

REVISTA DE LA ASOCIACIÓN ARGENTINA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

La innovación tecnológica de la
Administración pública

Primer Semestre 2026



Asociación
Argentina
de Derecho
Administrativo

**REVISTA DE LA ASOCIACIÓN ARGENTINA
DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ISSN 2469-0813

REVISTA DE LA ASOCIACIÓN ARGENTINA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

**LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Primer semestre 2026

Impreso en

ADVOCATUS

Obispo Trejo 181 – Córdoba
editorial@eadvocatus.com.ar

Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723
Impreso en Argentina

ASOCIACIÓN ARGENTINA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

AUTORIDADES

Presidenta

Analía Antik

Vicepresidenta

Mirta Sotelo de Andreau

Secretario General

José Ignacio López

Tesorero

Rubén Weder

Vocales

Julio Rodríguez Signes

José L. Said

Ismael Farrando

Alejandra Petrella

Leonardo Massimino

David Patchman

Pamela Tenreiro

Lucas Parra

Alfonso Buteler

Alberto Sánchez

Milagros Bordas

EQUIPO EDITORIAL

Directores

Alfonso Buteler (Director)
Paulina R. Chiacchiera Castro (Subdirectora)

Comisión de Publicaciones e Información de la AADA

Mariana Sánchez Caparrós
Juan Díaz
Lorena Dasenchich
Rocío Arrúa
Sofía Bonel
Camila Bonino Nasi

Comité Editorial de la Revista de la AADA

Luis Eduardo Rey Vázquez
Daniela Sosa
Juan González Moras

Comité Académico de la Revista de la AADA

Claudio Viale
Fernando García Pullés
Irmgard Lepenies
Justo Reyna

PRESENTACIÓN

Este nuevo ejemplar de la Revista de la AADA, titulado “La innovación tecnológica de la administración pública” tiene como eje central las modificaciones e impactos provocados por las TICS y la Inteligencia Artificial en la sociedad y, en particular, en la administración pública nacional como local.

En la *Sección Doctrina* se encuentran agrupados los trabajos que abordan dicha temática de suma actualidad, con diversidad de abordajes y perspectivas. Sin duda alguna, se trata de artículos que contribuyen al debate y a la reflexión, de gran valor para todas aquellas personas interesadas en profundizar en este asunto.

En la Sección *Instrumentos internacionales* se agrega el texto de la Carta Iberoamericana de Inteligencia Artificial en la Administración Pública del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)

Agradecemos a los autores e integrantes del Comité Editorial y del Comité Académico, quienes con su colaboración han hecho posible esta nueva publicación de la AADA.

Alfonso Buteler
Director

Paulina R. Chiacchiera Castro
Subdirectora

DOCTRINA

NO PONGAMOS EL CARRO DELANTE DEL CABALLO. APROPÓSITO DE LAS MODERNIZACIONES PÚBLICAS

HOMERO M. BIBILONI¹

Resumen: El presente artículo pretende vincular los ejes de la convocatoria anclados a un tema relevante para el día a día de nuestras actividades, tal el de los procedimientos, analizando críticamente las incorporaciones tecnológicas que suelen estar aisladas de los contextos reales donde concretamente discurre y se aplican , evitar también la profundización de la deshumanización en el derecho administrativo, partiendo de algunas experiencias concretas, pero en un lenguaje coloquial y no académico, marcando ciertos riesgos que acechan, en tanto una falta sistemática de pensar con un sentido más crítico sobre nuestras instituciones de gestión

¹ Abogado. Especialista en Derecho Administrativo y Ambiental. Docente de Grado y Posgrado en ambas especialidades. Director de la Especialización en Derecho Ambiental FCJyS UNLP. Ex Director de la Especialización en derecho Administrativo universidad Nacional de La Matanza Coordinador de Gestión Ambiental UNAJ. Integrante de la Mesa de Universidades Públicas con Licenciaturas en Gestión Ambiental. Ex Subsecretario de Asuntos Legislativos del Ministerio de Justicia de la Nación. Ex Secretario de Ambiente de la Nación y Presidente de ACUMAR. Capacitador en la Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura de la PBA y Ley Yolanda para la Escuela Judicial del Consejo de Magistratura de Nación. Ex Juez del Tribunal Administrativo de la OEA, y conjuer de Cámara y de Primera Instancia en el Departamento Judicial de La Plata de la PBA. Participe como experto ambiental junto a otros universitarios en forma coordinada dentro de una causa de contaminación ambiental en la Provincia de Buenos Aires. Autor de numerosas publicaciones en la materia. v.gr. Ambiente y política, SEDICI UNLP. Derecho Ambiente y Contextos SEDICI UNLP. Coordinador y coautor de Entendiendo al Derecho Administrativo .Manual Práctico y visual a partir de ejemplos cotidianos. Libros de Cátedra .SEDICI UNLP Participe en más de 300 eventos locales, provinciales, nacionales e internacionales en los temas motivo de la especialidad. Miembro de ALADA (asociación vinculada institucionalmente a la AADA).

que siempre tienen un marco de políticas públicas, debate al que no debe rehuirse.

Abstract: This article seeks to connect the key themes of the call, grounded in a topic that is highly relevant to our daily activities—namely, procedures—by critically analyzing technological developments that are often isolated from the real contexts in which they actually unfold and are applied. It also aims to prevent the deepening of dehumanization in administrative law, drawing on some concrete experiences, but using a colloquial rather than academic language, and highlighting certain risks that loom, particularly a systematic lack of more critical thinking about our management institutions, which are always framed by public policies—a debate that should not be avoided.

Palabras clave: Innovación - deshumanización – procedimientos- debate – tecnología

Keywords: Innovation - Dehumanization - Procedures - Debate - Technology

“El todo es mayor que las partes”.²

² Aristóteles/Platón/Gestalt

Diversas fuentes asignan a Aristóteles y Platón la frase, aunque más cercanamente es aplicable por la Gestalt: “...La terapia Gestalt se basa en ciertas teorías de la organización perceptual. El principio básico de la percepción es que el todo es más que la suma de las partes. Es decir, al sumar las partes emergen elementos que por separado no se percibían.

El principio “el todo es más que la suma de sus partes” se refiere a que la totalidad de un sistema o entidad es más que la simple suma de sus componentes individuales. Es decir, cuando se combinan varias partes para formar un todo, se crea una nueva entidad con características y propiedades que no se encuentran en cada una de las partes individuales.

A partir de este axioma, en la terapia Gestalt se destaca la importancia de ver los objetos y eventos como una totalidad unificada en lugar de simplemente como una colección de partes separadas. Además, se sugiere que entender el funcionamiento completo de un sistema requiere más que solo entender cada una de las partes individuales, sino también cómo interactúan entre sí para formar un todo cohesivo...”

1. El déficit crónico de un pensar crítico en el derecho administrativo.

Es impensable reflexionar sobre el derecho, sin pensarlo como “situado” en los diferentes aquí y ahora del tiempo, aunque las normas perduren en el transcurso de los mismos aquí y ahora.³

Hay pisos y techos que un mismo texto puede permitir (salvo un dato reglado de edad u otros requisitos formales) conforme los contextos, los momentos políticos sociales y económicos.

El informalismo como principio procedimental, admite interpretaciones que puede acercarse a un cuasi ritualismo, o a una flexibilidad contenedora a favor de los escasos saberes jurídicos del ciudadana/o, para no dejarlos a la intemperie y del lado externo al mundo de la vigencia del estado de derecho, intentando sustitutivamente cobijarlo.

En una mirada general (es mi convicción) por lo general se ha trabajado doctrinariamente sobre los análisis de “lo administrativo” por fuera de estos conceptos más ampliatorios y contextuales, como si estuvieran en una burbuja de asepsia y sin entornos de intereses múltiples.

El derecho que nos convoca, es un derecho público, lo ejecutan las tres funciones poderes (pero básicamente el Ejecutivo) cuyos orígenes son políticos (por los diferentes mecanismos constitucionales de conformación) ¿o acaso podía pensarse que la politicidad se esfuma en algún punto en relación a los mismos?

Se habla de no politizar al derecho administrativo, usualmente cuando se lo cuestiona por proteger derechos, ampliarlos, incluir, contener, y esos discursos provienen de pensamientos conservadores que tienen su propio soporte e ideario político solo que no lo expresan.

De allí que intentaremos un ejercicio crítico en lo relativo al tema del procedimiento administrativo, quizás lo más común y masivo, en tanto es el medio (formal) dialogal entre ciudadanos y las administraciones de turno en los diversos niveles jurisdiccionales (nación, provincia, municipios) con sus modalidades de aplicación, sumándole las “innovaciones tecnológicas” por un lado pero agregando otras que sin ser tecnológicas deberían ser incorporadas como innovaciones también.

Sobre el tema siempre sostuve que el procedimiento administrativo era una suerte de emboscada de la administración a los ciudadana/o por

³ Como el decreto ley 19549/72 de la dictadura militar.

cuanto , los unos no tienen los saberes necesarios , ni la estrategias para hacer planteos conforme su funcionamiento, dada la inexperiencia - por cuanto puede ser el primer y único tramite que sobre cierta cuestión hará el peticionante en su vida- ,y la gratuidad hace que solo los que poseen más dinero puedan ser asistidos por letrados que (se/nos) dedican/mos a estos menesteres profesionales.

Del otro lado del mostrador, hay experiencia, cantidad de profesionales, conocimientos y practicas (todos los días se hacen cosas parecidas), y tienen una mirada generalizada de todo el iter procedimental, los saberes de una “cultura incidente” de la organización en ciertos temas. En suma, detentan y ejercen una posición dominante.

2. La lógica de las matrioskas para que las apliquemos

Casualmente hace muchos años en Santa Fe invitado para un módulo de una materia de posgrado en Derecho Administrativo de su Facultad de Derecho pública sobre cometidos públicos, planteaba este esquema de la gestión administrativa en ejercicio del gobierno.



(Cuadro de autoría personal)

En el cual lo procedimental es el dato común estructurante para pasar de estos elementos teóricos a los niveles de concreción y resultados, desde un conjunto de instancias generales o especiales según se trate.

De allí a que estas nociones generales de funcionamiento de la administración pública en el campo del estado de derecho van decantando hasta llegar al nivel del destinatario directo de la eventual satisfacción pública en sus necesidades sociales.

Lo denomino visualmente un esquema de matrioskas, las que supone ir desde las necesidades a los resultados individuales o colectivos.



(Imagen tomada libremente de Free pick)

3. Algunos antecedentes referenciales en nuestro campo

En los años 90 (del siglo pasado) se analizaba con entusiasmo las normas claves 23696, 23697 y 23698, por su estructura y básicamente en cuanto su operatividad, pero no se contextualizaba el entorno de política económica, que las determinara, lo que comenzaba con un acuerdo con el FMI que nunca fue algo meramente económico, sino un modelo político de instalación de deuda para supuestas mejoras, pero que en la práctica condenan a la Nación y al estado, a una injerencia de un grupo de tecnócratas que auditan y condicionan sus políticas públicas siempre por el riesgo o temor del default, es decir que estos puntos o temas – que marcamos- no tienen mayores niveles de análisis críticos.

En el marco de la cultura imperante de entonces, sobre la noción de “Reforma” trabajamos una cantidad de ideas, que por supuesto, requerían

de implementaciones diversas, para aportar así proactivamente a una mejora más integral del sector público desde una perspectiva diferente.⁴

En general los administrativos no hicieron/hicimos mucho hincapié ni demasiados esfuerzos que pudieran resultar exitosos, en estas cuestiones realmente condicionantes a la normativa que alumbraba ese nuevo paquete sancionado.

Veamos concretamente una secuencia.

EN ARGENTINA: SECUENCIA INTEGRAL

- Acuerdo con el FMI
- Ley 23.696 Emergencia Administrativa
- Ley 23697 Emergencia Económica
- Ley 23982 Consolidación de Deudas
- Decreto de Necesidad y Urgencia 2284/91 Desregulación económica
- Ley 23928 Convertibilidad del austral

Actores: Académicos del Derecho Administrativo

✓ Sector Público

✓ Grandes Estudios

5

(Cuadro de autoría propia para clases de Régimen Jurídico de la Organización Administrativa)

Igualmente, en los titulares de dicha época, las normativas se establecían como REFORMA DEL ESTADO. Esa idea de Reforma siempre puede sonar bien, sólo que en realidad no se reformaba al estado funcional

⁴ Bibiloni Homero Máximo, “Más de cien ideas para mejorar la Gestión Estatal” publicado en RAP (Revista de la Administración Pública) MAYO 2002. Disponible en: <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/bibiloni8.pdf>

y profundo , sino que se lo privatizaba, desregulaba algunas actividades, se flexibilizaba la deuda pública, se la consolidaba difiriendo la deuda en pesos exigible a un refinanciamiento en bonos, se achicaban planteles de personal, y fijábamos que un dólar era igual a un peso.

Diseño en el cual no podemos omitir que prestigiosos administrativistas intervenían, en el diseño, gestión y juzgamiento posterior (desde el Poder Judicial).



Convertibilidad, desregulación comercial y reforma del Estado, los ejes de la economía de Menem

La foto de por sí es más que elocuente.

3.2. El gedo transportado al gdeba

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el GEDO (Generador de Documentos Electrónicos Oficiales) se instrumenta como parte del sistema de gestión documental electrónica hace más de 15 años (2009) durante la gestión de Macri M .⁵

⁵ Algunas de las normas que lo fueron determinando.

- Decreto GCABA N.º 589/2009.
- Decreto GCABA N.º 765/2010
- Resolución N.º 1-SECLyT/2011

Durante la gobernación de María Eugenia Vidal en la provincia de Buenos Aires⁶ se implementó el Sistema de Gestión Documental Electrónica Buenos Aires (GDEBA) para digitalizar expedientes y documentos administrativos.⁷

La implementación del sistema GDEBA fue aprobada por el Decreto 1018/2016.

Este impactó en la Ley 14.828 a nivel reglamentario, la que fuera denominada como creadora del “PLAN ESTRATÉGICO DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES”.

4. Algunos otros antecedentes en diferentes ramas del derecho sobre usos semánticos engañosos

En efecto, la idea de rótulos convocantes, se reitera a nivel normativo y recientemente en el caso de la llamada Ley de Modernización Laboral 27.802 introduce cambios profundos en la LCT, incluyendo indemnizaciones, jornada laboral, vacaciones, registración y exclusiones de ciertos trabajadores, todo en nivel de retroceso de los derechos vigentes, y vemos que la palabra REFORMA, ya deja paso a MODERNIZACION.

Desde otro lugar (pero ya hemos visto su incidencia en el derecho administrativo en el punto 3.1.) el Fondo Monetario Internacional (FMI) tiene una serie de calificaciones usuales para sus desembolsos, que incluyen:⁸

“.....

- a) Asistencia técnica y capacitación: proporcionar asistencia técnica y capacitación a los países miembros para fortalecer sus capacidades económicas.
- b) Fortalecimiento de las capacidades: ayudar a los países a mejorar la recaudación de impuestos y respaldar las finanzas públicas.
- c) Prestamos en condiciones no concesionarias: los fondos del FMI provienen principalmente del pago de las cuotas de los países

⁶ En el periodo 2015-2019

⁷ Ese sistema era una traslación con leves modificaciones del antecedente de CABA.

⁸ Ver: <https://www.imf.org/es/home>

miembros y pueden complementarse con acuerdos multilaterales y bilaterales.

- d) Indicadores de solidez financiera: evaluar la salud financiera de las instituciones financieras y sus contrapartes, incluyendo sociedades no financieras hogares y administraciones públicas....:"
- e) Programas de facilidades extendidas: ofrecer programas de facilidades extendidas con un desembolso inicial una duración de 10 años con un objetivo de superávit fiscal primarios.

Estas calificaciones son fundamentales para entender cómo el FMI opera y cómo se relaciona con los países miembros, lo que la semántica dice y las consecuencias devastadoras de sus aplicaciones.

5. ¿Qué entendemos por innovación?

Para ir bajando secuencialmente en los temas de la convocatoria, veamos que importa esta palabra:

La definición de innovación según la Real Academia Española (RAE) es:

“Acción y efecto de innovar: Se refiere a la acción de introducir novedades o cambios significativos en un producto o proceso.

Creación o modificación de un producto, y su introducción en un mercado: Implica la creación de un nuevo producto o la mejora de uno existente para su venta en el mercado”

Lo que supondría algo distinto, nuevo, y relevante para incorporar a procesos o actividades en orden a la agregación de valor (definido por la política) deseable.

6. ¿Qué entendemos por tecnología?

La tecnología, según la Real Academia Española (RAE), se define como:

“El conjunto de teorías y de técnicas que permiten el aprovechamiento práctico del conocimiento científico. Esta definición

destaca la aplicación práctica del conocimiento y abarca tanto los métodos como los instrumentos utilizados en la producción de bienes o servicios”

Usualmente en lo que es nuestra materia se la usa en términos informáticos centralmente para gestión de expedientes, y esquemas de georeferenciación de una serie de datos que es necesario ubicar en el espacio, esquemas de archivos, registros, bases de datos, fichas individuales sobre ciertas características de sujetos o personas jurídicas de relevancia para registros públicos, ubicaciones de edificios, etc., siendo más escritural y visual que operativa.

7. Una nueva innovación tecnológica peligrosa

Continuando con incorporaciones informáticas novedosas y tecnológicas, se presenta en estos tiempos a la IA como para administrar expedientes, es decir gestionarlos por sí a partir de ciertas concurrencias/frecuencias/identidades de cuestiones que deben ser resueltas de manera uniforme. Por ejemplo en Santa Fe, entre otros.⁹

Es decir que supone un salto operacional, de autosuficiencia, que al momento no es usual en nuestro campo (en términos de promedio y universos generales administrativos). Lo cual supone numerosos riesgos, si bien no es el lugar para polemizar el nivel de concentración corporativo y foráneo de estos centros de almacenamientos y manejo de algoritmos incidentes en nuestras cotidianidades, a las cuales les damos algún uso limitado.

8. La innovación limitada

Sin ser retrógrado, antes bien hemos intentado ir evolucionando siempre, incorporado la computación a la tarea jurídica cuando el resto de colegas seguía con Olivetti, luego saltamos a la IBM, la Brother y otras máquinas que fueron modernizando el tipeo sin y con memorias limitadas, incorporado también imágenes en charlas con retroproyector que se alquilaba porque nadie lo pedía, y luego clases o talleres sólo con imágenes y sin mayores citas dogmáticas. Por lo que modestamente uno puedo plantear

⁹ <https://www.saij.gob.ar/S20250002726>

que hay ciertas cosas que lo que se presente como una gran evolución y avance, deshumaniza aún más al derecho administrativo, diríamos con una apariencia “de buen derecho” (como el requisito de cautelares)

8.1. Innovar no es alojar a un sujeto real en una aplicación o plataforma

Si repasamos un poco lo que sucede a nuestro alrededor para no fingir amnesia (frase de uso corriente hoy día) veremos que:

- a) Las atenciones personalizadas dan paso a ver la web y las aplicaciones.
- b) Las consultas se dirimen con Bots informáticos o con solapas sobre preguntas frecuentes. Pero todo dentro de entornos informáticos.
- c) Los empleados son legajos, los propietarios son partidas registrales, un usuario de un servicio energético es un NIS (número de identificación del suministro),
- d) En las SUBE somos centralmente un número con una cinta magnética.
- e) En los bancos y aseguradoras nuestra suerte está en el “scoring” un cálculo que determina decisiones sobre nuestros patrimonios en forma reglada.

En fin, hemos dejado de ser nombres y personas para pasar a ser datos informáticos procesables.

Y hemos abandonado por comodidades organizacionales y a veces propias lo dialogal humano por el tipeo informático y el llenado de campos. El absurdo de estar emitiendo mensajes y recibiendo en tiempo real de nuestra contraparte, en lugar de decir un “..hola como andas...”

Aun así, subsisten interlocutores en algunas mesas de entradas para orientar hacia donde se dirige uno y pedir la autorización para el ingreso, previo chequeo de documento. Es más un protocolo de seguridad que otra cosa.

8.2. La herramienta convencional de un expediente

Entendemos a los expedientes como un sistema dialogal (formal necesario) de peticiones, controles, respuestas o decisiones finales de las autoridades competentes.

Los sistemas de informatización de expedientes, sólo básicamente lograron, pasar del soporte papel (en la justicia igual se sigue usando internamente en tanto todo el sistema hermano no lo incorpora) al informático, sin reanalizar los mecanismos humanos del despacho, las articulaciones, secuencialidades, ni tampoco analizar los formatos de lectura y comprensión humana, al menos del grueso, en mi opinión de los usuarios.

Desde el punto de vista humano tenemos que:

“...el texto se lee mejor y más rápido en orientación **horizontal** que en vertical. *Esto se debe a que el movimiento natural de los ojos humanos es de izquierda a derecha, facilitando la comprensión y velocidad de lectura. El formato vertical es más difícil de leer por la falta de práctica con movimientos oculares verticales.* ¹⁰

El expediente clásico era un sistema de lectura horizontal, donde se pasaban las hojas en el mismo nivel de la ubicación de la vista, con un campo vertical limitado. Es decir en la lógica del campo visual mayoritariamente tal lo dicho en el párrafo superior.

Es más, para ratificar esto pensemos que los cuadros para comparaciones, síntesis, verificaciones tienen la virtud de mostrar horizontalmente la totalidad de un análisis para su mejor y más rápida comprensión integral.

Los Gantt son horizontales básicamente, si bien por lógica tienen una verticalidad en los ítems, pero la idea es ver el todo en forma apaisada.

Pues bien, los expedientes administrativos digitales del GDEBA son verticales y discontinuos.

8.2.1. La secuencia real pero que parece contraindicada

Es decir, es un paso a paso, cronológico, que requiere para su comprensión a su vez varias etapas a ser transitadas inexorablemente:

- a) Ubicación dentro de la computadora.
- b) Apertura
- c) Lectura
- d) Ampliación de aperturas por documentos anexos o embebidos.

¹⁰ National Institutes of Health.

- e) Repeticiones de estas instancias tantas veces como pasos tenga el expediente.

Esto supone o tener todos los documentos abiertos, pero que no pueden verse en simultáneo, o abrir uno, cerrarlo, volver sobre el anterior, es decir con claras discontinuidades intelectivas que deben cuidar además de articular las mecánicas de la computadora, para luego recién ponerse a poder comprender el texto.

De hecho, se ha perdido la continuidad en general de los despachos, que son todos como paralelos, y de alguna forma inconexos, y en mi opinión los expedientes administrativos desde estas “innovaciones” han perdido coherencia y continuidad conceptual, la que antes básicamente tenían.

8.3. Una frutilla de postre que recargara el problema

Creemos que la IA sumará a este sistema ya distorsionado, más elementos de automaticidad sin revisión general de la lógica de un procedimiento, y sus particularidades, salvo en expedientes idénticos en donde solo haya que cambiar nombres, DNI, domicilios, antigüedad etc. que supongan elementos reglados.

No hay forma ni propuesta para mejorar estos aspectos de formulación matricial, limitaciones técnicas que contrarían el perfil humano de percepción, y mucho menos avanzar (al menos no lo imaginó) en lo que aludimos en el punto siguiente.

9. La necesaria revisión para el diseño de mejores expedientes con los despachos alternativos como caminos críticos

No he visto en mi experiencia administrativa y organizacional el análisis de los pases:

- a. Sus contenidos de impulso conforme destinatario.
- b. La información que deben contener de datos mínimos
- c. su necesidad y objeto en cuanto etapa de un todo mayor (que se espera de cada instancia en cuanto volumen cuanti -cualitativo del dato para la conformación del acto administrativo final)
- d. Orientar eventuales remisiones internas a otras áreas si el tema no esta estandarizado y es rutinario.

- e. La imposibilidad de avanzar si no se completan algunos datos que se estiman en el diseño como valiosos y necesarios (tal como sucede en una compra remota, si no se llena un campo la compra no progresa, pero en los expedientes pueden faltar datos e igual sigue avanzando y luego se advierte varios pasos adelante que faltó algo y cual juego de la oca vuelve varios casilleros hacia atrás)

En suma, el contenido esperable de la información a ser trasladada, más los datos que deben estar desde el inicio para no demorar el expediente sin que se vayan incorporando luego o reenviando para ello.

Tampoco la IA podrá suplir una necesidad de hacer talleres internos previos en cuanto qué opinión debe darse o providencia para que la actuación fluya sin necesidad de ser revisada por quien recibe (la famosa frase: “*remito a Ud. El presente a los efectos que estime corresponder*”).

Esto es la nada misma conceptualmente, porque sólo hay un pase sin responsabilidad del que lo realiza y transfiere toda la responsabilidad en quien recibe, que ante esta situación debe mirar / analizar / leer hacia atrás verificando si esta todo correctamente adjuntado, y revisar las instancias previas de intervención debidas.

Otra situación posible, es qué, en donde para cumplir conforme el rito burocrático del despacho del expediente, se envían informes / análisis / etc. con profusa descripción de lo enviado, pero sin valoración alguna de su contenido e implicancias de ello.

“...Remitimos los informes / análisis / constataciones, etc., emitidos por... con fecha... sobre en ...fs.....q ue oportunamente fuera requerido con fecha... a través de ...”

Nada de esto se aporta pero el expediente “avanza” de casillero pero no hacia el punto de resolución de la petición o motivo de lo que se está tramitando. Es un movimiento circular, en lugar de ser una suerte de flecha que va perforando etapas necesarias de manera consistente.

10. La integración de usuarios y administrativistas a la instancia del diseño informático

No hace mucho, en una reunión habida como mera inquietud que promoviera con un área que precisamente está a cargo de estas cuestiones

del GDEBA , les pregunto con qué especialista de derecho administrativo trabajaban, en tanto solo ese perfil podía nutrir a programadores y desarrolladores, de los detalles de la lógica del procedimiento, de cómo se aplican los principios del mismo, que implican, que consecuencias y demás aspectos de lo que estudiamos en el amplio campo del procedimiento administrativo.

Me sorprendió la respuesta en cuanto que no había personal de ese perfil en los equipos.

El otro tema abordado era si no era factible dentro de lo que aporta la informática, en lograr transformar la verticalidad con simples clic simplificando textos y documentos a esquemas de lectura tipo E-book, es decir la lectura usual de al menos un altísimo porcentaje de los usuarios de los procedimientos, pero lo cierto es que no están diseñados en esa lógica, y por tanto el sistema no lo prevé y el grueso de usuarios en forma disvaliosa, está condenada a que el medio tiene más importancia que el fin. (volvemos a la idea que el carro está delante del caballo que es el título del trabajo)

Otro absurdo es que no soportan el peso de archivos, con lo cual se requiere un insólito fraccionamiento de documentos, tan solo por un problema de diseño y memoria insuficiente. Lo cual agrava aún más los fraccionamientos y secuencias del punto 8.2.1.

10.1. Usuarios habituales y destinatarios de los resultados de los procedimientos.

- a. Pero centralmente la mirada no está puesta en el dato social, clave en todo ello en tanto se presume que la administración sirve a los ciudadanos y ciudadanas. La prioridad que realmente se fija es de la propia organización, que pese a los problemas no genera antidotos de cambio. El “siempre lo hicimos o hacemos así..2 es muy fuerte .
- b. Además, cuando somos ciudadanos y ciudadanas en cuanto los trámites no nos resultan conocidos, y además el usuario/a es lego/a.

Nada de esto está contemplado.

- c. Tampoco si no tiene conectividad, si no tiene tecnología adecuada, si no comprende el sistema: no hay humanos que ayuden en términos generales a empalmar las realidades socio culturales y

tecnológicas con el diseño hecho por y para quienes tienen estas facilidades.

- d. Está en la web se informa , y si carga la aplicación lo resuelve.
 - d.1. ¿pero cómo lo bajo y lo leo en un celular?
 - d.2. ¿Es posible?
 - d.3. ¿Tengo memoria para la aplicación?

Estas decisiones fragmentadas del derecho situado, en detrimento de los más vulnerables por condiciones socioeconómicas, o culturales, o etarias simplemente no están debidamente pensadas por los propios humanos, menos esperemos que la IA las incorpore de oficio.

10.2. Incumplimientos normativos y “condena “administrativa a los ciudadano/as

¿Hay entonces igualdad ante la ley, con sujetos sociales desiguales no por voluntad sino porque se les pide adicionalidades desde la comodidad del operador público?

No la hay.

No parece preocupar mucho esto, porque ciertamente estos sectores no tienen formas efectivas de hacer reclamos, solo tienen resignación, paciencia, o el sistema los condena a la exclusión.

No será tapas de diarios, noticias televisivas o de cable, o podrán ejercer presión por contactos existentes (usualmente pertenecer a estamentos de alto poder adquisitivo singular, corporativo o socio cultural).

11. Preguntas simples para la utilidad social de inclusion de propuestas tecnológicamente complejas

Alguien decía que hablar “ difícil” es para que no se lo entienda, en tanto existe una sabiduría profunda en los conocimientos de la población transmitida generacionalmente, que debiera hacer al sentido común como rector del derecho.

Por tanto, en esta coloquialidad jurídica procedimental, diríamos que cualquier propuesta de innovación tecnológica que no pueda responder en forma sencilla las siguientes preguntas, sería deseable evitarla, por sus

negativas consecuencias futuras para los mismos de siempre, y en beneficio de otros mismos de siempre.

Ellas serían:

- a. ¿Para qué se hace?
 - b. ¿Quiénes son sus beneficiarios o para quienes?
 - b.1. ¿quedaría parte del universo que es el destinatario fuera?
 - b.2. ¿cuántos serían?
 - b.3. ¿Cómo los contengo e incluyo?
 - c. ¿Por qué?
 - d. ¿Con quiénes lo haría?
 - e. ¿Falta incorporar alguien al equipo?
 - f. ¿Qué dicen los usuarios?
 - g. ¿Qué dicen los propios agentes públicos del tema?
 - h. ¿El listado de problemas lo resuelvo o pretendo que todos se adapten a la propuesta?
 - i. ¿aprobé el presupuesto que me demanda la tarea el año pasado?
- esto punto dado que la propuesta a ser incorporada impone una inversión presupuestaria y si está disponible para su operatividad (recordemos que el contencioso administrativo en PBA se sancionó y los jueces comenzaron su actuación años después por falta de presupuesto y logística material)
- i. ¿La tecnología actual soporta la propuesta?
 - j. ¿Si debo cambiarla como capacito a los operadores que la habrán de utilizar?
 - k. ¿Los usuarios tendrán la debida asistencia personalizada en oficinas, en la web, en mesas de ayuda con personas del otro lado??
 - l. ¿Haremos pruebas piloto previas?
 - m. Otras cuestiones a considerar por los lectores que seguramente habré pasado por alto.

12. Conclusiones

La IA existe. Las innovaciones son necesarias. Usamos diariamente una cantidad de tecnologías (computación y telefonía celular quizás de las

más relevantes). Administrar es servir. No todos están en iguales condiciones. Existen principios y normativas jurídicas para igualar desiguales en términos de derechos. El derecho administrativo es un derecho gestor. Todos los derechos tienen una impronta política. Es menester pensar los derechos situados y mirarlos críticamente y además de todo ello estamos las personas, los ciudadanos/os, los usuarios, los consumidores, los contribuyentes, los que tenemos inquietudes a peticionar, bueno volvamos a ponerlos en un lugar de centralidad, será muy útil para cada individuo y para lo colectivo y solidario.

LA TECNOLOGÍA AFIANZANDO LA TRANSPARENCIA DEL ESTADO, Y LA EXCLUSIÓN

TECHNOLOGY STRENGTHENING THE TRANSPARENCY OF THE STATE, AND EXCLUSION

YANET PAULA NOVIK¹

Resumen: Este artículo académico desarrolla cómo el uso de las tecnologías sostenibles por los poderes del Estado han logrado afianzar a la democracia y acercar a los ciudadanos, permitiéndoles ser más conscientes de sus derechos y obligaciones. Asimismo se desarrolla las obligaciones internacionales asumidas por el Estado en relación a la digitalización de los procesos y el uso de estas tecnologías sostenibles, y como su uso genera vulnerabilidades en las sociedades de riesgo digital. Por último se realiza un análisis al rol del abogado y su implicancia en el uso de estas tecnologías.

Abstract: This academic article explores how the use of sustainable technologies by state authorities has strengthened democracy and brought citizens closer together, enabling them to be more aware of their rights and obligations. It also examines the international obligations assumed by the state regarding the digitization of processes and the use of these sustainable technologies, and how their use creates vulnerabilities in digital risk societies. Finally, it analyzes the role of lawyers and their implications in the use of these technologies.

Palabras clave: tecnología, presupuesto, transparencia, ciudadanía, democracia.

Keywords: technology, budget, transparency, citizenship, democracy.

¹ Abogada especialista en derecho notarial (Universidad de Buenos Aires) y en derecho público administrativo (Escuela de Formación en Abogacía Pública).

I. Introducción

En el último tiempo los avances tecnológicos alcanzaron diversos aspectos de nuestra vida cotidiana.

En lo relacionado al Estado y su andamiaje jurídico, la normativa también fue ayornándose a los avances científicos que generan la nueva normalidad.

A lo largo de estas líneas, trabajaré aspectos que se vinculan al afianzamiento de la democracia, del sistema de gobierno republicano, el acercamiento del ciudadano al Estado y como a su vez esta nueva realidad excluye a las sociedades de riesgo digital.

Como reflexión final los invitaré a cuestionar nuestro rol como abogados, porque no solo somos gente de leyes que permiten el funcionamiento de la Administración Pública, sino que también somos ciudadanos que deben hacer valer sus derechos y obligaciones ante el Estado.

II. ¿Qué son las tecnologías sostenibles?

Las tecnologías sostenibles son aquellos avances tecnológicos que optimizan los recursos empleados y los resultados obtenidos, permitiendo eficiencia y economía.

En este sentido, estas tecnologías y sus usos contribuyen al desarrollo económico y social de la sociedad y la industria, a corto, mediano y largo plazo.

Brindaré dos ejemplos para aportar claridad en un tema de gran auge y tratamiento internacional, las emisiones cero. En los automotores pasamos del carbón al gasoil, luego a la nafta y ahora tenemos los transportes a gas natural y los eléctricos. En lo relacionado al consumo energético, el uso de derivados del petróleo comenzó a desplazarse por los paneles solares o aerogeneradores (energía eólica).

Estos cambios tecnológicos aplicados en nuestra vida diaria generan una subsistencia sostenible y más amigable con el medio ambiente.

Eso sí, en lo personal la Inteligencia Artificial no la considero una tecnología sostenible cuando es mal utilizada, como por ejemplo cuando se utiliza para resumir reuniones, evitando el uso racional de la mente; o para realizar caricaturas solo por diversión; para crear noticias falsas, entre otras circunstancias. Por otra parte, si considero que es buena su implementación

para reducir procesos, generar motores de búsquedas más precisos de información fidedigna, cómo los procesos de búsquedas más optimizados en sentencias judiciales, dictámenes, entre otros.

La razón fundamental de mi cuestionamiento al uso de las inteligencias artificiales se basa en su subsistencia y los efectos a la naturaleza y al hombre. La utilización de recursos naturales, en su mayoría fundamentales para la subsistencia humana, no es sostenible. Sin el agua, por ejemplo, para el enfriamiento de sus equipos, no podría existir. Sin mencionar, los graves trastornos que genera en los seres humanos.

III. La introducción de las tecnologías sostenibles en los tres poderes del Estado

A nivel nacional, los tres poderes constitucionales argentinos introdujeron el uso de estas tecnologías para permitir la transparencia y el acercamiento del ciudadano.

En este sentido, haremos un pequeño repaso de cómo se ha implementado el uso de estas tecnologías para eficientar los recursos.

A nivel general, el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, tienen como línea rectora la Ley de Procedimiento Administrativo, la cual fue modernizando su redacción a lo largo de estos años con “parches” constantes. Algunas de estas modificaciones fueron legisladas y otras, realizadas por los poderes para suplir deficiencias o aclarar aspectos.

Entre los principios rectores y leyes complementarias podemos encontrar las modificaciones en los aspectos referidos a la economía y celeridad procesal, a la petición ciudadana, al acceso a la información pública, las audiencias públicas virtuales, las notificaciones electrónicas, entre otros.

En otro aspecto, los recursos implementados para los procesos digitales de compras de bienes, servicios y obra pública, generan celeridad y un mayor control para el Estado y su ciudadanía, al poder conocer las condiciones en las que se llevarán adelante.

También encontramos estos avances en los recursos implementados en el acceso para toda la sociedad de la información que les permite conocer requisitos y procesos en los trámites ante la Administración Pública, el destino de los fondos públicos, las políticas públicas llevadas adelante, posibilitando un verdadero fortalecimiento de las instituciones en un país.

Y fundamentalmente, la herramienta más democrática: los boletines oficiales de cada jurisdicción. Gracias a ellos se puede implementar la gran falacia del derecho, el conocimiento por todas las personas que pisan suelo Argentino de las normas siendo imposible alegar desconocimiento; se pueden informar sobre las licitaciones públicas, sobre cuestiones vinculadas a las personas jurídicas; y la publicación de edictos judiciales, por ejemplo.

En este punto y habiendo desarrollado aspectos generales, me parece oportuno indicar aspectos particulares de cada uno de los poderes.

Por ejemplo, el Poder Legislativo, permite la búsqueda simple y avanzada de los proyectos de ley presentados y de la normativa por ellos sancionada. Esto brinda trazabilidad y público conocimiento a todo aquel ciudadano que desee obtener información sobre cómo la función legislativa es llevada adelante, el resultado instantáneo de las votaciones con nombre y apellido en conjunto con el sentido del voto, entre otros.

En relación al Poder independiente, no elegido por el pueblo, el sistema judicial se ha digitalizado. Permite la consulta de causas, la carga de escritos judiciales y la digitalización de las sentencias desde las más antiguas hasta las más cercanas, por ejemplo, facilitando que la ciudadanía pueda comprender cómo la justicia interpreta las normas sancionadas por el Poder Legislativo en el ceñimiento de hechos, más allá del interés que pueden presentar los profesionales abocados a esta labor.

Por último, el Poder Ejecutivo Nacional y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, entre otras jurisdicciones, han implementado sistemas eficientes de gestión de documentación, permitiendo que los mismos sean digitales, como por ejemplo los sistemas de compras y contrataciones, los expedientes electrónicos, la digitalización de la información obrante en cada Unidad de Gestión para una mejor eficiencia en los recursos y mayor transparencia en los procesos y resultados.

IV. Objetivos del uso de las tecnologías sostenibles en el Estado

En este sentido, el uso de las tecnologías sostenibles permitieron acortar brechas entre el Estado y el ciudadano, al agilizar trámites y reducir costos del administrado en los procesos ante la burocracia estatal.

Se logra que la información más antigua sea tenida en cuenta al poder digitalizarse, impidiendo que el paso del tiempo borre la tinta plasmada en los papeles y la historia de cada uno de los programas que se han implementado.

Permite la interconectividad de áreas de Gobierno, evita la duplicación de procesos, genera lazos y bases más robustas, en donde se consolidan los datos para llevar adelante políticas públicas más eficientes y permiten, de esta forma, que el ciudadano pueda conocer mejor lo que sucede con los recursos que cuenta el Estado.

V. La digitalización en la voz internacional

Recordemos las líneas rectoras internacionales que instan a los Estados a digitalizar sus procesos, a implementar el alcance de toda la sociedad a la información para la mejor toma de decisiones y así guiar a sus representantes.

El Observatorio de Desarrollo Digital², expresa que todo trámite que transita de analógico a digital, es decir, de tradicional (papel) a electrónico, permite que los ciudadanos de una forma más asequible, equitativa y eficaz puedan acceder a los trámites en el Estado, permitiendo la inclusión de todos los ciudadanos. En esta línea expresa que debe tenerse en cuenta el acceso de los grupos sociales más vulnerables, de las comunidades rurales y de las personas con discapacidad.

En marzo del año 2023, en la XXVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, se aprobó la Carta Iberoamericana de Principios y Derechos en Entornos Digitales³, en la cual se expresa:

La simplificación y digitalización de los procesos y trámites administrativos, tanto internos como en relación con las personas usuarias de los servicios públicos, redundan tanto en la eficiencia de las Administraciones Públicas como en la facilitación del ejercicio de

² “Digitalización gubernamental: avances y desafíos hacia la inclusión digital. Los países de la región están progresando hacia la digitalización de trámites gubernamentales”, en Datos y Hechos, Economía digitalizada. 09/02/2024. Disponible en: <https://desarrollodigital.cepal.org/es/datos-y-hechos/digitalizacion-gubernamental-avances-y-desafios-hacia-la-inclusion-digital> Consultado el 22/2/2026.

³ “Carta Iberoamericana de Principios y Derechos en Entornos Digitales”, 23 de marzo de 2023, pp 22-24. Disponible en: https://www.segib.org/wp-content/uploads/2025/09/Carta_iberamericana_derechos_digitales_ESP_w_eb.pdf?_gl=1*1t5ksp*_ga*MTg0NTAyNzEyMi4xNzcxNzkzMDcz*_ga_MCLNSVDYMK*_czE3NzE3OTMwNzMkbzEkZzAkdDE3NzE3OTMwNzMkajYwJGwwJGgw Consultado 10/11/2025.

derechos y cumplimiento de deberes, en el fortalecimiento de la ciudadanía y su confianza en las instituciones, en la reducción de los procesos burocráticos, en el fomento de la inclusión y del emprendimiento, en la mejora del clima de negocios y en el incentivo del crecimiento económico.

lo que facilita “...una respuesta adecuada a sus necesidades y la implementación de las políticas públicas, a la vez que fortalece el ejercicio de los derechos de las personas.”.

En el anexo 1 de la Resolución A/RES/79/1⁴ de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se establece en el punto 8.g) que “*Es esencial que los datos y las tecnologías y los servicios digitales sean accesibles y asequibles para que todas las personas puedan participar plenamente en el mundo digital*”. En concordancia, el punto 11.f) expresa que debe tenerse en cuenta durante estos procesos e implementación de las tecnologías sostenibles a “... *las personas en situación de vulnerabilidad y las que viven en zonas desatendidas, rurales y remotas.*”.

VI. Los excluidos: las sociedades de riesgo digital

Comúnmente las sociedades de riesgo digital son aquellas expuestas a los riesgos informáticos, cómo por ejemplo, las estafas digitales, el robo de datos personales, la vulneración de la privacidad y las brechas digitales. En otras palabras, las tecnologías digitales, aún sostenibles, presentan nuevas amenazas y vulnerabilidades.

Para este artículo la denominada sociedad de riesgo digital está direccionada hacia las personas mayores, personas con discapacidad, personas que no logran entender o “mimetizarse” con la tecnología, pueblos rurales sin acceso al internet o personas que no tienen tecnologías tan avanzadas (por ejemplo, un celular sin internet).

No hay que perder de vista, que la extrema implementación de la tecnología en los trámites ante la Administración Pública excluye a las sociedades de riesgo o a los que no tienen herramientas para el acceso a lo

⁴ El Pacto para el Futuro. 24-16433. 22 de septiembre de 2024. pp. 44-45. Disponible en: <https://docs.un.org/es/A/RES/79/1> Consultado el 01/12/2025.

digital, debido a que promueve el exceso de ritualismo y completa virtualidad en su tramitación.

Por ejemplo: cuando una persona presenta documentación y el Estado vuelve a solicitar la misma documentación presentada anteriormente porque no es el formato que ellos quisieran pero que contiene la misma información; o cuando para realizar la inscripción o solicitud de

turnos ante la Administración Pública se deben ingresar a diferentes aplicaciones para finalmente obtener aquello que se solicita; ó cuando para realizar un trámite las personas mayores de edad deben usar diferentes interfases o escanear códigos QR.

No solo logramos que el proceso dependa del uso de tecnologías, casi su totalidad, sino que se expone a los administrados a situaciones de riesgo real.

No todos saben distinguir si es oficial o falso una interfaz, una página web o un e-mail; no todos tienen la capacidad tecnológica o el conocimiento para poder realizar todas las tramitaciones mediante una digitalización extrema; no todos los recursos tecnológicos usados están preparados para tener una real accesibilidad para todas las personas (sean contrastes de color, letras grandes, dictado o navegación por voz, por ejemplo).

Esto produce que los ciudadanos queden excluidos o expuestos a delitos por falta de comprensión y de recursos.

VII. El rol de los abogados, como motores de las mejoras para una vinculación más justa con el Estado

Tal como se mencionó en la introducción, más allá de ser personas que estudiamos la letra dura y la intención de los legisladores en brindar soluciones a problemáticas sociales puntuales mediante cuerpos normativos, somos ciudadanos que bogamos por el ejercicio justo de los derechos, que impulsamos el cumplimiento de las obligaciones del Estado y contribuimos con nuestros recursos al cumplimiento de esos objetivos.

Por su parte, cuando cumplimos el rol profesional ante del Estado, sea litigando; sea redactando actos administrativos, manuales de procedimientos, reglamentos internos, decretos, proyectos de ley; o llevando conocimiento a los administrados, nosotros creamos la realidad de la Administración Pública.

Cuando decidimos introducir el uso de tecnologías sostenibles, sea en nuestros procesos o cuando lo redactamos en las normativas, debemos

pensar en primer lugar si el Estado tiene realmente los recursos económicos para implementarlo; luego si tiene los recursos humanos capacitados para utilizarlos; y por último, pero no menos importante, si la población a la que está dirigida está en condiciones de poder implementar o llevar adelante el uso de la misma, debiendo prever el destinar recursos para proteger a estos grupos sociales y hacer más accesible el uso de estas tecnologías sostenibles en las sociedades de riesgo digital.

VIII. Conclusión

El avance de las tecnologías y adaptabilidad del Estado, en pos de optimizar recursos públicos, ha permitido que cada nivel estatal pueda ser más efectivo en favor de sus ciudadanos, poder escuchar y responder a sus demandas, y por sobre todas las cosas, brindó herramientas para fortalecer la transparencia en la aplicación normativa.

La mayor responsabilidad no solo parte de los Poderes Legislativos que deben bogar por la actualización normativa incorporando el uso de los adelantos tecnológicos en el sector privado y sus consecuencias, sino que también deben adaptar las normativas aplicables en el ámbito de la Administración Pública para brindar herramientas que permitan a los poderes del Estado adaptarse y lograr que su plexo normativo se encuentre vigente aún con el paso del tiempo y los avances tecnológicos, sin perder de vista que el Estado está por y para los administrados.

Quiero dejarles una última reflexión: nuestras palabras, escritas o verbales, produce efectos duraderos en el tiempo: podemos afianzar el sistema republicano; podemos inclinar la balanza en ser democracias clásicas o participativas; podemos permitir que el ciudadano sea consciente de sus representantes y la consecuencia de sus actos; y por sobre todo lograr que más o menos administrados se encuentren cercanos y tutelados por el Estado para el ejercicio libre de sus derechos.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y TECNOLOGÍA. UN ENCUENTRO ALENTADOR PARA EL SILENCIO POSITIVO. PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS EN TIEMPO DE REFORMAS.

ADMINISTRATIVE PROCEDURE AND TECHNOLOGY: AN ENCOURAGING ENCOUNTER FOR POSITIVE SILENCE. PERSPECTIVES AND CHALLENGES IN TIMES OF REFORM.

POR ALEJANDRO SPESSOT¹

Resumen: La omisión por parte de la autoridad de responder las peticiones, genera el silencio administrativo, el cual excepcionalmente tendrá efecto positivo, tras la entrada en vigencia de la Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos, a la luz del impacto de las nuevas tecnologías.

Abstract: ~ The omission from the part of the authority to respond to petitions. It generates administrative silence. Exceptionally, it will have positive effect following the entry into force of the Law of Bases and Starting Points for the Freedom of Argentines, in light of the impact of new technologies.

¹ Abogado, egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Magister en Derecho Administrativo y Administración Pública de la Facultad de Derecho de la UBA. Docente de la Facultad de Ciencias Económicas y de la Facultad de Derecho de la UBA., y de la USI en materias de derecho público. Posgrado de Formación Docente UNR. Especialización en Contratos Administrativos de la Escuela de Abogados del Estado de la Procuración del Tesoro de la Nación. Ex director de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Cultura de la Nación. Ex prosecretario letrado de la Sala II de la Cámara Federal de Casación Penal. Subdirector legal de la Comisión Bicameral de Comunicación Audiovisual y Digitalización del Congreso de la Nación. Integrante del Tribunal de Disciplina del Colegio de Abogados de Capital Federal. Autor de numerosos artículos en materia de derecho público a nivel nacional e internacional.

Palabras clave: silencio positivo, autorización administrativa, administración pública, gobierno electrónico, modernización, nuevas tecnologías, gestión de documentos.

Keywords: positive silence administrative authorization public administration, e-governance, modernization, technological change, document management

I. Introducción

Como sabemos, los cambios significativos de la realidad social, impulsados por procesos jurídicos, tecnológicos, económicos, sociales y culturales, posicionan a las autoridades estatales - entre otros cometidos- para resolver las dificultades que aquellos ocasionan. Por lo que el derecho administrativo, desde su función social, debe dar respuesta a las expectativas y situaciones que genera cualquier reforma atinente a sus temas troncales que invitan a su estudio; es el caso de la inclusión del silencio positivo a la ley 19.549.

Por cierto, a partir de la idea de lo público que preside el procedimiento administrativo, su principal conexión es con el interés general o bien común que persiguen los órganos estatales en el ejercicio de su función administrativa.

Nos aproximamos al tema propuesto, sin desconocer que tanto la teoría del derecho como la doctrina han guardado un relativo silencio sobre el silencio en el derecho. Salvo notables excepciones, generalmente dirigidas al examen de aspectos puntuales, se ha procurado muy poco sistematizar la reflexión en torno a lo que el silencio entraña tanto para el carácter mismo del derecho como para la práctica jurídica.²

Pensar la figura desde esta perspectiva hasta la actualidad, creemos que implica un valioso ejercicio teórico que nos proporciona un mayor número de elementos para analizarla. Se despliegan de este modo en la teoría del silencio, varias categorías conceptuales que exhiben diferentes formas

² RIVERA RAMOS, E. (2017). "El derecho y el silencio". *Isonomía*, 47, pp. 181-206, Puerto Rico, 2017.

de vinculación. La primera identificación será aquella que asocia el silencio con el régimen que le prevé expresamente el orden jurídico vigente.

Recordemos, que el régimen del silencio administrativo negativo terminó siendo aceptado y aplicado como principio general en la literatura jurídica. Su rol garantizador de la efectiva tutela judicial y su naturaleza puramente procedimental han contribuido a su recepción y aplicación práctica. La suerte ha sido muy distinta para el efecto positivo del silencio en nuestro régimen legal.

En rigor, el silencio, no tiene un sentido positivo o negativo, sino que adquiere tal calidad por imperio legal, que es lo que otorga relevancia jurídica y le determina ese carácter según lo estipulado en cada sistema normativo. De modo que la asignación de un significado a la omisión formal en que incurre la autoridad estatal depende de la existencia de una concreta previsión normativa que aprehenda a dicho silencio como dato presuntamente indicativo de la voluntad administrativa.³

Por las primeras particularidades que podemos inferir que caracterizan la genérica figura del silencio, se aproximan a una ficción⁴ o una presunción⁵, según la postura que adopte los sectores de la doctrina. Analizamos los nuevos elementos que impactan en el instituto del silencio -teniendo presente su base jurídico-filosófica, que imbrica básicamente en el artículo 14 (petición a las autoridades) y en el artículo 19, ambos de la Constitución Nacional, este último estructurado por dos ámbitos de actuación: el de la autoridad estatal que decide y conduce el procedimiento y el de la autonomía personal, que persigue una resolución final que satisfaga su pretensión en tiempo razonable-.

³ ESCOLA, Héctor J. *Tratado General de Procedimiento Administrativo*, Bs As, Depalma, 1981, p. 233.

⁴ HUTCHINSON, Tomás, “La inactividad de la Administración y su control,” en AA.VV., *Control de la Administración Pública, administrativo, legislativo y judicial*, Jornadas Organizadas por la Universidad Austral los días 15, 16 y 17 de mayo de 2002, RAP, Buenos Aires, 2003, p. 180.)

⁵ MURATORIO, Jorge I, en AA.VV., “¿Actos administrativos tácitos?,” *Acto y reglamento administrativo*, Jornadas Organizadas por la Universidad Austral los días 30, 31 de mayo y 1º de junio de 2001, RAP, Buenos Aires, 2002, p. 373.

Sin zanjar la discusión de los autores en torno al silencio, las modificaciones de la ley 27.742 de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos (en adelante, ley de Bases), nos reenvían -respecto al silencio positivo- a su naturaleza de acto administrativo finalizador del procedimiento tal como se desprende del inciso b) del artículo 10 de la ley 19.549, constituyendo un modo más de conclusión del procedimiento administrativo:

b) Cuando una norma exija una autorización administrativa para que los particulares puedan llevar a cabo una determinada conducta o acto en el marco del ejercicio de una facultad reglada de la Administración, al vencimiento del plazo previsto para resolver sin haberse dictado resolución expresa, el silencio tendrá sentido positivo. La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento. Este inciso no será de aplicación en materia de salud pública, medio ambiente, prestación de servicios públicos o derechos sobre bienes de dominio público, excepto cuando la norma específica aplicable otorgue sentido positivo al silencio. La reglamentación podrá determinar otros supuestos específicos en los cuales no sea de aplicación este inciso. Configurado el silencio en sentido positivo, el interesado podrá exigir la inscripción registral, emisión de certificado o autorización correspondiente en sede administrativa. Las disposiciones previstas en el inciso b) de este artículo comenzarán a regir una vez aprobada la reglamentación correspondiente.

Ahora bien, de la lectura del texto, que se nutre del derecho comparado, surge la naturaleza de “acto” del silencio positivo. Sin perjuicio de ello, no desconocemos que sigue abierta la discusión acerca de la naturaleza del silencio administrativo *lato sensu*, lo que sin dudas, vaticina un rico debate en la doctrina en relación a las potestades estatales sobre el mismo. Basta con recordar las expresiones de quien está referenciado en el presente trabajo.

Digámoslo de una vez, o el silencio administrativo genera un acto administrativo, y lo genera con todas sus consecuencias, y sometido al mismo régimen de los actos expresos, o todo lo demás

será un juego de ilógica jurídica y de disparates argumentales, que nadie quiere denunciar abiertamente, por el temor a la supuesta peligrosidad de silencio para el interés público⁶.

II. El impacto de la reforma de la ley Bases. El artículo 10 de la ley 19.549. La decisión administrativa 836/2024 y el decreto 971/2024

Trataremos algunas cuestiones del silencio positivo, que merecen nuestra atención sin perjuicio de opinar que, los cambios introducidos por la ley, no logran conmover la redacción de la cláusula que comentamos. En realidad, el principio general sigue siendo el efecto negativo ante el silencio de la administración, que sigue generando las consecuencias de siempre, manteniéndose a tal efecto, el plazo expreso de los 60 días.

Cabe destacar, que entre los cambios, se ha eliminado el pronto despacho, lo que podría inscribirse como un avance *pro homine* en el marco de la reforma en su conjunto.

Como indicamos, el inciso b) del artículo 10 de la ley 19.549, incorpora el silencio positivo, – con excepción de las materias de salud pública, medio ambiente, prestación de servicios públicos o los derechos sobre bienes de dominio público-. Todas ellas y como antecedente, reconocen la Directiva de Servicios 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, que las instituye expresamente y la Ley 17/2009 que incorpora la mencionada Directiva, por las que tales causales deben sustentarse en “razones imperiosas de interés general”⁷

En rigor, para el análisis jurídico de la cláusula citada, debemos hacerlo junto al plexo normativo conformado por la decisión administrativa 836/2024 y el decreto 971/2024; un instrumento necesario para efectivizar el silencio positivo, al vencimiento del plazo previsto para resolver, sin haber dictado la Administración resolución expresa y en el marco del ejercicio de una facultad reglada.

Esto significa que el silencio positivo se configurará, cumplido que fuese el plazo que la normativa especial establezca y, en caso contrario, en

⁶ FERNANDEZ PASTRANA, José María, “Reivindicación del Silencio Positivo. para su recuperación en el ámbito de las autorizaciones administrativas”. Revista de Administración Pública 103, Núm. 127. Enero-abril 1992. España

⁷ MUÑOZ MACHADO, Santiago, Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General, Ed. Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2015, 4ª ed., T. III, 103 y ss.

el plazo de 60 días desde que esté en condiciones de ser resuelto –previsto en el apartado VIII del inciso g del artículo 1.º bis de la Ley de Procedimientos–, y satisfechas así las condiciones previstas reglamentaria o normativamente para otorgar la autorización administrativa.

Veamos algunos aspectos normativos de las dos normas que, en lo sustancial estructuran la figura.

a) En primer lugar, la decisión administrativa referida, dispone un calendario y fechas, a fin de, progresivamente, implementar y garantizar el cumplimiento del silencio positivo a favor de aquellas autorizaciones administrativas (previstas por el artículo 65 *quáter* del decreto 1759/1972, que correspondan ser expedidas por la autoridad, para que el particular ejerza un derecho preexistente:

Cumplido el plazo previsto en el apartado (viii) del inciso g) del artículo 1º bis de la Ley de Procedimientos Administrativos, o el que la normativa específica establezca, así como las condiciones previstas reglamentaria o normativamente para el otorgamiento de la autorización administrativa, se configurará el silencio con sentido positivo. El interesado podrá tramitar la inscripción registral, emisión del certificado o autorización correspondiente, la que será otorgada en un plazo no mayor a QUINCE (15) días. En ningún caso el acto de autorización podrá implicar excepciones o incumplimientos sobre las condiciones previstas reglamentaria o normativamente, las que serán fiscalizadas y auditadas por las autoridades competentes.

Todo ello será viable en el marco de las reformas introducidas en relación con la figura del silencio o la ambigüedad de la Administración, y en atención a la diversidad de sistemas digitales y trámites existentes en las distintas reparticiones de la Administración (decreto 695/24, reglamentario del Título II de la ley Bases).

b) En segundo término, el decreto 971/2024 establece en sus anexos, un listado de procedimientos administrativos que la Administración informó a la Jefatura de Gabinete de Ministros, órgano rector en materia de silencio positivo, conteniendo las condiciones para la obtención de la correspondiente autorización administrativa, pasibles de ser modificados

permanentemente conforme la normativa, a través de la asistencia técnica de las oficinas, sustentada en la capacitación y la idoneidad de sus funcionarios que expresan su apreciación al respecto.

En relación a ello, entre los roles que asume la administración activa -en términos de Marienhoff-, se delinea uno relevante, que consiste en modificar, crear nuevos supuestos, incluso excluir uno existente, en cuyo caso, la autoridad deberá acompañar el respectivo informe técnico previsto por la normativa, que sustente la medida. Consiste en una operación intelectual que comprende indistintamente elementos reglados y discrecionales, ejecutada por sus oficinas especializadas que sugieren a la Jefatura de Gabinete de Ministros, las modificaciones adecuadas para atender las nuevas necesidades.

De lo que se trata en definitiva, es que la Administración expida la respectiva autorización para que el interesado pueda actuar en forma inmediata, despejando un campo de acción importante *pro homine*, en aras de la celeridad y la economía procedimental administrativa, que sin dudas se irá moldeando con la evolución jurisprudencial y la opinión de la doctrina.

III. El trámite de las actuaciones y el silencio positivo, entre la interoperabilidad y la despapelización hacia una buena administración

Es evidente que el desarrollo y extensión de las nuevas tecnologías, permiten considerar que queda todavía mucho camino para recorrer, incorporando el uso de herramientas de gobierno inteligente como la efectiva implementación de la interoperabilidad, la utilización masiva de la firma digital, *blockchain*, big data e inteligencia artificial, entre otros instrumentos que hoy brindan las TICs, con el objetivo final de llegar no solo a un gobierno electrónico (*e-governance*) sino a un gobierno inteligente (*i-governance*).

Todo ello debe tener siempre como norte, facilitar el acceso del particular a un pleno ejercicio de sus derechos fundamentales y sus respectivas garantías, así como la adaptación al empleo de los medios electrónicos. En tal sentido, es necesario tener presente, que en los supuestos de autorización administrativa que fuere -*ut supra* referidos-, debería inclinarse por las soluciones que protejan la tutela efectiva de los derechos del interesado y el pleno respecto por la dignidad humana.

Veamos que sucede en la realidad.

Sin perjuicio de que toda la actividad administrativa estatal debieron -en virtud del decreto 561/2016 y disposiciones dictadas en consecuencia- migrar sus actuaciones y expedientes en papel y utilizar el sistema de la Gestión Documental Electrónica, aún existen sectores de algunas reparticiones que los tramitan a la vieja usanza, por lo que continúan con sistemas híbridos o rezagos en la digitalización plena. Alcanzar la despapelización administrativa, no solo impactaría satisfactoriamente el desenvolvimiento regular de la gestión, sino también en la eficiente puesta en marcha del instituto del silencio positivo al amparo de la interoperabilidad de la organización de la Administración Pública Nacional, evitando por ejemplo, duplicaciones de pedidos de documentación por parte de la autoridad, siendo que

...la Administración sólo debe solicitar una vez la documentación al administrado. Los organismos deben intercambiar la información entre sí, mediante el Módulo “INTEROPER.AR” del sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE, o el intercambio de comunicaciones oficiales en dicho sistema o los servicios de interoperabilidad que se implementen, de acuerdo a lo establecido en el Decreto N° 1273/2016 y en la Ley N° 25.326. El silencio del organismo que dispone de la información no obstará a la continuación del trámite. o de requerimientos realizados (artículo 4°, decreto 733/2018”).

El Anexo I del mencionado decreto, describe *el* Modulo de Interoperabilidad (INTEROPER.AR) de la Gestión de Documentación Electrónica.

INTEROPER.AR es una capa de interoperabilidad que permite la interoperabilidad y el intercambio seguro de datos entre sistemas informáticos de gobierno. Los organismos alcanzados por el Decreto N° 1273/2016 pueden utilizar el módulo INTEROPER.AR para facilitar, por ejemplo, la gestión de oficios judiciales, la tramitación interna que requiere datos o información disponible en otro organismo, o el suministro a terceros de datos o información en forma ágil, segura y con valor legal”.

Por cierto, es inagotable la cantidad de autorizaciones solicitadas por el interesado ante los distintos ministerios y organismos, que junto a otro

tipo de presentaciones – tales como las peticiones de subsidios, subvenciones y/o exenciones impositivas, solicitadas para realizar eventos o en pos del desarrollo de industrias culturales por ejemplo -, configuran un universo que hace necesario la delimitación de las autorizaciones administrativas -en sentido estricto-, a fin de distinguirlas entre las diversas actuaciones.⁸

En el año 2018, el Poder Ejecutivo intentó dar un nuevo impulso al silencio positivo digital, al dictar el decreto 733/2018, a través de la obligatoria tramitación electrónica de todos los procedimientos administrativos.

Así, dispone que la totalidad de los documentos, comunicaciones, expedientes, actuaciones, legajos, notificaciones, actos y procedimientos en general, deberán instrumentarse en el sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE), permitiendo su acceso y tramitación digital completa, remota, simple, automática e instantánea para todo el sector público. Además, la misma norma establece en su artículo 4 que la ausencia de información no impide la continuidad del trámite en el procedimiento administrativo.

Recordemos, que la decisión administrativa 836/2024 y el decreto 971/2024, prevén que en las plataformas se indiquen: a) las condiciones necesarias para obtener la autorización b) la aplicación del silencio con efecto positivo y c) el plazo para que el mismo se tenga por configurado.

Una vez presentado el pedido de autorización, si la autoridad competente advirtiera la falta de cumplimiento de las condiciones previstas en la normativa aplicable a los fines de su otorgamiento, deberá solicitar al requirente a que, dentro del plazo de diez (10) días, acompañe los elementos o datos faltantes que se encuentren a cargo del particular. En dicho supuesto, el plazo para resolver quedará suspendido a partir de la notificación del requerimiento efectuado y hasta tanto se dé cumplimiento a lo solicitado. La omisión de esta notificación al administrado se considerará falta grave del agente responsable. Si la solicitud de autorización fuera iniciada ante una autoridad incompetente o a través de un trámite incorrecto para su pretensión, no se computará el plazo a los efectos de la configuración del silencio con sentido positivo.

⁸ HUTCHINSON, Tomás, “La Actividad Administrativa de Estímulo. Análisis de la Técnica Subvencional”, p. 99-226. El Derecho Administrativo de la Emergencia-V. Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires 2006.

De corresponder, la administración deberá remitirlo a la autoridad pertinente”. (artículo 65 ter, decreto 1759/1972).

En suma, de lo que se trata es de instrumentar el trámite, con sustento en el principio rector que sentó la sentencia del Tribunal Supremo español del 4 de noviembre de 2021, la cual señala

... el principio de buena administración tiene una base constitucional y legal indiscutible. Podemos distinguir dos manifestaciones del mismo, por un lado constituye un deber y exigencia a la propia Administración que debe guiar su actuación bajo los parámetros referidos, entre los que se encuentra la diligencia y la actividad temporánea; por otro, un derecho del administrado, que como tal puede hacerse valer ante la Administración en defensa de sus intereses.

Sin dudas, lo expuesto será posible mediante una adecuada administración electrónica que posibilite la interoperabilidad, de tal modo que se logre integrar procesos afines o no para optimizar su ejecución y prestar un servicio satisfactorio. Por lo que debe asegurarse una plataforma accesible, que permita y facilite la tarea. Por otra parte, no habría otra alternativa para que legítimamente el sistema interoperable cumpla el fin para el que fue pensada su funcionalidad.

De los cambios que produjo el tema que nos convoca, hay un tema que estriba en un fenómeno que algunos autores han tratado: que las jerarquías tal como las conocemos, propia de la teoría clásica del derecho administrativo, aparentemente ingresarían a una zona de penumbras, en razón de la horizontalidad y neutralidad que pareciera que exhibe el sistema interoperable en acción. Mas allá de compartir la opinión reseñada, y a fin de evitar sorpresas en su funcionamiento, es conveniente ir hacia un diseño institucional que le asigne competencia y funciones que garanticen en definitiva su puesta en marcha.

Es lógico que quien lo asegure desde el desempeño de su rol técnico, ubicado en un lugar estratégico en su respectiva institución, sea quien posea la capacidad y el conocimiento necesarios para entender y afrontar las situaciones que pueda generar el procedimiento tecnológico. Lo que con-

tribuye a la confianza entre los actores del entorno digital y su capacidad para articular con representantes multinivel en la materia.

Así las cosas, debe estructurarse el sistema, con los elementos básicos que el aparato estatal pueda dotarlo, no sólo para alcanzar eficiencia en el servicio, sino -y especialmente- a fin de lograr la legitimidad de la acción en el procedimiento en beneficio de los derechos de la ciudadanía. Lo que se logra, a través del apoyo comprometido entre los organismos y reparticiones en procura de alcanzar las metas trazadas.

IV. El silencio positivo, con perspectivas principistas del estado de derecho moderno

A la luz de las enseñanzas del Dr. Antonio Pérez Luño, expuestas en su obra *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Editorial Tecnos, 5ª edición 1995, es necesario que concienticemos a través de distintos métodos y medios de difusión, que el silencio con sentido positivo deben ser abordado desde una triple dimensión:

a) fundamentadora de las instituciones en juego y del ordenamiento jurídico b) orientadora, en la dinámica del orden jurídico hacia fines predeterminados y c) crítica, en razón de que sirve de criterio para apreciar los hechos y las conductas.

En línea a ello y para lograr el fin que el legislador se propuso al incluir al silencio positivo en la ley 19.549, su efectivización práctica –a la luz de caso *Recchia de Sedrán* (CSJN)- debe constituir un aporte al estado convencional y constitucional de derecho que obliga a todas las autoridades que componen el aparato estatal⁹ a cumplir su actividad en el marco del sistema de protección Interamericana de Derechos Humanos y el Código Iberoamericano del Buen Gobierno, del que Argentina es parte desde 2006.

Como vemos, el silencio positivo, como asimismo el conjunto de figuras introducidas por la ley 27.742, está direccionado a su uso conteste con el sistema democrático, sustentado en una doble fuente normativa: interna: el derecho de peticionar a las autoridades (artículo 14 de la Constitución

⁹ 7 CorteIDH, Caso *Gelman vs. Uruguay*. Fondo y reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011, párr. 239

Nacional) e internacional: el derecho que tiene toda persona, de presentar peticiones respetuosas a cualquier autoridad competente, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución., a fin de lograr la mayor eficiencia en el acceso del particular y actuación del partes en el procedimiento administrativo (artículo XXIV de la Declaración Americana de Derechos Humanos).

En contraposición a lo indicado, vayamos a un caso hipotético. Puede ocurrir, de acuerdo a las circunstancias del caso, que se advierta que la Administración haya autorizado al particular, el ejercicio de un derecho ilegítimo, a través de un acto que carezca de uno o algunos de sus elementos esenciales o tenga algún tipo de defecto, en violación al principio: no puede obtenerse por silencio lo que la ley prohíbe, como postula la evolución jurisprudencial española en sus decisorios.¹⁰

Atento la configuración de tal supuesto, que es materia opinable en la doctrina y no constituye el objeto de nuestro trabajo, entendemos que, en ejercicio de sus potestades inherentes, la Administración deberá revocar la correspondiente autorización en sede administrativa o proceder a su nulidad – a la luz de la nueva redacción del artículo 17 de la ley 19.549, y promover la respectiva acción que declare la lesividad, ante la autoridad judicial competente.

En definitiva, es auspiciosa la incorporación del silencio con sentido positivo, no sólo como un modo de prevención excepcional y restrictivo¹¹, sino también como un mecanismo llamado a impedir algunos comportamientos de la Administración -que suelen darse no en pocas ocasiones- que merecen atención y reproche, tales como la paralización o demoras en los trámites sin ninguna justificación, deficiencias o incorrecto uso de medios de trabajo, las discordantes instrucciones que puedan recaer en algunos funcionarios, las inadecuadas estructuras organizativas u operativas para cumplir la tarea, entre las más habituales

Por último, respecto al grado de aceptación del silencio positivo, pareciera que nuestra historia institucional en el derecho comparado ha

¹⁰ SSTS de 3/11, 9/12 y 24/12 -de 1964; 23/06/1971, y 7/11/1972.

¹¹ CSJN, 1991, fallos 314:217 “Artefactos Gas ‘Llama Azul’ y F, el Tribunal se enrola en dicho temperamento, cuando para la procedencia del silencio positivo exige la existencia de una cláusula contractual expresa o una norma legal que demuestre en forma indubitable la voluntad tácita de la Administración de acogerse a las consecuencias que su omisión produciría.

sido reacia¹² a su incorporación al ordenamiento jurídico. En Argentina, algunos ejemplos que parecieron erigirse como hitos normativos de la figura lo demuestran: a) la resolución 6 del 10/01/2017 de la Secretaría de Modernización Administrativa, en la cual estableció, por una parte, las Pautas Técnicas de Interoperabilidad y además, los procedimientos de intercambio de información, reconociendo el efecto positivo del silencio de la administración, cuando, en el marco del decreto 1273/16, un organismo requiera información a otro, y el organismo productor de la información no contestare en un plazo de CINCO (5) días, se le reconocerá al silencio sentido positivo, y b) el decreto 894 del 6/11/2017, modificatorio de la ley de procedimientos administrativos, que propendía al reconocimiento del silencio positivo, pero como quedó demostrado, sin alcanzar la dimensión que significa su inclusión actual, a pesar que dicha normativa expresa entre sus objetivos principales, incrementar el carácter positivo del silencio de la Administración de acuerdo a la naturaleza de las relaciones jurídicas tuteladas, y requiriendo la autorización del JEFE DE GABINETE DE MINISTROS o del PODER EJECUTIVO NACIONAL para la creación de nuevos registros, que deberán ser digitales y gratuitos.

Desde largo tiempo, solo normas aisladas prevén el silencio positivo, tales como la ley 24.076, en materia de recursos naturales, cuando autoriza la exportación de gas natural a Argentina, el artículo 5° del decreto 1842/87/PEN de desmonopolización de servicios públicos prestados por las empresas estatales, el artículo 4° del decreto 1470/97/PEN que regula los servicios no regulares de transporte aéreo denominados charters y artículo 14 de la ley de Defensa de la Competencia N° 25.156, entre algunos ejemplos.

V. A modo de conclusión

Por los elementos expuestos, entendemos que la innovación formulada por la ley Bases, por la que se incorporó el silencio positivo, como acto administrativo finalizador del procedimiento al artículo 10 de la ley 19.549, es una oportunidad, para afianzar las instituciones del derecho administrativo convencionalizado, a favor de los derechos del interesado que solicita

¹² FERNANDEZ PASTRANA, José María, “Reivindicación del Silencio Positivo. Reflexiones para su recuperación en el ámbito de las autorizaciones administrativas”. Revista de Administración Pública 103, Núm. 127. Enero-abril 1992. España

una autorización administrativa, lo que en definitiva, redundaría en beneficio de la comunidad. Se traduce en un avance procedimental, en solución al pedido del ciudadano, atento el supuesto de inactividad de la Administración, quien debe cumplir con su obligación de expedirse.

Es un desafío que el silencio positivo devenga en una herramienta cada vez más útil, apoyada en la actuación electrónica, eficiente, rápida, apta y enmarcada en el principio de la buena administración, previsto en el artículo 1º bis de la ley 19.549, fundamental dentro de las relaciones entre los gobernados y el gobernante que ejerce el poder.

El procedimiento administrativo interoperable de un estado de derecho moderno, es la mejor administración y en ello se inscribe el silencio positivo, que espera de opiniones y nuevos enfoques, para profundizar el estudio sobre una materia que nos convoca a todos.

Bibliografía

- RIVERA RAMOS, E. (2017). "El derecho y el silencio". Isonomía, 47, pp. 181-206, Puerto Rico, 2017.
- ESCOLA, Héctor J. *Tratado General de Procedimiento Administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1981, p. 233.
- HUTCHINSON, Tomás, "La inactividad de la Administración y su control," en AA.VV., Control de la Administración Pública, administrativo, legislativo y judicial, Jornadas Organizadas por la Universidad Austral los días 15, 16 y 17 de mayo de 2002, RAP, Buenos Aires, 2003, p. 180).
- MURATORIO, Jorge I, en AA.VV., "¿Actos administrativos tácitos?," Acto y reglamento administrativo, Jornadas Organizadas por la Universidad Austral los días 30, 31 de mayo y 1º de junio de 2001, RAP, Buenos Aires, 2002, p. 373.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*", Ed. Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2015, 4ª ed., T. III, p. 103 y ss.
- HUTCHINSON, Tomás, "La Actividad Administrativa de Estímulo. Análisis de la Técnica Subvencional", p. 99-226. *El Derecho Administrativo de la Emergencia-V. Fundación de Derecho Administrativo*, Buenos Aires 2006.

FERNANDEZ PASTRANA, José María, “Reivindicación del Silencio Positivo. Reflexiones para su recuperación en el ámbito de las autorizaciones administrativas”. Revista de Administración Pública 103, Núm. 127. Enero-abril 1992. España.

SPESSOT, Alejandro y Tabares Federico, “El rol decisivo del procedimiento administrativo interoperable. Hacia una buena administración que desafía fronteras” en Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (dir.), María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo (col.), *La buena administración del procedimiento administrativo en el derecho administrativo iberoamericano*, editores: Colex, Año de publicación: 2024, ISBN: 978-84-1194-283-6.

NOVEDADES REGULATORIAS SOBRE USO DE IA EN LA ADMINISTRACIÓN

REGULATORY DEVELOPMENTS ON AI USE IN PUBLIC ADMINISTRATION

RICARDO A. MUÑOZ¹

Resumen: El trabajo analiza las principales novedades regulatorias relativas al uso de la inteligencia artificial en la Administración Pública. Para ello, examina los desarrollos provenientes del derecho comparado, los instrumentos de soft law, las cartas de derechos digitales, la regulación de la Unión Europea y las recientes iniciativas normativas argentinas. Asimismo, estudia los aportes del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), los principios éticos aplicables a la inteligencia artificial y la protección de los derechos digitales frente a la actuación administrativa. El estudio concluye que el empleo de la inteligencia artificial en el sector público no se desarrolla en un vacío normativo, sino dentro de un marco regulatorio cada vez más amplio y complejo, integrado por principios, directrices y normas jurídicas destinadas a garantizar un uso responsable, transparente y respetuoso de los derechos fundamentales.

¹ Abogado egresado de la Universidad Nacional de Córdoba con Reconocimiento al Mérito Académico, y Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la misma universidad. Cuenta con dos Post-doctorados. Magíster en Derecho Administrativo por la Universidad Austral. En el ámbito académico, se desempeña como Profesor Titular por concurso de la carrera de Abogacía de la Universidad Nacional de Río Cuarto, donde es investigador acreditado. Es docente de posgrado en el área del Derecho Público, y director de trabajos finales de posgraduación. Ha escrito 6 libros, entre los que se destacan “*Inteligencia Artificial y Derecho Administrativo*”, e “*Internet*” (2 Tomos); ha participado, además, en obras colectivas, y es autor de más de 130 publicaciones sobre su especialidad. Mail ramunoz2011@gmail.com.

Abstract: This paper examines the main regulatory developments concerning the use of artificial intelligence in Public Administration. It analyzes comparative law experiences, soft law instruments, digital rights charters, European Union regulations, and recent Argentine regulatory initiatives. The study also explores the contributions of the Latin American Center for Development Administration (CLAD), the ethical principles applicable to artificial intelligence, and the protection of digital rights in administrative action. The paper concludes that the use of artificial intelligence in the public sector does not operate within a regulatory vacuum; rather, it is increasingly governed by a complex framework of principles, guidelines, and legal rules aimed at ensuring responsible, transparent, and rights-based implementation of AI technologies.

Palabras clave: inteligencia artificial, administración pública, regulación, automatización, derecho administrativo

Keywords: Artificial Intelligence; Public Administration; Regulation; Automation; Administrative Law.

I. Introducción

La incorporación de sistemas de inteligencia artificial (en adelante IA) en el ámbito público constituye uno de los desafíos más relevantes del Derecho Administrativo contemporáneo. La Administración ya no sólo digitaliza expedientes o simplifica trámites, sino que comienza a valerse de herramientas algorítmicas, sistemas automatizados y herramientas generativas a través de modelos de lenguaje para asistir, ordenar, predecir o incluso incidir en la toma de decisiones públicas.

Este fenómeno plantea oportunidades evidentes en términos de eficiencia, celeridad, innovación y mejora de los servicios estatales, y también la productividad de sus servidores públicos, pero también introduce riesgos jurídicos significativos vinculados con la transparencia, la explicabilidad, la trazabilidad, la protección de datos personales, la no discriminación y la preservación del control humano.

En ese contexto, la presente colaboración tiene por objeto analizar las novedades regulatorias más relevantes sobre el uso de inteligencia artificial en la Administración Pública, con especial atención a los desarrollos provenientes del derecho comparado, los instrumentos de *soft law*, las cartas de derechos digitales, la normativa europea y las recientes experiencias argentinas. Se examinan, entre otros aspectos, los aportes del

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, los principios éticos aplicables a la IA, la recepción de los derechos digitales frente a la Administración, la regulación imperativa de la Unión Europea, las normas sectoriales del Derecho Administrativo comparado y las primeras respuestas normativas dictadas en la Argentina, que invitan a pensar que la problemática lejos está de carecer de normativa regulatoria.

El eje central de nuestro estudio consiste en determinar bajo qué condiciones jurídicas resulta admisible el uso de IA en la actividad administrativa, particularmente cuando se trata de actuaciones automatizadas o de decisiones con impacto sobre derechos e intereses de las personas. Desde esa perspectiva, sostenemos la necesidad de avanzar hacia una regulación específica que combine innovación tecnológica con garantías propias del Estado de Derecho, asegurando intervención humana suficiente, motivación comprensible, control administrativo y judicial, evaluación de riesgos, protección de datos personales, auditabilidad y responsabilidad pública por los resultados producidos con asistencia algorítmica.

II. Anotaciones Respecto Las Más Recientes Regulaciones

a) Los aportes del CLAD

En primer lugar, en estos temas y por estos lados del Planeta, debe destacarse el aporte del Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD), que desde hace muchos años viene contribuyendo a través de la elaboración de normativa, que si bien no es imperativa para los Estados partes, sí fue motivo de inspiración para los cambios legislativos internos que se han dado en la región, sobre temas de gobierno electrónico, modernización, innovación, entre muchos otros.

En particular, “Carta Iberoamericana de Inteligencia Artificial en la Administración Pública” (2023), bajo la visión general de incorporar de manera responsable las tecnologías emergentes en el sector público aprovechando oportunidades y minimizando riesgos, diferencia IA “en” (aplicación y uso en entidades gubernamentales) y “desde” (instrumentos normativos dirigidos a otros sectores) la Administración Pública, ocupándose de la primera, y asume la existencia de distintos niveles de madurez de IA. Bajo los derechos humanos como fundamento para una IA centrada en las personas, promueve una serie de principios orientadores, tales como el de autonomía humana, transparencia, trazabilidad, etc., sienta posición

respecto de la necesidad de la regulación de la IA en el caso de uso y promoción por la Administración², promueve la apertura de las infraestructuras tecnológicas (“algoritmos públicos, transparentes, abiertos y no sometidos a patentes”) incorporando los principios y aspectos normativos “desde el origen”, clasifica los niveles de riesgos de los sistemas de IA (bajo, alto e inaceptable), propone un “registro nacional de algoritmos” y el establecimiento de una “autoridad nacional de supervisión, auditoría y evaluación de algoritmos”, sumado a espacios de experimentación, ensayos y *sandboxes* con algoritmos.

b) Regulación a través de principios éticos

En segundo lugar, aflora como una de las dimensiones más importantes regulatorias aquella dada mundialmente a través de diversas organizaciones de escala global, mediante el dictado de reglas éticas, verdaderas directrices de alcance mundial³. En este escenario, y en un “ecosistema digital” que plantea nuevos mecanismos de gobernanza principalmente para la gestión pública, se viene demandando -por medio de reglas éticas pero también normativas que *infra* se mencionan- que el desarrollo

² Señala que “Las estrategias nacionales deben acompañarse con una regulación de la Inteligencia Artificial desde y en la Administración Pública, incluyendo códigos de conducta/integridad y mapas de impacto ético, que se fundamenten en los principios de esta Carta, estableciendo derechos y obligaciones para el conjunto de la sociedad, a la vez que sirviendo de guía para que las administraciones públicas conozcan sus obligaciones y puedan actuar en beneficio del bien común. Para ello, todo el marco regulatorio a desarrollar se debe poner al servicio de los valores colectivos de cada sociedad, facilitando un enfoque centrado en las personas, a la vez que se ponen las bases para mejorar su desarrollo económico”.

³ En especial, puede considerarse en la Unión Europea, “Normas de Derecho Civil sobre robótica” (2017), “Carta Ética Europea sobre el Uso de la Inteligencia Artificial en los sistemas judiciales y su entorno” (2018), “Directrices Éticas para una IA Fiable” (2019), “Libro Blanco sobre Inteligencia Oficial. Un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza” (2020), “Propuesta de Reglamento de Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la responsabilidad civil por el funcionamiento de los sistemas de IA”, entre otros importantes documentos. La UNESCO presentó en 2019 un estudio preliminar sobre los aspectos técnicos y jurídicos relativos a la conveniencia de disponer de un instrumento normativo sobre la ética de la inteligencia artificial, y en el año 2020, a través del Grupo Especial de Expertos (GEE), ofreció un texto por el cual se proyecta una recomendación sobre ética de la IA. Por su lado, en el año 2019, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y los países socios, adoptaron el primer conjunto de directrices de políticas intergubernamentales sobre IA.

de los sistemas de Inteligencia Artificial, garanticen los principios de no discriminación y transparencia (“algorítmica” agregamos), la auditabilidad, explicabilidad, trazabilidad, accesibilidad, usabilidad y fiabilidad, la supervisión humana y la impugnabilidad de las decisiones automatizadas, evaluación y reducción de riesgos, entre otros⁴.

c) Los derechos digitales frente a la Administración

En tercer lugar, otro nivel de abordaje respecto las fuentes jurídicas campea sobre el reconocimiento de los denominados “derechos digitales” hasta ahora incorporados -no siempre- en el ordenamiento jurídico del Derecho Comparado a través de “cartas” como normativa de referencia no imperativa (*soft law*)⁵ cuya naturaleza precisamente no normativa fue motivo de críticas⁶; aunque tampoco se dio así en todos los casos, como lo

⁴ Uno de los mayores exponentes de la materia, Lorenzo COTINO HUESO, nos habla de la transparencia como “principio rector”, y el de explicabilidad y la interpretabilidad, como características sociotécnicas de aquel, deteniéndose “en la “transparencia” algorítmica como concepto general inclusivo y la miríada de nociones que orbitan a su alrededor, a saber: trazabilidad, explicabilidad, interpretabilidad, comprensibilidad, inteligibilidad, legibilidad, auditabilidad, testabilidad, comprobabilidad, simulabilidad, descomponibilidad, verificabilidad, replicabilidad, comunicación, código abierto” (COTINO HUESO, Lorenzo, “Transparencia y explicabilidad de la inteligencia artificial y “compañía” (comunicación, interpretabilidad, inteligibilidad, auditabilidad, testabilidad, comprobabilidad, simulabilidad...). Para qué, para quién y cuánta”, en COTINO HUESO, Lorenzo y CASTELLANOS CLARAMUNT, Jorge (editores), *Transparencia y explicabilidad de la Inteligencia Artificial*, tirant lo blanch, España, 2022, pag. 25 y ss., en part. pag. 69).

⁵ Por su carácter pionero, se destaca la “Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital” que se aprobó mediante la Ley n.º 27/2021 de 17 de mayo; así como también la “Carta de Derechos Digitales” española, presentada el 14 de julio de 2021, aunque esta última no tiene valor normativo. También, en el ámbito europeo, entre otros documentos, puede verse la “Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales para la Década Digital” proclamada el 23 de enero de 2023 por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión; la “Carta Iberoamericana de Principios y Derechos en los Entornos Digitales”, aprobada en la XXVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado de y de Gobierno, el 25 de marzo de 2023.

⁶ Anotándose que “Aunque su aprobación se ha considerado positiva, se critica que, en lugar de proclamarse nuevos derechos en una Carta no vinculante, lo que debería hacerse es garantizar la efectividad de los derechos que ya tienen reconocidos los ciudadanos en la legislación sobre procedimiento administrativo común” (GAMERO CASADO, Eduardo, “Las garantías de régimen jurídico del sector público y del procedimiento administrativo común frente a la actividad automatizada y la inteligencia artificial”,

son por ejemplo, la ley de protección de datos de España⁷, o incluso, la ley 15/2022 antidiscriminación de ese país⁸.

-En concreto, y en España, la Carta de Derechos Digitales, no solo reconoce -en general- “Derechos ante la inteligencia artificial” (XXV), diciendo que *“deberá asegurar un enfoque centrado en la persona y su inalienable dignidad, perseguirá el bien común y asegurará cumplir con el principio de no maleficencia”*, estableciendo condiciones de no discriminación, transparencia, auditabilidad, explicabilidad, trazabilidad, supervisión humana y gobernanza, en todo caso, la información facilitada deberá ser accesible y comprensible, la accesibilidad, usabilidad y fiabilidad, y estableciendo que *“Las personas tienen derecho a solicitar una supervisión e intervención humana y a impugnar las decisiones automatizadas tomadas por sistemas de inteligencia artificial que produzcan efectos en su esfera personal y patrimonial”*;

-sino también en particular en el marco “de la ciudadanía y sus relaciones con las Administraciones Públicas” (XVIII). Así, se promueve los principios éticos que guían el diseño y los usos de la inteligencia artificial, *“condiciones de transparencia y el acceso al código fuente, especialmente con objeto de verificar que no produce resultados discriminatorios”*, obtener una motivación comprensible en lenguaje natural de las decisiones que se adopten en el entorno digital, advirtiendo que *“el interesado tendrá derecho a que se motive o se explique la decisión administrativa cuando esta se separe del criterio propuesto por un sistema automatizado o inteli-*

en GAMERO CASADO, Eduardo (Director) y PEREZ GUERREIRO, Francisco L. (Coordinador), *Inteligencia artificial y sector público. Retos, límites y medios*, Editorial tirant lo blanch, España, 2023, pag. 397 y ss., en part. pag. 426).

⁷ Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de “Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales”, de España.

⁸ Ley 15/2022, de 12 de junio, “integral para la igualdad de trato y la no discriminación de España”, en su art. 23. Esa ley, considerada la primera regulación de la IA en España, ha sido cuestionada ya que no aborda la regulación necesaria respecto la materia, limitándose a hacer una genérica llamada a la “rendición de cuentas”, y -agregamos nosotros- lo establece condicionado a que “siempre que sea factible técnicamente”. Pensando en esa norma, entiende PONCE SOLÉ que “de cara a futuras regulaciones, deberá hacerse un esfuerzo para aunar lo mejor de lo humano con lo mejor de la IA, para evitar así lo contrario: conjugar lo peor de ambos mundos” (PONCE SOLÉ, Juli, “Seres humanos e inteligencia artificial: discrecionalidad artificial, reserva de humanidad y supervisión humana”, en GAMERO CASADO, Eduardo (Director) y PEREZ GUERREIRO, Francisco L. (Coordinador), *Inteligencia artificial y sector público. Retos, límites y medios*, ob. cit., pag. 195 y ss., en part. pag. 223).

gente”, “*Que la adopción de decisiones discrecionales quede reservada a personas, salvo que normativamente se prevea la adopción de decisiones automatizadas con garantías adecuadas*”, siendo necesario “*una evaluación de impacto en los derechos digitales en el diseño de los algoritmos en el caso de adopción de decisiones automatizadas o semiautomatizadas*”.

d) La normativa imperativa del Derecho Comparado

En cuarto orden, por su proyección y vocación inspiracional como principal normativa del Derecho Comparado, debe ponerse atención a la regulación europea de naturaleza imperativa y directamente obligatoria para sus Estados miembros⁹ en la materia, como régimen general y no sectorial. Así, en aquellos lados, después del dictado de los conocidos Reglamento de Protección de Datos Personales¹⁰ (RPDP) y del Mercado de Servicios Digitales¹¹, en este año 2024 se aprueba y entra en vigor el Reglamento UE 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se

⁹ Coincido en que el modelo europeo que pretende presentar un aporte significativo de la UE en el desarrollo de las tecnologías en un marco institucional de regulación, es contrastado por el modelo de regulación mínima o ausencia de regulación en las tecnologías de IA conforme las propuestas de *Silicon Valley*, y esto es así, se ha explicado, porque en las tecnologías de la IA no existe un verdadero mercado competitivo, sino la concentración en grandes corporaciones (SOBRE CASAS, Roberto Pablo, “La revolución 4.0: interrogantes en materia de regulación”, en ANDRUET (h), Armando S. (director), *Impactos y alcances de la inteligencia artificial en el derecho y en el derecho judicial*, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2022, La Ley, pag.189 y ss., en part. pag. 193).

¹⁰ Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos).

¹¹ Con el fin de regular la actuación de los gigantes tecnológicos en el proceso de digitalización social y de los derechos, y a los efectos de hacer responder a los gigantes tecnológicos por sus responsabilidades cívicas, éticas o democráticas, pero sobre todo en relación con el control de los contenidos de los que son responsables, se aprobó en julio de 2022 y se publicó en octubre de 2022, un Reglamento conocido como la Ley de Servicios Digitales -Reglamento (UE) 2022/2065, de 19 de octubre de 2022, del Parlamento europeo y del Consejo, relativo a un mercado único de servicios digitales (Reglamento de Servicios Digitales) y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE-que será aplicable, con carácter general, a partir del 17 de febrero de 2024. Se les hace así responsables de los contenidos ilícitos que alojen o arrojen con sus servicios, ya que hasta ahora, no lo eran si demostraban no tener conocimiento efectivo de la situación

establecen “normas armonizadas en materia de inteligencia artificial” (en adelante, RIA)¹², la que constituye uno de los hitos regulatorios mundiales, ya que se pasa de un régimen *soft law* a uno *hard law*, de impacto general.

En la materia que nos convoca, es de tal importancia el régimen de protección de datos, toda vez que a través del mismo, se regula también la IA en todas sus variantes, por lo que difícilmente pueda en la actualidad decirse con acierto que la IA sufre una vacancia normativa en nuestro país. En este punto, no se nos escapa que recientemente la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Torres Abad, Carmen c/EN-JGM s/habeas data” (30 de abril de 2026), puso de resalto la importancia del instituto del consentimiento como regla y principio motor en la materia¹³.

ilícita, como recogía la original Directiva 2000/31 sobre Servicios de la Sociedad de la Información y el Comercio Electrónico.

¹² Antes del reglamento, si bien no existían normas que regulasen específica e imperativamente la IA, lo que generaba una gran incertidumbre, eso nunca derivó en que se interpretara que aquella se encontraba al margen del derecho, sino que -de una manera u otra- siempre se indujo un ordenamiento jurídico aplicable, como acontece en cualquier actividad de nueva aparición en el escenario socio-económico, y más concretamente, en las tecnologías emergentes.

¹³ El Máximo Tribunal Federal declaró la inconstitucionalidad (y de oficio) de los arts. 5º, punto b, inc. b, y 11, punto 3, incisos b y c de la ley 25.326. A propósito de una acción de habeas data interpuesta contra el Estado Nacional, al momento que ANSES había cedido datos personales proporcionados al solo efecto de tramitar el beneficio previsional (número de teléfono y dirección de correo electrónico) con la Secretaría de Comunicación Pública sin el consentimiento de su titular, la Corte Suprema de Justicia después de analizar la importancia precisamente del consentimiento como medio de control “efectivo y significativo” del uso de los terceros que hagan de los ellos, llega a una primera conclusión respecto la normas antes citadas: “De una interpretación literal de dichos preceptos surge que el único requisito que se exige para autorizar una cesión de datos entre organismos estatales -sin el consentimiento de su titular- es que ambos actúen dentro del ejercicio de su competencia legal. Nada hay en el texto de esos preceptos ni en el resto de los artículos de la ley que permita leer las excepciones de un modo más restrictivo” (consid. 12). No obstante, y entrando al análisis de la validez constitucional, señala que “debido a la amplitud con que la ley 25.326 diseñó las excepciones bajo examen, los entes estatales estarían exentos, virtualmente en todos los casos, de cumplir con la exigencia del consentimiento. Aunque la norma parece delimitar la dispensa con la condición de que los órganos deben actuar en ejercicio de funciones propias del Estado y “*en la medida del cumplimiento de sus respectivas competencias*”, simplemente no es posible imaginar en qué casos no lo harían; puesto que es sabido que la competencia opera como presupuesto y recaudo de validez de la actuación de los órganos administrativos, que solo tienen autorización para obrar en un determinado ámbito, que debe surgir de una norma en forma expresa o razonablemente implícita (Fallos: 254:56; 307:198; 328:651, voto del juez Belluscio; 331:1382)”. Por

e) El régimen sectorial del Derecho Administrativo

En quinto lugar, y sin perjuicio de todo lo dicho, nos encontramos con la regulación sectorial propia del Derecho Administrativo, de especial importancia para nosotros. En este sentido, en el Derecho Comparado, se destacan los antecedentes de España a través de ley 40/2015 (“Régimen jurídico del sector público”)¹⁴, Italia mediante el “Código de Contratos Públicos” (aprobado por el Decreto Legislativo N° 36, del 31 de marzo de 2023)¹⁵, Francia mediante el denominado “Código de relaciones entre

eso, tomando al consentimiento del titular como una regla constitucional y la irrazonable reglamentación, establece -como segunda conclusión- que los preceptos que se ampara la demandada resultan inconstitucionales por limitar excesiva e injustificadamente los derechos a la privacidad y a la autodeterminación informativa, garantizada en los arts. 18 y 43 de la Constitución Nacional

¹⁴ Art. 41: “*En caso de actuación administrativa automatizada deberá establecerse previamente el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente. Asimismo, se indicará el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación*”. Finalmente, en el art. 42 se establece que “*En el ejercicio de la competencia en la actuación administrativa automatizada, cada Administración Pública podrá determinar los supuestos de utilización de los siguientes sistemas de firma electrónica: a) Sello electrónico de Administración Pública, órgano, organismo público o entidad de derecho público, basado en certificado electrónico reconocido o cualificado que reúna los requisitos exigidos por la legislación de firma electrónica. b) Código seguro de verificación vinculado a la Administración Pública, órgano, organismo público o entidad de Derecho Público, en los términos y condiciones establecidos, permitiéndose en todo caso la comprobación de la integridad del documento mediante el acceso a la sede electrónica correspondiente*”.

¹⁵ En su art. 30, la norma habilita la utilización de “procedimientos automatizados en el ciclo de vida de los contrato”, estableciendo que “*para mejorar la eficiencia, los poderes adjudicadores y las entidades concedentes, en la medida de lo posible, automatizarán sus actividades recurriendo a soluciones tecnológicas, incluidas la inteligencia artificial y las tecnologías de contabilidad distribuida*”, y a tales fines, deberán “*a) asegurar la disponibilidad del código fuente, la documentación relacionada, así como cualquier otro elemento útil para comprender su lógica de funcionamiento; b) introducir en los pliegos de condiciones cláusulas destinadas a garantizar los servicios de asistencia y mantenimiento necesarios para la corrección de errores y efectos indeseables derivados de la automatización*”. Además “*Las decisiones tomadas mediante automatización respetan los principios de: a) cognoscibilidad y comprensibilidad, por lo que todo operador económico tiene derecho a conocer la existencia de procesos automatizados de toma de decisiones que le conciernen y, en su caso, a recibir información significativa sobre la lógica utilizada; b) no exclusividad de la decisión algorítmica, por lo que en todo caso existe una contribución humana en el proceso de toma de decisiones capaz*

el público y la administración” (según una modificación del año 2017)¹⁶, entre otros.

f) La incipiente normativa argentina

Finalmente, llegando al Derecho argentino¹⁷, como normativa que en general tiene impacto sobre el uso de la IA, y en especial, en materia de actuaciones administrativas automatizadas, puede mencionarse a la ley 25.326 de “Protección de Datos Personales”; los Decretos 891/2017 “Buenas prácticas en materia de simplificación” y 894/2017 (modificaciones al Decreto 1759/1972); las leyes de procedimientos administrativos de Mendoza (9.903) -sumado también al proyecto de ley de la Provincia de Catamarca-; el Decreto 733/2018 -que faculta la “utilización de motores de

de controlar, validar o denegar la decisión automatizada; c) la no discriminación algorítmica, mediante la cual el titular aplica medidas técnicas y organizativas adecuadas para evitar efectos discriminatorios contra los operadores económicos”. Finalmente se exige que “Los poderes adjudicadores y las entidades concedentes adoptarán todas las medidas técnicas y organizativas capaces de garantizar que se subsanan los factores que dan lugar a inexactitudes en los datos y se minimiza el riesgo de error; así como para evitar efectos discriminatorios contra las personas físicas en la por motivos de nacionalidad, origen étnico, opiniones políticas, religión, creencias personales, afiliación sindical, características somáticas, estado genético, estado de salud, género u orientación sexual”.

¹⁶ Según la norma, “La administración comunica a la persona objeto de una decisión individual adoptada sobre la base de un tratamiento algorítmico, a petición de ésta, de forma inteligible y sin vulnerar secretos protegidos por la ley. , la siguiente información: “1° El grado y modo de contribución del procesamiento algorítmico a la toma de decisiones; “2° Los datos procesados y sus fuentes; “3° Los parámetros del tratamiento y, en su caso, su ponderación, aplicados a la situación del interesado; “4° Las operaciones realizadas por el procesamiento”.

¹⁷ La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el conocido caso “Natalia Denegri” (CSJN, “Denegri, Natalia c/ Google Inc s/ Derechos Personalísimos: Acciones Relacionadas”, 28 de junio de 2022), y a modo de “*obiter*”, admite su preocupación por los algoritmos, básicamente por “los criterios que utilizan los motores de búsqueda para determinar sus resultados –tales como el número de veces que las palabras-clave aparecen en el sitio, el lugar en el que aparecen, el título y la calidad del sitio, la cantidad de sitios que abrevan en tal lugar, el orden en el que los contenidos se presentan, entre otros factores”, concluyendo –después de invocar su inquietud por la compatibilidad entre la “Inteligencia Artificial” y los derechos fundamentales- la necesidad de asumir hacia el futuro la problemática del funcionamiento de los algoritmos “para que resulten más entendibles y transparentes para los usuarios, hoy sujetos a la decisión de aquellos” (consid. 23).

reglas e IA para automatizar la mayor cantidad posible de decisiones”; Res. 111/2019 de la Sec. de Modernización -crea Observatorio de Tramitación Digital”, y señala: existe un nuevo paradigma basada en la segmentación de tareas, gobernanza de datos y automatización”; la Disposición N° 2 (2/06/2023) de la Sub. TIC de la JGM -que aprueba las “Recomendaciones para una IA Fiable”-; la Comunicación “A” 7724 del BCRA sobre gestión y control de riesgos de información; la Disposición N° 750/2023 de la JGM: mesa interministerial de uso de IA; Res. 161/2023 AAIP, sobre transparencia y protección de datos personales en el uso de la IA (sin perjuicio de la Res. 4/2019 de la citada autoridad que establece criterios orientadores e indicadores de mejores prácticas de la 25.326)¹⁸; la Res. 111/2024 del Ministerio de Justicia sobre IA en la Justicia; la Res. 710/2024 Ministerio de Seguridad creando la “Unidad de IA aplicada a la Seguridad” (conocida como resolución del “ciberpatrullaje”); a lo que debe sumársele las importantes modificaciones introducidas a la ley 19.549 de “Procedimientos Administrativos” por la ley 27.742 (conocida como “Ley Bases”) y el Decreto N° 695/2024 reglamentario de esta última)¹⁹.

¹⁸ En el tema, también pueden rescatarse las denominadas “Recomendaciones Generales para el Tratamiento de Datos en la Inteligencia Artificial”, texto aprobado por las entidades integrantes de la Red Iberoamericana de Protección de Datos en la sesión del 21 de junio de 2019, en México; y las denominadas “Orientaciones Específicas par el Cumplimiento de los Principios y Derechos que Rigen la Protección de los Datos Personales en los Proyectos de Inteligencia Artificial”, aprobadas por citada entidad el mismo día y lugar.

¹⁹ Bajo la denominación de “eficiencia burocrática”, la ley 27.742 incorpora como art. 1 bis, inc. d), lo que se conoce como el principio “*once only*” -que en rigor de verdad ya estaba en el art. 107 y 108 del Decreto 1759/1972 con su modificación dada por el Decreto 894/2017-, estableciéndose legalmente ahora que “*los interesados no estarán obligados a aportar documentos que hayan sido elaborados por la Administración centralizada o descentralizada, siempre que el interesado haya expresado su consentimiento a que sean consultados o recabados dichos documentos. La Administración podrá recabar los documentos electrónicamente a través de sus redes o bases estatales o mediante consulta a las plataformas de intermediación u otros sistemas habilitados al efecto*”. También ahora se admite legalmente que el acto se podrá manifestar bajo la forma electrónica o digital, estableciendo que “*reglamentación establecerá las distintas modalidades y condiciones a las que se sujetará la utilización de medios electrónicos o digitales para la emisión de actos administrativos*” (art. 8, “forma”). Pero, desde nuestra óptica, el cambio mas trascendental en la materia estuvo en la incorporación como una nueva “vía de hecho administrativa”, aquella por la cual la Administración disponga “*establecer mecanismos electrónicos, informáticos o de otra naturaleza que, mediante la omisión de alternativas u otros defectos o recursos técnicos, tengan por efecto práctico imposibilitar conductas que no estén legalmente proscriptas*” (inc. c),

Todo lo cual desemboca en la propia Constitución Nacional, cuando en la denominada cláusula de desarrollo humano (art. 75 inc. 19), se refiere al “desarrollo científico y tecnológico, su aprovechamiento y difusión”, que para Andrés GIL DOMÍNGUEZ implica una “norma de cierre” o de “clausura” del sistema jurídico” por la que se ofrece respuesta a toda interferencia del derecho (libertad) como así también a los contenidos no contemplados (igualdad)²⁰, sumado a que en el Derecho Público Provincial se han incorporado los derechos digitales, tal el caso de la Constitución de Jujuy (2023), La Rioja (2024) y Santa Fe (2025).

g) Protocolos frente a decisiones automatizadas

Asimismo, en lo que refiere a actuaciones decisorias, no puede dejar de mencionarse que en la Justicia argentina también se ha regulado el uso seguro de la IA, lo que responde a la preocupación central de evitar su automatización sin control humano, y esto es así, ya que la “delegación” de

art. 9); una suerte de acto administrativo automático inexistente, o que por su ilegalidad, implique una verdadera conducta material digital irregular.

- ²⁰ Comenta el constitucionalista argentino que, al derecho al desarrollo científico y tecnológico, que abarca no solo los beneficios de las aplicaciones del progreso científico, sino también el derecho a participar en el progreso científico y sus aplicaciones, como así también gozar los beneficios emergentes, “presenta los siguientes elementos: a) en el plano de la disponibilidad los Estados deben dirigir sus recursos y coordinar medidas para asegurarse que se produzca el progreso científico y que sus aplicaciones y beneficios se distribuyan y estén disponibles especialmente por los grupos vulnerables y marginados; b) en el ámbito de accesibilidad todas las personas sin ninguna clase de discriminación deben acceder al progreso científico y sus aplicaciones; c) respecto de la calidad, se refiere a la ciencia mas avanzada, actualizada y disponible en el momento, conforme a las normas aceptadas por la comunidad científica; d) en torna a la aceptabilidad, esta implica que deben hacerse los esfuerzos necesarios para garantizar que la ciencia se explique y sus aplicaciones se difundan de forma tal que sea aceptada en diferentes contextos culturales y sociales, siempre que ello no afecte su integridad y calidad”. Y en cuanto a las obligaciones generales que titularizan los Estados parte “se destaca aquella que impone la adopción de toda clase de medidas, hasta el máximo de los recursos disponibles, para la plena realización de este derecho que deben adoptarse de inmediato o en plazos razonablemente breves, presumiéndose inválidas en términos convencionales las medidas agresivas que puedan adoptarse, siendo este derecho “justiciable y, por ende, los Estados deben establecer mecanismos de tutela efectiva a través de recursos judiciales, administrativos y de otra índole ante acciones u omisiones lesivas” (GIL DOMÍNGUEZ, Andrés, *Constitucionalismo digital*, Ediar, Bs. As., 2023, pag. 210 y 211).

decisiones a un sistema algorítmico podría comprometer esenciales principios como la imparcialidad, la equidad y la motivación de las resoluciones judiciales. Ante este nuevo escenario, los poderes judiciales de San Luis²¹, San Juan²², Rio Negro²³, Jujuy²⁴, Neuquén²⁵, Santa Fe²⁶, el de CABA²⁷, Chubut²⁸, Formosa²⁹, Tucumán³⁰ y Santa Cruz³¹ han dictado marcos normativos que, con matices, permiten inferir el avance de la regulación IA generativa en la esfera judicial³².

²¹ Acuerdo N° 202 de fecha 21 de agosto de 2024, por el cual se aprueba la implementación del Programa de Inteligencia Artificial en el Poder Judicial de la Provincia de San Luis.

²² La Corte de Justicia de San Juan aprobó el Acuerdo General de fecha 15 de octubre de 2024 por el cual se dio el denominado “Protocolo de Uso Aceptable de la IA Generativa (IAGen)”.

²³ “Protocolo de Buenas Prácticas para el uso de Inteligencia Artificial Generativa (IAGen)” dispuesto por el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Rio Negro del 1 de octubre de 2024.

²⁴ La Acordada 154/2024 del Tribunal Supremo de Jujuy, de fecha 2 de diciembre de 2024, crea el “Laboratorio de Innovación Judicial-INLAB-Protocolo de-Uso de Inteligencia Artificial”.

²⁵ EL Acuerdo N° 6453 de 26 de febrero de 2025, emanado del Tribunal Superior de Justicia de Neuquén implementa las “Recomendaciones de Uso de la Inteligencia Artificial Generativa IAGen”.

²⁶ En Santa Fe la Corte Suprema implementó un marco regulatorio y el formulario de solicitud para la autorización del uso de herramientas de Inteligencia Artificial Generativa en el ámbito del Poder Judicial (circular 19 de fecha 12 de marzo de 2025).

²⁷ Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, “Guía de Recomendaciones y Directrices para el Uso de Sistemas de Inteligencia Artificial (IA) en el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, res. presidencia 206/2025, Anexo I, 2025.

²⁸ “Directivas para el uso ético y responsable de inteligencia artificial generativa en el Poder Judicial de Chubut”, aprobada por la Acordada N° 5435 de fecha 1 de abril de 2025.

²⁹ El Superior Tribunal de Formosa, con fecha 3 de abril de 2025 (Acuerdo N° 3234), aprobó el “Protocolo para la aplicación de Inteligencia Artificial en el Poder Judicial”.

³⁰ En las Actuaciones 4395/25, de fecha 19 de agosto de 2025, la Corte Suprema de Tucumán, dio vida al “Programa de Aplicación de Inteligencia Artificial para la innovación del servicio de justicia”.

³¹ Finalmente, en nuestro país se ha aprobado el “Protocolo de Directrices para el Uso Responsable de Inteligencia Artificial en el Poder Judicial de Santa Cruz”, mediante Resolución del día 2 de marzo de 2026.

³² Sin perjuicio de la creación de laboratorios de innovación. Así, por citar un ejemplo, el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba, a través del Acuerdo Reglamentario N° 1933 de fecha 18 de marzo de 2026, creó el Laboratorio de Innovación Judicial para la conformación de mesas de trabajo, la realización de talleres

Y siendo más específico aun, la más moderna regulación para el ámbito de la Administración pública proviene de los protocolos de actuaciones para un uso responsable de la IA generativa en sede administrativa, destinados a las áreas de los servicios legales permanentes de asesoramiento que determinen buenas prácticas para un aprovechamiento correcto y no riesgoso de los beneficios de la IA, es especial, la predictiva.

En este sentido, cabe destacar que, para el ámbito de la administración de la Provincia de Buenos Aires, la Subsecretaría de Gobierno Digital, a través de la Resolución 4 de fecha 10 de febrero de 2025, aprobó las “Directrices de uso de Inteligencia Artificial Generativa en la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires”³³. Entre los lineamientos más importantes de su Anexo, se destacan la de “autorización y uso”: para acceder a las IAs el usuario agente deberá utilizar su “correo electrónico oficial”, y éstos deberán “obtener la aprobación de su superior jerárquico inmediato”, mediante nota por GDEBA; la de “transparencia”: que la IA posea un “grado de comprensibilidad e interpretabilidad”, por lo cual aconseja que la IAG “cuente con el respaldo de información y documentación explicativa sobre el alcance de su sistema”; en cuanto a la “confidencialidad y protección de datos”, señala que “antes de compartir datos o documentos electrónicos con la IAGen, y de contener información confidencial que pertenezca a la provincia de Buenos Aires, o datos personales o sensibles que identifiquen individuos, previamente estos deberán anonimizarse”³⁴. En cuanto a los datos personales se encuentran protegidos por un marco normativo que impide su utilización de forma indiscriminada, siendo así no se debe introducir datos personales de ningún tipo sin contar con el consentimiento expreso por parte de su titular”; y finalmente, bajo la directriz

y capacitaciones, el relevamiento sistemático de necesidades, el desarrollo de pruebas piloto, la elaboración de guías y buenas prácticas, entre otros objetivos.

³³ Además, mediante la Resolución 9 de ese año, dicha autoridad también dictó las denominadas “reglas para el desarrollo, implementación y uso responsable de sistemas de Inteligencia Artificial (IA) para la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires”.

³⁴ En la Provincia de Córdoba, para el ámbito judicial, el Tribunal Superior de Justicia con motivo de la aprobación del sistema para la gestión, sistematización y consulta de jurisprudencia y acuerdos basado en procesamiento de lenguaje natural con IA con doble control y supervisión humana posterior sin delegación -denominado Jurisemia-, aprueba la “Guía para anonimización de datos personales y *compliance* en inteligencia artificial” para dicho sistema, incorporando una plataforma especial -“Nexo”- como herramienta oficial de gestión documental.

de “evaluación de resultados”, la norma exige, además de la necesidad de la revisión del contenido considerándose al documento concebido como un “borrador”, que los resultados conseguidos por intermediación de IAGen deben llevar la “advertencia” que son producto de esa tecnología, en los siguientes casos: “1. Generación de imágenes, sonido o video. 2. Producción o composición de documentos en los que la IA sea su creadora”.

La Provincia de Santa Fe³⁵ también ha sido pionera en este sentido, habiendo aprobado a través del Decreto N° 2726 de fecha (3 de noviembre de 2025), el denominado “Protocolo para la Adopción y Uso de Tecnologías de Inteligencia Artificial Generativa en el ámbito de la Administración Pública”. Para quien escribe, entre sus aspectos más notables, se destacan aquellas reglas por las cuales “La producción generada por un sistema de IAG tendrá siempre carácter de insumo o propuesta preliminar no vinculante. Requerirá de la validación expresa y el juicio profesional por parte del agente público responsable para adquirir eficacia jurídica o ser utilizada en el marco de un procedimiento administrativo”, y “Todo sistema de Inteligencia Artificial Generativa (IAG) utilizado en el sector público deberá ser transparente, explicable y auditable, de conformidad con el estado de la técnica disponible y con las obligaciones de trazabilidad y registro establecidas en este Protocolo”³⁶, aunque se señala que tal obligación de explicabilidad “no implicará necesariamente la divulgación técnica del código fuente, de la arquitectura del modelo, o de los datos de entrenamiento detallados del proveedor, cuya documentación exhaustiva es responsabilidad del desarrollador del sistema de IA, según los marcos de gobernanza técnica y contractuales aplicables”, lo que ha sido fuertemente criticado a la luz del art. 29 de la reciente Constitución santafesina³⁷. Y en cuanto

³⁵ Cabe destacar también que en esa jurisdicción se ha dictado una destacable ley de “Gobernanza de Datos y Acceso a la Información Pública” (14. 256, abril de 2024) aplicable al sector público, inclusive incorporando principios éticos aplicable a la IA, tales como la privacidad, la transparencia, la responsabilidad y la equidad.

³⁶ Lo que parece de cumplimiento imposible, atento la característica de inescrutabilidad de la IAG, ni siquiera en lo que refiere a la lógica general del sistema, los criterios, los parámetros y la ponderación aplicados al caso individual, que menciona el Decreto.

³⁷ Se ha dicho que, tal exclusión, “desplaza la auditabilidad desde el núcleo técnico del sistema hacia el comportamiento del usuario humano. Dicho en lenguaje llano: podemos auditar qué hizo el agente público, prompts, archivos y decisiones, pero no cómo llega el sistema a la salida que condiciona esa actuación. Si el mecanismo interno queda fuera de alcance, la supuesta auditabilidad se vuelve predominantemente formal: se controla el procedimiento humano, no la lógica efectiva del sistema que lo influye”, <https://www.diariojudicial>.

a la obligación de transparencia, se establece claramente un deber de reconocimiento expreso de uso: “El agente público observará el deber de transparencia mediante la inclusión de una mención clara y notoria sobre la utilización de la IAG. Esta obligación se activa exclusivamente cuando la asistencia de la IAG haya sido sustancial para la producción de contenidos que involucren juicio, análisis, argumentación jurídica o que constituyan el fundamento material de un acto administrativo con impacto Decisional”, y se aclara ese “deber de notificación sustancial” será obligatorio, entre otros, para dictámenes, resoluciones, sistemas de atención ciudadana.

Días después, la mencionada provincia fue más disruptiva aún, cuando mediante una nueva ley de procedimientos administrativos (ley 14.428, de fecha 18 de diciembre de 2025), introduce por primera vez en nuestro país el uso de Inteligencia Artificial Generativa para la Administración Pública. En primer lugar, señala que “Se pueden utilizar sistemas de inteligencia artificial con fines asistenciales, instrumentales o de apoyo sin necesidad de una norma habilitante expresa, siempre que no se empleen para adoptar decisiones automatizadas que impliquen la sustitución del criterio humano decisorio y se respeten plenamente las normas de protección de datos personales”, y en el supuesto de “uso de sistemas con funciones de recomendación, priorización o apoyo relevante en la toma de decisiones, o cualquier modalidad de decisión automatizada, requiere una norma habilitante expresa que determine, como mínimo, sus finalidades, alcances, condiciones de uso, criterios aplicados, límites operativos, garantías de supervisión humana y mecanismos de control, revisión y rendición de cuentas”, destacando que en cualquier caso se debe “a) garantizar la transparencia algorítmica, la auditabilidad, la trazabilidad del sistema y la documentación completa de los procesos, datos, modelos y parámetros relevantes utilizados; b) consignar expresamente la intervención del sistema, se explicita su rol funcional dentro del procedimiento y se deja constancia de los criterios o variables significativas empleadas en la generación, recomendación o apoyo de las decisiones; c) documentar, en forma clara y comprensible para los órganos de control, las versiones principales del sistema, sus reglas de configuración, procesos de entrenamiento o ajuste y los límites de uso autorizados; y d) incorporar, desde el diseño y durante

com/news-102048-transparencia-vs-opacidad-protocolo-de-ia-y-art-29), mientras que la Constitución de Santa Fe establece “...Toda persona tiene derecho a conocer de forma clara, accesible y comprensible los criterios, parámetros y lógicas utilizadas en los sistemas automatizados o algorítmicos de toma de decisiones...”.

todo el ciclo de vida del sistema, medidas de protección de datos personales y de privacidad por diseño y por defecto, minimizando el tratamiento de datos sensibles y evitando el uso de información excesiva o no pertinente”; y “Cuando una decisión pueda afectar de manera significativa derechos o intereses de las personas, se debe realizar una revisión y control humano previo, suficiente y fundado”, y finalmente se establece que con carácter previo “a la puesta en funcionamiento de sistemas de inteligencia artificial que presenten un riesgo medio o alto para los derechos de las personas, deberá realizarse un estudio de impacto, en los términos que establezca la reglamentación, la cual deberá identificar riesgos, medidas de mitigación, garantías de supervisión humana y mecanismos de revisión” (art. 5), entre otros aspectos que hace a “actos administrativos automatizados”³⁸.

Estrictamente en lo que refiere sistemas generativos, establece que “Cuando se empleen modelos de lenguaje generativo o herramientas que incorporen funcionalidades de inteligencia artificial para apoyar la redacción, corrección o estructuración de actos administrativos, se debe

³⁸ El art. 15 de la ley de procedimientos santafesina advierte que “Se pueden producir actos administrativos, o uno o más de sus elementos esenciales, mediante sistemas de información que ejecuten automáticamente operaciones basadas en parámetros predefinidos. La automatización solo es admisible cuando: a) el acto tiene fundamento en normas que prevén competencias regladas y condiciones objetivas, verificables y no discrecionales; y b) el impacto de la decisión sobre los derechos de las personas no es significativo, sin perjuicio de la obligación de prever mecanismos de revisión humana. El nivel de automatización puede comprender: a) la automatización de tareas meramente instrumentales o de cálculo; b) la automatización de decisiones de baja discrecionalidad, con revisión humana aleatoria o por muestreo; y c) la automatización condicionada a la validación obligatoria por una persona humana cuando se superen umbrales de riesgo, complejidad o impacto sobre derechos. El sistema automatizado opera únicamente sobre la base de una norma previa que determina las condiciones, parámetros y supuestos habilitantes para la producción de los actos administrativos. Su funcionamiento se documenta de modo transparente, incluyendo los criterios generales de decisión y los límites aplicables, a fin de garantizar su control y comprensión por parte de las personas interesadas y de los órganos de control. En cada flujo automatizado se identifican los pasos que requieren intervención humana sustantiva, validación jerárquica o la participación de órganos con atribuciones específicas, conforme la normativa vigente. La competencia y la finalidad del acto derivan de la norma que reglamenta la automatización. La automatización no implica la sustitución de competencias administrativas legalmente atribuidas a órganos o funcionarios determinados”. Además, según el art. 16, “Los recursos administrativos dirigidos contra actos administrativos producidos total o parcialmente por sistemas automatizados deben ser resueltos mediante una revisión humana integral, que verifique de manera completa la legalidad, razonabilidad y fundamentación del acto administrativo recurrido”.

consignar expresamente la intervención del sistema. El texto resultante es objeto de control humano sustantivo y el órgano interviniente debe verificar su corrección, consistencia con el ordenamiento jurídico aplicable, su adecuación a los hechos del caso y descartar cualquier contenido discriminatorio, arbitrario o carente de respaldo en el expediente. Se debe asegurar una trazabilidad razonable del uso del modelo, conservando los registros necesarios para identificar las versiones principales utilizadas, las instrucciones proporcionadas y los elementos relevantes para su control. El uso debe ajustarse a la normativa vigente en materia de protección de datos personales, anonimización, confidencialidad y seguridad de la información. La responsabilidad por la motivación y por el contenido del acto recae siempre en el órgano que lo emite. El uso de modelos de lenguaje generativo o de cualquier otro sistema de inteligencia artificial no puede invocarse como eximente de responsabilidad ni como fundamento suficiente de la decisión” (art. 17).

III. ¿Por dónde iniciar la automatización?

Sin duda la posibilidad por parte de los poderes públicos de adoptar decisiones administrativas (y también judiciales) basados en modelos predictivos en lugar de “hechos”, o lo que es lo mismo, la actuación administrativa basada en datos pasados y no respecto acontecimientos presentes, a pesar de ser ciertamente discutible y criticado por la doctrina³⁹, es una realidad y, por tanto, debería ser objeto de regulación expresa para garantizar que los modelos predictivos están siendo correctamente aplicados y no se

³⁹ HUERGO LORA, Alejandro, “Una aproximación a los algoritmos desde el Derecho Administrativo”, en HUERGO LORA, Alejandro (director), *La regulación de los algoritmos*, Ed. Thomson-Reuters Aranzadi, Navarra, 2020, pag. 86; del mismo autor, HUERGO LORA, Alejandro, “Hacia una regulación europea de la inteligencia artificial”, en GAMERO CASADO, Eduardo (Director) y PEREZ GUERREIRO, Francisco L. (Coordinador), *Inteligencia artificial y sector público. Retos, límites y medios*, tirant lo blanch, Valencia, 2023, pag. 743 y ss., en part. 752; CORVALÁN, Juan, SÁ ZEICHEN, Gustavo y ALBERTSEN, Lihué María, “Actividad administrativa automatizada Inteligencia artificial, potestad reglamentaria algorítmica, delegación algorítmica, acto administrativo automatizado y reserva de humanidad”, en CORVALÁN, Juan Gustavo (director), *Tratado de Inteligencia Artificial y Derecho*, Tomo II, Thomson Reuters, La Ley, Bs As, 2021, pag. 193; y ss. MUÑOZ (h), Ricardo A., “El control judicial de la actividad administrativa automatizada”, *Revista Electronica Dereito e Sociedade*, Canoas, V. 10, n. 2, 2022; entre otros.

vulneren derechos de terceros. En este sentido, para nosotros, según lo ya dicho, sin la oportuna intervención humana, tal alternativa no debería ser posible, toda vez que una decisión administrativa o judicial debe basarse en “conductas de las personas”, y los algoritmos predictivos se basan en “juicios probabilísticos”.

Solo puede sortearse este escollo, a través del control, tanto *ex ante* como *ex post*, no siendo suficiente con su aprobación previa y la correspondiente publicidad del código fuente del algoritmo, incluso a pruebas de funcionamiento interno real, sino que su opacidad hace que se deba controlar cada uno de los resultados que el sistema inteligente arroja “proyectando” solo una posible solución, nunca del todo fiable ni definitiva. Una buena propuesta para mejorar el control podría ser la puesta en marcha de un sistema de aplicabilidad reformada por medio de la auditabilidad a través de sistemas avanzados de “ingeniería inversa”⁴⁰, es decir, la posibilidad de la utilización de la IA para controlar otros sistemas inteligentes de uso público.

No obstante, a los fines de identificar los requerimientos jurídicos relativos al uso de algoritmos en el marco del procedimiento administrativo, resulta de utilidad seguir a MIR PUIGPELAT⁴¹ quien efectúa atinadas distinciones.

1. Distinción en función de la fase del procedimiento en que se emplea el algoritmo y su grado de incidencia sobre la decisión final. El legislador puede distinguir la automatización de iniciación (ej. identificación de posibles sanciones) o notificación final que se envía al solicitante, de la resolución final sobre un acto ablatorio o revocatorio de derechos. De igual manera, también debe diferenciarse los grados de automatización y la incidencia sobre la decisión final, ya que no es lo mismo aquellos sistemas

⁴⁰ BOIX PALOP, Andrés y SORIANO ARNANZ, Alba, “Transparencia y control del uso de la inteligencia artificial por las administraciones pública”, en BALAGUER CALLEJÓN, Francisco y COTINO HUESO, Lorenzo (coords.), *Derecho Público de la Inteligencia Artificial*, Colección obras colectivas, 2p, Fundación Manuel Gimenez Abad, Zaragoza, disponible en: <https://www.fundacionmgimenezabad.es/es/publicaciones/derecho-publico-de-la-inteligencia-artificial>, pag. 247 y ss.

⁴¹ MIR PUIGPELAT, Oriol, “Algoritmos, inteligencia artificial y procedimiento administrativo: principios comunes en el Derecho de la Unión Europea”, en GAMERO CASADO, Eduardo (Director) y PEREZ GUERREIRO, Francisco L. (Coordinador), *Inteligencia artificial y sector público. Retos, límites y medios*, ob. cit., pag. 685 y ss., en part. pag. 692 a 698.

que se limitan a proporcionar un *input* y el humano debe proporcionar una solución o que se propone una decisión por defecto que el humano puede corregir, de aquellos que adoptan la decisión sin que intervenga humano alguno.

En las segundas alternativas (decisiones definitivas, con afectación a derecho y/o plenamente automatizados), deben asegurarse una regulación que contenga la transparencia, explicabilidad, control humano, entre otros aspectos.

En este sentido, apunta BERNING PRIETO dos clases de usos o decisiones⁴². Algunas, no incidirían directamente en derechos o intereses de terceros, como puede ser la decisión de llevar a cabo determinadas actuaciones en ámbitos o sectores concretos (inspecciones, controles, etc.), más propias de planes de actuación o estrategias de control, casos en el que la aplicación del algoritmo se mantiene en el ámbito interno de la Administración y no debe ser objeto de control externo (evidentemente, no sería lógico informar a determinados sujetos de las líneas de actuación inspectoras o de seguridad, por ejemplo). Y otras que incidirían directamente en terceros, al tratarse de verdaderas decisiones de los poderes públicos con directa afectación de los interesados. En estas últimas, además del derecho a particular previo al dictado, también es imprescindible conocer el funcionamiento del algoritmo, al menos los criterios que utiliza a la hora de adoptar la decisión y las variables que tiene en cuenta para ello, ya que su uso no es meramente auxiliar de la decisión, sino es directamente instrumental y sustancial para arribar a la misma⁴³.

⁴² BERNING PRIETO, Antonio David, “La naturaleza jurídica de los algoritmos”, en GAMERO CASADO, Eduardo (Director) y PEREZ GUERREIRO, Francisco L. (Coordinador), *Inteligencia artificial y sector público. Retos, límites y medios*, ob. cit., pag. 96, en part. pag. 114

⁴³ En la materia judicial, aunque igualmente atendible para las actuaciones administrativas, ha explicado el profesor cordobés ANDRUET que el ‘Sistema de Justicia’, está integrado por el ‘Sistema de Administración de Justicia’ y el ‘Servicio de Justicia’. El primero, se relaciona con el conjunto de lo que es la estructura judicial, sea ella: edilicia, normativa, competencial, procedimental, informática, entre otras, y el ‘Servicio de Justicia’, que se vincula operacional y moralmente con los jueces que cumplen con el ‘acto de juzgar’. Mientras los primeros son cuestiones de naturaleza operativa y que en relación al uso de la tecnología permiten que las rutinas procedimentales de lo judicial sean cumplidas con velocidad, mayor trazabilidad y por lo tanto, generando un espacio de visibilidad y transparencia para todos los involucrados en la causa, en cambio para el “acto de juzgar” la IA que colaborativamente se requiere, debería ser una Inteligencia Artificial General (IAG) y no Inteligencia Artificial Especifica (IAE) como disponemos hoy.

2. Distinción en función del tipo de algoritmo. Junto a los algoritmos “condicionales” (tradicionales, deterministas, no dinámicos) propios de los sistemas expertos, en los últimos años se han desarrollado, los de aprendizaje automático, y dentro de estos, los de aprendizaje profundo. Como se sabe, los primeros operan sobre la base de reglas predeterminadas por los programas (“*if-them*”)⁴⁴, mientras que los de aprendizaje establecen sus propias reglas a partir de las correlaciones que infieren de grandes cantidades de datos con los que han sido entrenados. En estos últimos son particularmente problemáticos respecto el cumplimiento de las exigencias de motivación de las decisiones administrativas⁴⁵.

3. Distinción en función del carácter favorable o desfavorable de la decisión automatizada. No es lo mismo, evidentemente, automatizar la con-

Explica ANDRUET, distinguiendo la denominada “justificación interna y externa de la sentencia” -según si la totalidad de los materiales necesarios para alcanzar un resultado satisfactorio sentencialmente hablando, serán encontrados *ad intra* del mismo sistema o subsistema legal existente; o requiere a más de las premisas normativas del sistema, de un conjunto de nociones, modelos, reflexiones y sus propias cosmovisiones que están allende del sistema normativo-, que en una gran cantidad de pleitos lo que hacen los jueces es “computar” elementos facticos subsumiéndolas en normas, para lo cual la IAE colabora en gran manera, en otros en cambio, donde no es suficiente la lógica formal, pueden ser cubiertos con la IAG, que aún no se dispone (ANDRUET (h), Armando, “La inteligencia artificial en el sistema de justicia”, en ANDRUET (h), Armando S. (director), *Impactos y alcances de la inteligencia artificial en el derecho y en el derecho judicial*, ob. cit., pag. 25 y ss., en part. pag. 41 y ss.).

⁴⁴ En lo que sucede, comenta MIR PUIGPELAT, con el sistema ETIAS de autorización automatizada de viajes a ciudadanos extracomunitarios que cuenta con una necesaria predeterminación normativa.

⁴⁵ A los fines de una mayor ilustración, resulta pertinente rescatar la diferencia entre Sistemas de Decisiones Automatizadas (SDA) de los sistemas de Inteligencia Artificial (IA), existiendo una relación de genero-especie entre ellos. El Sistema de Decisión Automatizada (SDA) trata de “decisiones basadas en un conjunto predefinido de reglas o algoritmos, que opera de manera rígida y es diseñado para seguir instrucciones específicas y realizar tareas repetitivas o rutinarias. Este tipo de sistemas, cuando incorporan la Inteligencia Artificial (IA), si bien siguen utilizando conjuntos predefinidos de reglas y algoritmos, adoptan características más complejas, capaces de reconocer patrones, que les permiten la comprensión del lenguaje natural, la toma de decisiones y el aprendizaje adaptativo. A diferencia de los sistemas de decisión automatizada tradicionales, la IA utiliza técnicas como el aprendizaje automático (*machine learning*) y redes neuronales para mejorar su rendimiento con el tiempo, lo que implica que puede aprender de los datos y adaptarse a nuevas situaciones, mejorando su rendimiento y precisión” (Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP), *Guía de recomendaciones para entidades públicas y privadas en materia de transparencia y protección de datos personales para una Inteligencia Artificial responsable*, Buenos Aires, junio de 2024, pag. 11).

cesión de una ayuda o autorización, que su denegación o revocación. Tampoco es lo mismo automatizar la imposición de una sanción o prohibición, que su revocación. Las garantías procedimentales devienen especialmente necesarias en el caso de las decisiones desfavorables para los particulares⁴⁶.

4. Distinción en función del carácter discrecional o reglado de la decisión automatizada. La adopción automatizada de decisiones discrecionales resulta mucho más controvertida, que la de decisiones que están completamente predeterminadas por la legislación aplicable. Numerosos autores consideran que solo cabe o debería haber automatizar totalmente la toma de decisiones administrativas no discrecionales⁴⁷, como establece expresamente el Derecho alemán tras la adición del § 35a a la Ley federal alemana de procedimiento administrativo.

⁴⁶ Explica el autor citado que el caso de ETIAS suministra nuevamente un ejemplo interesante al automatizar únicamente la concesión de la autorización, pero no su denegación, que solo puede producirse de forma manual, a través de un humano.

⁴⁷ MUÑOZ, Ricardo A., *Inteligencia Artificial y Derecho Administrativo. Un enfoque basado en derechos*, con prologo de la Dra. Miriam Ivanega, IJ Editores, e-book, de acceso público en <https://ar.ijeditores.com/pop.php?option=publicacion&idpublicacion=582&idedicion=3688>; URÍOS APARISI -ALAMILLO DOMINGO, “Los límites a la utilización del sello del órgano por parte de las Administraciones Públicas en la Ley 11/2007”, Comunicación presentada a las Jornadas Tecnimap, celebradas en Gijón del 27 al 30 de noviembre de 2007, pag. 4, disponible en www.tecnimap.es; DELGADO GARCÍA -OLIVER CUELLO, “Regulación de la informática decisional en la Administración electrónica tributaria”, Comunicación presentada en las Jornadas Tecnimap, celebradas en Sevilla del 30 de mayo al 2 de junio de 2006, p. 7, disponible en www.csi.map.es/csi/tecnimap/tecnimap_2006/01T_PDF/regulacion%20de%20la%20informatica.pdf; MARTÍN DELGADO, Isaac, “Naturaleza, concepto y régimen jurídico de la actuación administrativa automatizada”, en *Revista de la Administración Pública*, N° 180, Madrid, septiembre-diciembre 2009, pag. 370; LAVACA, Federico J., “Acto administrativo automático en el marco del Estado constitucional de derecho”, *El Derecho Administrativo*, 3 de diciembre de 2019, pag. 5; PONCE SOLÉ, Juli, “Inteligencia artificial, Derecho administrativo y reserva de humanidad: algoritmos y procedimiento administrativo debido tecnológico”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n° 50, 2019, pag. 14; GALINDO CALDÉS, ha diferenciado, dentro actuaciones claramente predefinidas y de procedimientos reglados, a los actos de comunicación o de trámite (certificación, tramites o acuses recibo), de los actos cualificados y resolutorios (inicio de un procedimiento o resoluciones definitivas y su notificación), en donde solo en los primeros se sustituye la intervención de un empleado, y en todos los casos se trata de procedimientos reglados y sin margen de discrecionalidad (GALINDO CALDÉS, Ramon, “Empleo público e inteligencia artificial”, en GAMERO CASADO, Eduardo (Director) y PEREZ GUERREIRO, Francisco L. (Coordinador), *Inteligencia artificial y sector público. Retos, límites y medios*, ob. cit., pag. 569 y ss., en part. pag. 571).

Finalmente, en esta disquisición cabe mencionar también que, si estamos ante decisiones de naturaleza reglada, podría perfectamente introducirse el instituto del silencio con efectos positivos (autorizantes), que de hecho existe en la Argentina a través de la ley 27.742, toda vez que justamente éste es hijo, no solo de la automatización administrativa, sino también en general de todo proceso de simplificación y modernización de la Administración. Al iniciarse el trámite digital, automatizado y con silencio de efecto positivo, el interesado es responsable de las consecuencias dada por la autodeterminación modelada en el procedimiento.

Si bien un análisis pormenorizado de cada una de las alternativas escapa al objeto de la presente colaboración, cabe concluir igualmente que perfectamente podría la Administración empezar a automatizar a través de algoritmos deterministas o no predictivos, aquellos procedimientos administrativos en su fase inicial o meramente comunicacional, cuyas actuaciones no tengan grado de incidencia directa e inmediata sobre la esfera de las situaciones jurídicas subjetivas, o respecto decisiones que concedan prestaciones u otorguen derechos, actividades o acciones, y lo hagan en materia reglada de la Administración, para lo cual parece no haber demasiados impedimentos para mecanizar el procedimiento administrativo, por lo menos, en sus aspectos elementales.

IV. Incipientes principios y propuestas

Del régimen jurídico antes compartido, se extraen algunas ideas que campean sobre la moderna realidad, y la necesidad de atender nuevos principios que hacen a la materia:

1. Si se conoce las dificultades de explicabilidad de los algoritmos más complejos, lo que lleva a necesarios impedimentos desde el Estado de Derecho, sumado a indudables riesgos sobre la esfera de los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos, entonces, en primer lugar, resulta conveniente la configuración de un incipiente principio: el “principio de mínima actividad algorítmica autónoma” de carácter decisorio⁴⁸. Explica Isaac MARTIN DELGADO que “el riesgo derivado del uso de *big data* y,

⁴⁸ Con razón, se apuntó que, en la tarea interpretativa, se “debería intentar lograr una coherencia sistémica, evitando que la aplicación de un principio ético desplace por completo o anule otro igualmente relevante para el caso de uso y contexto de aplicación. En ese marco, una buena técnica interpretativa consiste en evitar un excesivo rigor que

en particular, del tratamiento de los datos personales, el desconocimiento parcial de las pautas y criterios utilizados por los algoritmos, la incapacidad de entender completamente la motivación de la decisión final de predicción, refuerzan la idea de que la acción administrativa automatizada autónoma debe estar, por el momento, limitada a las acciones materiales o acciones formales que no impliquen margen de discrecionalidad política y, en cualquier caso, con imputación de responsabilidad (material y formal) al titular del órgano que utiliza la máquina”⁴⁹.

En definitiva, los sistemas algorítmicos han de ser empleados allí donde verdaderamente se pueda mejorar la acción de la Administración, no sólo desde la perspectiva de la eficacia y la eficiencia, sino también desde la óptica de la satisfacción de los derechos de los ciudadanos. Es la consecuencia lógica de la aplicación del principio de precaución al uso de IA en el sector público. De este modo, entiende el autor citado, “resultaría conveniente incorporar estas cautelas en una norma con rango de ley, prohibiendo con carácter general el empleo de sistemas algorítmicos para la toma de decisiones administrativas cuando no se garanticen los extremos mencionados”⁵⁰.

2. En segundo lugar, debe elaborarse una regulación específica sobre el proceso de adopción de los programas informáticos y la publicidad abierta de su funcionamiento, que concrete y refuerce los principios de transparencia, imparcialidad y participación, a la hora de configurar el sistema y su proceso de actuación.

Precisamente a raíz de la transparencia de la actividad administrativa algorítmica, resulta preciso establecer claramente la obligación de publicar la existencia de sistemas algorítmicos desplegados en el sector público para la toma de decisiones administrativas con el fin de garantizar un adecuado escrutinio público de la actividad administrativa; junto con ello, han de

desnaturalice el espíritu que inspira cada principio ético o que conduzca a la pérdida de derechos de las personas” (UBATEC y CAF, 2026, p. 53).

⁴⁹ MARTIN DELGADO, Issac, “La aplicación del principio de transparencia a la actividad administrativa algorítmica”, en GAMERO CASADO, Eduardo (Director) y PEREZ GUERREIRO, Francisco L. (Coordinador), *Inteligencia artificial y sector público. Retos, límites y medios*, ob. cit., pag. 131 y ss., en part. pag. 178.

⁵⁰ MARTIN DELGADO, Issac, “La aplicación del principio de transparencia a la actividad administrativa algorítmica”, en GAMERO CASADO, Eduardo (Director) y PEREZ GUERREIRO, Francisco L. (Coordinador), *Inteligencia artificial y sector público. Retos, límites y medios*, ob. cit., pag. 131 y ss., en part. pag. 181.

reforzarse las exigencias de motivación mediante su conexión con la publicidad activa, en la línea apuntada en estas páginas, dando a conocer los diferentes extremos relacionados con el funcionamiento de los sistemas algorítmicos. Por eso, importante doctrina considera, que en el caso de procedimientos totalmente automatizados resulta de aplicación el “principio de tipicidad”, siendo necesaria la existencia de una norma previa habilitadora mientras que, por el contrario, en los procedimientos “semiautomatizados” bastaría con aplicar los principios generales –autonomía y discrecionalidad organizativa–⁵¹. Esta parece ser la lógica del RIA en la UE.

En definitiva, en aquellos casos en que parte del procedimiento administrativo se encuentre automatizado, en nuestra opinión, bastaría con una habilitación legal genérica, pero si y solo si impregnada de las garantías necesarias para evitar daños, administrar riesgos y proteger derechos fundamentales. Y, si la automatización es total, parece correcta la conclusión de la exigencia de una autorización legal particular, propia de la reserva de ley, por lo menos, hasta tanto el desarrollo tecnológico sea demostrativo de la ausencia de errores.

3. En tercer lugar, debe abogarse sobre la existencia de un organismo o autoridad de supervisión especializado y de carácter independiente que tenga la función de aprobar el sistema algorítmico y visar el concreto modo en el que opera, así como garantizar su correcto funcionamiento durante el ciclo de vida del mismo⁵².

⁵¹ CARLONI, Enrico: “I principi della legalità algoritmica. Le decisioni automatizzate di fronte al giudice amministrativo”, *Diritto Amministrativo*, n° 2, pag. 295, citado por MARTIN DELGADO, Issac, ob. cit. pag. 182. En cambio, para PONCE SOLÉ, por los límites de la IA y sus diferencias con los humanos “pueden aconsejar prohibir normativamente su uso en ciertos ámbitos, prohibición que entendemos debería ser aplicando una opción por defecto (*opt ut*) en favor del no uso de la IA, salvo que una norma con rango de ley, que establezca suficientes garantías, la permita”, en aplicación del principio de reserva de ley y el principio de precaución (PONCE SOLÉ, Juli, “Seres humanos e inteligencia artificial: discrecionalidad artificial, reserva de humanidad y supervisión humana”, en GAMERO CASADO, Eduardo (Director) y PEREZ GUERREIRO, Francisco L. (Coordinador), *Inteligencia artificial y sector público. Retos, límites y medios*, ob. cit., pag. 195 y ss., en part. pag. 219).

⁵² MARTIN DELGADO, Issac, “La aplicación del principio de transparencia a la actividad administrativa algorítmica”, en GAMERO CASADO, Eduardo (Director) y PEREZ GUERREIRO, Francisco L. (Coordinador), *Inteligencia artificial y sector público. Retos, límites y medios*, ob. cit., pag. 131 y ss., en part. pag. 183.

En España, por ejemplo, si bien la normativa actualmente existente –art. 41 LRJSP– prevé para el caso de actuaciones administrativas automatizadas la necesidad de determinar el órgano u órganos competentes para la supervisión y control de calidad y, en su caso, la auditoría del sistema de información y de su código fuente, en cambio no regula especialización y la independencia⁵³ que son elementos determinantes, y más aún, teniendo en cuenta que en el caso de la IA, las Administraciones carecen de los medios adecuados para supervisar los sistemas que hacen uso de la misma.

A esta altura, parece una novedad preguntarnos respecto la escala de la autoridad de regulación de la IA, ya que lo más eficiente y menos ilógico parece establecer la creación de una agencia a nivel internacional o universal, ya que de no ser así, se disminuye toda posibilidad de controlar y regulación, y menos todavía, su auditabilidad⁵⁴.

En el ámbito de la UE el Capítulo VII del Reglamento de “normas armonizadas”, establece un complejo sistema de gobernanza multinivel, tanto a escala de la Unión, a través de una estructura compuesta por la Oficina de IA, el Consejo Europeo de IA, el Foro Consultivo y el denominado Grupo de expertos científicos independientes-, tanto a escala nacional, mediante autoridad notificante y autoridad de vigilancia del mercado⁵⁵. No obstante, España fue uno de los países que se adelantó a la normativa comunitaria, y en el año 2023 creó la Agencia Española de Supervisión de

⁵³ Agustí CERRILLO I MARTINEZ ha sostenido la necesidad de impulsar la creación de agencias independientes con funciones de supervisión de los algoritmos utilizados por las Administraciones, que podrían contar con la colaboración de entidades de auditoría (CERRILLO I MARTINEZ, Agustí, “El impacto de la inteligencia artificial en el derecho administrativo ¿nuevos conceptos para nuevas realidades técnicas?”, *Revista General de Derecho Administrativo*, 2019, n° 50, pag. 27).

⁵⁴ Comentan SIGMAN y BILINKIS (*Artificial. La nueva inteligencia y el contorno de lo humano*, Debate, 2023, Bs. As., pag. 193) que “dos meses después de que la publicación de la carta que invita a ralentizar el avance de la IA, los ejecutivos principales de *OpenIA*, publicaran un artículo en la página web de la empresa en el que llamaban a regular las posibles IA superinteligentes. Su propuesta incluía crear una agencia regulatoria internacional comparable a la que existe para la energía atómica, con capacidad de “inspeccionar y auditar sistemas, definir y controlar el cumplimiento de estándares de seguridad y restringir ciertos desarrollos” para proteger a la humanidad del riesgo de crear accidentalmente algo con el poder de destruirnos”.

⁵⁵ Art. 64 y ss. del Reglamento UE 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece normas armonizadas en materia de inteligencia artificial.

la Inteligencia Artificial, con importantes competencias de contralor de la normativa europea que resulte de aplicación⁵⁶.

La naturaleza local del Derecho Administrativo, hace que consecuentemente exista también una suerte de regulación de IA por parte de las entidades sub-nacionales cuando ésta es utilizada por la Administración pública, en definitiva, haciendo que necesariamente la gobernanza de la IA sea “multinivel” y “multidimensional”. Evidentemente, las entidades locales también deben ser conocedoras de los riesgos que la implantación de la IA puede suponer para los derechos y libertades de las personas, debiendo auditar los algoritmos para garantizar derechos y seguridad jurídica. Luego, la necesidad de disponer de datos, implican que deban asegurarse la legitimación para dicho tratamiento⁵⁷.

V. A modo de colofón: una “*digital-ready legislation*”

Pese a que todavía no ha sido un tema muy tratado, el primer aspecto a considerar en la implantación de la IA al Estado, es que la norma esté adaptada a su aplicación automatizada, y para ello, el contenido y redacción debe cuidarse especialmente. En este sentido, se ha hablado del concepto de *digital-ready legislation*, que empieza a emerger, y que sobre todo se ha desarrollado en Dinamarca⁵⁸.

Como el lector se imaginará, en post de abrazar resultados satisfactorios, las normas pueden ser fácilmente ejecutadas mediante sistemas digitales si emplean términos claros, evitando conceptos imprecisos o indeterminados, si contienen pocas excepciones a las reglas generales, que

⁵⁶ Real Decreto 729/2023, de 22 de agosto, publicado en el Boletín Oficial el día 2 de septiembre.

⁵⁷ MORO CORDERO, M. Ascensión, “Organización y gobernanza de la Inteligencia Artificial en las entidades locales”, en GAMERO CASADO, Eduardo (Director) y PEREZ GUERREIRO, Francisco L. (Coordinador), *Inteligencia artificial y sector público. Retos, límites y medios*, ob. cit., pag. 651 y ss., en part. pag. 679.

⁵⁸ En ese país se acordó, en 2018, que la legislación se aprobara adaptada a la aplicación digital: https://en.digst.dk/media/20205/en_political-agreement-regarding-digital-ready-legislation.pdf. Así, la Agencia para el Gobierno Digital del Ministerio de Finanzas de Dinamarca ha establecido siete principios para una legislación preparada para la aplicación digital (*digital-ready legislation*).

deben ser las mínimas posibles y siempre justificadas, y no cuentan con elementos discrecionales o márgenes de valoración⁵⁹.

Además, en la elaboración de normativas procedimentales adaptadas a las tecnologías emergentes, debe pensarse también en la incorporación de algunas salvedades por vicisitudes de las conductas. Por ejemplo, en el supuesto de una sanción “insólita”, tal el caso de un lector de patentes de control de tránsito, pero el vehículo está siendo acarreado por un remolque, será necesario que se estableciera claramente que, en caso de error en la apreciación de los hechos o en su calificación, resulta posible presentar alegaciones o recurso, que será objeto de tratamiento por una unidad conformada por personas humanas, que revisarán el caso, para validar o anular la denuncia o sanción.

Bibliografía

- ANDRUET (h), Armando, “La inteligencia artificial en el sistema de justicia”, en ANDRUET (h), Armando S. (dir.), *Impactos y alcances de la inteligencia artificial en el derecho y en el derecho judicial*, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, La Ley, Córdoba, 2022.
- BERNING PRIETO, Antonio David, “La naturaleza jurídica de los algoritmos”, en GAMERO CASADO, Eduardo (dir.) y PÉREZ GUERREIRO, Francisco L. (coord.), *Inteligencia artificial y sector público. Retos, límites y medios*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023.
- BOIX PALOP, Andrés y SORIANO ARNANZ, Alba, “Transparencia y control del uso de la inteligencia artificial por las administraciones públicas”, en BALAGUER CALLEJÓN, Francisco y COTINO HUESO, Lorenzo (coords.), *Derecho Público de la Inteligencia Artificial*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2022.
- CAPDEFERRO VILLAGRASA, Oscar, “Las obligaciones sujetas a control administrativo automatizado”, *Revista de Internet, Derecho y Política*, n.º 37, Universitat Oberta de Catalunya, 2023.

⁵⁹ CAPDEFERRO VILLAGRASA, Oscar, “Las obligaciones sujetas a control administrativo automatizado”, en *Revista de Internet, Derecho y Política*, N.º 37, Universitat Oberta de Catalunya, 2023, disponible en file:///C:/Users/Ricardo/Downloads/Dialnet-LasObligacionesSujetasAControlAdministrativoAutoma-8808468%20(1).pdf, pag. 7.

- CARLONI, Enrico, “I principi della legalità algoritmica. Le decisioni automatizzate di fronte al giudice amministrativo”, *Diritto Amministrativo*, n.º 2.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí, “El impacto de la inteligencia artificial en el derecho administrativo ¿nuevos conceptos para nuevas realidades técnicas?”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 50, 2019.
- CORVALÁN, Juan Gustavo; SÁ ZEICHEN, Gustavo y ALBERTSEN, Lihué María, “Actividad administrativa automatizada, inteligencia artificial, potestad reglamentaria algorítmica, delegación algorítmica, acto administrativo automatizado y reserva de humanidad”, en CORVALÁN, Juan Gustavo (dir.), *Tratado de Inteligencia Artificial y Derecho*, t. II, Thomson Reuters-La Ley, Buenos Aires, 2021.
- COTINO HUESO, Lorenzo, “Transparencia y explicabilidad de la inteligencia artificial y ‘compañía’ (comunicación, interpretabilidad, inteligibilidad, auditabilidad, testabilidad, comprobabilidad, simulabilidad...)”, en COTINO HUESO, Lorenzo y CASTELLANOS CLARAMUNT, Jorge (eds.), *Transparencia y explicabilidad de la Inteligencia Artificial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.
- DELGADO GARCÍA, Ana María y OLIVER CUELLO, Rafael, “Regulación de la informática decisonal en la Administración electrónica tributaria”, ponencia presentada en las Jornadas Tecnimap, Sevilla, 2006.
- GALINDO CALDÉS, Ramón, “Empleo público e inteligencia artificial”, en GAMERO CASADO, Eduardo (dir.) y PÉREZ GUERREIRO, Francisco L. (coord.), *Inteligencia artificial y sector público. Retos, límites y medios*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023.
- GAMERO CASADO, Eduardo, “Las garantías de régimen jurídico del sector público y del procedimiento administrativo común frente a la actividad automatizada y la inteligencia artificial”, en GAMERO CASADO, Eduardo (dir.) y PÉREZ GUERREIRO, Francisco L. (coord.), *Inteligencia artificial y sector público. Retos, límites y medios*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023.
- GIL DOMÍNGUEZ, Andrés, *Constitucionalismo digital*, Ediar, Buenos Aires, 2023.
- HUERGO LORA, Alejandro, “Una aproximación a los algoritmos desde el Derecho Administrativo”, en HUERGO LORA, Alejandro (dir.), *La*

regulación de los algoritmos, Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra, 2020.

HUERGO LORA, Alejandro, “Hacia una regulación europea de la inteligencia artificial”, en GAMERO CASADO, Eduardo (dir.) y PÉREZ GUERREIRO, Francisco L. (coord.), *Inteligencia artificial y sector público. Retos, límites y medios*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023.

LAVACA, Federico J., “Acto administrativo automático en el marco del Estado constitucional de derecho”, *El Derecho Administrativo*, 3 de diciembre de 2019.

MARTÍN DELGADO, Isaac, “Naturaleza, concepto y régimen jurídico de la actuación administrativa automatizada”, *Revista de Administración Pública*, n.º 180, Madrid, 2009.

MARTÍN DELGADO, Isaac, “La aplicación del principio de transparencia a la actividad administrativa algorítmica”, en GAMERO CASADO, Eduardo (dir.) y PÉREZ GUERREIRO, Francisco L. (coord.), *Inteligencia artificial y sector público. Retos, límites y medios*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023.

MIR PUIGPELAT, Oriol, “Algoritmos, inteligencia artificial y procedimiento administrativo: principios comunes en el Derecho de la Unión Europea”, en GAMERO CASADO, Eduardo (dir.) y PÉREZ GUERREIRO, Francisco L. (coord.), *Inteligencia artificial y sector público. Retos, límites y medios*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023.

MORO CORDERO, M. Ascensión, “Organización y gobernanza de la Inteligencia Artificial en las entidades locales”, en GAMERO CASADO, Eduardo (dir.) y PÉREZ GUERREIRO, Francisco L. (coord.), *Inteligencia artificial y sector público. Retos, límites y medios*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023.

MUÑOZ, Ricardo A., *Inteligencia Artificial y Derecho Administrativo. Un enfoque basado en derechos*, IJ Editores, Buenos Aires, edición electrónica.

MUÑOZ (h), Ricardo A., “El control judicial de la actividad administrativa automatizada”, *Revista Electrónica Dereito e Sociedade*, vol. 10, n.º 2, 2022.

PONCE SOLÉ, Juli, “Inteligencia artificial, Derecho administrativo y reserva de humanidad: algoritmos y procedimiento administrativo debido tecnológico”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 50, 2019.

- PONCE SOLÉ, Juli, “Seres humanos e inteligencia artificial: discrecionalidad artificial, reserva de humanidad y supervisión humana”, en GAMERO CASADO, Eduardo (dir.) y PÉREZ GUERREIRO, Francisco L. (coord.), *Inteligencia artificial y sector público. Retos, límites y medios*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023.
- SIGMAN, Mariano y BILINKIS, Santiago, *Artificial. La nueva inteligencia y el contorno de lo humano*, Debate, Buenos Aires, 2023.
- SOBRE CASAS, Roberto Pablo, “La revolución 4.0: interrogantes en materia de regulación”, en ANDRUET (h), Armando S. (dir.), *Impactos y alcances de la inteligencia artificial en el derecho y en el derecho judicial*, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, La Ley, Córdoba, 2022.
- URÍOS APARISI, Xavier y ALAMILLO DOMINGO, Ignacio, “Los límites a la utilización del sello del órgano por parte de las Administraciones Públicas en la Ley 11/2007”, ponencia presentada en las Jornadas Tecnimap, Gijón, 2007.

LA DEPENDENCIA TECNOLÓGICA DEL ESTADO EN EL CAMPO DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL: UN ANÁLISIS A PARTIR DEL CASO DE CATAMARCA

STATE TECHNOLOGICAL DEPENDENCE IN THE FIELD OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE: AN ANALYSIS BASED ON THE CASE OF CATAMARCA

RAÚL SANTIAGO MARTÍNEZ

Resumen: En el año 2024, en la provincia de Catamarca, se sancionó un nuevo Código de Procedimientos Administrativos (Ley N° 5893), que introduce una innovación normativa de especial trascendencia en el derecho público argentino, al prever expresamente en su artículo 107° el empleo de técnicas de inteligencia artificial en la faz procedimental. Se trata de un hecho inédito a nivel nacional: mientras otros ordenamientos provinciales se limitan a hacer referencia a las “tecnologías de la información y comunicación” como instrumentos para agilizar trámites, el legislador catamarqueño ha optado por nombrar de forma explícita a la inteligencia artificial, dotando a esta previsión de un alcance singular. Sin perjuicio de lo anterior, el precepto aludido reviste un carácter genérico, susceptible de ocasionar ambigüedades interpretativas, especialmente en lo que refiere al uso de herramientas tecnológicas desarrolladas y operadas por actores externos al Estado. El presente trabajo examina el fenómeno de la dependencia tecnológica en la Administración Pública, que se configura a partir de la utilización de sistemas de inteligencia artificial cuyo funcionamiento, infraestructura y tratamiento de datos no se encuentran bajo el control institucional. Desde esta perspectiva, el análisis se orienta a identificar los riesgos que esta situación puede generar en el ámbito del procedimiento administrativo, considerando, entre otros aspectos, las implicancias que pueden derivarse del procesamiento de datos en infraestructuras tecnológicas sujetas a entornos ajenos al Estado.

Palabras clave: Dependencia tecnológica; inteligencia artificial; procedimiento administrativo; soberanía digital.

Abstract: In 2024, in the Province of Catamarca, a new Code of Administrative Procedures (Law No. 5893) was enacted, introducing a regulatory innovation of particular relevance in Argentine public law by expressly providing, in Article 107, for the use of artificial intelligence techniques in administrative proceedings. This constitutes an unprecedented development at the national level: while other provincial legal frameworks merely refer to “information and communication technologies” as tools to streamline procedures, the Catamarca legislature has explicitly named artificial intelligence, thereby granting this provision a distinctive scope. Notwithstanding the above, the aforementioned provision has a generic character, which may give rise to interpretative ambiguities, particularly with regard to the use of technological tools developed and operated by actors external to the State. This paper examines the phenomenon of technological dependence in Public Administration, understood as the use of artificial intelligence systems whose operation, infrastructure, and data processing are not under institutional control. From this perspective, the analysis is aimed at identifying the risks that such a situation may generate in the context of administrative procedures, considering, among other aspects, the implications that may arise from data processing in technological infrastructures subject to environments beyond the State’s control.

Keywords: Technological dependence; artificial intelligence; administrative procedure; digital sovereignty.

1. Introducción

La expansión de la inteligencia artificial está produciendo transformaciones aceleradas que impactan múltiples dimensiones de la vida social. Se trata de un fenómeno que no sólo incide en la economía y la organización política, sino también en los modos en que circula la información y se adoptan decisiones. El derecho, inevitablemente, se ve interpelado por estos cambios. Instituciones concebidas sobre categorías relativamente estables deben ahora enfrentarse a herramientas capaces de alterar la producción de conocimiento, los procedimientos decisorios y, en última instancia, las formas de ejercicio del poder público.

La Administración Pública no puede permanecer al margen de estas transformaciones. Desde hace tiempo enfrenta críticas vinculadas con la lentitud de los trámites y la rigidez de sus estructuras. La digitalización

abre, en ese marco, posibilidades concretas: simplificar procedimientos, disminuir costos, automatizar tareas y mejorar el tratamiento de grandes volúmenes de información. A su vez, dentro de este proceso de modernización tecnológica, la inteligencia artificial comienza a perfilarse como un instrumento potencialmente útil para asistir el trabajo administrativo y aumentar la eficiencia del procedimiento.

Ese panorama, sin embargo, exige una mirada cautelosa. Persisten limitaciones importantes, entre ellas la falta de infraestructura tecnológica propia, el uso de sistemas desarrollados fuera del ámbito estatal y el escaso control sobre los datos que se procesan. El problema ya no es solamente técnico. Aparecen cuestiones vinculadas con la autonomía tecnológica del Estado, la soberanía digital, la protección de la información pública y la posibilidad real de seguir y auditar los procesos administrativos.

Sobre esa base, este trabajo se propone analizar la incorporación de la inteligencia artificial en el procedimiento administrativo de la Provincia de Catamarca. El interés principal no radica únicamente en describir su admisibilidad jurídica, sino en examinar un fenómeno más amplio: la creciente dependencia tecnológica que puede generarse cuando el Estado apoya funciones relevantes en herramientas provistas por el sector privado y cuyas condiciones de funcionamiento o tratamiento de datos no son definidas por la propia Administración.

2. El artículo 107° del Código de Procedimientos Administrativos de Catamarca

El nuevo Código de Procedimientos Administrativos de la Provincia de Catamarca incorpora una previsión específica relativa al empleo de inteligencia artificial en el ámbito del procedimiento administrativo. Dada la relevancia de esta disposición para el objeto del presente trabajo, se procederá al análisis de su contenido.

Al respecto, el artículo bajo estudio dispone:

Podrán aplicarse técnicas de inteligencia artificial en ámbitos en los que su uso no sea considerado riesgoso, únicamente como sistemas de apoyo para las decisiones administrativas, siendo responsable el agente que las utilice.

Las autoridades jurisdiccionales competentes impondrán la realización de pruebas en ambientes controlados con participación de los agentes involucrados, a quienes se capacitará para que conozcan el funcionamiento de la tecnología aplicada y sean capaces de ponderar los riesgos y beneficios que apareja su aplicación. En caso de obtenerse resultados satisfactorios se dictará el acto administrativo que las implemente, detallando sus usos y alcance, el que deberá ser publicado.

La autoridad de aplicación designará la oficina que estará a cargo del seguimiento y supervisión del uso de la inteligencia artificial en la administración pública, con facultades regulatorias.

Como se observa, el precepto traído a consideración establece una serie de pautas regulatorias preliminares sobre la utilización de técnicas de IA en el ámbito de la Administración Pública. En líneas generales, la norma habilita su uso por parte de los operadores, pero únicamente como sistema de apoyo para la adopción de decisiones administrativas y en aquellos ámbitos donde su uso no sea considerado riesgoso.

Además, contempla la realización de pruebas en ambientes controlados, la capacitación de los operadores y el dictado de un acto administrativo que implemente formalmente aquellas “técnicas”, detallando sus usos y alcance. Finalmente, prevé la creación de una oficina encargada del seguimiento, supervisión y regulación de la inteligencia artificial en la Administración Pública, incorporando mecanismos institucionales orientados al control y la auditoría de estos sistemas.

No obstante, las pautas regulatorias establecidas en el artículo, se observa que el mismo presenta un carácter genérico, cuya amplitud y falta de precisión conceptual pueden ocasionar ambigüedades interpretativas. En este contexto, corresponde analizar qué debe entenderse por “técnicas de inteligencia artificial” y por “ámbito no riesgoso”.

En primer lugar, desde el punto de vista doctrinario, no existe en la actualidad una definición universalmente aceptada de inteligencia artificial¹.

¹ CAMPOS RÍOS, Maximiliano, *Inteligencia artificial y políticas públicas en América Latina y el Caribe. Experiencias y aportes para pensar una hoja de ruta regional*, Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas, 2025, p. 24. Disponible en: <https://acortar.link/ub9lZg>. Consultado el 14/01/26.

Ello obedece, en gran medida, al carácter dinámico y evolutivo de esta tecnología, lo que implica que las categorías conceptuales disponibles para describirla se encuentren condicionadas por ese dinamismo, circunstancia que también se proyecta en el plano normativo.

En respuesta a esta ausencia, determinados instrumentos internacionales han incorporado definiciones operativas destinadas a fijar los límites de aplicación de la normativa correspondiente.

Así, por ejemplo, la Carta Iberoamericana de Inteligencia Artificial en la Administración Pública (2023), en el Capítulo 2, Punto 2.1, establece:

A los efectos de la presente Carta, el concepto de Inteligencia Artificial se entiende como un tipo especial y disruptivo de tecnología de la información y comunicación (TIC), basada en la utilización de datos y algoritmos, capaz de generar capacidades y aprendizaje considerado autónomo y/o inteligente, así como desarrollar tareas habitualmente entendidas como humanas, centradas en la consecución de determinados objetivos, incluyendo diferentes ámbitos de aplicación, entre otros, la percepción, el razonamiento o la acción.

La definición transcripta puede servir como parámetro interpretativo orientador frente a la ausencia de una noción mínima en el artículo de la norma catamarqueña que permita esclarecer con precisión qué debe entenderse por “técnicas de inteligencia artificial”. Aun tomando como referencia un instrumento internacional como el ya citado, se advierte que el legislador local ha optado por una fórmula deliberadamente amplia, sin establecer categorías ni delimitaciones conceptuales explícitas.

Así las cosas, cuando la norma alude a “técnicas”, debe entenderse que lo hace en sentido amplio, abarcando los métodos, herramientas o aplicaciones prácticas que permiten aprovechar la inteligencia artificial en el ámbito procedimental.

Otra fórmula del precepto que amerita ser esclarecida es la de “ámbito donde su uso no sea considerado riesgoso”. El artículo 107° no aclara qué debe entenderse por tal condición, lo que obliga a realizar una interpretación sistémica a partir de los criterios desarrollados en el derecho comparado y en instrumentos internacionales.

Los modelos de clasificación de riesgos elaborados en el ámbito internacional ofrecen criterios útiles para acotar su alcance. Así, el Reglamento de la Unión Europea sobre Inteligencia Artificial que define en su artículo 3.2 al riesgo como “la combinación entre la probabilidad de un perjuicio y la gravedad de sus consecuencias”.

A su vez, en los artículos 5 y 6 del mismo instrumento legal, se alude a las “Prácticas Prohibidas” y a los “Sistemas de IA de Alto Riesgo” respectivamente. La diferencia entre unas y otros radica, fundamentalmente, en el grado de riesgo admitido por el ordenamiento jurídico y en las consecuencias regulatorias que ello implica.

Las prácticas de inteligencia artificial prohibidas son aquellas que el legislador considera incompatibles, en sí mismas, con los principios fundamentales del orden jurídico, especialmente la dignidad humana, la autonomía personal y los derechos fundamentales. Se trata de usos que no pueden autorizarse bajo ninguna circunstancia, por cuanto el riesgo que implican se considera inaceptable. En estos casos, la respuesta normativa no consiste en regular su utilización, sino en impedir directamente su desarrollo, comercialización o uso.

Por el contrario, los sistemas de inteligencia artificial de alto riesgo no están prohibidos, pero sí sujetos a un régimen jurídico particularmente estricto. En estos supuestos, el legislador entiende que la tecnología puede ser utilizada legítimamente, pero que su aplicación puede afectar de manera significativa la seguridad, la salud o los derechos de las personas, razón por la cual exige requisitos específicos de control, evaluación, documentación, supervisión humana y transparencia antes de su puesta en funcionamiento.

Es decir que, mientras las prácticas prohibidas corresponden a usos de la inteligencia artificial que el derecho considera inadmisibles en cualquier caso, los sistemas de alto riesgo constituyen aplicaciones potencialmente legítimas que requieren garantías reforzadas para minimizar los riesgos asociados a su utilización.

La Carta Iberoamericana, por su parte, distingue en su Capítulo 5, Punto 5.3 tres niveles de riesgo. En primer lugar, los sistemas de riesgo bajo, cuyo uso resulta admisible siempre que se cumplan requisitos básicos de transparencia y de información a los usuarios, de modo que estos conozcan que están interactuando con sistemas automatizados y puedan adoptar decisiones informadas. En segundo término, se identifican los sistemas de alto riesgo, que son aquellos capaces de incidir de manera directa en derechos fundamentales, en la seguridad o en la privacidad de las personas. Final-

mente, la Carta contempla la existencia de sistemas de riesgo extremo o no aceptable, cuya utilización debería ser restringida o prohibida, en particular cuando impliquen prácticas altamente invasivas, mecanismos de manipulación del comportamiento o formas de clasificación social susceptibles de afectar gravemente los derechos humanos.

Ahora bien, a nivel nacional, con carácter reciente, en la Provincia de Buenos Aires, la Subsecretaría de Gobierno Digital dictó la Resolución N°09/2025 a través de la cual se establecen las “reglas para el desarrollo, implementación y uso responsable de sistemas de Inteligencia Artificial (IA) para la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires” (art. 1°).

El artículo 8° de la normativa bonaerense establece un sistema de clasificación de los sistemas de inteligencia artificial basado en niveles de riesgo, siguiendo un enfoque regulatorio que vincula la intensidad de los controles y restricciones con el impacto potencial que estas tecnologías pueden generar sobre la seguridad, el ambiente, el orden institucional y los derechos fundamentales de las personas.

Así, la norma identifica: 1) los sistemas de riesgo inaceptable, entendidos como aquellos que, por su gravedad o por la magnitud de sus efectos, constituyen una amenaza significativa para las personas o para el sistema democrático. Dentro de esta categoría se incluyen, entre otros, los sistemas que emplean técnicas manipuladoras capaces de inducir conductas perjudiciales, aquellos que se aprovechan de situaciones de vulnerabilidad de determinados grupos y los mecanismos de clasificación social que puedan derivar en prácticas discriminatorias o lesivas de derechos; 2) los sistemas de alto riesgo, es decir, aquellos cuya utilización puede afectar de manera relevante la seguridad o los derechos fundamentales. A diferencia de los casos anteriores, estos sistemas no se encuentran prohibidos, pero su implementación exige la adopción de medidas específicas de mitigación y control. La norma menciona, a título ejemplificativo, aplicaciones vinculadas con la identificación biométrica, la gestión de infraestructuras críticas, la educación, la administración de justicia, los procesos democráticos y las relaciones laborales, ámbitos en los cuales las decisiones automatizadas pueden tener consecuencias particularmente sensibles; 3) los sistemas de riesgo limitado, caracterizados por un impacto reducido sobre la seguridad o los derechos de las personas. En estos supuestos, las exigencias regulatorias son menores y suelen centrarse en la transparencia y en la adecuada información a los usuarios, especialmente cuando se trata de herramientas que interactúan directamente con el público; y 4) los sistemas de riesgo

nulo, es decir, aquellos cuya incidencia práctica sobre la seguridad o los derechos fundamentales resulta insignificante. En estos casos, el grado de intervención regulatoria es mínimo, al tratarse de aplicaciones de uso común que no generan efectos relevantes en la esfera jurídica de las personas.

Partiendo de esta base, un uso podrá considerarse “no riesgoso” en la medida en que no encuadre dentro de las hipótesis de prácticas prohibidas o de sistemas de “alto riesgo” o “riesgo inaceptable” que el derecho comparado internacional y nacional describen. Desde esta perspectiva, la disposición local permite entender que la utilización de inteligencia artificial en el ámbito administrativo resulta admisible cuando se trata de aplicaciones de riesgo reducido, esto es, aquellas que no inciden de manera directa en derechos fundamentales ni en bienes jurídicos de especial relevancia.

A partir de lo expuesto, la cuestión relativa al riesgo no puede analizarse únicamente desde las características funcionales de las herramientas utilizadas o de la naturaleza de las tareas en las que se aplican. También resulta importante considerar el contexto tecnológico en el que estos sistemas operan y el grado de control que la Administración conserva sobre su utilización, los datos que procesan y las condiciones bajo las cuales funcionan.

Este aspecto, que excede el análisis estrictamente técnico o normativo del artículo 107°, adquiere especial importancia en la práctica administrativa actual porque evidencia un problema relevante para el orden institucional, esto es: que los actores del sector público puedan valerse de herramientas (en especial inteligencias artificiales generativas), que son desarrolladas y provistas por actores externos al Estado.

A partir de esta situación, surgen implicancias relevantes en materia de dependencia tecnológica y soberanía digital, en tanto las entidades estatales pueden ver limitada su capacidad de controlar la información y de asegurar una adecuada trazabilidad. En rigor de verdad, si un usuario privado, es el que decide incorporar su propia información en una plataforma digital, es él quien resulta responsable de dicha acción. El problema se plantea a partir de que, los órganos del sector público, procesan información de los ciudadanos, sin que exista la posibilidad real de estos últimos de validar o autorizar de manera fehaciente cuál es el tratamiento que se da esos datos.

A modo ilustrativo, pueden mencionarse algunos supuestos que permiten advertir con mayor claridad los riesgos involucrados. Piénsese, por ejemplo, en la utilización de una herramienta de inteligencia artificial para resumir una declaración testimonial en el marco de un procedimiento disciplinario, sin prever la adecuada anonimización de los datos sensibles que

pudiera contener. De igual manera, podrían suscitarse inconvenientes si se delegaran en estos sistemas los criterios de indexación de datos en organismos que administran información altamente sensible, como los Registros Civiles.

Un problema similar se presenta en los procedimientos licitatorios, donde la determinación de la oferta más conveniente exige analizar no sólo los aspectos técnicos y económicos de las propuestas, sino también información relativa a los oferentes y a las condiciones de ejecución del contrato. Si tal evaluación quedara librada, en los hechos, al procesamiento realizado por un sistema de inteligencia artificial, podrían generarse dificultades para reconstruir los criterios aplicados, verificar el tratamiento de la información utilizada y explicar de manera suficiente la motivación del resultado alcanzado.

Por otra parte, también se advierte que la Administración Pública -al menos en el estado actual de desarrollo- no dispone de medios propios que puedan ser calificados como “de inteligencia artificial”, en particular en lo que respecta a los sistemas de inteligencia artificial generativa capaces de producir contenido a partir del análisis masivo de datos². Ello implica que, en la práctica, las herramientas disponibles suelen provenir de la industria tecnológica y ser provistas por actores privados, lo que introduce una dimensión adicional que excede la mera cuestión técnica.

En la práctica administrativa contemporánea, el uso de herramientas de inteligencia artificial no constituye una hipótesis meramente teórica. Numerosos operadores utilizan, de manera informal, sistemas generativos cuyas infraestructuras y condiciones de tratamiento de datos no se encuentran bajo control estatal. Ello no sólo plantea interrogantes sobre la validez y confiabilidad de los resultados obtenidos, sino que también introduce un problema institucional más profundo: el grado de control efectivo que el Estado conserva sobre los datos, los procesos y los entornos tecnológicos en los que se apoya la actividad administrativa.

Los ejemplos mencionados permiten advertir que la cuestión no se agota en la definición abstracta de las técnicas de inteligencia artificial, sino

² CORTÉS HERNÁNDEZ, A., Hernández Hernández, C. A., García Torres, A. B. y Mata Quezadas, M., “La inteligencia artificial generativa como un asistente estratégico en la era del aprendizaje digital”, en: *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 8(4), 2024. Disponible en: <https://ciencialatina.org/index.php/cienciala/article/view/12456>. Consultado: 26/01/2026.

que se proyecta sobre las condiciones concretas en que estas herramientas son utilizadas y sobre los efectos institucionales que pueden derivarse de su empleo.

Como consecuencia de lo anterior, puede observarse que el debate no se agota en determinar si la Administración puede utilizar inteligencia artificial, sino que se desplaza hacia una cuestión más estructural: si resulta conveniente sostener una dependencia tecnológica basada en herramientas externas o avanzar, progresivamente, hacia el desarrollo de soluciones propias que resguarden la soberanía digital, la protección de datos y la legitimidad institucional del procedimiento administrativo.

3. Dependencia tecnológica como problema institucional

El escenario contemporáneo se encuentra atravesado por un conjunto de transformaciones de gran escala, entre las que pueden mencionarse los cambios demográficos, las reconfiguraciones del poder económico global, los procesos de urbanización, la presión sobre los recursos naturales y los efectos del cambio climático. Sin embargo, las transformaciones más profundas se registran en el ámbito de la ciencia y la tecnología, donde la digitalización y la innovación avanzan a un ritmo acelerado y generan dinámicas de cambio cada vez más intensas³.

Una parte sustancial de estas transformaciones se vincula con los avances en las tecnologías de la información y la comunicación, la inteligencia artificial, la robótica y otras innovaciones emergentes, cuyo desarrollo ha dado lugar a lo que diversos autores identifican como una nueva fase de revolución tecnológica. La velocidad de estos cambios no sólo impacta en los sistemas productivos y en el mercado de trabajo, sino también en la organización y funcionamiento de las instituciones públicas, que deben adaptarse a nuevas demandas sociales y a modalidades innovadoras de gestión.

Estas transformaciones no sólo inciden en el funcionamiento interno de la Administración, sino también en la posición que el propio Estado ocupa dentro del sistema económico y político global. Oszlak explica que la relación entre el Estado, el mercado, la sociedad civil y el sistema

³ SUÁREZ, D. y ABDALLAH, E., *Public sector readiness in the age of disruption: Seven imperatives to navigate your journey to readiness*, World Government Summit y PwC, 2019. Disponible en: <https://www.pwc.com/m1/en/world-government-summit/documents/wgs-age-of-disruption.pdf>. Consultado: 13/02/26

internacional ha experimentado cambios significativos, alterando los equilibrios funcionales, distributivos y de gobernabilidad que históricamente estructuraron la acción estatal.⁴

Por si fuera poco, la creciente interdependencia entre los países y la internacionalización de las agendas públicas han reducido, en numerosos casos, la capacidad de decisión autónoma de los Estados, incrementando la complejidad de la tarea de gobernar en un mundo interconectado.

Desde la perspectiva de los países en desarrollo, este proceso adquiere una relevancia particular, ya que la aceleración del cambio tecnológico puede ampliar las brechas existentes entre las economías que lideran la producción de conocimiento y aquellas que dependen de tecnologías desarrolladas en el exterior. La insuficiente disponibilidad de medios para generar, adaptar o controlar dichas tecnologías no sólo afecta el desempeño económico, sino que también puede traducirse en una creciente subordinación en términos de decisión estratégica, lo que constituye uno de los aspectos centrales de la dependencia tecnológica.

Por otra parte, el desarrollo y la difusión de innovaciones tecnológicas plantea también desafíos de diversa índole. Cuando los Estados carecen de las herramientas necesarias para comprender, evaluar y regular los impactos de estas tecnologías, la sociedad puede quedar expuesta a decisiones guiadas exclusivamente por criterios de eficiencia o rentabilidad, sin una adecuada consideración de los aspectos sociales, políticos o culturales.

Esto es especialmente preocupante cuando las herramientas tecnológicas pueden ser utilizadas para reforzar mecanismos de control social o para consolidar prácticas autoritarias, más aún si tenemos en cuenta que el accionar estatal se subordina a intereses económicos concentrados o cuando las autoridades carecen de la aptitud o la voluntad de comprender las transformaciones en curso.

Conviene destacar que, el fortalecimiento de las capacidades estatales para anticipar, regular y conducir los procesos de innovación tecnológica aparece como una condición necesaria no sólo para aprovechar sus beneficios, sino también para preservar la autonomía decisoria, proteger derechos

⁴ OSZLAK, Oscar, “El rol del Estado: micro, meso, macro”, conferencia dictada en el VI Congreso de Administración Pública organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales, Resistencia, Chaco, 7 de julio de 2011. Disponible en: <https://acortar.link/GljIPk>. Consultado el 02/02/26.

fundamentales y resguardar la soberanía digital en un entorno crecientemente interconectado. Ello implica no sólo comprender la dirección de los procesos en curso, sino también dotarse de herramientas de gestión y de marcos regulatorios adecuados que permitan adoptar políticas públicas oportunas y eficaces.

Por ello es que el Estado ocupa un lugar central como actor institucional. Su intervención resulta decisiva para que el desarrollo científico y tecnológico no responda exclusivamente a la lógica del mercado o a los intereses de los grandes complejos industriales, sino que se encauce en función del bienestar general y del interés público.⁵

Asimismo, la acción estatal resulta fundamental para evitar que la innovación tecnológica profundice las desigualdades existentes o consolide relaciones de dependencia frente a los países que lideran la producción de conocimiento y a las grandes corporaciones que dominan los mercados tecnológicos⁶.

Estas consideraciones permiten advertir que uno de los riesgos más significativos que enfrenta la acción estatal en el contexto del cambio tecnológico no reside únicamente en el uso indebido o desregulado de las innovaciones, sino también en la posibilidad de que el propio Estado quede subordinado a dinámicas tecnológicas que no controla plenamente, lo que afecta seriamente su margen de decisión y de conducción en materia de políticas públicas.

En efecto, cuando los recursos institucionales disponibles resultan insuficientes para el desarrollo o la supervisión de estas nuevas tecnologías, se configura un escenario en el cual la sujeción a actores externos introduce nuevas vulnerabilidades en el funcionamiento de las instituciones públicas.

Así es entonces como se consolida el concepto de “dependencia tecnológica”, entendida como aquella “situación en la que un país, región o empresa depende de tecnologías externas, ya sea en términos de infraestructura, conocimientos técnicos o capacidad de innovación”⁷. En el ámbito estatal, ello se traduce en una menor aptitud para fijar condiciones de

⁵ OSZLAK, Oscar, *El Estado en la era exponencial*, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2020, p. 28.

⁶ *Idem*.

⁷ Edward Bermúdez Macías y Hernán Ovidio Morales Calderón, “El diseño y la dependencia tecnológica: aceleracionismo, brechas tecnológicas y la carrera contra la obsolescencia”, en: *Cuadernos del Centro de Estudios en Diseño y Comunicación*,

desarrollo, uso y gobernanza de las tecnologías críticas utilizadas por la Administración, con la consecuente relación asimétrica entre las instituciones que se valen de aquellas tecnologías y los operadores externos que las proveen

En efecto, lo descripto también impacta de pleno en la esfera económica. Sabido es que la falta de acceso a lo último en tecnologías de la información y la comunicación se traduce en una menor eficiencia productiva, menor generación de empleo y limitaciones en cuanto al crecimiento económico general. Partiendo de esta base, resulta posible aseverar que las economías avanzadas son las que marcan el ritmo del proceso tecnológico.

En este sentido, diversos autores han señalado que se asiste al surgimiento de una nueva forma de colonialismo, cuyas características difieren de aquél que fuera externalizado en los siglos XVIII y XIX. Así surge la noción de “colonialismo tecno-capitalista”, que alude a formas de subordinación estructural basadas en el control de infraestructuras digitales, datos y plataformas, más que en la dominación territorial directa⁸.

Lo descripto pone de relieve que la dependencia tecnológica constituye un desafío estratégico vinculado con la autonomía estatal y la capacidad de decisión en sectores sensibles. En este contexto, tanto Argentina como otros países del mundo enfrentan el desafío urgente de desarrollar nuevas tecnologías en vistas a la recuperación de su soberanía digital. Ello implica fortalecer la inversión en investigación científica e industria tecnológica, así como asumir la responsabilidad de decidir de manera autónoma en sectores estratégicos, condición necesaria para reducir las relaciones de dependencia y preservar la capacidad del Estado de definir sus propias políticas públicas.

Un punto de partida representa en este apartado la postura adoptada por Francia con la implementación de “Visio”, una plataforma de videoconferencias desarrollada en el marco del plan francés Suite Numérique, un ecosistema de herramientas digitales concebido para el uso interno de la administración pública. El objetivo de esta iniciativa es sustituir progresivamente el empleo de servicios en línea provistos por grandes empre-

Cuaderno 269, Universidad de Palermo, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2025, pp. 139-149.

⁸ MUÑIZ, Antonio, “Colonialismo Tecno-Capitalista: La Nueva Dependencia Global”, en: *Motor Económico*, Argentina, 2024. Disponible en: <https://motoreconomico.com.ar/colonialismo-tecno-capitalista-la-nueva-dependencia-global/>. Consultado: 11/02/2026.

sas tecnológicas extranjeras, especialmente estadounidenses, tales como Gmail o Slack, fortaleciendo así la autonomía tecnológica del Estado en la gestión de sus comunicaciones y datos.

La plataforma incorpora, además, funcionalidades avanzadas basadas en inteligencia artificial, como la transcripción automática de reuniones y la identificación de interlocutores, mediante tecnología desarrollada por la empresa francesa Pyannote. Asimismo, Visio se encuentra alojada en una infraestructura de nube soberana operada por Outscale, filial de Dassault Systèmes, lo que permite que el procesamiento y almacenamiento de la información permanezcan bajo control jurisdiccional nacional. Según estimaciones oficiales, la adopción de este tipo de soluciones no sólo contribuye a reforzar la soberanía digital, sino que también podría generar ahorros significativos en costos de licencias, estimados en hasta un millón de euros anuales por cada cien mil usuarios.

David Amiel, Ministro de Función Pública y Reforma del Estado señaló al respecto: “El objetivo es poner fin al uso de soluciones no europeas y garantizar la seguridad y la confidencialidad de las comunicaciones electrónicas públicas apoyándonos en una herramienta potente y soberana”.⁹

Retomando con la experiencia local que nos ocupa, lo que puede advertirse es que, progresivamente, y de manera informal, se incorporan sistemas de inteligencia artificial generativa tales como ChatGPT, Gemini o Perplexity para redactar borradores de dictámenes, resumir expedientes, clasificar documentación o sistematizar normativa. Por supuesto que, tales plataformas, operan sobre infraestructuras externas y bajo condiciones de tratamiento de datos que el propio Estado no define ni controla plenamente, de modo que la dependencia tecnológica de facto adquiere prevalencia

Estas circunstancias representan un llamado de atención para entender que la dependencia tecnológica no es sólo un problema de eficiencia o de disponibilidad de herramientas, sino una cuestión que impacta directamente en la posibilidad del Estado para ejercer un control efectivo sobre los procesos digitales que sustentan su actuación y, en última instancia, para afirmarse como un auténtico soberano digital.

⁹ DAVIES, Pascale, *Francia sustituirá Teams y Zoom por la plataforma soberana Visio antes de 2027*, Euronews, 27 de enero de 2026. Disponible en: <https://es.euronews.com/next/2026/01/27/francia-deja-microsoft-teams-y-zoom-elige-una-plataforma-soberana>,

4. La soberanía digital como valor público

En los tiempos actuales asistimos a una resignificación de algunos conceptos propios de las ciencias políticas, probablemente como consecuencia de una transformación profunda en la forma de comprender el mundo, en la que ciertas tradiciones o categorías heredadas pierden parte de su sentido originario y quedan sujetas a reinterpretaciones que muchas veces exceden la mera cuestión semántica y alcanzan el núcleo mismo de su significado.

En este contexto, la soberanía constituye uno de los conceptos que han experimentado este proceso de modulación y especificación en función del ámbito en el que se aplica. Así, resulta hoy posible distinguir entre soberanía política, económica y, más recientemente, soberanía digital.

Como es sabido, Jean Bodin definió a la soberanía como “el poder absoluto y perpetuo de una República”¹⁰. La fórmula articulada por el doctrinario francés deviene como elemento esencial en la constitución misma de un Estado. En otras palabras, para que un Estado sea lo que es, inexorablemente debe ser soberano.

Sin embargo, la evolución histórica y doctrinaria ha puesto de relieve que la soberanía estatal nunca ha tenido un carácter plenamente ilimitado en la práctica. Como señala Ruiz Moreno, diversos factores propios de la vida internacional han condicionado su ejercicio a lo largo del tiempo. Consideraciones de índole política, militar, económica y social fueron restringiendo progresivamente el margen de acción de los Estados. A ello se sumó el avance de la ciencia y la técnica, que incrementó la interdependencia entre los pueblos y contribuyó a relativizar aún más el alcance efectivo de la soberanía.¹¹

Repárese en que, ya desde principios del siglo XX, el desarrollo de los medios de transporte y comunicación ha modificado profundamente las relaciones económicas y la organización del mundo, al reducir de manera significativa los tiempos necesarios para superar las distancias físicas. En este contexto, el progreso tecnológico ha favorecido de manera inevitable una mayor vinculación entre los Estados, promoviendo el acercamiento de

¹⁰ BODIN, Jean, *Les six livres de la république*, París, 1576, Libro I, Capítulo 8, p. 179. (Edición latina: *De republica libri sex*, París, 1586).

¹¹ RUIZ MORENO, Isidoro, “El concepto moderno de soberanía”, en: *Lecciones y Ensayos*, N°10/11, 2025, pp. 7-19. Disponible en: <http://revistas.derecho.uba.ar/index.php/revistalye/article/view/2290>. Consultado: 15/02/2026.

la comunidad internacional y estimulando formas cada vez más intensas de cooperación entre las naciones.

En paralelo, la doctrina del Derecho Internacional, atendiendo tanto a la realidad de los hechos como a la experiencia histórica, fue precisando el concepto y delimitando su alcance. Este proceso implicó también una transformación en la manera de fundamentar la soberanía: se abandonó la concepción que la entendía como poder pleno e ilimitado, para concebirla como el conjunto de atribuciones necesarias para que el Estado pueda cumplir sus funciones.¹²

En etapas más recientes, ciertas corrientes han profundizado esta visión al sostener que la soberanía debe comprenderse como la facultad de actuar con autonomía, pero siempre dentro del marco normativo establecido por el Derecho Internacional.

Como se expuso en el punto 2, la creciente incorporación de tecnologías digitales en la gestión pública y en la organización de los procesos administrativos ha venido acompañada de un fenómeno paralelo: la progresiva dependencia de infraestructuras, plataformas y servicios desarrollados y controlados por actores externos al Estado. Este proceso no constituye únicamente un problema técnico u operativo, sino que incide directamente en la capacidad efectiva de los poderes públicos para adoptar decisiones con autonomía, administrar información estratégica y garantizar la continuidad de los servicios.

En este sentido, la cuestión de la dependencia tecnológica se encuentra íntimamente vinculada con el problema de la soberanía en el entorno digital, en la medida en que el control de los sistemas, los datos y las infraestructuras se convierte en un elemento determinante del ejercicio del poder estatal.

Ahora bien, en el marco del aceleracionismo tecnológico que insufla todos los aspectos de la era contemporánea, la autonomía decisoria de los Estados se ve crecientemente condicionada por la influencia de actores que concentran recursos tecnológicos, infraestructuras críticas y capacidades de procesamiento de información a gran escala.

La expansión de la transformación digital y el desarrollo de la infraestructura técnica de internet han sido interpretados con frecuencia como un desafío a las nociones clásicas de soberanía estatal. Los principios tradi-

¹² *Idem.*

cionales de territorialidad y jerarquía, propios del Estado moderno, parecen entrar en tensión con la naturaleza descentralizada, dinámica y transnacional de las redes digitales. Asimismo, las nuevas formas de comunicación y las aplicaciones tecnológicas han generado prácticas que, en muchos casos, exceden o dificultan los mecanismos habituales de regulación y control jurídico.¹³

Actualmente, la principal amenaza a la soberanía no radica tanto en la arquitectura descentralizada de las redes, sino en la concentración de poder en grandes corporaciones tecnológicas que operan en el ecosistema digital. El modelo económico dominante en internet ha estado fuertemente orientado a la publicidad y a la explotación de los efectos de red, lo que ha favorecido procesos de concentración y control.¹⁴

La soberanía estatal, que históricamente constituyó uno de los pilares del orden político moderno, se ha convertido en un concepto objeto de debate, aunque no ha desaparecido. Por el contrario, ha comenzado a redefinirse en función de las transformaciones tecnológicas y sociales. En el escenario internacional contemporáneo se observa incluso un renovado énfasis en la soberanía como instrumento de afirmación geopolítica, lo que ha impulsado iniciativas orientadas a delimitar y ampliar su alcance en el plano digital.

No obstante, la idea de soberanía digital requiere ser precisada y desarrollada de manera consciente para poder operar en sociedades profundamente interconectadas, caracterizadas por la circulación intensiva de información, la existencia de vínculos transnacionales densos y una concepción pluralista de la democracia.

A la luz de las consideraciones precedentes, y a los efectos de conocer cabalmente el alcance de estas transformaciones, resulta necesario precisar qué debe entenderse por soberanía digital. En tal sentido, ha sido definida como “la capacidad que tiene un Estado para proteger e incidir en el uso y

¹³ POHLE, Julia y THIEL, Thorsten, “Soberanía digital”, en: *Revista Latinoamericana de Economía y Sociedad Digital*, Número Especial 1, julio de 2022. DOI: 10.53857/OLMH2516. Publicado: 29/07/2022. Disponible en: <https://revistalatam.digital/article/22tr03/?pdf=3409>. Consultado el 15/02/26.

¹⁴ CHRISTL, Wolfie, *Corporate Surveillance in Everyday Life. How Companies Collect, Combine, Analyze, Trade, and Use Personal Data on Billions*, Cracked Labs, 2017. Disponible en: <http://crackedlabs.org/en/corporate-surveillance>. Consultado: 15/02/2026.

gestión de los datos e información que se generan en su territorio fruto del uso de las tecnologías por parte de sus ciudadanos.”¹⁵

Lo expuesto permite advertir que la soberanía digital no constituye una categoría meramente teórica o abstracta, sino un elemento directamente vinculado con la capacidad efectiva del Estado para cumplir sus funciones en el contexto de la sociedad de la información.

En la actualidad, el ejercicio de competencias públicas, la prestación de servicios administrativos y la adopción de decisiones estatales dependen en medida creciente de infraestructuras tecnológicas, sistemas de información y herramientas encargadas del procesamiento masivo de datos, lo que convierte a la gestión de estos últimos, en un aspecto central del funcionamiento estatal.

En este sentido, la soberanía digital se proyecta no sólo como una cuestión de seguridad o de política internacional, sino también como un problema de administración pública y de organización institucional. La posibilidad de que el Estado conserve el control sobre los datos, los sistemas y los procesos que estructuran la actividad administrativa se vincula directamente con la producción de valor público, en tanto condiciona la eficiencia, la transparencia y la trazabilidad de las decisiones.

Es interesante la reflexión aportada por Prince¹⁶ al respecto, quien señala que, durante las últimas décadas, distintos Estados y regiones han intentado afrontar el problema de la soberanía digital mediante estrategias diferenciadas. Es destacable el caso de la Unión Europea, que ha procurado fortalecer su capacidad regulatoria a través de instrumentos como el Reglamento General de Protección de Datos, cuyo alcance excede el ámbito estrictamente regional y proyecta estándares hacia otros ordenamientos. Otros países han optado por modelos distintos: China ha desarrollado una infraestructura digital fuertemente controlada por el Estado, priorizando la autonomía tecnológica; Rusia ha impulsado sistemas orientados a garantizar la operatividad de su red incluso de manera aislada; e India ha promovido políticas tendientes a la localización de datos dentro de su territorio.

¹⁵ FABA DE LA ENCARNACIÓN, Elena y SIMÓN CANAL, Tomás, “Soberanía digital, ¿un problema normativo o un problema geopolítico?”. Disponible en: <https://acortar.link/MwJDki>. Consultado el 15/02/26.

¹⁶ PRINCE, Alejandro, “Soberanía digital: Latinoamérica frente al imperio de los datos”, 27/10/2025, artículo digital. Disponible en: <https://www.canal-ar.com.ar/33832-Soberania-digital-Latinoamerica-frente-al-imperio-de-los-datos.html>. Consultado el 15/02/26.

Aunque responden a enfoques diversos, estas experiencias reflejan una preocupación común por preservar el control sobre la información como recurso estratégico.

En contraste, en América Latina el proceso se ha caracterizado por una evolución más heterogénea y limitada. Se ha señalado que la región enfrenta obstáculos estructurales que dificultan el desarrollo de una soberanía digital efectiva, entre ellos la dependencia de infraestructura tecnológica externa, la reducida inversión en investigación y desarrollo, la persistencia de brechas digitales y la falta de articulación regional.

A ello debe añadirse, en consonancia con lo desarrollado anteriormente, que una parte significativa de la infraestructura crítica de internet (incluidos centros de datos, servicios en la nube y redes de transmisión) se encuentra bajo control de grandes empresas extranjeras. En este contexto, la idea de soberanía digital aparece, en muchos casos, más como un objetivo a alcanzar que como una capacidad plenamente consolidada.

En este marco, la soberanía digital deja de ser una cuestión abstracta para adquirir una relevancia inmediata en el ámbito del procedimiento administrativo. La aptitud de la Provincia de Catamarca para ejercer un control efectivo sobre las infraestructuras, los datos y las herramientas de inteligencia artificial que se integran al procedimiento, tal como habilita el artículo 107° del Código de Procedimientos Administrativos, constituye un componente esencial de su autonomía institucional.

La forma en que se aborden estas decisiones determinará, en buena medida, si la innovación normativa se traduce en un fortalecimiento de la soberanía digital o, por el contrario, en una profundización de la dependencia tecnológica.

5. Infraestructura digital

Luego de analizar la relación entre dependencia tecnológica y soberanía digital en el ámbito de la Administración Pública, es significativo atender a las recomendaciones que la Carta Iberoamericana de Inteligencia Artificial dispone en su capítulo 5 en materia de gobernanza, infraestructura y control de los sistemas algorítmicos.

Este instrumento parte de la premisa de que la incorporación de técnicas de inteligencia artificial en el sector público no puede limitarse a adoptar herramientas tecnológicas, sino que exige desarrollar capacidades

institucionales, infraestructuras adecuadas y mecanismos de control que garanticen la autonomía y la seguridad de los sistemas.

En materia de infraestructura tecnológica, la Carta destaca la necesidad de que los Estados cuenten con entornos sólidos, seguros y basados en arquitecturas abiertas, que permitan a las administraciones mantener el control sobre el desarrollo y funcionamiento de los sistemas de inteligencia artificial. Este criterio es especialmente significativo desde la perspectiva de la soberanía digital, en tanto la dependencia de infraestructuras o servicios controlados por terceros puede limitar la aptitud estatal para gestionar información estratégica y adoptar decisiones con autonomía.

Además, la Carta recomienda la creación de registros públicos de algoritmos y el establecimiento de mecanismos institucionales de supervisión, auditoría y evaluación. Estas herramientas buscan asegurar la transparencia, la trazabilidad y la calidad de los sistemas utilizados por el sector público, y permitir la evaluación de sus impactos no sólo desde el punto de vista técnico, sino también social, económico, ambiental o ético. De este modo, la regulación de la inteligencia artificial se vincula con los principios de publicidad, control y responsabilidad propios de la actuación administrativa.

Por otra parte, el documento subraya la relevancia de la interoperabilidad como principio rector para el desarrollo de sistemas algorítmicos en el sector público, entendida como la capacidad de distintas organizaciones y sistemas para interactuar de manera coordinada y con objetivos comunes. Este enfoque reconoce que la inteligencia artificial en la Administración no constituye un esfuerzo aislado, sino un proceso que requiere cooperación entre diferentes niveles de gobierno y entre diversas áreas de la gestión pública, incorporando dimensiones técnicas, organizativas y semánticas.

Finalmente, la Carta pone de relieve la necesidad de contar con estructuras organizativas específicas dentro del Estado que impulsen, coordinen y supervisen las políticas de inteligencia artificial. Ello incluye organismos especializados en tecnología o digitalización, áreas de modernización administrativa y mecanismos de cooperación entre niveles nacionales y subnacionales. En sistemas político-administrativos descentralizados, la articulación entre estos niveles resulta indispensable para garantizar un desarrollo equilibrado de las capacidades tecnológicas.

Estas recomendaciones permiten advertir que la soberanía digital no depende exclusivamente de decisiones normativas o regulatorias, sino

también de la existencia de infraestructuras tecnológicas, capacidades institucionales y mecanismos de gobernanza adecuados.

En cuanto a la realidad de la Provincia de Catamarca, si bien en los últimos años se han registrado avances relevantes en materia de modernización administrativa y digitalización de procedimientos, aún resta un camino considerable por recorrer, especialmente en lo que respecta a la incorporación efectiva de tecnologías más complejas, como los sistemas de inteligencia artificial.

Para comprender el estado actual de la cuestión, resulta útil repasar brevemente los progresos alcanzados. El proceso de digitalización administrativa comenzó con la implementación de herramientas orientadas a la gestión documental electrónica y al uso de firma digital. En ese marco, diversas iniciativas impulsadas a través del Programa Federal de Transformación Pública Digital promovieron la incorporación de plataformas de gestión documental en la Provincia de Catamarca, con el objetivo de modernizar los procedimientos, mejorar los tiempos de tramitación y facilitar la interconexión entre organismos públicos.¹⁷

Estos avances muestran que la digitalización del procedimiento administrativo constituye una realidad en desarrollo. Sin embargo, conviene diferenciar este proceso de la incorporación de sistemas de inteligencia artificial en sentido estricto. En este último aspecto, el principal progreso registrado en el ámbito provincial ha sido de carácter normativo, a partir de la previsión contenida en el artículo 107 del Código de Procedimientos Administrativos, que autoriza la utilización de técnicas de inteligencia artificial en la faz procedimental. Hasta el momento, no se advierte la existencia de desarrollos institucionales o infraestructuras específicas que permitan afirmar que tales herramientas hayan sido implementadas de manera efectiva.

En los hechos, el alcance de la soberanía digital en el procedimiento administrativo depende en gran medida de las infraestructuras sobre las que se apoyan los sistemas de gestión documental y de datos. En la Provincia de Catamarca, los avances recientes en digitalización de expedientes,

¹⁷ Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina, *La digitalización de los procesos administrativos avanza en la provincia de Catamarca*, Argentina.gob.ar, 05 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-digitalizacion-de-los-procesos-administrativos-avanza-en-la-provincia-de-catamarca>. Consultado: 15/02/2026.

tableros de control y firma digital se han articulado, en buena medida, mediante convenios con el Estado nacional y el uso de plataformas alojadas en servidores externos. La jurisdicción no cuenta, al presente, con un centro de procesamiento de datos propio ni con una nube provincial bajo su exclusiva administración.

Esta situación refuerza el diagnóstico de dependencia tecnológica desarrollado anteriormente: los procesos administrativos digitalizados descansan sobre entornos que la provincia no gobierna directamente, lo que condiciona su margen de decisión respecto del almacenamiento, tratamiento y resguardo de la información procedimental.

La experiencia de Buenos Aires ofrece un contraste ilustrativo, tanto en la Ciudad Autónoma como en la Provincia.

En la primera, se desarrolló una Plataforma de Inteligencia Artificial (PIA)¹⁸ destinada a crear y coordinar aplicaciones de IA dentro del gobierno. Se trata de una herramienta de tipo low-code¹⁹ basada en una interfaz visual de nodos y conectores, que permite diseñar flujos de trabajo algorítmicos para automatizar tareas repetitivas, integrar modelos de lenguaje en distintos servicios y desplegar asistentes conversacionales orientados a la atención ciudadana, sin requerir que cada área cuente con equipos de programación especializados.

Desde la perspectiva de la soberanía digital, este tipo de plataformas no elimina la dependencia respecto de proveedores de modelos, pero sí refuerza la capacidad institucional de gobernar cómo se integran, orquestan y controlan las soluciones de inteligencia artificial que se insertan en los procesos administrativos y en los canales de atención al público.

En cuanto a Buenos Aires Provincia, esta puso en marcha una estrategia explícita de infraestructura digital propia, que se materializa en la

¹⁸ Disponible en: https://buenosaires.gob.ar/gcaba_historico/innovacionytransformaciondigital/plataforma-de-ia. consultado el 16/02/26.

¹⁹ Una herramienta low-code es un tipo de software que permite crear aplicaciones de manera fácil y rápida, sin necesidad de saber programar en profundidad. En lugar de escribir código, la persona trabaja con una interfaz visual, donde puede arrastrar y soltar elementos (formularios, botones, tablas, flujos de trabajo) para construir el programa. La idea principal de estas plataformas es que personas sin formación técnica avanzada puedan desarrollar aplicaciones básicas o sistemas internos para su trabajo, especialmente en organizaciones o administraciones. Darias Pérez, Sergio, *Low Code: Definición, Ventajas y Power Platform*, Intelequia. Disponible en: <https://intelequia.com/es/blog/post/low-code-definici%C3%B3n-ventajas-y-power-platform>. Consultado el 16/02/26.

creación del Centro de Procesamiento de Datos (CPD) “Rebeca Cherep de Guber” y en el despliegue de una “nube digital” estatal.

El data center, ubicado en el predio de la Comisión de Investigaciones Científicas en Gonnet (La Plata), fue financiado con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo por un monto aproximado de 9 millones de dólares y está concebido como un espacio físico donde se concentra la infraestructura necesaria para almacenar, procesar, organizar y resguardar la información de los organismos provinciales y de los municipios.²⁰

Desde el gobierno bonaerense se ha destacado que este centro cuenta con capacidad para brindar servicio a toda la administración provincial y municipal, y que constituye un hito en la transformación digital y en la construcción de soberanía tecnológica.

La “nube digital propia” asociada a este data center permite centralizar la gestión de documentación, registros y archivos, así como alojar sistemas críticos de la administración y de los municipios, reduciendo la dependencia de servicios provistos por empresas privadas especializadas.

La subsecretaría de Gobierno Digital ha subrayado que este desarrollo marca un punto de inflexión en la forma en que la Provincia gestiona la información, al dotar al Estado de una infraestructura propia para soportar su ecosistema digital presente y futuro. Desde la perspectiva de la dependencia tecnológica y de la soberanía digital, la experiencia bonaerense muestra cómo una política orientada a la creación de un data center y de una nube estatal puede ampliar el margen de decisión del Estado sobre el almacenamiento, tratamiento y protección de los datos públicos, reduciendo su exposición a infraestructuras externas y fortaleciendo su capacidad para fijar las condiciones de uso de las tecnologías que sostienen el funcionamiento de la administración.²¹

La provincia de Catamarca, por su parte, no dispone hasta el momento de desarrollos significativos de inteligencia artificial propios ni de un entorno tecnológico que le permita alojar y gobernar de manera directa los

²⁰ Agencia DIB, *La Provincia tendrá su propio Data Center y será la primera jurisdicción con “nube digital” estatal*, Diarios Bonaerenses, 26 de agosto de 2024. Disponible en: <https://acortar.link/AW0Gxo>. Consultado el 16/02/26.

²¹ Redacción Infocielo, *La Provincia tiene “nube” propia: qué es el centro de procesamiento de datos del Gobierno*, Infocielo, 16 de septiembre de 2024. Disponible en: <https://acortar.link/ZhuNnp>. Consultado el 16/02/26.

sistemas asociados al artículo 107° del Código de Procedimientos Administrativos.

En consecuencia, tanto los expedientes electrónicos como los datos procedimentales dependen materialmente de plataformas y servidores que no se encuentran bajo su control directo. Ello tensiona la pretensión de avanzar hacia una mayor soberanía digital y refuerza los riesgos de dependencia tecnológica previamente analizados.

En suma, el panorama comparado permite advertir que la Provincia de Buenos Aires ha avanzado hacia un modelo de infraestructura propia, capaz de sostener políticas de inteligencia artificial y de gobierno digital con un mayor grado de autonomía técnica y decisoria, mientras que en Catamarca la innovación se ha producido, por ahora, en el plano normativo más que en el material.

La brecha entre la habilitación contenida en el artículo 107° del Código de Procedimientos Administrativos y la ausencia de una base tecnológica equivalente a la bonaerense muestra que la incorporación de sistemas de inteligencia artificial en el procedimiento administrativo provincial no puede evaluarse al margen de las condiciones infraestructurales sobre las que se apoya.

Conforme lo señalado, el desarrollo de capacidades técnicas y de infraestructuras propias aparece como un requisito ineludible para que la digitalización y el empleo de inteligencia artificial contribuyan efectivamente a reducir la dependencia tecnológica y a fortalecer la soberanía digital de la provincia.

6. Reflexión final

La incorporación de la inteligencia artificial al procedimiento administrativo de Catamarca, a través del artículo 107° del Código de Procedimientos Administrativos, representa un avance normativo de indudable interés, pero también pone de relieve las tensiones entre modernización tecnológica y autonomía estatal.

La habilitación de “técnicas de inteligencia artificial” en ámbitos no riesgosos introduce, por un lado, la posibilidad de aprovechar herramientas capaces de mejorar la eficiencia y la gestión de información; por otro, obliga a preguntarse en qué medida el Estado provincial está en condiciones de gobernar efectivamente los sistemas y las infraestructuras sobre las que se apoyan esas herramientas.

El análisis realizado muestra que la dependencia tecnológica no es un fenómeno abstracto, sino una condición estructural que se manifiesta en la necesidad de utilizar plataformas, servicios y modelos desarrollados por fuera del ámbito estatal. Cuando la tramitación de expedientes, el almacenamiento de datos o la generación de insumos para la toma de decisiones dependen de infraestructuras externas, se reduce el margen de decisión del Estado sobre cuestiones tan sensibles como la localización de la información, las condiciones de acceso, la trazabilidad de los procesos y la posibilidad de auditar los resultados producidos por los sistemas de inteligencia artificial.

Por ello, la soberanía digital aparece como un valor público que no puede desvincularse del derecho administrativo ni agotarse en el plano de la política internacional. La capacidad de un Estado para proteger y orientar el uso de los datos, sistemas y procesos que estructuran su actividad administrativa es una condición para la generación de bienes colectivos, para la vigencia efectiva de las garantías procedimentales y para la legitimidad de las decisiones que afectan derechos.

En el caso de Catamarca, la distancia entre la previsión normativa del artículo 107° y la ausencia de una infraestructura propia robusta plantea la necesidad de pensar la digitalización del procedimiento administrativo no sólo como una cuestión de eficiencia, sino también como un problema de distribución de poder en el entorno tecnológico.

La comparación con experiencias como las de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y, en particular, la de la Provincia de Buenos Aires, muestra que es posible avanzar hacia modelos en los cuales la digitalización y el uso de inteligencia artificial se apoyan en infraestructuras estatales diseñadas para reforzar la soberanía tecnológica. Plataformas de IA y centros de procesamiento de datos con nube propia no eliminan por completo las dependencias, pero sí amplían el margen de maniobra del sector público para fijar condiciones de desarrollo, implementación y control de las herramientas que adopta.

Para Catamarca, estas experiencias deben funcionar como un espejo que permite dimensionar tanto las oportunidades como los riesgos de desplegar políticas de IA sin una base material equivalente.

De cara al futuro, el desafío consiste en articular la innovación normativa ya lograda con una estrategia gradual de construcción de capacidades e infraestructura que permita reducir la dependencia tecnológica y fortalecer la soberanía digital en el ámbito procedimental. Ello supone

definir criterios claros para el uso de sistemas de inteligencia artificial en el procedimiento administrativo, invertir en infraestructuras y marcos de gobernanza adecuados, y promover una cultura institucional que integre la reflexión sobre datos, algoritmos y poder público en el corazón mismo del derecho administrativo.

Sólo en esa convergencia entre norma, capacidad técnica y control democrático la incorporación de inteligencia artificial podrá presentarse, no como una nueva forma de subordinación tecnológica, sino como una herramienta al servicio de una Administración más eficiente, transparente y respetuosa de los derechos.

7. Referencias bibliográficas

Obras de autores:

BERMÚDEZ MACÍAS, Edward y MORALES CALDERÓN, Hernán Ovidio, “El diseño y la dependencia tecnológica: aceleracionismo, brechas tecnológicas y la carrera contra la obsolescencia”, en: Cuadernos del Centro de Estudios en Diseño y Comunicación, Cuaderno 269, Universidad de Palermo, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2025, pp. 139-149.

BODIN, Jean, *Les six livres de la république*, París, 1576, Libro I, Capítulo 8, p. 179. (Edición latina: *De republica libri sex*, París, 1586).

CAMPOS RÍOS, Maximiliano, *Inteligencia artificial y políticas públicas en América Latina y el Caribe. Experiencias y aportes para pensar una hoja de ruta regional*, Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas, 2025, p. 24. Disponible en: <https://acortar.link/ub9lZg>. Consultado el 14/01/26.

CHRISTL, Wolfie, *Corporate Surveillance in Everyday Life. How Companies Collect, Combine, Analyze, Trade, and Use Personal Data on Billions*, Cracked Labs, 2017. Disponible en: <http://crackedlabs.org/en/corporate-surveillance>. Consultado: 15/02/2026.

CORTÉS HERNÁNDEZ, A., Hernández, C. A., García Torres, A. B. y Mata Quezadas, M., “La inteligencia artificial generativa como un asistente estratégico en la era del aprendizaje digital”, en: *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 8(4), 2024. Disponible en:

<https://ciencialatina.org/index.php/cienciala/article/view/12456>. Consultado: 26/01/2026.

DARIAS PÉREZ, Sergio, “Low Code: Definición, Ventajas y Power Platform”, Intelequia. Disponible en: <https://intelequia.com/es/blog/post/low-code-definici%C3%B3n-ventajas-y-power-platform>. Consultado el 16/02/26.

FABA DE LA ENCARNACIÓN, Elena y SIMÓN CANAL, Tomás, “Soberanía digital, ¿un problema normativo o un problema geopolítico?”. Disponible en: <https://acortar.link/MwJDki>. Consultado el 15/02/26.

MUÑIZ, Antonio, “Colonialismo Tecno-Capitalista: La Nueva Dependencia Global”, en: Motor Económico, Argentina, 2024. Disponible en: <https://motoreconomico.com.ar/colonialismo-tecno-capitalista-la-nueva-dependencia-global/>. Consultado: 11/02/2026.

OSZLAK, Oscar, “El rol del Estado: micro, meso, macro”, conferencia dictada en el VI Congreso de Administración Pública organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales, Resistencia, Chaco, 7 de julio de 2011. Disponible en: <https://acortar.link/GljIPk>. Consultado el 02/02/26.

- El Estado en la era exponencial, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2020, p. 28.

POHLE, Julia y THIEL, Thorsten, “Soberanía digital”, en: Revista Latinoamericana de Economía y Sociedad Digital, Número Especial 1, julio de 2022. DOI: 10.53857/OLMH2516. Publicado: 29/07/2022. Disponible en: <https://revistalatam.digital/article/22tr03/?pdf=3409>. Consultado el 15/02/26.

PRINCE, Alejandro, “Soberanía digital: Latinoamérica frente al imperio de los datos”, 27/10/2025, artículo digital. Disponible en: <https://www.canal-ar.com.ar/33832-Soberania-digital-Latinoamerica-frente-al-imperio-de-los-datos.html>. Consultado el 15/02/26.

RUIZ MORENO, Isidoro, “El concepto moderno de soberanía”, en: Lecciones y Ensayos, N° 10/11, 2025, pp. 7-19. Disponible en: <http://revistas.derecho.uba.ar/index.php/revistalye/article/view/2290>. Consultado: 15/02/2026.

SUÁREZ, D. y ABDALLAH, E., Public sector readiness in the age of disruption: Seven imperatives to navigate your journey to readiness,

World Government Summit y PwC, 2019. Disponible en: <https://www.pwc.com/m1/en/world-government-summit/documents/wgs-age-of-disruption.pdf>. Consultado: 13/02/26.

Documentos, normas, sitios institucionales:

Carta Iberoamericana de Inteligencia Artificial en la Administración Pública, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2023.

Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina, La digitalización de los procesos administrativos avanza en la provincia de Catamarca, Argentina.gob.ar, 05 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-digitalizacion-de-los-procesos-administrativos-avanza-en-la-provincia-de-catamarca>. Consultado: 15/02/2026.

“Plataforma de IA”, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: https://buenosaires.gob.ar/gcaba_historico/innovacionytransformaciondigital/plataforma-de-ia. Consultado el 16/02/26.

Noticias y notas periodísticas web:

Agencia DIB, “La Provincia tendrá su propio Data Center y será la primera jurisdicción con ‘nube digital’ estatal”, *Diarios Bonaerenses*, 26 de agosto de 2024. Disponible en: <https://dib.com.ar/2024/08/la-provincia-tendra-su-propio-data-center-y-sera-la-primera-jurisdiccion-con-nube-digital-estatal>. Consultado el 16/02/26.

DAVIES, Pascale, “Francia sustituirá Teams y Zoom por la plataforma soberana Visio antes de 2027”, *Euronews*, 27 de enero de 2026. Disponible en: <https://es.euronews.com/next/2026/01/27/francia-deja-microsoft-teams-y-zoom-elige-una-plataforma-soberana>. Consultado el 16/02/26.

Redacción Infocielo, “La Provincia tiene ‘nube’ propia: qué es el centro de procesamiento de datos del Gobierno”, *Infocielo*, 16 de septiembre de 2024. Disponible en: <https://www.infocielo.com/politica-y-economia/la-provincia-tiene-nube-propia-que-es-el-centro-procesamiento-datos-del-gobierno-n793139>. Consultado el 16/02/26.

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

CARTA IBEROAMERICANA DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Preámbulo

Nuestras sociedades, incluyendo las administraciones públicas, se encuentran en un proceso de profunda transformación, entre otras razones, como consecuencia del desarrollo de la llamada Cuarta Revolución Industrial (Revolución 4.0) unida a la generalización de la Inteligencia Artificial en diferentes ámbitos de la vida humana. La Inteligencia Artificial se refiere a una serie de tecnologías emergentes y disruptivas que tendrán (y están teniendo) un impacto creciente durante los próximos años en la gobernanza del Sector Público.

Durante el XXIV Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), celebrado en Buenos Aires en noviembre de 2019, se aprobó una declaración final en la que se mencionaba por primera vez las oportunidades asociadas a la Inteligencia Artificial en el Sector Público de los países de la región. La presente Carta Iberoamericana de Inteligencia Artificial en la Administración Pública ofrece una hoja de ruta a los países que forman parte del CLAD, para conocer los desafíos y oportunidades ligados a la aplicación de la Inteligencia Artificial y los algoritmos en el ámbito de las administraciones públicas. Estos tienen que ver con elementos administrativos y de gobernanza explorados de forma limitada, incluyendo aspectos tecnológicos, políticos, sociales, educativos o éticos.

La Inteligencia Artificial se ha incorporado entre las preocupaciones de diferentes gobiernos y organismos internacionales. La Organización Mundial de las Telecomunicaciones (OMT), bajo el paraguas de Naciones Unidas, sostiene que la Inteligencia Artificial es un tipo de tecnología esencial para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), sobre todo, como consecuencia de la disponibilidad sin preceden-

tes de datos sobre ámbitos de actividad humana como salud, educación, seguridad, comunicaciones, economía, comunicaciones, migraciones, etc. Esta organización plantea como lema “Una Inteligencia Artificial para el Bien”, como condición necesaria para lograr los ODS. Por su parte, y como muestra de la diversidad de impactos de la Inteligencia Artificial, los países miembros de la UNESCO también han adoptado unas Recomendaciones Éticas (23 de noviembre de 2021).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha indicado diferentes principios que se deben tener en cuenta en relación con la implantación de la Inteligencia Artificial. Entre ellos, se incluyen cuestiones como la necesidad de un crecimiento inclusivo y desarrollo sostenible, valores y justicia centrados en las personas, transparencia y explicabilidad, rendición de cuentas, etc. (OCDE, 2019). Así, la Recomendación del Consejo sobre Inteligencia Artificial (2022) pone de manifiesto la necesidad de promover políticas nacionales y cooperación para generar confianza en la Inteligencia Artificial, algo que tiene una especial relevancia en contextos menos desarrollados económicamente.

Por su parte, la Unión Europea ha puesto el acento en la dimensión de la gobernanza de la Inteligencia Artificial situando a la ciudadanía en el centro, orientando su desarrollo a que sea fiable y esté orientada a la excelencia. Frente a otros modelos en el contexto internacional, que manifiestan una relación compleja con la privacidad de las personas y la protección de datos personales, la Unión Europea pretende desarrollar una visión orientada a colocar a las personas en el centro de la Inteligencia Artificial, respetando su privacidad y tratando de lograr un modelo que resulte sostenible en el tiempo facilitando la innovación y nuevos modelos de negocio basados en los datos. Así lo expresa el “Libro Blanco de la Comisión Europea sobre Inteligencia Artificial”. Para que la Inteligencia Artificial pueda lograr los máximos beneficios desde una perspectiva económica, política, social, etc., es preciso consolidar un ecosistema de confianza que, por un lado, proteja los derechos fundamentales y garantice los derechos de los consumidores, pero al mismo tiempo, genere ecosistemas innovadores e impulse un desarrollo económico sostenible.

A partir de todas estas experiencias, esta Carta pretende dar un paso adicional ofreciendo una orientación aplicada para que los gobiernos y administraciones públicas de los Estados miembros puedan consolidar sus propias estrategias y políticas de Inteligencia Artificial. En concreto, el contenido de la Carta pretende identificar las dimensiones clave para la

adopción y uso de la Inteligencia Artificial desde y en gobiernos y administraciones públicas iberoamericanos. Lo anterior se completa con una serie de recomendaciones sobre el desarrollo de esta Carta y la puesta en práctica de proyectos que reconozcan la centralidad de las personas.

Por todo ello, la Conferencia de Ministros y Ministras de Administración Pública, en su próxima reunión, adoptará la presente Carta, recomendando a los Estados miembros del CLAD que apliquen sus previsiones adoptando de manera voluntaria y decidida las acciones que sean necesarias, incluyendo medidas legislativas, normativas y cualesquiera otras que sean requeridas, conforme a sus prácticas constitucionales y administrativas, de cara a lograr su integración en los gobiernos y administraciones públicas. Para ello también se recomienda que los Estados miembros colaboren con todos los actores concernidos en los sectores público, privado, tercer sector, academia y sociedad civil, para que puedan contribuir en la adopción e implementación de los contenidos de la Carta.

Capítulo 1. Bases de la Carta

1.1. Visión general

La **Carta Iberoamericana de Inteligencia Artificial en la Administración Pública** (a partir de ahora, La Carta o Carta) nace del interés de los países de la región por incorporar de una manera responsable las tecnologías emergentes en todas las entidades del sector público, así como promover su uso en otros ámbitos sociales, culturales, económicos, políticos, etc., aprovechando sus oportunidades y minimizando sus potenciales riesgos, al mismo tiempo que se preservan los derechos humanos de todas las personas.

1.2. Objetivo y fines de la Carta

La **Carta** tiene como **objetivo principal** promover un marco compartido de desarrollo de la Inteligencia Artificial desde y en las administraciones públicas del ámbito iberoamericano.

Adicionalmente, se persiguen otros **fines complementarios**:

- a) Definir unos fundamentos conceptuales y aplicados, de forma flexible en previsión de posibles cambios futuros, que permitan

aprehender el alcance de la Inteligencia Artificial para mejorar la gobernanza y fomentar el buen gobierno dentro del ámbito iberoamericano.

- b) Establecer un conjunto de principios que sirvan de orientación compartida en materia de Inteligencia Artificial en las administraciones públicas dentro de la comunidad iberoamericana.
- c) Apoyar al personal de gobiernos y administraciones públicas generando conocimientos e informaciones compartidas que faciliten la incorporación de la Inteligencia Artificial en su ámbito laboral y en todas las actividades centradas en la mejora del servicio público.
- d) Identificar un conjunto de dimensiones clave y orientaciones para la adopción y uso de la Inteligencia Artificial en todos los órganos e instituciones del Estado, desde una perspectiva integral y sistémica.
- e) Ofrecer recomendaciones y orientaciones sobre el desarrollo de la Inteligencia Artificial desde las autoridades públicas, en línea con el resto de Cartas Iberoamericanas aprobadas con anterioridad, con el propósito de alcanzar una Gobernanza Inteligente.

1.3. Ámbito de aplicación

El **ámbito de aplicación** de la Carta corresponde a cada uno de los gobiernos nacionales, regionales y municipales, según sus propios ordenamientos y prácticas, si bien se pretende que sirva de referencia en todos ellos, con especial mención a los niveles administrativos de menor tamaño, con menos recursos y más cercanos a la ciudadanía.

Capítulo 2. Desarrollo conceptual. Concepto, niveles de desarrollo, beneficios y riesgos de la Inteligencia Artificial en la Administración Pública

2.1. Concepto de Inteligencia Artificial

A los efectos de la presente Carta, el **concepto** de Inteligencia Artificial se entiende como un tipo especial y disruptivo de tecnología de la

información y comunicación (TIC), basada en la utilización de datos y algoritmos, capaz de generar capacidades y aprendizaje considerado autónomo y/o inteligente, así como desarrollar tareas habitualmente entendidas como humanas, centradas en la consecución de determinados objetivos, incluyendo diferentes ámbitos de aplicación, entre otros, la percepción, el razonamiento o la acción.

Otras **definiciones y conceptos** asociados a la Inteligencia Artificial, tales como algoritmos, datos, decisiones automatizadas, etc., así como técnicas concretas basadas en Inteligencia Artificial, incluyendo asistentes de voz, sistemas de reconocimiento facial, etc., se podrán desarrollar en anexos de la Carta (ver anexo conceptual), así como en otros documentos que se puedan establecer al efecto para promover un conocimiento compartido y sostenido en el tiempo, dentro de todos los países miembros de la Región.

Adicionalmente, la presente Carta distingue la promoción de la Inteligencia Artificial desde y en la Administración Pública. Lo anterior significa que su potencial en relación con el Sector Público se focaliza en dos planos:

- a) **Inteligencia Artificial en la Administración Pública**, que incluye todas aquellas acciones promovidas por gobiernos y administraciones públicas, a través de instrumentos normativos, de financiamiento, de capacitación, de conocimiento y otros, que tienen como objeto de aplicación y uso a las propias entidades gubernamentales y agencias públicas, incluyendo su propio personal y estructuras organizativas.
- b) **Inteligencia Artificial desde la Administración Pública**, que incluye todas aquellas acciones promovidas por gobiernos y administraciones públicas, a través de instrumentos normativos, de financiamiento, de capacitación, de conocimiento y otros, que tienen como objeto de aplicación y uso a actores diferentes en otros sectores de la sociedad, la economía, la cultura, etc.

Esta Carta desarrolla aspectos orientados a la Inteligencia Artificial en la Administración Pública, si bien lo anterior no es incompatible con la atención a su promoción hacia otros sectores desde la Administración Pública. Esa diferenciación tiene sentido para lograr una adecuada planificación y desarrollo de las competencias y capacidades de los diferentes actores dentro de las entidades públicas que lideran proyectos relacionados con la Inteligencia Artificial, así como disponer de los recursos necesarios para ellos (económicos, tecnológicos, humanos, etc.), en función de cuáles sean los espacios en los que se pretenden lograr resultados e impactos. Al

mismo tiempo, se reconocen las interdependencias y espacios compartidos entre esas dos dimensiones.

2.2. Niveles de madurez de la Inteligencia Artificial

Con el propósito de identificar y dimensionar sus potenciales resultados, esta Carta asume la existencia de diferentes **niveles de desarrollo o madurez de la Inteligencia Artificial** en las organizaciones, general, y la Administración Pública, en particular. Cada uno de esos niveles de evolución, en línea con otros enfoques como la noción de Inteligencia Artificial débil y fuerte, se caracteriza por diferentes tipos de usos de la Inteligencia Artificial y los algoritmos, así como por el nivel de los cambios organizativos y humanos asociados a ellos. A partir de una visión que evita el determinismo tecnológico, tanto ciber-utópico como ciber-pesimista, las diferentes olas en el despliegue actual de la Inteligencia Artificial en nuestras sociedades son las siguientes:

La **Inteligencia Artificial Internet** es el primer nivel evolutivo, acelerado a partir de las plataformas o redes sociales digitales a finales de la primera década del milenio, que está presente desde el origen de las primeras empresas y organizaciones basadas en Internet. Esta ola se centra sobre todo en la utilización de sistemas de recomendación dentro de redes y plataformas digitales que, a través del desarrollo de algoritmos, aprenden de las preferencias humanas y sirven contenidos digitales personalizados, según las expectativas aprendidas de cada individuo. En este nivel de desarrollo se producen cambios todavía limitados en las organizaciones y el impacto en las personas resulta todavía emergente.

La **Inteligencia Artificial Negocio** implica un segundo nivel evolutivo, en buena medida solapado temporalmente con la fase anterior. En este caso, los sistemas basados en Inteligencia Artificial bucean en bases de datos que las organizaciones han ido acumulando a lo largo de los años sobre las personas que interactúan con ellas, con el fin de generar patrones para predecir tendencias, por ejemplo, en el consumo de ciertos bienes, o de comportamiento en torno al uso de determinados servicios como salud, educación, seguridad, etc., o bien para generar nuevos textos, imágenes o vídeos. En este nivel de desarrollo se pueden activar cambios más profundos en las organizaciones, más allá del incremento de la automatización de tareas hacia oportunidades predictivas, y el impacto en las personas también aumenta de manera paralela, ya que las nuevas capacidades de

predicción modelan progresivamente las decisiones humanas y sus oportunidades de actuación.

La **Inteligencia Artificial Percepción** supone un salto en el nivel evolutivo, cuya implantación en el momento de elaborarse esta Carta es todavía muy incipiente. Aquí, la Inteligencia Artificial se extiende gracias a la profundización en nuestro entorno social, a través de la digitalización creciente del entorno físico, mediante la presencia e interacción con sensores, dispositivos inteligentes y neuro-tecnologías, incluyendo una capacidad de procesamiento en aumento (que será todavía mayor en el futuro con la computación cuántica), permitiendo un crecimiento exponencial de la percepción del mundo y de la actividad de los seres humanos. En este nivel de desarrollo la separación entre el mundo físico y digital se diluye progresivamente, abriendo la puerta a cambios en las organizaciones y personas, que se concretan en la creación de entornos híbridos y la incorporación de dispositivos físicos o digitales en el cuerpo humano, así como la exploración de nuevas realidades aumentadas o la expansión de capacidades humanas mediante dispositivos artificiales.

La **Inteligencia Artificial Autónoma** supone un salto evolutivo máximo, que lleva a un escenario hipotético no realizado todavía. En este caso, la Inteligencia Artificial se movería más allá y entraría en un estadio en el que robots y máquinas inteligentes no sólo serían capaces de ayudar a mejorar la percepción y comprensión del mundo, sino que también podrían colaborar para moldearlo a través del desarrollo de capacidades autónomas respecto de los seres humanos. En este nivel de desarrollo, frente a sistemas orientados a la automatización, los sistemas autónomos se adentrarían en el momento de la singularidad de las máquinas, que implica que, de la mano con el crecimiento exponencial del cómputo de datos, la percepción del ambiente, las realidades aumentadas o la implantación de neuro-tecnologías, los robots y máquinas dispondrían de capacidades hasta ahora fundamentalmente atribuibles a los seres humanos, incluyendo analizar, recordar, aprender, anticipar, pero también percibir, decidir, crear o sentir.

A partir del reconocimiento de los anteriores **estadios evolutivos**, (siendo los dos primeros lo que se denomina Inteligencia Artificial débil y los dos segundos Inteligencia Artificial fuerte) esta Carta asume la necesidad de entender y atender las necesidades del proceso de implantación progresiva de la Inteligencia Artificial en la Administración Pública. Esto incluye asumir que no será homogénea en todos los sectores y áreas de acción pública, ni en todos los países, si bien algunos de los desafíos serán

compartidos. Al mismo tiempo, cada uno de esos estadios de evolución de la Inteligencia Artificial también supone oportunidades para el Sector Público que se deben explorar y potenciar en beneficio de la ciudadanía.

2.3. Beneficios de la Inteligencia Artificial en la Administración Pública

Se han identificado un conjunto de potenciales **beneficios** asociados a la adopción y uso de la **Inteligencia Artificial en el ámbito gubernamental**, tanto para el propio sector público, como para la ciudadanía y la sociedad en su conjunto, con especial mención al ámbito iberoamericano.

Desde ese reconocimiento, la Carta desea promover las siguientes oportunidades de la Inteligencia Artificial en la Administración Pública:

- a) Mejorar los procesos administrativos y servicios públicos basados en Inteligencia Artificial, para que estén centrados en las necesidades de las personas y resulten en una mayor flexibilidad, eficiencia y equidad.
- b) Perfeccionar los procesos de toma de decisiones, de manera que se fundamenten en datos y evidencia, aumentando la precisión, la rapidez, el volumen, la variedad y el valor público.
- c) Promover la cooperación interadministrativa e intergubernamental, de cara a lograr una mayor interoperabilidad de datos e información, así como una visión más holística de la acción pública.
- d) Desarrollar la transparencia y el combate más eficaz contra la corrupción mediante sistemas de Inteligencia Artificial, de cara a mejorar la rendición de cuentas pública, privada y de la ciudadanía en general, y lograr un mejor gobierno.
- e) Profundizar en las dinámicas participativas basadas en algoritmos éticos para lograr políticas públicas más inclusivas, sumando a una mayor cantidad de personas y grupos sociales en los asuntos públicos.
- f) Avanzar en la colaboración con la ciudadanía para resolver problemas públicos complejos, haciendo converger las inteligencias institucional, colectiva y artificial.
- g) Lograr una mayor confianza y legitimidad en las instituciones públicas por parte de la ciudadanía, mediante la acción conjunta del mayor número posible de ámbitos de mejora.

- h) Reforzar los sistemas democráticos mediante un uso responsable de los algoritmos y sistemas de Inteligencia Artificial, a través de una orientación hacia el bien común.

En todos esos ámbitos, la aplicación de la Inteligencia Artificial en la Administración Pública está demostrando oportunidades que es necesario maximizar y promover mediante la acción de los organismos responsables de su promoción e implantación en cada uno de los contextos nacionales, priorizando los aspectos clave en cada caso.

2.4. Desafíos de la Inteligencia Artificial en la Administración Pública

Por su lado, se han identificado un conjunto de potenciales **desafíos** asociadas a la adopción y uso de la **Inteligencia Artificial en el ámbito gubernamental**, tanto para el propio sector público, como para la ciudadanía y la sociedad en su conjunto, con especial mención al ámbito iberoamericano.

Así, la Carta pretende minimizar los siguientes desafíos y retos de la Inteligencia Artificial en la Administración Pública:

- a) Eliminar los sesgos de género, etnia, religión, así como cualquiera otra característica de los seres humanos que pueda manifestarse en los datos e información que nutren los sistemas de Inteligencia Artificial.
- b) Impedir la opacidad algorítmica en los servicios y decisiones públicas automatizadas, mediante la monitorización y auditoria de los algoritmos en cada uno de los momentos de su ciclo de vida, desde su diseño hasta su evaluación, para evitar efectos caja negra y contener limitaciones a la explicabilidad y rendición de cuentas.
- c) Mitigar los impactos de la transición de funciones y tareas hacia robots y drones, mediante el desarrollo de capacidades laborales adecuadas para las personas, logrando una convivencia armoniosa entre éstas y máquinas.
- d) Corregir el control invasivo en el puesto de trabajo de las personas servidoras públicas, a través de una adecuada regulación de los algoritmos en todos los aspectos de las relaciones laborales.
- e) Imposibilitar la vulneración de derechos fundamentales como consecuencia de decisiones basadas en algoritmos, a través de la rendición de cuentas en todos los procesos en que se lleven a cabo

y en cada una de las acciones que se justifiquen en su funcionamiento.

- f) Reducir las brechas digitales y los riesgos de exclusión social y económica derivados de la generalización de tecnologías emergentes, dando prioridad a la capacitación de las personas y la educación en todos los niveles de edad.
- g) Evitar los efectos no deseados del uso de los sistemas de Inteligencia Artificial, anticipando los dilemas éticos en ámbitos especialmente sensibles o con alto riesgo en el sector público.
- h) Reducir la desconfianza de la ciudadanía en su interacción con máquinas que actúen para las administraciones públicas, facilitando la sencillez, claridad y comprensibilidad de las actuaciones.
- i) Garantizar los derechos de los seres humanos en su interacción con las neuro- tecnologías, estableciendo los controles necesarios de los dispositivos y sistemas utilizados en cada caso, y analizando las consecuencias de la ampliación de capacidades mentales y físicas (transhumanismo).
- j) Fiscalizar la independencia de las autoridades públicas respecto de corporaciones privadas en la creación, desarrollo, implementación y evaluación de modelos algorítmicos y sistemas de Inteligencia Artificial.
- k) Impedir el uso de la Inteligencia Artificial para erosionar los sistemas democráticos, sobre todo, vigilando la utilización de algoritmos diseñados para difundir noticias falsas, promover la desinformación o la información maliciosa.

El reconocimiento de los mencionados desafíos, y otros que puedan surgir en el futuro, asociados a la Inteligencia Artificial se debe acomodar a las realidades nacionales y de los diferentes contextos administrativos en los que se implante. Las autoridades nacionales responsables, en línea con esta Carta, deben ayudar a anticipar y minimizar los potenciales efectos no deseados y riesgos derivados de su uso en el conjunto del Sector Público, así como en otros actores y sectores de la sociedad.

Capítulo 3. Principios generales de la inteligencia artificial en la administración pública

El desarrollo de la Inteligencia Artificial en la Administración Pública se debe sustentar en el respeto de las singularidades de cada país, en términos políticos, administrativos, sociales, culturales, legales y en los procesos de implantación. Los países iberoamericanos pueden actuar concertadamente en esta materia para lograr el reconocimiento mutuo y el respeto de la soberanía nacional, considerando todas las singularidades políticas, lingüísticas, legales, sociales, económicas, étnicas y de otro tipo, con el objeto de mejorar las oportunidades derivadas de su extensión en la Región.

A partir de ese reconocimiento, la presente Carta asume la necesidad de promover una serie de principios orientadores en el desarrollo de la Inteligencia Artificial en la Administración Pública, que puedan ser compartidos por todos los países de la región. Los anteriores están sustentados en los **derechos humanos** como fundamento para una Inteligencia Artificial centrada en las personas, confiable, robusta y orientada a la innovación, incluyendo el respeto de la dignidad humana, la libertad individual, la igualdad y no discriminación, el respeto a la democracia y el estado de derecho, la libertad de pensamiento, conciencia y opinión, el derecho a la educación, así como a tener buenos gobiernos y administraciones públicas.

Los principios que se desarrollan a continuación también se han de sostener en una robusta **dimensión ética** de la Inteligencia Artificial en la Administración Pública, que se establece como un **principio general**. Esto supone un reconocimiento explícito de la necesidad de marcos de evaluación de la vertiente ética de las diferentes dimensiones en las que se fundamenta esta Carta, de forma que se puedan explicitar sus implicaciones en los derechos humanos y libertades fundamentales. Para ello, se han de establecer instrumentos de regulación para llevar a cabo evaluaciones de impacto ético de la Inteligencia Artificial en la Administración Pública, de cara a que se anticipen riesgos, se eviten consecuencias no deseadas y se garantice una adecuada adopción y puesta en práctica.

Los **principios orientadores** de la Inteligencia Artificial en la Administración Pública son los siguientes:

a) **Principio de autonomía humana.** Los algoritmos y la Inteligencia Artificial se deberán adoptar en el Sector Público garantizando que las personas usuarias puedan mantener en todo momento el control sobre los datos que sean utilizados, el contexto

en el que tales datos sean usados y la capacidad para modificar tanto el uso como el contexto. Al mismo tiempo, los sistemas de Inteligencia Artificial deben diseñarse y desarrollarse para incrementar, mejorar y potenciar las capacidades de los seres humanos, reforzando con ello su independencia respecto de terceros, incluyendo máquinas, y dejando el mayor margen posible de oportunidades para la elección humana.

b) **Principio de transparencia, trazabilidad y explicabilidad.** El despliegue de los algoritmos y la Inteligencia Artificial desde y en la Administración Pública se ha de fundamentar en la difusión de información y datos significativos, contextualizados y consistentes. En todo caso, se promoverá que las personas puedan comprender los sistemas de Inteligencia Artificial, se garantizará que quienes interactúen con ellos sean conscientes de dicha relación, se facilitará que conozcan los resultados de su uso (incluyendo los algoritmos que puedan servir de fundamento para la acción, predicción, recomendación o decisión) y se permitirá apelar sus potenciales efectos, a partir de la disponibilidad de información accesible, fácil de entender y trazable en todo momento del ciclo de vida de los sistemas de Inteligencia Artificial.

c) **Principio de rendición de cuentas, responsabilidad y auditabilidad.** Los actores involucrados en el diseño y uso de los algoritmos y sistemas de Inteligencia Artificial en la Administración Pública deben rendir cuentas por su adecuado funcionamiento, el cumplimiento de los derechos humanos y la garantía del resto de principios presentes en esta Carta. Todo lo anterior estará garantizado por herramientas y metodologías de auditoría algorítmica, permitiendo realizar evaluaciones periódicas de los sistemas de Inteligencia Artificial a través de los que operan los algoritmos. Los estados miembros crearán, en su caso, organismos supervisores que garanticen la calidad del diseño e impacto de los algoritmos, con una orientación preferente a la evaluación y auditoría de su funcionamiento en el Sector Público, pero también en el ámbito privado, cuando así lo estimen oportuno.

d) **Principio de seguridad y robustez técnica.** Los sistemas de Inteligencia Artificial deben ser seguros y estar protegidos, no pueden ser vulnerables o manipulables por terceros no autorizados, ni deben comprometer los datos sobre los que están entrenados. Cualquier daño no previsto debe ser evitado a través de las medidas de prevención necesarias a lo largo del ciclo de vida de los sistemas de Inteligencia Artificial. Todo lo anterior se garantizará a través de las normas y marcos de seguridad que protejan

el acceso, compartición y uso de los datos conforme a las normas vigentes en cada país. Al mismo tiempo, dado que la robustez implica una continua adaptación a nuevos escenarios y modificaciones en los datos, las administraciones públicas que pretendan desarrollar procesos de aprendizaje continuado deberán ser conscientes de la existencia de escenarios no predecibles, y adoptar todas las medidas para anticipar los riesgos derivados.

e) **Principio de fiabilidad, precisión y reproductibilidad.** Se garantizará la fiabilidad técnica de los sistemas de Inteligencia Artificial mediante medidas apropiadas de validación de los algoritmos, que faciliten la consolidación de su funcionamiento, desde su diseño a la evaluación de sus impactos. La fiabilidad presupone un funcionamiento adecuado de un conjunto de datos en contextos diferentes, lo que se completa con la repetibilidad de los comportamientos de los sistemas de Inteligencia Artificial, garantizando los mismos resultados cuando se repiten las mismas condiciones. En los casos en que la fiabilidad de las predicciones, recomendaciones o decisiones se encuentre en compromiso, los sistemas algorítmicos deberían incluir instrumentos de precisión basados en probabilidades de concurrencia de potenciales errores derivados del análisis de los datos, de manera que se eliminen o mitiguen situaciones donde el daño humano sea potencialmente más elevado.

f) **Principio de confianza, proporcionalidad y prevención del daño.** Los algoritmos y la Inteligencia Artificial se deberán incorporar en la Administración Pública atendiendo a la necesidad de promover confianza en la ciudadanía, así como en el conjunto de actores que interactúan con las instituciones públicas en diferentes contextos. A partir de ese reconocimiento, se debe entender que los sistemas de Inteligencia Artificial han de orientarse a propósitos legítimos y ser proporcionados respecto al contexto de uso en cada caso. En todos los supuestos en que se puedan producir daños personales, a los derechos humanos o al medio ambiente y ecosistemas naturales, se han de establecer mecanismos de previsión de tales efectos, así como los medios para reparar o indemnizar ante las consecuencias no deseadas.

g) **Principio de privacidad y protección de los datos personales.** La necesidad de garantía de la privacidad de los datos personales es inherente a la utilización de los sistemas de Inteligencia Artificial, que se nutren del manejo masivo y dinámico de datos, sean estos contextualizados o no contextualizados. Lo anterior implica que las administraciones públicas y el resto de actores deben respetar las normas de protección de datos

personales vigentes en cada país, si bien con atención especial a riesgos derivados de sistemas cada vez más sofisticados, orientados al aprendizaje autónomo, así como a la creciente disponibilidad de datos personales generados de interacciones en contextos sociales no controlados. En todos los casos, se deberá garantizar que los sistemas algorítmicos no vulneran la privacidad, ni conculcan la protección debida de los datos personales. Lo anterior debe tener en cuenta el establecimiento de protocolos de acceso y uso de datos personales, identificando con claridad en qué circunstancias, quién, cómo y para qué se accede a los datos.

h) **Principio de calidad e integridad de los datos.** Las fuentes que fundamentan los sistemas algorítmicos en la Administración Pública pueden proceder de una enorme diversidad de datos personales, contextuales, etc. La calidad e integridad de los datos del Sector Público es crítica para lograr que el funcionamiento de los sistemas de Inteligencia Artificial sea adecuado y cumpla sus objetivos. Por ello, las administraciones públicas establecerán mecanismos para que los procesos de recolección, selección, entrenamiento y uso de los datos cumpla con unos requisitos normalizados de calidad, evitando la utilización de datos sesgados, incorrectos o no representativos, de manera que se mitigue la posibilidad de predicciones, recomendaciones o decisiones discriminatorias, sesgadas o incorrectas. El personal del Sector Público que se encargue de la selección y entrenamiento de los datos deberá desarrollar buenas prácticas en su uso, incluyendo la trazabilidad de las fuentes, el aseguramiento de su calidad, la limitación de los posibles sesgos, el uso de diferentes conjuntos de datos para el entrenamiento, testeo y validación o la revisión y actualización periódica de los datos.

i) **Principio de equidad, inclusividad y no-discriminación.** La utilización de sistemas de Inteligencia Artificial desde y en la Administración Pública debe promover en todo momento la equidad, garantizando una distribución igualitaria de riesgos y beneficios de su despliegue en todos los ámbitos, así como contribuyendo a reducir las brechas existentes en las sociedades. Al mismo tiempo, se deberá garantizar la posibilidad de participación de todas las personas en el ciclo de vida de los sistemas de Inteligencia Artificial. Para ello, las administraciones públicas promoverán en su ámbito de influencia la aplicación del diseño universal de los sistemas algorítmicos, facilitando la inclusividad y accesibilidad de cualquier persona a estas tecnologías, independientemente de las características individuales, con especial atención a las discapacidades o vulnerabilidades derivadas de la situación económica, género, edad, etnia, cultura, etc. Adicionalmente, los poderes públicos deberán garantizar la voluntad de

oponerse a las decisiones adoptadas por sistemas algorítmicos, así como la posibilidad de recibir compensación por daños causados por predicciones, recomendaciones o decisiones indebidas.

j) **Principio de centralidad de las personas, valor público y responsabilidad social.** La Inteligencia Artificial en la Administración Pública debe poner a las personas en el centro, garantizando los derechos humanos y desarrollando valor público a través de todas las actuaciones derivadas de su despliegue en diferentes ámbitos de la vida. El desarrollo de sistemas algorítmicos tendrá un impacto directo y profundo en ámbitos clave como la educación, la salud, el trabajo, la política democrática o las relaciones sociales, de manera que las personas se han situar como el eje central de su diseño, uso e impactos, promoviendo todo el valor público posible dentro de cada comunidad política (local, regional, nacional o internacional), así como la máxima responsabilidad social en los intercambios económicos entre empresas, sus empleados y consumidores. Consecuentemente, los poderes públicos garantizarán que no se incluyan sesgos o se produzcan usos inadecuados de estas tecnologías, y estudiarán todas las medidas necesarias que promuevan el uso responsable y centrado en las personas por parte de las mismas administraciones públicas, así como por todos los actores concernidos dentro del sector privado, tercer sector y sociedad civil.

k) **Principio de sostenibilidad y protección ambiental.** Se debe promover un uso de tecnologías ambientalmente sostenibles y energéticamente no contaminantes (por ejemplo, algoritmos verdes), que se fundamenten en la aplicación de materiales y dispositivos reutilizables, así como fuentes de energía renovables. Dentro del sector público, lo anterior debería estar alineado con la promoción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), de manera que el diseño, uso y desarrollo de la Inteligencia Artificial en y desde la Administración Pública tenga como objetivo el bien común de las sociedades, el respecto de todas las formas de vida del planeta, el beneficio de todos los seres humanos, así como de las generaciones futuras.

Capítulo 4. Dimensiones clave para la adopción de la Inteligencia Artificial en la Administración Pública

A partir del reconocimiento de la existencia de diferentes aproximaciones y modelos para desarrollar la Inteligencia Artificial en la Adminis-

tración Pública dentro del contexto iberoamericano, a la vez que se considera la realidad comparada, esta Carta ofrece una hoja de ruta que pretende definir las principales acciones a definir bajo los principios contenidos en ella, además de sintetizar, ordenar y facilitar su posterior puesta en marcha en el Sector Público. Así, afirmando esa diversidad de cada Estado y las singularidades de cada modelo administrativo dentro de la Región, las siguientes dimensiones deben considerarse conjuntamente para impulsar la Inteligencia Artificial en la Administración Pública.

4.1. Inteligencia Artificial y Administración Pública en las estrategias nacionales

La evidencia internacional muestra que diferentes países han desarrollado **estrategias nacionales de Inteligencia Artificial desde y en la Administración Pública** y están desarrollando normativa orientada a promover y normalizar el desarrollo de la Inteligencia Artificial, también dentro del Sector Público. Esta Carta promueve que los países establezcan sus propias estrategias de Inteligencia Artificial con el propósito de formar un marco institucional y regulatorio adecuado que promueva su extensión al conjunto de la sociedad, al mismo tiempo que se inserta en las administraciones públicas de todos los niveles. También se pretende que cada país adapte su normativa básica para atender la realidad de los sistemas algorítmicos, siempre a partir de la propia idiosincrasia política y administrativa, pero al mismo tiempo, con el propósito de influir decididamente en las acciones del conjunto de actores involucrados (empresas tecnológicas y de otros sectores económicos, organizaciones de la sociedad civil, academia, etc.), generando un ecosistema innovador para tecnologías e infraestructuras, a la vez que basado en la confianza y los derechos humanos de todas las personas.

Las **estrategias nacionales de Inteligencia Artificial desde la Administración Pública** deberían centrarse en promover varios **aspectos clave con visión de país**. Aquí se han de establecer unos lineamientos generales sobre el alcance económico, social, político, cultural, administrativo, etc. de la Inteligencia Artificial, incluyendo, al menos, los siguientes:

- a) los **valores democráticos** que están en juego como consecuencia de la generalización de los sistemas algorítmicos y las implicaciones que tendrán para las instituciones democráticas en el futuro;

- b) las **opciones éticas y modelo de gobernanza de datos** que se persigue con la estrategia;
- c) el **impacto** esperado de la gobernanza mediada por algoritmos en diferentes **sectores sociales**, el ecosistema natural del país o los derechos humanos;
- d) los **sectores económicos** que se desea promover a través del despliegue de la Inteligencia Artificial, con especial atención a los servicios universales de interés general (energía, telecomunicaciones, agua, infraestructuras de transporte y movilidad, servicios financieros básicos, etc.);
- e) la manera en que la **academia** y el sistema científico del país pueden promover nuevas investigaciones e innovaciones sobre determinados temas clave relacionados con la Inteligencia Artificial y su evolución de futuro;
- f) la identificación de las **nuevas competencias y conocimientos** para desarrollar en entornos profesionales y centros educativos que permitan disponer de una fuerza laboral capacitada y con los conocimientos necesarios;
- g) los **grupos de la sociedad más afectados** sobre los que se desea actuar de una manera prioritaria de cara a garantizar la superación de brechas y desigualdades, aprovechando el despliegue de estas tecnologías.

Todo lo anterior deberá contribuir a asentar una estrategia de Inteligencia Artificial para el conjunto de los sectores nacionales, con el fin de afianzar la **autonomía algorítmica frente a terceros**, al mismo tiempo que se promueve la cooperación y el diálogo multilateral e intergubernamental en los foros internacionales habilitados sobre la materia.

A partir de esa visión general, la **estrategia nacional de Inteligencia Artificial en la Administración Pública** debe guiar su despliegue en el conjunto de las dimensiones que conforman el Sector Público. Dentro del ámbito de las administraciones públicas, el impulso de sistemas algorítmicos a través de una estrategia nacional habrá de consignar una serie de cuestiones clave, tales como:

- a) la implantación de las **tecnologías e infraestructuras** necesarias para desarrollar todas las oportunidades que ofrecen los sistemas de Inteligencia Artificial en la Administración Pública, así como su protección a través de la ciberseguridad;

- b) la integración de las **inteligencias institucional, colectiva y artificial** en las administraciones públicas para crear valor público mejorando decisiones, predicciones y actuaciones;
- c) el desarrollo de **capacidades institucionales analíticas** para la dirección y gestión de datos, información y conocimiento dentro de las organizaciones públicas;
- d) el **liderazgo público** y la **gestión de personal** dentro de nuevos entornos digitales basados en una creciente digitalización y gobernanza mediada por datos, algoritmos y tecnologías disruptivas;
- e) la disponibilidad de **personal público capacitado** y con las **habilidades** para la dirección y gestión de proyectos tecnológicos avanzados dentro de todos los ámbitos de acción pública;
- f) el **entrenamiento apropiado de dispositivos inteligentes** (robots, drones, etc.), que eventualmente pueda interactuar de alguna manera con seres humanos en el proceso de prestación de servicios públicos;
- g) la preparación de la **relación digital con la ciudadanía** a través de nuevos canales, realidades aumentadas o neuro-tecnologías, así como la automatización de diferentes actividades antes realizadas por personal público;
- h) la **gestión de la identidad** de los seres humanos dentro de entornos cada vez más digitalizados e híbridos (transhumanismo) y con niveles de seguridad que garanticen los derechos humanos y la protección de datos personales;
- i) la atención a los nuevos **desafíos éticos y de impacto social** derivados de la utilización de estas tecnologías dentro del sector público, incluyendo la necesidad de un modelo de supervisión, auditoría y evaluación de algoritmos públicos.

Consiguientemente, las **administraciones públicas** de cada país deberán involucrarse decididamente para convertirse en **referentes** de la adopción y uso de los sistemas de Inteligencia Artificial dentro de su realidad nacional. Las estrategias deben acompañar ese liderazgo con la atención a los **recursos económicos** necesarios para la puesta en práctica de los proyectos e iniciativas, junto a la **estructura organizativa y humana** que sea necesaria. Además, se elaborará como un esquema regulatorio adaptable a las nuevas realidades que vayan configurándose en el futuro de los nuevos sistemas de Inteligencia Artificial.

Las estrategias nacionales deben acompañarse con una **regulación de la Inteligencia Artificial desde y en la Administración Pública**, incluyendo códigos de conducta/integridad y mapas de impacto ético, que se fundamente en los principios de esta Carta, estableciendo derechos y obligaciones para el conjunto de la sociedad, a la vez que sirviendo de guía para que las administraciones públicas conozcan sus obligaciones y puedan actuar en beneficio del bien común. Para ello, todo el marco regulatorio a desarrollar se debe poner al servicio de los valores colectivos de cada sociedad, facilitando un enfoque centrado en las personas, a la vez que se ponen las bases para mejorar su desarrollo económico.

Al menos, las **legislaciones nacionales** deberían desarrollar instrumentos específicos que logren que los sistemas algorítmicos sean seguros, transparentes, trazables, no discriminatorios y sostenibles ambientalmente. También se debería adaptar la normativa de protección de los datos personales, así como del uso y reutilización de los datos públicos en general. Adicionalmente, se debe garantizar que los sistemas de Inteligencia Artificial sean supervisados por humanos, en lugar de ser completamente autónomos, minimizando los potenciales daños y eliminando situaciones de riesgo extremo. Junto a ello se deben establecer mecanismos robustos de ciberseguridad para mantener la integridad de los datos y la inviolabilidad de las infraestructuras tecnológicas. Finalmente, habría que garantizar que los algoritmos públicos sean transparentes, promoviendo infraestructuras tecnológicas basadas en arquitecturas abiertas.

4.2. Inteligencia Artificial en las políticas y servicios públicos

La adopción y uso de la Inteligencia Artificial en la Administración Pública lleva implícita la **transformación de las políticas públicas que diseñan los estados y los servicios públicos que prestan a la ciudadanía**. Esta Carta reconoce que los sistemas de Inteligencia Artificial son instrumentos poderosos para cambiar la relación con terceros (empresas, sociedad civil y ciudadanía) en la creación y prestación de una nueva generación de políticas y servicios públicos abiertos, coproducidos, de alta calidad y orientados a las personas. Para ello, es necesario que los gobiernos y administraciones públicas reconozcan las metas y objetivos a lograr en sus iniciativas, incluyendo eficiencia, ahorro de costes, efectividad, calidad de servicio, innovación, transparencia, participación ciudadana en la toma de decisiones y colaboración en la coproducción, así como niveles más

altos de legitimidad, confianza y equidad. La presencia de los sistemas de Inteligencia Artificial en las políticas y servicios públicos tendrá, en todo caso, la intención de generar el mayor valor público para la sociedad que sea posible en cada caso.

Este Carta reconoce las **nuevas capacidades** que representan los sistemas de Inteligencia Artificial en la **gestión de políticas y servicios públicos**, a partir de la evidencia existente en el marco internacional. Varias características instrumentales de los sistemas algorítmicos son los que concretan su capacidad transformativa ligada a la disponibilidad y tratamiento de datos masivos, entre las cuales destacan la detección, la comunicación, el procesamiento y la actuación. En consecuencia, la Inteligencia Artificial en el sector público podrá redefinir la gestión de las políticas y los servicios públicos, al menos, de las siguientes formas:

- a) **Automatizando procesos administrativos y de decisión.** Esto llevará a la coordinación de máquina a máquina, reduciendo los costes de transacción y aquellos derivados de la actuación humana en la dirección y entrega de servicios públicos.
- b) **Aumentando las capacidades predictivas.** Lo anterior supone que las tecnologías basadas en algoritmos permiten que las políticas y servicios públicos puedan desarrollarse bajo demanda, acen-
tuando su personalización, particularidades y segmentación, tanto en la formulación de políticas, como en la prestación de servicios públicos.
- c) **Transformando las oportunidades de planificación y evaluación de las acciones públicas.** El uso de analíticas y valoraciones en tiempo real y la disponibilidad de retroalimentación instantánea de las personas usuarias de los servicios públicos incide en la velocidad y las oportunidades para las actividades de organización y evaluación, con un potencial impacto en la mejora de la calidad.
- d) **Desarrollando nuevas estructuras de gobernanza.** Se invita a usar los sistemas de Inteligencia Artificial en las políticas y servicios públicos para crear redes de gobierno distribuidas, seguras y transparentes para todos los actores, limitando la presencia de estructuras jerárquicas, menos seguras y más opacas.
- e) **Reorganizando los procesos de creación y captura de valor.** Los nuevos sistemas algorítmicos cuentan con una incidencia directa en cómo las organizaciones públicas pueden crear y capturar valor público a través de los servicios que prestan, así como

coordinar y controlar sus tareas y actividades. Por tanto, las lógicas sobre quiénes, cómo y para qué se crea valor pueden verse modificadas de forma sustantiva.

- f) **Innovando en los modelos de servicio público.** Las posibilidades que ofrecen los sistemas algorítmicos se enfocan a lograr transformaciones disruptivas en la manera tradicional de entender de forma segmentada las áreas de actividad en el sector público. Además de las capacidades de automatización y predictivas, estas tecnologías facilitan la ruptura de silos temáticos y/o departamentales para lograr una mayor integralidad y visión holística de las acciones públicas.
- g) **Transformando el ciclo de las políticas públicas.** El ciclo tradicional (lineal o circular) de las políticas públicas, desde la identificación y formulación de problemas, pasando por el diseño, implementación, hasta su evaluación, se transforma desde esta perspectiva algorítmica. Particularmente, se produce una superposición de las fases en una lógica en espiral y discontinua, más que lineal y continuada, donde las etapas se acortan y entrecruzan temporal y materialmente, ampliando el espacio para una gestión basada en metodologías innovadoras y ágiles.

A partir del reconocimiento de estas oportunidades de evolución en las políticas y servicios públicos que prestan los estados, esta Carta reconoce que cada país debe **priorizar las áreas de acción pública** (educación, salud, migraciones, movilidad, tributos, aduanas, defensa, cultura, justicia, comercio, seguridad, emergencias, contratación pública, transparencia, integridad y buen gobierno, etc.) que desea potenciar dentro de su propio territorio. Lo anterior se debe definir en base a las oportunidades y beneficios esperados, así como la capacidad de cumplimiento de los principios anteriormente señalados. También se deberá considerar que esas áreas se encuentran en diferentes momentos de madurez desde la perspectiva tecnológica, científica, económica, jurídica y de regulación, de infraestructuras, así como de aceptación social, cultural y política, entre otras cuestiones a considerar. Por tanto, se invita a cada país a explicitar sus prioridades de manera que se pueda identificar a todos los actores involucrados y se favorezca la colaboración de la ciudadanía en la mayor cantidad posible de acciones, así como mejorando la propia rendición de cuentas ante la sociedad.

4.3. Inteligencia Artificial en la Administración Pública para las personas

La **Inteligencia Artificial** requiere la **interacción con personas**, tanto dentro como fuera de la Administración Pública, para provocar cualquier cambio, transformación o modificación a nivel social, económico, etc., así como colectivo o individual. Esta Carta, además de destacar la centralidad de la ciudadanía en todas las acciones de las administraciones públicas en relación con los sistemas de Inteligencia Artificial (evitando sesgos, discriminaciones, etc.), asume que es necesario poner el acento en determinados ámbitos clave de esa relación, si es que se desean aprovechar todas sus oportunidades, minimizando también los riesgos potenciales, desde una posición tecnológicamente no determinista, pero sí determinada a lograr el bien común.

Las organizaciones públicas están promoviendo **nuevos medios de acceso y contacto con la ciudadanía** a través de sistemas de Inteligencia Artificial, tales como los *chatbots* o asistentes virtuales, entre otros. La generalización de estos dispositivos o de robots de contacto directo con las personas, demuestra la voluntad de interactuar de una forma sencilla y directa con la ciudadanía, por ejemplo, a través de la utilización de sistemas de reconocimiento de voz y aprendizaje automático, que permiten a las administraciones públicas automatizar buena parte de la labor de contacto, así como descargar al personal humano en momentos de alto volumen de actividad. Lo anterior debe orientarse a que cualquier persona disponga de asistencia directa en el momento de realizar cualquier interacción o trámite administrativo en línea con las administraciones públicas, evitando las limitaciones de estos sistemas automatizados, sobre todo, en grupos no alfabetizados digitalmente. Al mismo tiempo, se deberá planificar convenientemente el uso de robots para tareas altamente sensibles, como los cuidados personales, la seguridad pública, la defensa o cualquier ámbito de servicio de esta misma naturaleza que pueda desarrollarse en el futuro.

Los gobiernos y administraciones públicas garantizarán que los grupos interesados y las personas usuarias se encuentren representadas y puedan **participar y colaborar** en todos los momentos del ciclo de vida de los **sistemas de Inteligencia Artificial en la Administración Pública**, desde el diseño a la evaluación de los sistemas algorítmicos. Para ello, se habilitarán los instrumentos y métodos necesarios (por ejemplo, encuestas, grupos focales, metodologías ágiles, pensamiento de diseño, etc.) para que la ciudadanía participe en la co-creación de políticas y colabore

en la co-producción de servicios públicos, en concordancia con la Carta Iberoamericana respectiva. También, la **escucha activa y colaboración ciudadana con sistemas de Inteligencia Artificial** en el ámbito público se ha explorado mediante medios digitales, tales como las redes sociales, plataformas de retos públicos, espacios para e-peticiones, foros telemáticos de presupuestos participativos y normativa colaborativa, etc. En todos estos casos, es necesario lograr una adecuada diversidad de la comunidad para que la inteligencia colectiva tenga realmente una representación adecuada y el impacto deseado en términos de inclusión.

Esta Carta reconoce que una de las dimensiones clave del futuro de los **sistemas de Inteligencia Artificial en la Administración Pública** dentro de entornos democráticos es la capacidad de **generación de confianza entre la ciudadanía** sobre el funcionamiento de sus instituciones públicas. Así, la utilización de sistemas algorítmicos dentro del sector público procurará siempre suscitar confianza ciudadana y, para ello, se deberá lograr que las decisiones de las administraciones públicas basadas en algoritmos (por ejemplo, la elegibilidad para recibir ayudas gubernamentales, la recepción de diagnósticos médicos, la disponibilidad de sentencias judiciales, la definición de zonas de patrullaje policial o el estudio de patrones de fraude fiscal para empresas) y sus consecuencias positivas (o adversas) sean explicadas de una manera sencilla y comprensible para cualquier persona, además de ser siempre recurribles. Así, las administraciones públicas deberán garantizar la transparencia, rendición de cuentas, eliminación de sesgos e integridad de los sistemas de Inteligencia Artificial utilizados en todos los casos. Con ello, esta Carta se compromete a fomentar el principio de centralidad de las personas en todas sus relaciones algorítmicas con las administraciones públicas.

Capítulo 5. Gobernanza de la Inteligencia Artificial en la Administración Pública y recomendaciones finales para la implantación de la Carta

Esta Carta pretende convertirse en un instrumento para que los gobiernos de los países de la Región puedan, junto con otros aspectos ya mencionados, implementar acciones y estrategias relacionadas con la Inteligencia Artificial en sus administraciones públicas. Para ello, se proponen una serie de medidas directamente aplicables en torno a lo que denominamos **marco de gobernanza de los sistemas de Inteligencia Artificial en la**

Administración Pública. Este marco comprende algunos de los principales ámbitos que deben considerar los gobiernos de la Región a la hora de implementar sistemas algorítmicos en sus administraciones públicas.

5.1. Marco de gestión de datos para la Inteligencia Artificial

Las administraciones públicas deberán promover un modelo de gestión de datos como eje central del desarrollo de los sistemas algorítmicos. La calidad de los datos utilizados es esencial para evitar que no sean representativos, incluyan lagunas de integridad o contengan errores y sesgos, que puedan trasladarse a los sistemas de Inteligencia Artificial a través de los procesos de entrenamiento de los algoritmos o en cualquier otro momento de su ciclo de vida. Por tanto, las administraciones públicas establecerán unidades responsables de la dirección y calidad de los datos (Dirección del Dato, Oficina del Dato...), garantizando su buena gestión en el conjunto del Sector Público, así como también en los intercambios con otros sectores. Entre otras cuestiones, estas unidades podrían encargarse de establecer guías y ofrecer instrumentos para garantizar la trazabilidad de los datos, su registro y conservación, así como la precisión, integridad, veracidad, actualización, relevancia, usabilidad y tipos de intervención humana en las bases de datos. También podrían promover los mecanismos de validación de los datos utilizados en el entrenamiento de los algoritmos, así como los certificados y sellos de calidad que sirvan para su garantía ante terceros.

5.2. Infraestructuras tecnológicas y de ciberseguridad habilitadoras

La aplicación de la Inteligencia Artificial en la Administración Pública requiere de solidez técnica y unas **infraestructuras tecnológicas abiertas** que hagan realidad las oportunidades disponibles, pero también anticipando riesgos y dotando de la máxima seguridad posible a las entidades públicas. Sobre la base de que los algoritmos públicos sean transparentes, abiertos y tengan en cuenta el principio de prevención del daño, esta Carta promueve que las administraciones públicas de los países de la Región desarrollen infraestructuras para la Inteligencia Artificial basadas en arquitecturas abiertas, que en todo caso permitan al personal público de dirección y gestión el control sobre su desarrollo, así como la neutralidad respecto a proveedores presentes y futuros. Asimismo, los sistemas algorítmicos deberán incorporar los principios y aspectos normativos desde su origen,

consolidando un diseño que evite errores y daños, a la vez que es robusto frente ataques.

Particularmente, se establecerán las medidas de **ciberseguridad** oportunas para evitar los errores de los **sistemas algorítmicos**, así como las vulnerabilidades que puedan facilitar por cualquier medio la explotación por actores no autorizados, tanto en lo que respecta a los datos, los modelos algorítmicos, así como el *software* o *hardware* que constituye la infraestructura habilitante de estos sistemas. Se tendrá especial atención a casos como las neuro-tecnologías y los dispositivos que afecten a aspectos cognitivos, donde el daño humano es potencialmente más alto y directo. Por ello, es necesario definir procesos orientados a clarificar y clasificar los potenciales riesgos existentes en diferentes ámbitos de aplicación de los sistemas de Inteligencia Artificial, así como las medidas de ciberseguridad requeridas en cada caso, de forma que sea un elemento nuclear en el desarrollo futuro de las administraciones públicas de la Región.

5.3. Asignaciones de riesgos de los algoritmos

Dentro del marco regulatorio general de cada país, esta Carta promueve aplicar mecanismos de calificación de riesgos de los sistemas de Inteligencia Artificial. A partir de la definición de diferentes niveles de riesgos potenciales para las personas, se han de considerar diferentes aspectos para la calificación de tales riesgos, como el nivel de reversibilidad de las decisiones, la disponibilidad de mecanismos alternativos para la adopción de la recomendación, decisión o acción, su coste o ponderación, así como su complejidad, eficiencia y factibilidad técnica, administrativa o social. A modo orientativo, se podrán considerar, al menos, tres niveles de riesgo de los sistemas algorítmicos:

- a) **Nivel de riesgo bajo** (aceptable). El riesgo limitado implica la exigencia de unos requisitos básicos de accesibilidad, transparencia y explicación de los sistemas algorítmicos, de manera que las personas conozcan el hecho de que están interactuando con ellos y puedan tomar la decisión informada de seguir haciéndolo o no en base a sus propios criterios individuales. Aquí se incluyen sistemas de recomendación de plataformas de contenidos o sistemas que elaboran audios o vídeos que pueden resultar en contenidos falsos y que, por tanto, deberán ser advertidos a las personas usuarias.

- b) **Nivel de riesgo alto** (aceptable/no aceptable). El riesgo alto se refiere a los sistemas de Inteligencia Artificial que pueden tener un impacto directo y negativo en los derechos fundamentales, la seguridad o la privacidad de las personas. Dentro de esta categoría se incorporan diferentes tipos como los relacionados con identificación biométrica y categorización de personas; gestión y explotación de infraestructuras críticas; salud y atención sanitaria; educación y capacitación profesional; organización del trabajo y empleo; servicios y prestaciones públicas; servicios privados esenciales y colaboración público-privada; migraciones y control de fronteras; acceso a la justicia, entre otros. Estos sistemas de alto riesgo, además de su calificación y registro como tales, deberían ser evaluados antes de su puesta en producción y a lo largo de su ciclo de vida, especialmente, en aquellos casos en los que su evolución esté unida al aprendizaje autónomo y dificulte el control humano.
- c) **Nivel de riesgo extremo** (no aceptable). Dentro del nivel de riesgo extremo se encuentran los sistemas de información biométrica física o biométrica del comportamiento en tiempo real y altamente invasivos. Por ejemplo, destacan los sistemas de reconocimiento facial o sistemas orientados a la manipulación cognitiva del comportamiento, sobre todo, de personas concretas o grupos especialmente vulnerables (niños o mayores), o sistemas de calificación o puntuación social en base a determinados rasgos de personalidad, comportamientos individuales, características socio-demográficas o estatus económico. Esta Carta invita a que las legislaciones nacionales establezcan mecanismos que garanticen que, en todo caso, los derechos humanos de la ciudadanía no puedan ser vulnerados.

5.4. Registros públicos, auditorías y evaluación de algoritmos

Esta Carta propone la necesidad de promover un **registro público nacional de algoritmos** para el Sector Público, así como establecer una **autoridad nacional de supervisión, auditoría y evaluación de algoritmos**. Las personas usuarias en el sector privado, junto con la ciudadanía en su relación con la Administración Pública, dispondrán así de la posibilidad de conocer las motivaciones de las decisiones que se adopten por sistemas algorítmicos, de manera que los poderes públicos velarán por su calidad

(por ejemplo, a través de la creación de sellos o certificados de calidad algorítmica), así como por el control y evaluación de su funcionamiento a lo largo de su ciclo de vida, atendiendo también las evoluciones e innovaciones que se produzcan en el futuro. También se considerarán evaluaciones de impacto ético y de otro tipo, ya sean de tipo social, económico, ambiental, de género, etc. En su caso, se promoverá la cooperación nacional e internacional entre este tipo de organismos públicos para lograr una mejor coordinación de actuaciones y promover el intercambio de conocimientos y buenas prácticas, así como resultados de sus actuaciones.

5.5. Experimentación, ensayos y *sandboxes* con algoritmos

El despliegue de los **sistemas de Inteligencia Artificial** requiere que se realicen **ensayos y pruebas** previas a su puesta en funcionamiento. Esta Carta anima a que, dentro del marco de gobernanza de cada país, se desarrollen pruebas de ensayo y validación mediante experimentos de los sistemas algorítmicos, desde el momento más inicial posible, de forma que se pueda garantizar que se comporten según la previsión a lo largo de todo su ciclo de vida. Los procedimientos de experimentación y ensayo deberían incluir la mayor cantidad de elementos de los sistemas de Inteligencia Artificial, poniendo especial énfasis en las fuentes de datos, los modelos subyacentes, los entornos, así como los comportamientos de los sistemas de una manera completa, incluyendo en su caso a perfiles de personas lo más representativos posibles. De forma concreta, los *sandboxes* (areneros o espacios aislados) constituyen espacios de pruebas controlados por las autoridades que supervisan el proceso, de manera que se puede llevar a cabo el testeo de innovaciones, así como aprender sobre nuevas formas de abordar problemas públicos. Todo ello se realiza dentro de “espacios aislados” con una relajación de las normas aplicables o de los procedimientos administrativos convencionales, que podrán facilitar la anticipación de riesgos, sesgos, errores o, en su caso, contrastar de manera segura principios clave del funcionamiento de los sistemas que se desea poner en funcionamiento dentro de las administraciones públicas.

5.6. Interoperabilidad y sistemas algorítmicos en el sector público

Esta Carta asume que el despliegue de la Inteligencia Artificial es un esfuerzo colectivo que se nutre de la colaboración y cooperación entre di-

ferentes niveles de gobierno y administrativos, así como diferentes estados, que puede tener como guía la **interoperabilidad de gobierno digital**. Se asume que los sistemas algorítmicos se beneficiarán de la promoción de la interoperabilidad que, siguiendo la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico y las Bases para una Estrategia Iberoamericana de Interoperabilidad, se ha de entender como la habilidad de organizaciones y sistemas dispares y diversos para interactuar con objetivos consensuados y comunes y con la finalidad de obtener beneficios mutuos. De la misma manera que la interoperabilidad de gobierno electrónico incluye elementos técnicos, semánticos y organizativos, los sistemas algorítmicos deberán considerar la integración de esos diferentes aspectos. Además, esta Carta enfatiza la necesidad de poner especial atención en la dimensión semántica, a través de las lenguas oficiales más habladas (español y portugués), así como todas las demás lenguas de la Región, para que se conviertan en un activo propio que cuidar, consolidar y proyectar al mundo, a través de las acciones que sean necesarias y con la vocación de evitar los desequilibrios idiomáticos presentes y futuros en el desarrollo de la Inteligencia Artificial a nivel global.

5.7. Estructuras organizativas públicas para la Inteligencia Artificial

Además de algún caso mencionado, esta Carta asume que este marco de gobernanza requiere de organismos nacionales que se encarguen del impulso y promoción de las estrategias y acciones de Inteligencia Artificial en los estados miembros. En algunos casos, esta labor puede desarrollarse por agencias gubernamentales encargadas de la promoción del gobierno digital o la digitalización del sector público, centralizadas en algún ministerio concreto (tales como Presidencia, Tecnologías, Economía, Hacienda, etc.), que asumen las primeras actuaciones dentro del ámbito federal o nacional. Asimismo, esta Carta señala la necesidad de que esos organismos también cuenten con la perspectiva no tecnológica de las unidades directivas orientadas a la modernización y reforma de las estructuras y personal del Sector Público, como aliado estratégico indispensable para la definición e impulso de la Inteligencia Artificial desde y en la Administración Pública. Lo anterior es complementario con la necesidad de colaboración de organismos federales/nacionales con otros de carácter subnacional, sobre todo, en sistemas político-administrativos descentralizados. Se tendrán en cuenta las singularidades de cada territorio para potenciar dinámicas de colaboración intergubernamentales, siempre que ello sea posible, para acercar lo máxi-

mo posible al territorio local los beneficios y oportunidades de los sistemas de Inteligencia Artificial.

5.8. Dirección pública y capacidades gerenciales para la Inteligencia Artificial

El desarrollo de la Inteligencia Artificial en la Administración Pública requiere de **liderazgos públicos con capacidades gerenciales híbridas**, cada vez más enfocadas a la convivencia de personas y máquinas, así como orientadas a liderar la transformación del sector público en entornos cada vez más digitalizados, donde la generación de valor público se produce a través del manejo intensivo de datos, información y conocimiento. Dentro del ecosistema de innovación que promueve la Carta Iberoamericana de Innovación Pública, la Inteligencia Artificial cristaliza en nuevos modelos de gobernanza inteligente, o burocracia algorítmica, que el personal directivo público debe liderar mediante un papel centrado en anticipar las necesidades de la ciudadanía. Lo anterior es posible gracias a las nuevas capacidades perceptivas ligadas a los sistemas algorítmicos, sensores contextuales y dispositivos robóticos, que liberan las decisiones repetitivas y menos valiosas, para centrarse en nichos con mayor capacidad de creación de valor público. Todo ello requerirá potenciar nuevos conocimientos técnicos y habilidades sobre diseño de algoritmos, sistemas de Inteligencia Artificial y su potencial en diferentes áreas de políticas y servicios públicos.

5.9. Personal y empleo público 4.0 en el nuevo entorno algorítmico

Esta Carta asume el papel del **personal público** para adoptar y promover la **Inteligencia Artificial en la Administración Pública**, así como el impacto que tendrá en el **empleo público**. La mayoría del personal al servicio de las administraciones públicas seguirá desarrollando sus tareas, conviviendo con la Inteligencia Artificial, a la vez que aprendiendo a desarrollar nuevas habilidades. Estas nuevas competencias digitales deberán estar equilibradas con sólidos conocimientos humanísticos, sociales y éticos. Además, el empleo público se desarrollará progresivamente hacia sectores centrados en la gestión de datos e información que requerirán equipos multidisciplinares. Por tanto, será necesario preparar al personal público para una transición en la que, además de nuevas oportunidades laborales y perfiles profesionales, también se producirá una reducción progresiva de

determinadas tareas de bajo valor público antes realizadas por humanos. En todo caso, tales procesos deberán estar consensuados y alcanzar el mayor apoyo posible, de forma que la adopción y uso de la Inteligencia Artificial en la Administración Pública sea un proceso que ponga la capacitación y el desarrollo profesional del personal público como vector clave.

5.10. Habilitadores transversales

Junto con todos los aspectos anteriores, esta Carta reconoce la existencia de **habilitadores transversales**, que han de estar presentes, pudiéndose complementar en el futuro con otras necesidades, en el marco de gobernanza de la Inteligencia Artificial de la Administración Pública. Se requiere de recursos económicos para acometer inversiones con las que llevar adelante proyectos y generar infraestructuras necesarias. La actuación concertada entre diferentes administraciones públicas, incluso de diferentes países, así como organismos multilaterales, puede aliviar tensiones financieras derivadas de proyectos de cierto alcance. Por otro lado, las alianzas público-privadas pueden ser un medio para compartir riesgos, conocimientos y tecnologías con la industria, manteniendo siempre las capacidades estratégicas dentro del ámbito público. Aquí, las alianzas con empresas locales (promoviendo empresas govtech) y el ámbito científico e investigador del país (centros de computación cuántica entre diferentes instituciones universitarias) puede facilitar también que se integren mejor en las capacidades productivas del país. Finalmente, esta Carta asume la colaboración ciudadana como un ingrediente imprescindible para que los sistemas algorítmicos puedan integrarse en el Sector Público a lo largo de todo su ciclo de vida de una forma apropiada y siguiendo sus principios.

5.11. Consideraciones finales. Voluntad política y gestión del cambio hacia la Inteligencia Artificial desde y en la Administración Pública

A lo largo de esta Carta se han definido una serie de aspectos que se orientan a acometer con decisión las transformaciones de la Cuarta Revolución Industrial en el Sector Público. Considerando el alcance que se prevé como resultado del desarrollo de la Inteligencia Artificial y sus futuros avances, los países iberoamericanos deben mostrar la voluntad política necesaria para considerar esta cuestión como un eje transversal con posibles ramificaciones en el conjunto de la sociedad y en todos los sectores eco-

nómicos, al mismo tiempo que las administraciones públicas son también objeto de dichas transformaciones, además de un actor facilitador de los cambios. Por todo ello, cuestiones como las transformaciones políticas, culturales y éticas requeridas o la apropiación ciudadana de las nuevas tecnologías disruptivas son elementos centrales en la gestión del cambio que será necesario diseñar conjuntamente a lo largo de los próximos años.

ÍNDICE

Autoridades	7
Equipo Editorial	8
Presentación	9

Doctrina

No pongamos el carro delante del caballo. A proposito de las modernizaciones públicas <i>Homero M. Bibiloni</i>	13
--	----

La tecnología afianzando la transparencia del estado, y la exclusión. <i>Yanet Paula Novik</i>	31
---	----

Procedimiento administrativo y tecnología. Un encuentro alentador para el silencio positivo. Perspectivas y desafíos en tiempo de reformas. <i>Alejandro Spessot</i>	39
---	----

Novedades regulatorias sobre uso de ia en la administración <i>Ricardo A. Muñoz</i>	55
--	----

La dependencia tecnológica del Estado en el campo de la inteligencia artificial: un análisis a partir del caso de Catamarca <i>Raúl Santiago Martínez</i>	87
--	----

Instrumentos internacionales

Carta Iberoamericana de Inteligencia Artificial en la Administración Pública.....	117
---	-----

Se terminó de imprimir en
Editorial Advocatus, Obispo Trejo 181,
en el mes de agosto de 2026

