



**República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional**  
2017 - Año de las Energías Renovables

**Dictamen Jurídico**

**Número:**

**Referencia:** EX2017-16308782-ANSES-DPAYT#ANSES

---

EX2017-16308782-ANSES-DPAYT#ANSES

SEÑOR DIRECTOR EJECUTIVO

DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL:

Se requiere la intervención de esta Procuración del Tesoro de la Nación con relación a un proyecto de resolución IF-2017-16312573-ANSES-DPAYT#ANSES, mediante el cual se dispone aprobar la operatoria “no presencial” correspondiente al otorgamiento de créditos a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social –ANSES-, en el marco del “Programa Argenta”.

-I-

**ANTECEDENTES DE LA MEDIDA**

Mediante el Decreto N.º 434/16 (B.O. 2/3/16) se aprobó el plan de Modernización del Estado exponiendo como uno de sus ejes primarios, el plan de tecnología y gobierno digital. Ello con el fin de facilitar la interacción entre el ciudadano y los diferentes organismos públicos en procura de fortalecer el uso de las nuevas tecnologías para responder con mayor celeridad y efectividad a las demandas de la sociedad.

A través del artículo 1º del Decreto N.º 516/17 (B.O.18/7/2017) se incorporó el inciso n) al artículo 74 de la Ley N.º 24.241, incluyendo como activo elegible dentro de la canasta de inversiones del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (en adelante, *FGS*), el financiamiento a los titulares de prestaciones no incluidas en el Sistema Integrado Previsional Argentino, cuya liquidación o pago se encuentre a cargo de la ANSES, hasta el CINCO POR CIENTO (5%) de los activos totales del FGS, bajo las modalidades y condiciones que establezca dicho Organismo.

La reglamentación del mencionado decreto fue aprobada por la Resolución ANSES N.º 155/17 la cual estableció los aspectos operativos y financieros de las solicitudes de préstamos en el marco del “PROGRAMA ARGENTA”, destinados a los titulares de la Pensión Universal para el Adulto Mayor, titulares de la pensión no contributiva por vejez, a las mujeres titulares de derecho a la Pensión No Contributiva de Madres de 7 o más hijos y a la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social.

En virtud de la alta demanda que generó la iniciativa, y a los fines de posibilitar un acceso ágil a la línea de crédito propuesta, se estimó necesario crear una plataforma electrónica para la solicitud y aprobación de los créditos a otorgar dentro del ámbito del citado programa.

Así entonces, la Dirección de Procesos Administrativos y Técnicos de la Dirección General de Diseño de Normas y Procesos del ANSES, caratuló las presentes actuaciones (PV-2017-16308786-ANSES-DPAYT#ANSES) y mediante IF-2017-16312573-ANSES – DPAYT#ANSES acompañó el proyecto de acto administrativo propiciado, elevándolo a la Dirección General de Diseño de Normas y Procesos, siempre del mismo organismo.

Dicha Dirección General tomó intervención y mediante PV-2017-16313276-ANSES-DGDNYP#ANSES señaló que *De acuerdo a las estadísticas oficiales, en los primeros 11 días hábiles desde que ANSES comenzó a otorgar los créditos Argenta para titulares de Asignación Universal por Hijo (AUH), de Pensiones No Contributivas (PNC) y de Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), se entregaron 122.644 préstamos en todo el país y se brindaron 615.890 turnos a partir del 20 de julio de corriente año. Teniendo en cuenta la alta demanda de préstamos del PROGRAMA ARGENTA por parte de las familias de menores ingresos, esta Dirección General, en forma conjunta con las distintas áreas del Organismo con competencia en la materia, elaboraron el presente proyecto de Resolución por el cual se crea una plataforma electrónica para la solicitud y aprobación de los créditos de una forma ágil y rápida. La presente medida cumple con los lineamientos del plan de Modernización del Estado aprobado por el Decreto N° 434/16, el cual tiene como uno de sus ejes primarios, el plan de tecnología y gobierno digital, con el fin de facilitar la interacción entre el ciudadano y los diferentes organismos públicos en procura de fortalecer el uso de las nuevas tecnologías para responder con mayor celeridad y efectividad a las demandas de la sociedad.*

Con posterioridad se pronunció la Dirección General de Informática e Innovación Tecnológica mediante PV-2017-16314063-ANSES-DGDNYP#ANSES. Lo hizo a través de la Nota NO-2017-16328512-ANSES-DGIEIT#ANSES y no formuló observaciones de índole técnica.

Consecuentemente, giró las presentes a la Dirección General de Programa Argenta, que tomó intervención a través de la Nota NO-2017-16341674-ANSESDGPA#ANSES. Tampoco formulando objeciones operativas al proyecto aunque señaló que las áreas competentes *...deberán considerar la seguridad requerida para llevar adelante la medida que se propicia a fin de mitigar el riesgo de terceros como tomadores de estos préstamos y eventuales desconocimientos de créditos...* A tales fines, remitió las actuaciones a la Dirección General de Control del FGS mediante PV-2017-16342009-ANSES-DGPA#ANSES.

La dirección citada se expidió mediante IF-2017-16377300-ANSES-DGCF#ANSES. Señaló que las intervenciones de la Dirección General de Diseño de Normas y Procesos, de la Dirección General de Informática e Innovación Tecnológica y de la Dirección General del Programa Argenta habían sido realizadas, cada una respecto de su competencia, y que ella no tenía objeciones que formular.

Seguidamente, la Dirección de Asuntos Legales del FGS del ANSES –conjuntamente con su Dirección General Administrativa y Técnica- emitió dictamen IF-2017-16418013-ANSES – DPAYT#ANSES efectuando un extenso análisis legal en el que trató:

- i. la competencia del órgano propuesto para suscribir el acto,
- ii. la modalidad de contratación –“no presencial”- que postula la metodología elegida para instrumentar los créditos y,
- iii. las formalidades requeridas por el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación para el contrato de

mutuo –y los elementos esenciales en general-, teniendo en cuenta que la operatoria de instrumentación prevé la utilización de medios electrónicos (en este caso teléfono e internet).

Como colofón del mismo, concluyó *..que el proyecto de acto administrativo resulta una consecuencia razonada de los hechos expuestos y del bloque normativo aplicable, no mereciendo objeción legal.*

Acto seguido, la citada Dirección General solicita la opinión legal de esta Procuración del Tesoro en el marco de lo dispuesto en el art. 5º inc. c) -ss. y conc.- de la Ley N.º 12.954.

-II-

## ANÁLISIS

1. Resulta necesario poner de manifiesto que el proyecto de resolución en consulta contiene una serie de consideraciones técnico-económicas. Consecuentemente, cabe reiterar aquí que: *La Procuración del Tesoro de la Nación no entra a considerar los aspectos técnicos de las cuestiones planteadas, por resultar ello a su competencia. Su función asesora se encuentra restringida al análisis de las cuestiones de Derecho y su aplicación al caso concreto, quedando libradas las apreciaciones sobre cuestiones técnicas a las autoridades administrativas con competencia en la materia* (v. Dictámenes 245:359, 381; 254:397).

Asimismo, *La ponderación de cuestiones técnicas que no hacen al asesoramiento estrictamente jurídico debe realizarse de conformidad con los especialistas en la materia, sin que este organismo entre a considerar tales aspectos (...) por ser ello materia ajena a su competencia estrictamente jurídica* (v. Dictámenes 199:119; 241:207; 254:397)

Concretamente, la presente opinión se encuentra circunscripta al trámite de instrumentación –*la suscripción no presencial* - de una medida, ya implementada, que tuvo por objeto ampliar el universo de los sujetos alcanzados por una línea de créditos abierta con cargo al FGS.

En tal virtud, aún cuando la presente instancia carece del componente económico que sí tuvo la afectación de un porcentaje del Fondo realizada en el decreto que la antecede (Decreto N° 516/17); sí contiene cuestiones técnicas referidas a la seguridad informática, la validación de claves y demás aspectos relacionados con las herramientas electrónicas, que exceden el marco de la opinión que esta Casa puede proporcionar.

Ellas quedan reservadas al organismo requirente, así como las consideraciones de oportunidad respecto de las evaluaciones de costo-beneficio relacionadas con las definiciones del grado de seguridad (de todo tipo) que resulte compatible con el objetivo de ampliar las posibilidades de acceso al crédito que pretende la resolución.

2. Sentados los límites de esta intervención, en primer lugar, adhiero a la cita de normas efectuada en el dictamen de la asesoría legal del ANSES entendiendo que el Director Ejecutivo del mentado organismo es competente para suscribir el acto proyectado.

3. En segunda instancia, corresponde abordar la cuestión esencial que presenta la modalidad “no presencial” elegida para la instrumentación de los “créditos ofrecidos”. Destacar la calificación de crédito se justifica en tanto se pone a consideración una oferta de servicio financiero, circunstancia particular de entre las múltiples vinculaciones que pueden darse entre la Administración y los administrados.

Así, todo lo que pueda invocarse y haya sido invocado en el dictamen legal –al que me remito- relacionado con i) el desarrollo y ventajas de las tecnologías de la información y comunicación, ii) el mandato ya

incorporado para fortalecer el uso de las nuevas tecnologías para responder con mayor celeridad a las demandas sociales, y iii) la utilización de medios electrónicos que tiendan a satisfacer el interés público; debe ser entendido bajo la premisa de que el objeto de la implementación “no presencial” consiste en la oferta, aceptación y otorgamiento de un crédito, es decir, un contrato electrónico.

3.1. La contratación electrónica, circunstancia de la modernidad que obliga a la cita de autores contemporáneos, es definida desde la doctrina (v. Grover Dorado (h), “Los contratos electrónicos de consumo en el Derecho Argentino”, 26/10/16, SAIJ (DACF160582)) por la forma de manifestar el consentimiento a través de un medio electrónico con influencia decisiva, real y directa sobre la formación de la voluntad, el desarrollo o la interpretación de un acuerdo.

La modalidad más usual de celebración de contratos electrónicos es a través de los llamados contratos *click-wrap*, que son aquellos –como en el caso que nos ocupa- en los que una de las partes manifiesta su voluntad, la de aceptar las condiciones o cláusulas redactadas por la otra, mediante un simple *click* en la leyenda *Acepto* o similar –en nuestro caso *Solicitar-*, que aparece normalmente al final del documento escrito que se muestra en el dispositivo del usuario.

3.2. Por su parte, el actual Código Civil y Comercial de la Nación (en adelante, CCC) regula de manera más precisa, que su antecesor, la contratación por medios electrónicos, en relación a los elementos esenciales de los contratos:

a) Autonomía de la voluntad: Como para todos los actos jurídicos y contratos, en el mutuo electrónico lo pactado por las partes forma una regla a la cual deben someterse como a la ley misma (v. arts. 957, 959 y 2651 del CCC). Tal principio tiene su razón de ser, no sólo en el respeto de la voluntad de los contratantes, sino también en el respeto hacia el orden público económico. Como es bien sabido, ello conlleva a que tales actos jurídicos deban ser efectuados con discernimiento, intención y libertad, todos ellos elementos de la voluntad, los cuales, ausentes en cualquiera de las partes, generan la nulidad por vicio en en aquella, sea que se trate de error, dolo o violencia (v. arts. 267 a 278 del CCC). Asimismo, se presupone que haya habido una manifestación expresa de tal voluntad (art. 260 CCC), ya sea oral, por escrito, por signos inequívocos o por la ejecución de un hecho material (arts. 262 CCC); o bien tácita, a través de actos por los cuales se la puede conocer con certidumbre (art. 264 CCC).

b) Consentimiento: Tratándose de contratos “no presenciales” y poniendo de relieve que el consentimiento es el elemento esencial del contrato, éste debe ser determinado por la convergencia entre una oferta y una aceptación válidamente expresada (v. arts. 971, 972 y 978 del CCC).

c) Oferta: el CCC, al referirse a la fuerza obligatoria de la oferta, establece que la oferta “hecha a una persona presente” o “formulada por un medio de comunicación instantáneo”, sin fijación de plazo, sólo puede ser aceptada inmediatamente (v. 974 CCC). El pragmatismo de la citada norma, al equiparar los contratos entre presentes a los que se celebran por un medio de comunicación instantáneo evita la discusión respecto de si la contratación electrónica es “entre presentes” o “entre ausentes”.

d) Invitación: también el CCC establece que ... *la oferta dirigida a personas indeterminadas es considerada como invitación para que hagan ofertas, excepto que de sus términos o de las circunstancias de su emisión resulte la intención de contratar del oferente...* (art. 973 CCC). Es de destacar que esta norma, dentro del ámbito del comercio electrónico, se refiere principalmente al supuesto de los sitios web que muestran catálogos de productos u ofrecen servicios, los cuales, siempre y cuando estén dirigidos a persona indeterminada, resultan invitaciones a acceder al servicio, como en el caso que nos ocupa. Cabe recordar, no obstante, que si estuvieran dirigidos a consumidores, la oferta es vinculante en todos sus términos (art. 7° de la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor -en adelante LDC).

e) Aceptación: una de las principales modificaciones que introduce el CCC, vinculada con el momento de perfeccionamiento de un contrato, y que aquí resulta de interés, es la consagración de la teoría de la recepción de la aceptación de la oferta (v. art. 971 y 980 CCC) por sobre la anteriormente vigente teoría de la expedición (v. art. 1154 CC). La ley en vigencia considera que ... *la manifestación de voluntad de una*

*parte es recibida por la otra cuando ésta la conoce o debió conocerla, trátese de comunicación verbal, de recepción en su domicilio de un instrumento pertinente, o de otro modo útil* (art. 983 CCC). Tal cambio resultaba necesario para evitar que la regla de la expedición devenga forzada como consecuencia de la irrupción del comercio electrónico, en razón de que las comunicaciones instantáneas suprimen -en muchos casos- la diferencia temporal entre la expedición y la recepción de la oferta.

f) Prueba: En la modalidad electrónica es especialmente relevante poder demostrar que quién contrata es quien dice ser y que su declaración de voluntad coincide con lo que fue expresado al manifestarla, circunstancia clave en el análisis de la instrumentación que pretende llevarse a cabo porque deberá ser el proponente -en nuestro caso el ANSES- el que deba acreditar la existencia del contrato de préstamo con todos sus elementos esenciales, según lo prescripto en el art. 1019 del CCC, en caso de desconocimiento por parte del beneficiario.

3.3. Cabe detenerse en este punto, es decir, en la dificultad de validar una identidad real vía medios electrónicos. El apersonamiento en una oficina con el objeto de solicitar un préstamo conlleva una manifestación inequívoca de lo que se pretende, un acto de voluntad claro que, además, da la posibilidad a quién atiende el pedido, de verificar la identidad con alto grado de exactitud.

En la operatoria de marras, teniendo en cuenta el objeto del contrato -préstamo de dinero- y los sujetos alcanzados -titulares de la pensión universal para el adulto mayor, titulares de la pensión no contributiva por vejez, mujeres titulares de derecho a la pensión no contributiva de madres de 7 o más hijos y a la asignación universal por hijo para la protección social, y a los titulares del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)- podrían aumentar los riesgos de eventuales objeciones sobre su celebración y condiciones.

Pese a ello, el CCC considera que los medios electrónicos son especialmente idóneos para instrumentar los contratos de consumo en su modalidad “fuera de los establecimientos comerciales” y/o “a distancia”. Incluso si requieren ser escritos, el soporte electrónico u otra tecnología similar, satisface tal obligación (v. arts. 1104, 1105 y 1106 del CCC).

De igual modo, la LDC se pronuncia por la admisibilidad de los contratos electrónicos definidos de diversas formas -“venta por correspondencia” o “fuera del establecimiento del proveedor”, entre otros-, aclarando que deben celebrarse de forma escrita (art. 32 LDC).

3.4. Reseñado el encuadre desde el cual abordar la cuestión planteada -esto es la modalidad “no presencial” de un contrato-, y habiendo descripto el sistema normativo vigente, corresponde traer a colación lo que en su momento destacó la Dirección General de Programa Argenta por Nota NO-2017-16341674-ANSESDGPA#ANSES, reiterando que las áreas competentes del ANSES *...deberán considerar la seguridad requerida para llevar adelante la medida que se propicia a fin de mitigar el riesgo de terceros como tomadores de estos préstamos y eventuales desconocimientos de créditos...*

Aquí deben tenerse en cuenta las condiciones de las personas las que estará dirigida la oferta.

Se señala además que el consentimiento y su verificación en el marco del nuevo CCC y la LDC impone requisitos y obligaciones a quien ofrece el bien o servicio a través de medios electrónicos, entre los que se cuenta el rigor y la precisión en la publicidad e información que debe contener la oferta, en este caso de créditos, lo que incluye *... todos los datos necesarios para utilizar correctamente el medio elegido, comprender los riesgos derivados de su empleo y para tener absolutamente claro quién asume esos riesgos...* (art. 107 del CCC). A su vez, la LDC establece de manera genérica el derecho del consumidor a recibir información cierta, clara y detallada sobre las características esenciales del producto, en este caso el crédito (art. 4 de la LDC). Se debe tener en cuenta, finalmente, que el otorgamiento de un crédito conlleva implícita su devolución con más intereses y costos administrativos.

En tal sentido, cabe señalar que frente a un contrato electrónico... *lejos de atenuar la responsabilidad de los proveedores que lo utilizan, agrava sus obligaciones porque presupone el uso de una tecnología que*

*exige un mayor conocimiento de su parte...* (“Claps, Enrique Martín y otro c/ Mercado Libre S.A. s/daños y perjuicios”, 5 de octubre de 2012, Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, Sala K).

Todo ello se completa con una aproximación particular –y más amplia- a la posibilidad de revocación de la aceptación en los contratos electrónicos de consumo, que le darían al beneficiario un derecho irrenunciable de ejercerla, derecho que para la LDC debe ser comunicado por escrito al consumidor e incluido en la información de la oferta de forma clara y notoria (art. 34 de la LDC).

Si bien la contratación electrónica se encuentra regulada por normas expresas del CCC y la LDC, y reconocida como forma de instrumentar contratos de consumo -con suficiente flexibilidad en materia de consentimiento contractual-, la forma, contenido y metodología de implementación deben ser concebidas atendiendo a las normas específicas que rigen este tipo de contrato y, en particular, contemplando las particularidades de este caso.

Por Resolución N° 104/05 de la Coordinación Técnica de Defensa del Consumidor (B.O. del 30/06/05) se incorporó al ordenamiento jurídico nacional la Resolución N° 21 del Mercosur de fecha 8 de octubre de 2004, relativa al Derecho de Información del Consumidor en las Transacciones Comerciales efectuadas a través de Internet en la que se establecen una serie de requisitos que deben cumplirse en las relaciones de consumo efectuadas por comercio electrónico a través de Internet. Se la invoca aquí como una manifestación adicional que en este tipo de vinculaciones, el sistema de protección activa todas las herramientas legales tendientes a garantizar un régimen de carácter altamente tuitivo a favor de los consumidores, circunstancia que consideramos aplicable al caso “sub examen”.

4. En ese contexto, y más allá de reconocer que el dictamen legal emitido en los actuados profundiza en diversos aspectos de la cuestión, restaría una declaración de ajuste sobre la conformidad de la instrumentación propiciada con las normas precitadas y sobre reglas internas de control o mejores prácticas para prevenir eventuales fraudes en operaciones de crédito.

-III-

### CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, y en tanto el punto formulado en el final del apartado anterior se asocia al análisis de costo-beneficio relacionado con la definición del grado de seguridad (de todo tipo) que resulte compatible con el objetivo de ampliar las posibilidades de acceso al crédito que pretende la resolución; decisión ésta última del resorte exclusivo de la autoridad propiciante, desde el punto de vista estrictamente jurídico, no tengo observaciones que realizar.