para extender la solución al supuesto del yerno viudo y sin hijos.

Tal es lo que se solicitó en el caso que motivó el fallo anotado. Sin embargo, a partir de la entrada en vigencia del Código Civil y Comercial de la Nación —que no reprodujo la solución contenida en el aludido art. 3576 bis— los integrantes de la sala III de la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Santa Fe decidieron que la postura adoptada en tales precedentes invocados carecía de actualidad y debía abandonarse.

El fallo anotado no sólo se ocupó de reseñar las razones que motivaron la derogación del

instituto antes reconocido, sino que además invita a reflexionar sobre cuestiones de derecho transitorio que siempre resultan de gran interés. A ello me dedicaré en los párrafos siguientes.

II. Plataforma fáctica del caso y posturas esgrimidas

En la especie, se presentó el yerno viudo y sin hijos de la causante —fallecida el día 13/03/2014—, invocando derechos hereditarios y solicitando para ello la declaración de inconstitucionalidad de la norma referida. Sobre todo, a partir del principio igualitario consagrado en la ley 26.618.

A raíz de la entrada en vigencia del Código Civil y Comercial de la Nación, el juez de primera instancia decidió que el planteo de inconstitucionalidad resultaba abstracto y declaró como herederos de la causante a su cónyuge supérstite y a sus dos hijos vivos. Destacó que por imperio de lo previsto en el art. 7° del Cód. Civ. y Com., las nuevas leyes se aplican a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y que, según palabras de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, si durante el transcurso del proceso se dictaran

nuevas normas sobre la materia objeto de la *litis*, la decisión debe atender también a dichas modificaciones.

Para sostener el recurso de apelación deducido, el yerno viudo destacó que, al momento del fallecimiento de la causante y apertura del trámite sucesorio, la norma que reconocía vocación a la nuera viuda sin hijos se encontraba vigente y, por lo tanto, alegó que la solución apelada importaba una aplicación retroactiva del nuevo ordenamiento, contraria a lo previsto en el aludido art. 7°.

Por su parte, los herederos declarados señalaron que al momento del fallecimiento el apelante no revestía carácter de heredero, sino que dependía para ello de la declaración de inconstitucionalidad de una norma, ahora derogada. Concluyeron que la decisión apelada no vulneraba ningún derecho del recurrente, quien nunca tuvo vocación hereditaria ni derechos adquiridos sobre la herencia de la causante.

El Tribunal de Alzada confirmó el pronunciamiento recurrido. Si bien señaló que atento a la fecha de fallecimiento de la causante resultaba de aplicación el Código Civil derogado y que por ello no resultaba posible sostener —sin más— que la cuestión devino abstracta a tenor del nuevo cuerpo legislativo que no resultaba aplicable, destacó que el planteo debía rechazarse por no haberse deducido en la primera oportunidad procesal y por no contener un cuestionamiento concreto acerca de las garantías constitucionales que se consideraban lesionadas.

Aun cuando estos extremos —a criterio del tribunal— resultaban suficientes para recha-

zar el planteo, por encontrarse comprometida la interpretación constitucional de una norma legal y a efectos de evitar que la decisión se tildara de excesivamente ritual, sus integrantes decidieron analizar igualmente los agravios vertidos.

Al respecto, consideraron que la cuestión debía resolverse a partir de la pauta interpretativa que ofrecía el nuevo ordenamiento vigente. Destacaron así que el art. 3576 bis del Cód. Civil, interpretado a la luz de la realidad social, cultural y legislativa actualmente imperante, conduce a percibir que la jurisprudencia existente que reconoció el derecho al yerno viudo sin hijos, extendiendo lo que la norma no decía, habría quedado en disonancia con los avances legislativos y doctrinarios, y que si el nuevo ordenamiento —pudiendo haber regulado la equiparación del yerno viudo— optó derechamente por la derogación del artículo, eliminando en cualquier caso la prerrogativa, se imponía el rechazo del recurso deducido.

III. Antecedentes y naturaleza jurídica del instituto consagrado en el ordenamiento derogado

El art. 3576 bis del Cód. Civil consagraba que “La viuda que permaneciere en ese estado y no tuviere hijos, o que si los tuvo no sobrevivieren en el momento en que se abrió la sucesión de los suegros, tendrá derecho a la cuarta parte de los bienes que le hubieren correspondido a su esposo en dichas sucesiones. Este derecho no podrá ser invocado por la mujer en los casos de los arts. 3573, 3574 y 3575”.

Se establecían como causales de exclusión de este derecho: el matrimonio *in extremis*

nuera (...), que el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en que el *a quo* se funda al decir que sus sentencias deben atender a las circunstancias existentes al momento de la decisión, aunque ellas sean sobrevivientes refiere a circunstancias de hecho pero no de derecho cuando las leyes son irretroactivas.

5. En oportunidad de contestar agravios los herederos declarados manifiestan: que en cuanto al agravio referente a que devino abstracta la declaración de inconstitucionalidad, remiten a los fundamentos dados al argumentar el rechazo del recurso de nulidad (...), que al momento del fallecimiento de la causante su yerno no revestía el carácter de heredero pues dependía de la declaración de inconstitucionalidad de la norma derogada (...), que para esa fecha —2014— ya estaba prevista la derogación en el Anteproyecto del Código Civil y Comercial de la Nación (...), que el mencionado cuerpo legal fue enviado al Congreso en marzo de 2012 habiéndose entonces suprimido la figura de la nuera viuda sin hijos (...), que el Sr. F. es un comerciante de 61 años que trabajó toda su vida, por tanto no puede considerársele desamparado por quedar viudo y arrogarse un derecho que no le corresponde (...), los apelantes al transcribir los fundamentos esgrimidos por el juez *a quo*, olvidan transcribir el argumento más importante que tuvo en cuenta la sentencia cual es que, las circunstancias que dieron fundamento a la incorporación de la nuera viuda sin hijos ya no existen y que fue por ello que el Código Civil y Comercial de la Nación la eliminó (...), que lo expresado en relación al art. 7° no merece el menor análisis pues la irretroactividad de las leyes es un principio constitucional que no se discute en esta sentencia, ya que el yerno de la causante no tenía al momento del fallecimiento de la Sra. S. ningún derecho adquirido sobre su herencia, sólo tenía una expectativa (...), que las expectativas

no constituyen en propiedad un derecho sino razonables previsiones fundadas en normas vigentes relativas a la adquisición de un derecho y que su supresión se justifica mediante una reforma normativa sin que con ello se incurra en retroactividad (...), que respecto al agravio referente a que el sentenciante realiza un análisis contradictorio de la jurisprudencia en que se funda, ello no es así, pues dichos fallos oportunamente consagraron la inconstitucionalidad de la norma basados en circunstancias que en la actualidad no existen (...), que la sentencia se funda en una clara y perfecta interpretación de la ley, no sólo en base a las circunstancias existentes al momento de su decisión sino en base a las finalidades de la ley, las leyes análogas, los valores y principios jurídicos (...), que la sentencia no vulnera ningún derecho puesto que el Sr. F. nunca tuvo vocación hereditaria.

6. Liminarmente cabe señalar que el tratamiento de los recursos se hará con exclusividad sobre los puntos conducentes a la decisión puesto que conforme inveterado criterio doctrinario y jurisprudencial, así como los jueces no están obligados a ponderar una por una y exhaustivamente todas las constancias de la causa, sino sólo aquellas que estimen conducentes para fundar sus conclusiones (CS, Fallos 301:970, 311:571) y para la correcta solución del litigio (CS, Fallos 311:836); tampoco están compelidos a tratar todas las cuestiones propuestas por las partes ni analizar todos los argumentos utilizados, si a su juicio no son éstos decisivos (CS, Fallos 278:271, 301:970 y 311:1191).

7. Que el *quid* en apelación transita, en definitiva, por la cuestión atinente a si es correcta la interpretación que del art. 7°, Cód. Civ. y Com. de la Nación, hizo el juez de grado y, conectado con dicho desenlace, la declaración abstracta del trance de inconstitucionalidad con implicancia en la postulación principal de extender la

aplicación del art. 3576 bis en cuanto no prevé la vocación del yerno viudo.

7.1. El primer ítem que debe abordarse refiere a la ley que resulta comprensiva del caso *sub examine*.

Sabido es que la apertura de la sucesión se produce desde el momento de la muerte (real o presunta) del causante y los herederos quedan investidos de la calidad de tal desde aquel día.

Por su parte el art. 7°, Cód. Civ. y Com. de la Nación (art. 3°, Cód. Civil —redacción 17.711—), establece que a partir de su entrada en vigencia, las leyes se aplican a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y que no tienen efecto retroactivo, sean o no de orden público, excepto disposición en contrario. La irretroactividad no impide al legislador poder dar efecto retroactivo a ciertas disposiciones, porque en materia civil este principio no ostenta jerarquía constitucional sino que constituye una regla dirigida al juez y no al legislador que puede establecer el efecto retroactivo con ciertos límites (*vid.* Kemelmajer de Carlucci, Aída, “La aplicación del Código Civil y Comercial a las relaciones y situaciones jurídicas existentes”, Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe, 2015, ps. 52 y 254). En el *sub lite*, del acta de defunción obrante a fs. 3 surge que la Sra. N. L. S. falleció en fecha 13/03/2014, encontrándose entonces vigente el Código Civil. Por lo tanto, no deben abrigarse dudas acerca de que es el Código Civil el cuerpo que regentea el caso.

Sentado lo anterior, no es posible sostener —sin más— que la cuestión devino abstracta a tenor del nuevo cuerpo legislativo (Código Civil y Comercial de la Nación), que derogó la norma en danza, porque no es dicho régimen normativo el que correspondía aplicar. Aunque, pro-

leipsis, el derecho que no le otorga al recurrente el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, tampoco se lo confería el Código Civil anterior.

Pero, no obstante ello, la decisión del juez de grado no requiere ser invalidada pues, como se verá seguidamente, la cuestión constitucional igualmente no merecía ser acogida, pese al entuerto en la decisión recurrida.

7.2. El planteo de inconstitucionalidad debe formularse en la primera oportunidad procesal, entendiéndose que se trata del primer momento en que la aplicación de la norma se perfile como posible o necesaria.

Se advierte sin dificultad que, al ingresar la demanda a fs. 10, ninguna manifestación —absolutamente ninguna— se hizo acerca de la inconstitucionalidad del art. 3576 bis del Cód. Civil. Y ello resultaba trascendente, no sólo por tratarse de la primera oportunidad y en consecuencia ser la ocasión para plantearla, sino porque en el caso era lo que justificaba su hipotética legitimación para iniciar el proceso sucesorio.

Vale decir que el postulante no tiene —ni tenía— habilidad para pretender en el modo que lo hizo a fs. 10. Su legitimación, en todo caso, estaba condicionada —o mejor, se sustentaba— en la inconstitucionalidad del art. 3576 bis. Esto es, que para postular debió afirmar su legitimación y tal calidad —por carecer de ella según la ley vigente— debía necesariamente ir acompañada de la expresa y cabal solicitud de declaración de inconstitucionalidad. Pero nada dijo, no hizo ni al menos cita del artículo.

Repárese que la aludida falta de legitimación fue declarada por el tribunal —decisión que quedó firme— y ello motivó que en adelante el impulso recayera sobre los herederos legitimados, dándole solamente al señor F. la partici-

(art. 3573), la convivencia de la nuera viuda o haber incurrido en injurias graves (art. 3574) y la separación de hecho (art. 3575)(1).

La solución consagrada en la norma fue incorporada a nuestro ordenamiento a partir de la reforma de la ley 17.711, y si bien ya se encontraba prevista en las Partidas(2), reconoce como antecedente inmediato el art. 2001 del Anteproyecto de 1936.

Para muchos autores, la norma tenía un carácter eminentemente asistencial(3), mientras que para otros, por no preverse en ella que la nuera debía ser pobre e indotada —como se aludía en la nota al art. 3572—, el fundamento del llamamiento reposaba en el vínculo familiar existente(4). En una tercera postura, mixta o ecléctica, se encontraban Llambías, Méndez Costa y Azpiri, quienes, a pesar de reconocer el evidente basamento asistencial de la institución, señalaron que éste no explicaba en su totalidad la razón de ser de la norma, al no exigir que se demuestre su necesidad para acceder al derecho que reconoce(5).

Mucho se ha discutido acerca de la naturaleza jurídica del llamamiento de la nuera viuda. Para algunos se trataba de un derecho de representación anómalo(6). Por su parte, Belluscio y Maffía consideraron a la nuera como legitimaria no heredera; Borda, Guastavino y López del Carril la consideraron como heredera por derecho propio; Moreno Dubois, como legataria de

cuota, y Zannoni, siguiendo a Llambías, como sucesora universal no heredera(7).

La discusión sobre la naturaleza del llamamiento no perseguía sólo fines dogmáticos. En efecto, de ella dependía, por ejemplo, si la nuera viuda sin hijos tenía obligación de colacionar las donaciones hechas en su favor o en favor del marido fallecido; si gozaba o no de una porción legítima de la herencia de sus suegros; si podía ejercer o no acciones de complemento y reducción; y si tenía derecho a acrecer en caso de no existir otros herederos.

En relación con esta última cuestión, y si bien en la tendencia jurisprudencial producida en las provincias perseveró la doctrina que reconoció el llamamiento al todo de la nuera viuda, no ocurriría lo mismo en el ámbito de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil(8). En efecto, mediante decisión plenaria se estableció que “La nuera viuda que sucede a sus suegros en los términos del art. 3576 bis del Cód. Civil no tiene derecho a acrecer en caso de que no concurren otros herederos”(9).

Entre los fundamentos de la mayoría, se destacó que la nuera viuda y sin hijos es legitimaria pero no heredera y que su derecho se rige analógicamente por las normas aplicables a los legatarios de cuota: que su cuota hereditaria es siempre parte de una cuota legitimaria, que su llamamiento es imperativo y se limita a la cuarta parte de lo que hubiere

correspondido al marido, y que constituye una carga de la sucesión.

Se concluyó, también, que la finalidad de la norma es asistencial, asimilable a un derecho alimentario, y que ésta acuerda al vínculo de afinidad un efecto jurídico absolutamente excepcional, basado en una presunción de afecto y necesidad, cuantificado por la ley a partir de un promedio equivalente a la cuarta parte de lo que le hubiere correspondido al marido.

IV. Evolución del instituto hasta la sanción del Código Civil y Comercial. La situación del yerno viudo

Poco tiempo después de comenzar a regir la ley 17.711, en el IV Congreso de Derecho Civil realizado en Córdoba en septiembre del año 1969, se propuso debatir la aplicabilidad e interpretación de dicha norma. Se discutió principalmente la naturaleza del llamamiento, pero también si la norma debía mantenerse, al limitar sólo en favor de la mujer el derecho sucesorio que reconocía.

Al finalizar el evento, el despacho de mayoría recomendó que el tema sea considerado en próximas jornadas o congresos de derecho civil, sirviendo de antecedentes los trabajos presentados. Por su parte, el despacho de minoría recomendó derogar el art. 3576 bis del Cód. Civil y establecer en su lugar un derecho alimentario a cargo de los herederos del causante sobre la base de lo dispuesto por el art. 368 del mismo

Código. Para el caso de no derogarse, concluyó que resultaba imperioso conceder igual derecho al yerno viudo.

Se observa cómo, a poco de su sanción, la doctrina comenzó a cuestionar la vigencia de la norma, sobre todo en cuanto importaba una preferencia exclusiva para la mujer, que en consonancia a los avances socioculturales se presentaba cada vez más injustificada.

En efecto, se sostuvo que si bien en la época en que se sancionó el artículo —año 1968, con la ley 17.711— eran pocas las mujeres que trabajaban, hoy no ocurre lo mismo, y ello ha perdido virtualidad(10).

En el año 1993 fue aprobado por la Cámara de Diputados el Proyecto de Ley de Unificación de la Legislación Civil y Comercial. Los juristas que participaron en él propusieron la modificación del art. 3576 bis del Cód. Civil, equiparando la situación al yerno viudo, luego de considerar que el fundamento de la norma era consecuencia de un vínculo familiar que no exigía que la nuera fuera pobre o indotada. Según se sostuvo, el derecho no nace por la circunstancia de que la viuda se encuentre en estado de indigencia, sino por la acreditación de los requisitos reseñados en la norma, a los cuales los resulta irrelevante aquella circunstancia(11).

La norma proyectada quedó redactada en los siguientes términos: “el cónyuge viudo que

{ NOTAS }

Especial para La Ley. Derechos reservados (Ley 11.723)

(1) La ley 23.515 eliminó la última parte del artículo, que según ley 17.711 contemplaba también como causal de exclusión que la nuera viuda “hubiere incurrido en actos de notoria inconducta moral”.

(2) Ley VII, tít. XIII, Partida VI.

(3) BORDA, Guillermo, “Tratado de derecho civil. Sucesiones”, Ed. La Ley, Buenos Aires, 2008, 9ª ed., t. II,

ps. 56-60; SPOTA, Alberto, “Sobre las reformas del Código Civil”, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1969, p. 131; PÉREZ LASALA, José, “Curso de derecho sucesorio”, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1989, p. 465; BELLUSCIO, Augusto, “La reforma del derecho de sucesiones sancionada por la Cámara de Diputados”, LA LEY, 1994-B, 1053.

(4) SALAS, Acdeel, “La sucesión de la nuera”, JA 1968-IV-831.

(5) GARCÍA de SAIN, Emma B., “La nuera viuda sin hijos en la sucesión de los suegros”, DFyP 2014 (junio), 28/05/2014, 136.

(6) SALAS, Acdeel, “La sucesión de la nuera”, cit.

(7) ZANNONI, Eduardo, “Derecho de las sucesiones”, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1983, 3ª ed., t. II, ps. 137-143.

(8) CÓRDOBA, Marcos, “El derecho hereditario de

parientes afines”, DFyP 2014 (noviembre), 03/11/2014, p. 95.

(9) CNCiv., en pleno, 29/08/1983, “Gorbea de Buonocore, Gertrudis s/ suc.”, LA LEY, 1983-D, 176.

(10) MAFFÍA, Jorge O., “Manual de derecho sucesorio”, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1987, 3ª ed. actual., t. II, ps. 77-78.

(11) CÓRDOBA, Marcos, “El derecho hereditario...”, cit.

pación de un tercero (mas allá de la incorrecta utilización de esta figura —tercero coadyuvante— en el *sub lite*).

Luego, en oportunidad de dar respuesta a la reposición interpuesta por los herederos (donde, aclárese, se discutía la legitimación conforme al art. 584, Cód. Proc. Civ. y Com. de la Nación, para iniciar declaratoria de herederos, y no su derecho o vocación como yerno viudo), es recién en donde el peticionante manifiesta la existencia de declaraciones de inconstitucionalidad por otros tribunales (fs. 50); pero tampoco allí hay una petición cabal, expresa, fundada y específica que solicite la declaración de inconstitucionalidad de la norma. Y, sucede que, aunque el tribunal de grado liminarmente acusó el embate, lo cierto es que tal cuestión no fue sustanciada, ni motivo de traslado, debate y prueba.

La solicitud de declaración de inconstitucionalidad —si se considera como tal a la transcripción de dos citas jurisprudenciales y un artículo doctrinario— resulta, entonces, tardía e inidónea para ser tratada.

Para mayor claridad de cuanto se viene señalando es oportuno acudir al concepto que supo desarrollar la Suprema Corte bonaerense, indicando que “Cuando esta Corte se ha referido a la ‘primera oportunidad procesal’ en que debe formularse el planteo de inconstitucionalidad, ha añadido que aquélla debe ser ‘propicia’. Por tal debe entenderse la que permite tanto al interesado desarrollar sus argumentos sobre la pretendida inconstitucionalidad, como a la contraparte la posibilidad de rebatirlos, y no las simples actuaciones de trámite” (SCBA, 07/05/1991, Ac. 44.241).

Y en el *sub lite*, si bien se mira, no se ha sustanciado la cuestión en autos ni dado oportunidad de réplica a los herederos, porque al no haberse

erigido en un planteo con idoneidad, solidez argumentativa y autonomía de tratamiento, mal podría verificarse.

Por lo tanto, sin perjuicio de la errónea declaración de sustracción de la materia por parte del juez *a quo*, la inconstitucionalidad de mención no podía igualmente ser tratada ni merecía declararse; lo que en definitiva y a la postre, si bien conduce al mismo resultado de desestimación, es menester destacarlo.

Pues, aunque el tribunal de grado se ocupó del punto, por cuanto existía un mínimo de alegación computable (por cierto, muy breve), la declaración de inconstitucionalidad es excepcional y opera un criterio restrictivo acerca de su admisión por tratarse de un acto descalificatorio, de suma entidad y gravedad, al que debe acudir, conforme reiterado criterio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (260:153; 302:457, entre otros) como *ultima ratio*.

7.3. No obstante lo anterior, que parece suficiente para poner coto al recurso, siendo que se trata de una interpretación constitucional y que podría intentarse tildar a este pronunciamiento de excesivamente ritual o rigorista, se dará tratamiento vestibular a la cuestión —con límite en los agravios— para satisfacer sin menoscabos el derecho a la jurisdicción.

El abocamiento se dificulta dado que la pieza de gravámenes dice muy poco acerca de la aludida inconstitucionalidad. En efecto, los agravios transcriben las consideraciones del juez *a quo*, critican la aplicación errónea del art. 7°, Cód. Civ. y Com. de la Nación, y reprochan la equiparación que los considerandos de grado hicieran de la ley 26.618. Pero, si se lee detenidamente, no hay un embate criterioso hacia el art. 3576 bis del Cód. Civil, no hay referencia ni indicación de una sola garantía constitucional que se diga afectada y que se la conecte con el

caso concreto; no se pretenden exuberancias, claro, pero repárese en que no se cita un solo artículo del texto constitucional nacional, provincial o convencional en todo el tramo de agravios.

Como se sabe, la necesaria sustentación del pedido de inconstitucionalidad va a la par de un sólido desarrollo argumental, con no menos sólidos fundamentos para que pueda ser atendido (*vid.* CS, Fallos 303:977 y otros).

Ahora bien, de la lectura del art. 3576 bis del Cód. Civil resulta evidente que el legislador otorgó vocación en la sucesión de sus suegros a la nuera (mujer, viuda y sin hijos), no así al yerno aunque se encuentre en la misma situación de viudez y no descendencia. Por lo tanto, es clara la norma, el señor F. no ostenta la vocación hereditaria que reclama.

Corresponde al Congreso apreciar las ventajas e inconvenientes de las leyes que dicta, siendo todo lo referente a la discreción con que hubiere obrado el cuerpo legislativo ajeno al Poder Judicial, que no tiene misión sino para pronunciarse de conformidad a lo establecido por la ley. Y en este sentido se ha pronunciado nuestro Máximo Tribunal al decir que “siendo un principio fundamental de nuestro sistema político la división del gobierno en tres departamentos, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, independientes y soberanos en su esfera, se sigue forzosamente que las atribuciones de cada uno le son peculiares y exclusivas, pues su uso concurrente o común de ellas haría necesariamente desaparecer la línea de separación entre los tres altos poderes políticos, y destruiría la base de nuestra forma de gobierno” (CS, 1:32; 338:1060, entre muchos otros), agregando asimismo que —en ese contexto— “la misión más delicada de la justicia es la de saberse mantener dentro del ámbito de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes ni suplir las decisiones que aquéllos deben adop-

tar” (Fallos 155:248; 272:231; 311:2553; 328:3573; 329:1675, 3089; 338:488; 339:1077, La Ley Online AR/JUR/13700/2017, entre muchos otros).

Cierto es que alguna jurisprudencia, como indica el recurrente (en definitiva, único argumento de los agravios), ha declarado inconstitucional el mencionado artículo o bien ha hecho una aplicación analógica del mismo en consonancia con la ley 26.618, de manera que extendió la prerrogativa de derecho al yerno viudo sin hijos. Para ello, se ha aludido al derecho de igualdad entre el hombre y la mujer, el trato discriminatorio que importa la diferenciación y en los principios emergentes de la Ley de Matrimonio Igualitario (CCiv. y Com. Concordia, 21/04/2009, La Ley Online AR/JUR/17868/2009 y otros).

Pero también se ubican pronunciamientos que —con acopio de razones— se han expresado en sentido contrario por considerar que “es posible (...) que ya no sea justificativo válido para otorgar el derecho hereditario que en esta norma se concede a la viuda sin hijos, suponer que la mujer tiene menos posibilidades que el hombre de ganarse la vida (...), o (...) que ya se ha logrado una igualdad de género que torna anacrónico mantener tal asistencialidad. Pero de ahí a razonar que ése sea motivo suficiente para considerar inconstitucional la norma y, a la postre, extender aquel mismo fin protectorio, previamente desacreditado, reprobado, incongruente, al varón, parece a lo menos veleidoso (...). Podría sostener[se], que aquel dato acerca de la nivelación socioeconómica del hombre y la mujer (...) podría llegar a apuntalar la exclusión lisa y llana de la franquicia asistencial acordada a la nuera viuda, sin hijos. Pero de ninguna manera parece lógico emplear aquel mismo extremo para extender aquello que se termina de postular como infundado, a quien fue originariamente omitido de la solución legalmente prevista para restañar una asimetría que no lo tenía como protagonis-

permaneciere en ese estado y no tuviere hijos, o que si los tuvo no sobreviven al momento en que se abrió la sucesión de los suegros, o si aquéllos fueron declarados indignos o desheredados, o hubieren renunciado a la sucesión, no existiendo quienes lo representen, tendrá derecho a la cuarta parte de los bienes que le hubieren correspondido a su cónyuge en dichas transmisiones hereditarias. De no existir herederos legítimos o testamentarios del causante, tendrá derecho al todo de la herencia. Este derecho no podrá ser invocado en los casos de los arts. 3573, 3574 y 3575”.

Así, se daba solución a dos aspectos altamente discutidos en la doctrina hasta el momento. Por un lado, se extendía el derecho a ambos cónyuges y no sólo a la mujer y, por el otro, se reconocía al cónyuge viudo el derecho a acrecer. Como sabemos, el proyecto no logró fuerza de ley.

Tampoco lo logró el Proyecto de Código Civil del año 1998, que había optado por suprimir el instituto, tal y como lo decidió la Comisión Redactora del Código Civil y Comercial de la Nación aprobado por la ley 26.994.

Entre los fundamentos de su derogación, se señaló en el Anteproyecto del Código Civil y Comercial de la Nación del año 2012: “Se suprime el derecho hereditario de la nuera viuda porque, además de los ataques a su constitucionalidad al distinguir según sea hombre o mujer, altera los principios del derecho sucesorio y ocasiona un sinnúmero de dificultades interpretativas, especialmente, después de la

incorporación del matrimonio de personas del mismo sexo”.

Si bien el legislador pudo haber extendido este derecho hereditario al yerno viudo, optó por eliminar el instituto. Esta solución ya se había recomendado por unanimidad en las XXII Jornadas Nacionales de Derecho Civil y V Congreso de Derecho Civil de 2009, celebrados conjuntamente en la ciudad de Córdoba.

Con ello se puso fin a los sucesivos embates que cuestionaron la constitucionalidad de la norma. La eliminación de esta figura del ordenamiento sustantivo —en tanto reconocía vocación hereditaria sólo a la mujer— responde al denominado proceso de constitucionalización del derecho privado. Los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales que integran nuestro bloque de constitucionalidad obligan a suprimir toda desigualdad entre el hombre y la mujer.

Es que el artículo vigente hasta la sanción de la ley 26.994 resultaba violatorio del derecho a la igualdad reconocido en los arts. 16 y 75, incs. 22 y 23, de la CN, en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Preámbulo y art. 16), en la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 16), en el Pacto de San José de Costa Rica (art. 17) y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 2°, 23 y 26).

De ahí que se haya resuelto que el art. 3576 bis del Cód. Civil, que concede a la nuera viuda sin hijos el derecho sucesorio, denegándose

al yerno en iguales condiciones, resulta inconstitucional, pues constituye un privilegio que se reconoce a uno y del que se excluye a otro, generando una desigualdad sin razonabilidad alguna a la luz del art. 16 de la CN (12).

En el mismo sentido, se decidió que el art. 3576 bis del Cód. Civil no sólo discrimina al hombre al excluirlo del llamamiento a la sucesión de los padres de su esposa prefallecida, sino que también discrimina a la mujer al mantenerla en el histórico y superado rol de parte débil en la relación matrimonial (13).

Desde una perspectiva de género, la desigualdad de trato en los derechos sucesorios concedidos a las mujeres y negados a los hombres en la sucesión de los suegros no tiene justificativo, porque el privar a los viudos de derechos hereditarios no contribuye en absoluto a mejorar la situación del género femenino (14).

Un dato no menor fue la sanción en el año 2010 de la ley 26.618 de Matrimonio Civil, que importó un cambio de paradigma en el ámbito del derecho de familia. Esta ley —conocida como Ley de Matrimonio Igualitario— consagró en su art. 42 que “Todas las referencias a la institución del matrimonio que contiene nuestro ordenamiento jurídico se entenderán aplicables tanto al matrimonio constituido por dos (2) personas del mismo sexo como al constituido por dos (2) personas de distinto sexo. Los integrantes de las familias cuyo origen sea un matrimonio constituido por dos (2) personas del mismo sexo, así como un matrimonio constituido por personas de distinto sexo, tendrán

los mismos derechos y obligaciones. Ninguna norma del ordenamiento jurídico argentino podrá ser interpretada ni aplicada en el sentido de limitar, restringir, excluir o suprimir el ejercicio o goce de los mismos derechos y obligaciones, tanto al matrimonio constituido por personas del mismo sexo como al formado por dos (2) personas de distinto sexo”.

La jurisprudencia entendió que la sanción de esta ley importó una modificación implícita de lo previsto por el art. 3576 bis del Cód. Civil, tornándose necesario efectuar una nueva interpretación de éste a los fines de compatibilizarlo con aquélla, concediendo entonces iguales derechos al yerno que a la nuera, y al esposo supérstite del hijo o a la esposa sobreviviente de la hija en cualquier clase de matrimonio, sin que resulte imprescindible ninguna declaración de inconstitucionalidad (15).

Según se sostuvo, la interpretación literal de la norma del art. 3576 del Cód. Civil ha quedado en disonancia con otros avances operados en materia de discriminación en razón del sexo, en tanto discrimina al varón —yerno viudo— al negarle derechos en la sucesión de sus suegros, pues no se advierte la existencia de una justificación objetiva y razonable, que atienda a un fin legítimo, para reconocer este derecho sólo en cabeza de la mujer, cuando ambos se encuentran en la misma situación fáctica, dada por la relación de parentesco por afinidad respecto de sus suegros (16).

En función de todo lo analizado hasta aquí, debe celebrarse la eliminación del instituto.

{ NOTAS }

(12) JCiv. y Com. 27º Nom. Córdoba, 30/04/2009, “M. o M., A.”, LLC 2009 (junio), 549; LA LEY, 2009-E, 367; AR/JUR/9438/2009.

(13) CNCiv., sala B, 08/11/2010, “S. A. s/ suc. *ab intestato*”,

LA LEY, 2010-F, 366.

(14) MEDINA, Graciela, “Inconstitucionalidad del derecho hereditario de la nuera viuda sin hijo. El art. 3576 bis del Código Civil desde la perspectiva de género, tras la sanción

de la ley 26.618”, LA LEY, 2010-F, 366.

(15) CNCiv., sala H, 30/12/2014, “M. L. M. c. A. N. O. s/ incidente civil”; *id.*, sala A, 09/03/2012, “N. A. J. s/ sucesión *ab intestato*”, LA LEY, 2012-D, 306.

(16) GIL DOMÍNGUEZ, Andrés - FAMÁ, María Victoria - HERRERA, Marisa, “Matrimonio igualitario y derecho constitucional de familia”, Ediar, Buenos Aires, 2010, ps. 598-560.

ta” (CCiv. y Com. Trenque Lauquen, “González, A. s/ sucesión *ab intestato*”, 01/06/2011, La Ley Online AR/JUR/37150/2011).

Ante este escenario, claro que podría decirse que el art. 3576 bis —con una mirada actual, no la de la época de su sanción— es discriminatorio por cuanto excluye sin razón al yerno varón privilegiando a la mujer; pero también alguna opinión podría elucubrar que la norma contiene una discriminación inversa hacia la nuera, desde que le otorga un beneficio o prerrogativa fundado sólo en su condición de mujer. Como fuere, cabe barruntar y preguntarse si las razones que motivaron excepcionar el régimen general sucesorio, so capa de una asistencialidad fundada en valoraciones de medio siglo atrás, pueden válidamente sostenerse en la actualidad o ser miradas con la lupa igualitaria de hogafío. La misma norma, tal como estaba redactada, si estuviera vigente, ya no tendría asidero, razón ni razones al tiempo que corre y menos aún, pareciera, si se pretende extenderla a otro beneficiario para igualar la inconsistencia.

V. La solución propuesta en el fallo anotado. Cuestiones de derecho transitorio

Tal como se reseñó precedentemente, tanto la doctrina como la jurisprudencia fueron contestes al concluir que la preferencia consagrada en el art. 3576 bis del Cód. Civil derogado resultaba discriminatoria y, por ello, inconstitucional.

Sin embargo, en el fallo que motiva este comentario se rechazó la declaración de inconstitucionalidad de dicha norma, teniendo en cuenta para ello que el Código Civil y Comercial de la Nación no ha reproducido la solución contenida en el ordenamiento derogado.

Cabe preguntarse entonces si asistía razón al yerno viudo y sin hijos, quien sostuvo en sus agravios que la solución adoptada en el pronunciamiento apelado importó una aplicación retroactiva del nuevo ordenamiento sustantivo.

Es sabido que los preceptos que integran el nuevo cuerpo legislativo deben inspirar la interpretación de las normas del Código Civil, en la medida en que recogen —por lo general— la opinión doctrinal y jurisprudencial mayoritaria

Es dable efectuar, entonces, una interpretación de la norma en crisis ajustada al tiempo reciente en que se suscita la cuestión. En ello, es preciso recordar que jurisprudencialmente se ha expresado que “el Código Civil y Comercial de la Nación es invocable, en todos los casos, como argumento de autoridad o como doctrina interpretativa, es decir que sus normas constituyen elementos de interpretación, incluso del Cód. Civil derogado” (CCiv. y Com. Azul, sala II, 08/09/2015, “Revista de Responsabilidad Civil y Seguros”, año XVII, N° 11, noviembre de 2015, p. 111, y DJ, año XXXII, N° 12, del 23/03/2016, p. 71). La interpretación dinámica del derecho y del ordenamiento normativo —reconocida por el Máximo Tribunal de la Nación— implica atender a las condiciones existentes en el momento en que las leyes deben ser aplicadas. El art. 3576 bis, Cód. Civil, interpretado a la luz de la realidad social, cultural y legislativa actualmente imperante, conduce a percibir que la jurisprudencia existente que reconoció el derecho al yerno viudo sin hijos, extendiendo lo que la norma no decía, habría quedado en disonancia con los avances legislativos y doctrinarios.

respecto de los diversos puntos del derecho civil (*vid.* el punto II.I.1.2 de los Fundamentos del Anteproyecto presentado por la Comisión Redactora) y que, sobre todo, reflejan la decisión del legislador actual acerca de cómo deben regularse los distintos aspectos de la vida civil de nuestro país.

Sin embargo, no debe perderse de vista que, aun cuando el Código Civil y Comercial de la Nación no contiene normas específicas para la materia, se acepta mayoritariamente que la vocación sucesoria se rige por la ley vigente al momento de la muerte del causante(17).

Tal es la solución que contempla el art. 2644, al disponer que “La sucesión por causa de muerte se rige por el derecho del domicilio del causante al tiempo de su fallecimiento”.

Y si bien esta norma está ubicada en el título dedicado a las disposiciones de derecho internacional privado, en buena hermenéutica se entiende que rige para las sucesiones de causantes domiciliados en nuestro país, desde que el Código es un conjunto orgánico de normas interrelacionadas que se complementan entre sí. Tal regla también la consagró Vélez Sarsfield en su Código Civil, en el art. 3283(18).

RDPyC 2015-I, Rubinzal-Culzoni, p. 480.
(19) KEMELMAJER de CARLUCCI, Aída, “La aplicación del Código Civil y Comercial...”, cit., p. 167.
(20) KEMELMAJER de CARLUCCI, Aída, “La aplicación del Código Civil y Comercial...”, cit., p. 166.

Si, como ya ha sostenido esta sala, hay consenso mayoritario en que las normas del Código Civil y Comercial de la Nación constituyen inestimables pautas de hermenéutica e interpretación para la dilucidación de conflictos suscitados durante la vigencia de la ley anterior, por cuanto la enorme mayoría de los postulados del novel digesto no hacen más que responder a las necesidades, criterios, doctrina y soluciones que requiere la sociedad reciente, debe ponderarse un hecho indisputable: el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación derogó el art. 3576 bis.

Repárese entonces, en que el Código Civil y Comercial de la Nación pudo haber mantenido el dispositivo en cuestión, o mejor aún, pudo incorporar también al yerno viudo en el beneficio del citado artículo —como supo sugerir el proyecto de unificación de 1993, por ejemplo—, pero no lo hizo.

Vale decir que el nuevo ordenamiento, procurando una igualdad análoga a la que sostiene el recurrente, podría haber regulado la equiparación con el yerno viudo, o cónyuge de cualquier

En tal orden de ideas, se sostiene que si el causante murió después de la entrada en vigencia del Código Civil y Comercial, se aplicarán todas las reformas introducidas, y por ello la nuera viuda sin hijos no tendrá derecho hereditario. En cambio, esa persona puede invocar vocación sucesoria si el suegro o la suegra murieron antes de agosto de 2015(19).

Es que, así como lo consagraba el art. 3282 del Cód. Civil derogado, el art. 2277 del Cód. Civ. y Com. dispone que la apertura de la sucesión se produce con la muerte.

A la luz de lo expuesto hasta aquí, y a diferencia de lo decidido en el fallo que motiva este trabajo, entiendo que así como la nuera viuda sin hijos puede invocar vocación sucesoria si el causante murió antes de la entrada en vigor del nuevo ordenamiento —por resultar aplicable el art. 3756 bis del Cód. Civil—, a idéntica solución cabe arribar respecto de la pretensión del yerno viudo sin descendencia, aun cuando ello dependa de la previa declaración de inconstitucionalidad de la norma.

En efecto, si durante la vigencia del Código Civil derogado la doctrina judicial era conteste al concluir en favor de la inconstitucionalidad de su art. 3576 bis en cuanto desconocía vocación sucesoria al yerno viudo y sin hijos, considero que no existen motivos para apartarse de dicha solución si en virtud de la fecha de fallecimiento de la causante resulta aplicable al caso dicho ordenamiento derogado.

No obsta a lo expuesto que el pronunciamiento se dicte luego de la entrada en vigencia del Código Civil y Comercial de la Nación, y ninguna

sexo pero, sin embargo, optó derechamente por la derogación del artículo, eliminando en cualquier caso la prerrogativa.

En mérito a las consideraciones antes expresadas, cuanto corresponde resolver es rechazar el recurso de apelación interpuesto. Con respecto a las costas devengadas en esta instancia, atento al resultado de lo que se decide y por aplicación del principio objetivo del vencimiento (art. 251, Cód. Proc. Civ. y Com. de la Nación) serán impuestas a cargo del recurrente.

Por ello, la sala III de la Cámara de Apelación en lo Civil y Comercial resuelve: 1) Tener por desistido el recurso de apelación incoado por los herederos. 2) Desestimar el recurso de nulidad y rechazar el de apelación interpuestos por el Sr. F. 3) Imponer las costas de esta instancia a cargo del recurrente vencido. 4) Los honorarios de la Alzada se liquidarán en la proporción establecida en el art. 19 de la ley 6767, oportunidad en que se correrá vista a la Caja Forense. Insértese, notifíquese y devuélvanse los autos. — Sergio J. Barberio. — Roberto H. Dellamonica. — Carlos E. Depetris.

incidencia tiene que ahora la norma no contenga una previsión similar. Entiendo que sostener lo contrario importaría configurar una situación de desigualdad que motivó un debate constitucional que ya se había superado.

Sólo se evitaría tal desigualdad si en similares condiciones —esto es, en caso de resultar aplicable el ordenamiento derogado— se decidiera que la nuera viuda sin hijos tampoco tiene vocación sucesoria. Pero ello implicaría una aplicación retroactiva del nuevo ordenamiento, que no se encuentra autorizada por el art. 7º del Cód. Civ. y Com.

VI. Consideración final

Es cierto que, según se ha dicho, hay artículos del nuevo ordenamiento que pretenden concluir debates aún existentes en la jurisprudencia (p. ej., la forma de la renuncia, art. 2299; la cesión de bienes determinados, art. 2309; la dispensa de colacionar en el acto de la donación, art. 2385, etc.) y que en tales casos sería deseable que el juez resuelva con las pautas de la nueva ley(20).

Sin embargo, pensamos que de ello no debe derivarse que por la sola circunstancia de emitirse el pronunciamiento con posterioridad a agosto de 2015 se desconozca un derecho que a la fecha de su nacimiento —esto es, a la fecha de producirse la apertura del sucesorio— se encontraba reconocido por la doctrina y la jurisprudencia en forma mayoritaria.●

Cita on line: AR/DOC/1605/2018

{ NOTAS }	
(17)	KEMELMAJER de CARLUCCI, Aída, “La aplicación del Código Civil y Comercial a las relaciones y situaciones jurídicas existentes. Segunda parte”, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2016, 1ª ed., p. 254.
(18)	FERRER, Francisco, “La ley que rige la sucesión”,

JURISPRUDENCIA

Carta de ciudadanía

Otorgamiento. Derecho a la jurisdicción e igualdad ante la ley.

Hechos: El juez denegó la carta de ciudadanía argentina solicitada por la causante. El Defensor Público Oficial dedujo recurso de apelación. La Cámara estimó el remedio intentado y acogió la pretensión.

La decisión del juez que rechazó la ciudadanía argentina efectuada por la causante debe revocarse, pues su negativa de entender en la cuestión, alegando el desapego y desamparo emocional, importa una clara afectación del derecho a la tutela judicial efectiva que, en primer término, comprende el derecho de acceso a la jurisdicción;

máxime si da cumplimiento con los requisitos dispuesto por el dec. 3213/84.

121.312 — CFed. Córdoba, sala B, 24/05/2018. - Sierra Arias, María s/ solicitud carta de ciudadanía.

[Cita on line: AR/JUR/22560/2018]

2ª Instancia. — Córdoba, mayo 24 de 2018.

El doctor Rueda dijo:

I. Vienen las presentes actuaciones a estudio de este Tribunal, en virtud del recurso de apelación interpuesto a fs. 101/vta. por el señor Defensor Público Oficial, en contra de la resolución dictada por el señor Juez Titular del Juzgado Federal de Villa María, obrante a

fs. 98/100 vta., con fecha 25 de agosto de 2017, el que en lo pertinente dispuso: “... 1º Denegar la solicitud de carta de ciudadanía argentina a la Sra. María Sierra Arias... ”.

II. A fs. 106/108 expresa agravios la recurrente se queja en cuanto entiende que la sentencia de fondo carece de motivación lógica y legal, e incurrir en violación al principio de legalidad y a la vez vulnera su derecho como extranjera de acceder a la nacionalidad. A más de lo dicho, considera que la resolución del a quo viola el principio de congruencia, el debido proceso, los plazos razonables en este tipo de juicios, y la tutela judicial efectiva.

En resumidas cuentas, entiende que el fallo impugnado violenta una serie de derechos y principios constitucionales legales y convencionales, por cuanto su parte acreditó el cumpli-

miento de los requisitos establecidos en la ley N° 346, así como lo dispuesto por el art. 2° de la ley N° 24.553 y su modificatoria ley N° 24.951, sin encontrarse la peticionante en ninguna de las causales que establece la ley para que la misma sea rechazada como lo dispuso el sentenciante, apartándose de la legalidad vigente, agregando en la tramitación de la causa requisitos adicionales que alargan los tiempos de este tipo de procesos. Enfatiza que toda la prueba cuya producción se exige para estos casos; esto es: certificación de nacimiento debidamente visada y legalizada conforme la normativa vigente (fs. 2, 16/17), cédula de identidad y cédula electoral (fs. 6) y documento nacional de identidad argentino para extranjeros expedido por el Registro Nacional de las Personas (fs. 6), certificado de radicación expedido por el Ministerio del Interior - Dirección Nacional de Migraciones en el que constan sus más de dos

años de residencia continua en el país (fs. 3/5), informe socio-ambiental y declaración personal tomada en audiencia realizada por el Tribunal el día 25/04/2017, certificados en los que se confirma la buena conducta de la solicitante en su país de origen como así también en la Argentina (fs. 14/15). Acompañó también certificado de trabajo en el que consta que desempeñó tareas como cocinera (fs. 57), y constancia de pago como monotributista (fs. 57/vta.), certificado de domicilio (fs. 7), informe de Interpol (fs. 46), constancia de la publicación de edictos en el Boletín Oficial (fs. 65), edictos locales (fs. 82/83), lo que demuestra de manera acabada que la accionante no registra antecedentes penales, goza de buena conducta y tiene medios de subsistencia; siendo estos extremos los que deben ser acreditados en este tipo de procesos.

Pese a ello —explícita— el *a quo* funda su negativa en una declaración receptada a la interesada a fs. 93/94, cuya producción no resulta regida por la ley y siendo luego utilizada como base de su fundamentación para negar la carta de ciudadanía, violando de esta manera el principio de legalidad, el derecho de defensa y el debido proceso; y contrariando lo dispuesto por el art. 3° del Decreto N° 3213/1984 el que

dispone expresamente “... No podrá negarse la ciudadanía argentina por motivos fundados en ... acciones privadas ...”, y luego señala entre sus argumentos, que el rechazo obedece a “... circunstancias de desapego y desamparo emocional que demuestra la solicitante con sus hijos que residen en República Dominicana” y continúa “...Se puede denotar que en ningún momento de su declaración obra el propósito de traer a sus hijos a nuestro país u ofrecerles un mejor estilo de vida...”, concluyendo a su entender de manera dogmática por la negativa de su otorgamiento.

III. Efectuada la reseña de agravios, corresponde revisar si la sentencia de fecha 25 de agosto de 2017, dictada por el Inferior, resulta ajustada a derecho.

IV. Así, el artículo 20 de nuestra Carta Magna prevé que “Los extranjeros... Obtienen nacionalización residiendo dos años continuos en la Nación...”. Asimismo, dispone la ley 346 (Ley de Ciudadanía, conf. reforma Dec. 70/2017), en su artículo 2° que: “Son ciudadanos por naturalización: 1.- “Los extranjeros mayores de dieciocho (18) años que acrediten haber residido en la República Argentina de acuerdo al marco

normativo migratorio vigente, como residentes permanentes o temporarios, en forma continua durante los dos (2) años anteriores a la solicitud y manifestasen ante los jueces federales su voluntad de serlo”. Por su parte el art. 3° del decreto reglamentario sobre Ciudadanía y Naturalización N° 3213/1984 prevé que los extranjeros designados en el artículo 2° inciso 1 de la referida ley N° 346, al tiempo de solicitar su naturalización, deberán cumplimentar las siguientes condiciones: a) tener dieciocho (18) años de edad cumplidos; b) residir en la República Argentina dos (2) años continuos y c) manifestar ante los jueces federales su voluntad de serlo. Y agrega párrafos más adelante: “...Son causas que impedirán el otorgamiento de la ciudadanía argentina por naturalización, las siguientes: a) no tener ocupación o medios de subsistencia honestos; b) estar procesado en el país, o en el extranjero por delito previsto en la legislación penal argentina, hasta no ser separado de la causa; c) haber sido condenado por delito doloso, ya fuere en el país o en el extranjero (...) No podrá negarse la ciudadanía argentina por motivos fundados en razones políticas, ideológicas, gremiales, religiosas o raciales, en acciones privadas...”.

En este contexto, la adquisición de la ciudadanía es en esencia uno de los derechos más importantes del extranjero, y en el marco del sistema adoptado por nuestra Carta Magna, el referido derecho asume indubitable raíz constitucional zanjando todo debate al respecto. Así las cosas, una vez acreditado los extremos establecidos en la ley N° 346 y el art. 2° de la ley N° 24.533 —y modif.— para el otorgamiento de la ciudadanía a un extranjero, como en la presente causa, tal como lo señala el Magistrado de primera instancia en el Considerando N° I de su resolución, la misma —a mi entender— no puede ser denegada.

Cabe agregar, que si bien la ciudadanía por opción a favor de la Argentina posee hoy regulación legal expresa, su adquisición es voluntaria por parte de cada requirente, con lo que ella surge de la ley y la voluntad del solicitante, quien a su vez efectuada la opción, puede también renunciarla voluntariamente, opción esta última que resulta viable también en supuestos de ciudadanía nativa.

Debe aclararse también (como lo previene el art. 20 de la CADH (con jerarquía constitucional conforme al art. 75, inc. 22 de la Constitución Nacional), la privación de la nacionalidad para el caso en que resulte posible no puede ser arbitraria ni fundarse en otros motivos que no sean los requisitos que establece nuestra legislación actual.

Trasladados los conceptos expresados al caso de autos, surge evidente que la negativa del inferior de entender en la cuestión que nos ocupa, alegando el desapego y desamparo emocional, importa una clara afectación del derecho a la tutela judicial efectiva que, en primer término, comprende el derecho de acceso a

la jurisdicción —es decir—, a ser parte en un proceso, promoviendo la función jurisdiccional. Máxime, que una de las manifestaciones concretas de este primer momento, está dada por el deber de los jueces de posibilitar el acceso de las partes al juicio, sin restricciones irrazonables. Así, y conforme lo establece en el art. 16 de nuestra Carta Magna, el principio de igualdad para todos los casos idénticos, comporta la prohibición de establecer excepciones que excluyan a unos de los que se concede a otros en idénticas circunstancias; y dado que se encuentran acreditados los requisitos contemplados en la normativa aplicable al caso, no encuentro motivos de excepción que justifique el rechazo para el otorgamiento de la carta de ciudadanía de la señora María Sierra Arias; en consecuencia y en virtud de lo precedentemente expuesto, corresponde revocar el decisorio del inferior y otorgar la carta de ciudadanía a favor de la solicitante.

A mayor abundamiento, el derecho a ser oído, es sinónimo de tutela judicial efectiva, y significa que toda persona tiene derecho a acceder a un tribunal para que pueda pronunciarse (art. 8° de la Convención Americana de Derechos Humanos), pero no por ello puede servir de fundamento para negar dicha solicitud, basada en cuestiones personales que no deben ser analizadas en esta instancia, conforme art. 3° *in fine* del Decreto 3213/1984 —a lo que cabría sumar la posibilidad eventual dispuesta por el art. 12 de la ley 346—.

V. Atento que la pretensión de la accionante se circunscribe a un pedido de convalidación de la carta de ciudadanía, entiendo que corresponde hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por la accionante, con el patrocinio del Sr. Defensor Público Oficial y; en consecuencia, revocar la resolución de fecha 25 de agosto de 2017, obrante a fs. 98/100 vta., otorgando la carta de ciudadanía a la señora María Sierra Arias, D.N.I N° ... Sin costas (art. 68, 2° parte del Cód. Proc. Civ. y Com. de la Nación) atento la falta de contradictorio. Así voto.

Los doctores *Sánchez Torres* y *Navarro* dijeron:

Que por análogas razones a las expresadas por el doctor *Rueda*, votan en idéntico sentido.

Por el resultado del Acuerdo que antecede; se resuelve: I. Hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por el señor Defensor Público Oficial y, en consecuencia, revocar la resolución de fecha 25 de agosto de 2017, dictada por el señor Juez Titular del Juzgado Federal de Villa María, concediendo la carta de ciudadanía argentina por naturalización peticionada por la señora María Sierra Arias D.N.I N° ..., en virtud de los fundamentos dados. II. Sin costas, atento la falta de contradictorio (art. 68, 2° parte del Cód. Proc. Civ. y Com. de la Nación). III. Protocolícese y hágase saber. Cumplido, publíquese y bajen. — *Abel G. Sánchez Torres*. — *Luis R. Rueda*. — *Liliana Navarro*.

EDICTOS

El Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil y Comercial Federal N° 8, a cargo del Dr. Marcelo Gota, Secretaría N° 16, a mi cargo, sito en Libertad 731, 7° piso de Capital Federal, hace saber que CASTILLO TIMANA JAVIER ALEXANDER, nacido en Barrancas, Lima, Perú, el 31 de julio de 1987, con DNI N° 94.659.504, ha peticionado la concesión de la Ciudadanía Argentina, a fin de que los interesados hagan saber a este Juzgado las circunstancias que pudiesen obstar a dicho pedido. El presente deberá ser publicado por dos veces en un lapso de quince días en el diario “LA LEY”.

Buenos Aires, 25 de junio de 2018
Sebastián Andrés Ferrero, sec.

LA LEY: I. 17/08/18 V. 17/08/18

El Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil y Comercial Federal N° 6, Secretaría N° 11, sito en la calle Libertad 731, piso 5º, Cap. Fed., tramita el pedido de Carta de Ciudadanía de BRENDA PATRICIA, SOLANA QUIROZ, D.N.I. N° 94.204.760, nacida el 01 de enero de 1975, en Colombia, hija de Solano Martínez, Ernesto Manuel y de Quiroz Vega, Ruth Esther. Según Expte. N° 2989/2018, se hace saber que quien conozca motivos que considere pueden obstar a la obtención de la Ciudadanía, puede hacerlo conocer a través del Ministerio Público “Ley 24.533” (modif. por la ley 24.951). Pu-

blíquese por dos días en el diario La Ley.

Secretaría, 30 de julio de 2018
Pablo Vidal Claypole, sec.
LA LEY: I. 16/08/18 V. 17/08/18

El Juzgado Federal Civil y Comercial N° 1, Secretaría N° 1 de la Capital Federal, hace saber que WAHIB ALRASHID, de nacionalidad sirio, DNI N° 95.417.835, ha solicitado la concesión de la Ciudadanía Argentina. Se deja constancia que deberán publicarse por 2 (dos) veces dentro del plazo de quince días en el Diario LA LEY.

Buenos Aires, 21 de junio de 2018
Ana Laura Bruno, sec.
LA LEY: I. 17/08/18 V. 17/08/18

THOMSON REUTERS
LA LEY

TRATADO DE DERECHO DE FAMILIA

▷ **2DA. EDICIÓN ACTUALIZADA**

Autor: **Eduardo A. Sambrizzi**



La presente obra se ocupa de las disposiciones establecidas en el Código Civil y Comercial relacionadas con el Derecho de Familia, cuyas normas en buena parte se comparan con las que contenía el derogado Código Civil.

A tres años de vigencia del nuevo Código, el libro recoge las opiniones doctrinarias sobre el contenido de las distintas instituciones, como también las decisiones jurisprudenciales que han hecho aplicación de la nueva normativa.

Una obra que trata temas de actual relevancia, tales como la bioética, la eugenesia y la eutanasia, cuestiones que cada vez cobran mayor interés en la práctica.

 **7 tomos + ebook**

Adquiera la obra llamando al **0810-222-5253** o ingresando en **www.TiendaTR.com.ar**

La inteligencia, la tecnología y la experiencia profesional necesarias para obtener respuestas confiables.



the answer company™
THOMSON REUTERS®

Síguenos en:  ThomsonReutersLaLey •  @TRLaLey   ThomsonReutersLatam