

## ***Las TICS en la Administración pública. La inteligencia artificial ante una perspectiva de derechos\****

Por Ricardo Muñoz

### **1. Nuestra propuesta**

Con motivo del exitoso “IV Congreso Interactivo Virtual Humanos Máquinas Derecho ¿amigos o enemigos?”, propusimos a la organización –a la que debe ir nuestro más sincero agradecimiento por la invitación en participar– discurrir, en términos generales, sobre el impacto que las nuevas tecnologías de la información y comunicación tienen respecto al ámbito de la Administración pública y el “subsistema” jurídico que la regula: el derecho administrativo, y más específicamente sobre el uso de la inteligencia artificial que poco a poco las estructuras organizacionales estatales están haciendo cada vez más uso.

En nuestro caso, la principal preocupación –y quizás allí pueda girar un aporte a la discusión– es lo referido a la utilización de motores, programas, robots, o como prefiera el lector recrear sistemas de inteligencia artificial, siempre condicionada a una regulación jurídica y su interpretación basada en un enfoque de derechos. Esto no es otra cosa que advertir –adelantando un poco nuestras conclusiones– que la incorporación de las TICs en la burocracia estatal debe implicar en todos los casos herramientas para la plena efectivización y realización de derechos fundamentales, y nunca una excusa para su violación o cercenamiento.

Bajo esta premisa, si bien referencia en términos generales a normativa de la República Argentina, los conceptos, afirmaciones y derivaciones son plenamente aplicables a Europa y América en donde las inquietudes son siempre las mismas.

### **2. Reciente normativa en materia de transformación, modernización y simplificación administrativa**

Hace un tiempo, el Estado nacional viene dictando senda normativa, principalmente de naturaleza administrativa, que en líneas generales buscan alcanzar metas de transformación, desburocratización, modernización, simplificación administrativa y reducción de cargas innecesarias al administrado, pero en particular, la introducción de las nuevas tecnologías de la información y comunicación al ámbito de la Administración pública, a través de los expedientes electrónicos, trámites a distancia, notificaciones electrónicas, entre otros tantos instrumentos.

El denominador común de todas estas herramientas, y como casi todo el derecho administrativo en la actualidad, son los conceptos de “gobernanza”, por un lado, y el “derecho a la buena administración”, por el otro; ciertamente ambos muy vinculados.

---

\* [Bibliografía recomendada.](#)

La primera traduce una noción que representa la interacción entre las administraciones públicas, el mercado y la sociedad civil, que se integran, reemplazado una forma de gobernar monopólica<sup>1</sup>.

Para Barnes, la gobernanza se ve anclada en una cooperación (público-privada, e interadministrativa) que se extiende tanto a la formulación de las políticas públicas como a su desarrollo y aplicación, teniendo en cuenta formas más efectivas de participación, la coordinación de múltiples niveles de gobierno, la salvaguarda de la diversidad y la descentralización, el debate público permanente, una mayor flexibilidad y supervisión de los procesos decisorios, la experimentación y generación de conocimiento<sup>2</sup>.

El derecho a la “buena administración” (también denominado “buen gobierno”), por su lado, encuentra recepción expresa en el art. 41 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, e incluso, establece el derecho de los ciudadanos a dirigirse al Defensor del Pueblo en los supuestos de “mala administración” (art. 43).

Al respecto, Rodríguez-Arana Muñoz ha dicho que la buena administración y el buen gobierno aspiran a colocar en el centro del sistema a la persona y sus derechos fundamentales. De manera que el buen gobierno no es un fin en sí mismo, sino una institución al servicio de los ciudadanos que debe acreditar su compromiso para que todos los ciudadanos puedan ejercer en mejores condiciones todos y cada uno de los derechos fundamentales<sup>3</sup>.

El llamado derecho al buen gobierno nace a partir de la necesidad de superar el paradigma de administración tradicional, racional, de cuño weberiano, con un apego desmesurado a la literalidad del principio de legalidad, e intenta reemplazar ese esquema por otro en el cual el ciudadano sea colocado en el centro del sistema, de donde se infiere que esta nueva manera exige darle satisfacción de forma eficaz a las necesidades de ciudadanos cuyo servicio tiene que actuar siempre<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Aguilar, Luís F., *El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza*, “Revista del CLAD Reforma y Democracia”, n° 39, Caracas, 2007.

<sup>2</sup> Barnes, Javier, *Reforma e innovación del procedimiento administrativo*, en “La transformación del procedimiento administrativo”, Sevilla, Derecho Global, 2009, p. 48.

<sup>3</sup> Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, *El buen gobierno y la buena administración de instituciones públicas*, Navarra, Aranzadi, 2006, p. 34. Por su lado, el “Código Iberoamericano de Bueno Gobierno” (CLAD, 2006) entiende por buen gobierno aquél que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de derecho, y a partir de ello, el Código articula tres tipos de reglas de conducta, basadas en la naturaleza democrática del gobierno, la ética gubernamental y a la gestión pública. Y siendo aún un poco más explícita, la “Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública” (CLAD, 2013), garantiza a los ciudadanos “el derecho fundamental a la buena administración” que consiste –dice la norma– en que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad, imparcialidad, siendo resueltos por un plazo razonable al servicio de la dignidad humana” (apartado 25).

<sup>4</sup> Moscariello, Agustín, *El principio de la buena administración*, ED, 28/2/13. Ver también Iva-nega, Miriam M., *La Administración pública del siglo XXI: entre la utopía y la realidad*, LL, 2011-B-676.

En este escenario, y en relación a lo que particularmente nos interesa, debemos tener presente el denominado Plan de Modernización del Estado aprobado por el decr. 434 del 1 de marzo de 2016, el que, según se afirma en sus considerandos, tuvo por objetivo “constituir una Administración pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios, a partir del diseño de organizaciones flexibles orientadas a la gestión por resultados. Esto supone promover una gestión ética y transparente, articulando la acción del sector público con el sector privado y las organizaciones no gubernamentales”<sup>5</sup>.

Para lograr los objetivos perseguidos en el decr. 434/16, se establecieron las bases de un programa de acciones y medidas para corregir disfunciones en el actuar de la Administración y aumentar la calidad de los servicios provistos por el Estado a través de la incorporación de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC), simplificando los procedimientos, propiciando reingenierías de procesos y ofreciendo a las personas la posibilidad de mejorar el acceso por medios electrónicos a información personalizada, coherente e integral.

En este contexto, posteriormente el Poder Ejecutivo nacional dictó los dectrs. 891 y 894 del año 2017 por los cuales, respectivamente, se aprueban la denominadas “Buenas prácticas en materia de simplificación” y se introducen importantes cambios en el Reglamento de Procedimientos Administrativos (decr. 1759/72 y sus modificaciones) del decr.-ley 19.549, autorizando las herramientas electrónicas al procedimiento administrativo, surgiendo de tal modo un nuevo texto ordenado.

### **3. El gobierno digital (y abierto). Ciudades digitales**

El denominado “gobierno digital” es uno de los aspectos más importantes a tener en cuenta a los fines de entender cuál es el contexto en el cual se ubica la Administración pública en la actualidad. Veamos.

En lo que respecta específicamente al tema, el decr. 891/17 antes citado en su art. 8° insta la interoperabilidad entre las administraciones públicas de todos los niveles, generando de esta manea un intercambio y colaboración mutua, a fin de

---

<sup>5</sup> Lo aquí analizado, remite a un conjunto de disposiciones más recientes, que las actuales autoridades han dictado en el marco del llamado “Plan de Modernización del Estado” trazado como objetivo de gobierno, a saber: a) el dec. 434/16 por el que éste último es aprobado; b) la propia ley de ministerios 22.520 (t.o. decr. 438/92; decr. 2/17; decr. 13/15); c) decr. 561/17 por el que se implementó el llamado “Sistema de Gestión Documental Electrónica” (GDE), considerado como la plataforma de lanzamiento del expediente electrónico, por medio de la racionalización y ordenamiento de los que hoy se llevan de otro modo; d) decr. 891/17 de “buenas prácticas en materia de simplificación aplicables para el funcionamiento del Sector Público Nacional (SPN)”; e) decr. 87/17 de “simplificación normativa mejora continua de procesos” que contempla lo relativo a la incorporación de nuevas tecnologías y herramientas informáticas, por el que se creó la Plataforma Digital para el Sector Público Nacional; f) la decisión administrativa 85/18 de la Jefatura de Gabinete de Ministros referida “Lineamientos de Buen Gobierno para Empresas de Mayoría Estatal”; g) el decr. 733/18, que ordena la tramitación digital completa, remota, simple automática e instantánea de toda actuación administrativa, poniendo fecha para tal objetivo.

implementar todas las herramientas tecnológicas existentes, para acercar la Administración a los ciudadanos<sup>6</sup>.

Han explicado Leiva y Téllez Valdés que una “segunda ola” en el gobierno electrónico, que transita después agendas digitales, firmas y documentos electrónicos, entre otros que permiten diversas gestiones, pasa ahora por el desarrollo de una plataforma integrada de servicios ciudadanos o de un sistema nacional de información ciudadana, en donde se debe hablar no solo de “conectividad” sino de “interoperatividad” o “interoperabilidad”<sup>7</sup>.

Sin perjuicio de lo dicho, tenemos para nosotros que la temática del denominado “gobierno digital” debe ser incluida en la problemática del gobierno abierto, concepto más amplio y abarcador que aquel. Es más, autores han señalado la preocupación por la equivalencia manifestada en los planes entre gobierno abierto y gobierno digital, mencionando que, en algunos casos, persiste la confusión generalizada de acotar la idea de gobierno abierto como una extensión o etapa superior en los esfuerzos por consolidar estrategias de gobierno digital o administración electrónica, o bien reducir su alcance a la puesta en marcha de políticas de datos abiertos<sup>8</sup>.

Así es que, en el llamado “gobierno abierto”, subyace la idea de abrir al público, en forma libre y gratuita, los datos, sumado a mecanismos de participación y a la incorporación de sectores no gubernamentales. Toma protagonismo el desarrollo tecnológico que contribuye a una nueva forma de relación y forma de gobernar. Como dice Ivanega: “se abren canales de comunicación, fundamentándose de esta forma la transparencia”<sup>9</sup>.

Y así es que, los tres principios del “gobierno abierto”, son: 1) transparencia, que se orienta a facilitar información en pro de la responsabilidad en el gobierno (*accountability*), en especial gracias a la enorme potencialidad de Internet y las TICs; 2) participación pública en el diseño y ejecución de las políticas públicas, sobre la base de una idea crucial: la de que el conocimiento no se concentra en exclusiva en las esferas gubernamentales, sino que también se halla, aunque disperso, en la propia sociedad; 3) colaboración, con arreglo a instrumentos, métodos y sistemas innovadores, en ese desarrollo de las tareas gubernamentales, en una doble perspectiva: tanto horizontal, en cuanto que todos los departamentos y agencias han de cooperar entre sí y con otras Administraciones del país; como vertical, en la medida en que la Administración federal ha de colaborar asimismo con los ciudadanos, empresas y

<sup>6</sup> En una redacción similar, la “Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico” (CLAD, 2007) establece que “El gobierno electrónico constituye la oportunidad de dar respuesta plena al reto de conseguir una gestión pública más eficiente y de establecer pautas de colaboración entre Administraciones públicas. Por ello los Estados deberán tomar en consideración la necesaria interoperabilidad de las comunicaciones y servicios que hacen posible el gobierno electrónico. A esos efectos dispondrán las medidas necesarias, para que todas las Administraciones públicas, cualquiera que sea su nivel y con independencia del respeto a su autonomía, establezcan sistemas que sean interoperables”.

<sup>7</sup> Leiva, Renato -Téllez Valdés, Julio, *Gobierno electrónico, sociedad y derecho: ¿una necesaria modernización normativa para las democracias del siglo XXI?*, JA, 2005-II-1334.

<sup>8</sup> Gascó Hernández, Mila, *No es oro todo lo que reluce: ¿qué hay detrás de las promesas de gobierno abierto en Iberoamérica?* Ponencia en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, noviembre, 2013.

<sup>9</sup> Ivanega, Miriam M., *Control público*, Bs. As., Astrea, 2016, p. 204.

cualesquiera otras organizaciones sociales. Por último, los dos objetivos básicos: uno fundamentalmente político, fortalecer la democracia; y otro primordialmente administrativo, promover la eficiencia y la eficacia en las labores del gobierno<sup>10</sup>.

Como consecuencia de la noción de gobierno abierto digital, crece correlativamente la concepción de “ciudad digital”, con cada vez mayor relevancia.

En el *Manual para el desarrollo de ciudades digitales en Iberoamérica*, desarrollado por AHCIET (Asociación Hispanoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones) se entiende a la ciudad digital como “aquella en la que, utilizando los recursos que brindan la infraestructura de telecomunicaciones y de informática existentes, entre ellas la denominada Internet, brinda a sus habitantes un conjunto de servicios digitales a fin de mejorar el nivel de desarrollo humano, económico y cultural de esa comunidad, tanto a nivel individual como colectivo”.

No obstante, en los últimos años va ganando terreno otro concepto que se utiliza para referirse a estas cuestiones y que sobrepasa al de “ciudad digital”: la “ciudad inteligente” (*smart city*); por cuanto éste último, si bien utiliza la tecnología para transformar procesos centrales optimizando recursos proveyendo información en tiempo real a los actores interesados, también abarca un ámbito de sostenibilidad y sustentabilidad comprendiendo un concepto multidisciplinar que ha de abarcar dimensiones económicas, humanas, sociales y tecnológicas<sup>11</sup>.

En este sentido, para la Comunidad Europea “las ciudades inteligentes y sostenibles combinan diversas tecnologías para reducir el impacto ambiental y ofrecer a sus ciudadanos una mejor calidad de vida. Esto no es sólo un desafío técnico. El cambio organizacional de los gobiernos, es esencial. Hacer una ciudad inteligente es un desafío multidisciplinario, que se debe realizar en conjunto con los funcionarios de la ciudad, los proveedores, las autoridades nacionales y legisladores, académicos y la sociedad civil”.

#### 4. El gobierno electrónico

El CLAD tiene dicho que la producción de nuevas tecnologías de gestión constituye un campo en el cual se dieron transformaciones en la Administración pública iberoamericana en los últimos años. Aquí, el área en la cual hubo mayores avances fue en el del gobierno electrónico<sup>12</sup>, tema que ganó tal centralidad que condujo a la

<sup>10</sup> García Mexía, Pablo, *Derechos y libertades, Internet y Tics*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, p. 66. La participación pone énfasis particular en la capacidad real de intervención en la materia de opiniones y decisiones en los más diversos terrenos de la vida pública, por ejemplo, en la política, para lo cual se requiere desarrollar destrezas comunicativas. Entonces, para afirmar la participación, tres derechos humanos son vitales: la libertad de expresión, el derecho de información y el derecho de acceso a los medios y a las tecnologías que permiten comunicar [Greco, Silvana - Vecchi, Silvia E., *Acciones participativas en el campo de la administración de justicia y tecnologías de información y comunicación (TIC)*, en Gregorio, Carlos G. - Navarro Solano, Sonia (coords.), “Internet y sistema judicial en América Latina. Reglas de Heredia”, p. 50].

<sup>11</sup> Marchiaro, Enrique, *Ciudad inteligente y derecho municipal*, “Revista de Derecho Público, 2018-2, Derechos humanos y nuevas tecnologías–II”, 2018, p. 94.

<sup>12</sup> Se han diferenciado los conceptos de “gobierno digital” y “gobierno electrónico”. Mientras el primero hace referencia a la aplicación intensiva y estratégica de las nuevas tecnologías de la



elaboración de un documento específico del CLAD llamado “Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico” (2007), basado en el derecho al acceso electrónico en las administraciones públicas.

Sus dos principales objetivos, que se citan a continuación, resumen muy bien el propósito del gobierno electrónico: “Un objetivo final y directo: reconocer a los ciudadanos un derecho que les facilite su participación en la gestión pública y su relación con la administración pública, contribuyendo de esta manera a que las mismas se hagan más transparentes y respetuosas del principio de igualdad, así como más eficientes y eficaces”. Y otro “estratégico e indirecto: promover la construcción de una sociedad de la información y del conocimiento, inclusiva, focalizada en las personas y orientada al desarrollo”.

Se denomina “gobierno electrónico” al uso de las TICs para facilitar e intensificar la relación del gobierno con los ciudadanos, mejorar la gestión y los servicios, garantizar la transparencia y la participación cívica y facilitar el acceso a la información pública. Es así que, como resultado del impacto tecnológico de las TICs en la vida social, rápidamente se las ha incorporado a la interrelación entre ciudadanos y los gobiernos locales, provinciales y nacionales llevando a cabo nuevas estrategias comunicacionales que permiten establecer una mayor cercanía con aquellos, para informar los logros de la gestión, la ejecución de proyectos y avances, como así también la disponibilidad para admitir demandas, apoyos, sugerencias y críticas de la población, gestionar trámites administrativos y atender servicios<sup>13</sup>.

El “gobierno electrónico” constituye un nuevo paradigma tecnológico que permite a los poderes públicos: a) proveer más y mejores prestaciones a los ciudadanos; b) brindar puntos de acceso unificados y sencillos para satisfacer múltiples necesidades informativas y de servicios; c) adicionar productividad, calidad y valor a los servicios, atención a medida de los requerimientos de cada usuario; d) resolver trámites, consultas, reclamos, sugerencias en línea; e) aumentar la participación ciudadana; f) aumentar la calidad y reducir el costo de las transacciones dentro del Estado; g) reducir el costo (en dinero, tiempo, molestia, anímica, de tramitaciones del público); h) aumentar la transparencia de la gestión pública, entre otros resultados<sup>14</sup>.

---

información, las telecomunicaciones e Internet en las actividades del Estado, el segundo implica el uso de las TIC para mejorar los servicios e información ofrecidos a ciudadanos y habitantes, aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública e incrementar la transparencia del sector público y la participación ciudadana (decr. 512/09).

<sup>13</sup> Fernández Suárez, Edgar, *Gobierno electrónico y ciberciudadanía en el marco de la democracia digital*, en “Democracia digital y ciberciudadanía: gobierno y participación en tiempos de revolución tecnológica”, Córdoba, Esmeralda, 2015, p. 9. Se ha explicado al “gobierno electrónico” como la aplicación de tecnologías de comunicación al proceso administrativo, mejorando la manera de operar internamente como el modo en que presta servicios a sus administrados, buscando con estas iniciativas mejorar el acceso y la calidad de las interacciones con los ciudadanos y empresas y simultáneamente mejorar el flujo de información y los procesos dentro del gobierno para optimizar la velocidad y calidad del desarrollo, la coordinación y la imposición de políticas públicas (Martínez Fazzalari, Raúl, *Régimen público de Internet*, Bs. As., Ad Hoc, 2003, p. 18).

<sup>14</sup> Greco - Vecchi, *Acciones participantes en el campo de la administración de justicia y tecnologías de la información y comunicación (TIC)*, en Gregorio - Navarro Solano (coords.), “Internet y sistema judicial en América Latina”, p. 63. Para las autoras, el “gobierno electrónico” presenta la nueva gran oportunidad de aprovechar las tecnologías de la información para maximizar el servicio del Estado al ciudadano, para lograr que el ciudadano sea más escuchado por los administradores y obtenga una

## **5. Los derechos del ciudadano digital**

### **a. El derecho a relacionarme electrónicamente**

En nuestra opinión, uno de los aportes más importantes que el CLAD ha hecho a la temática de gobierno electrónico, ha sido el reconocimiento a los ciudadanos del “derecho a relacionarse electrónicamente” con sus gobiernos y administraciones públicas, lo que supone que las administraciones estén interrelacionadas entre sí a fin de simplificar los procedimientos. Y claro que este derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con las administraciones públicas debe ser tan amplio como lo permita la naturaleza del trámite y pretensión de que se trate, tal como presentar escritos, realizar pagos, liquidar impuestos, recibir notificaciones, acceso a la información y expedientes, entre otros.

Respecto este derecho, y la aplicación de los principios de obligación de progresividad y prohibición de regresividad, propios del sistema internacional de derechos humanos principalmente en materia de derechos económicos, sociales y culturales – pero de igual aplicación en los temas que nos convocan– la Corte Constitucional de Costa Rica considera que se viola este derecho si se suprime la página web como mecanismo para que los administrados gestionen las citas y los trámites para la acreditación como conductores y la obtención de la licencia de conducir. Según ese tribunal “es una decisión regresiva y lesiva del derecho fundamental de los administrados a relacionarse electrónicamente con los poderes públicos. En efecto, si ya se había puesto a disposición de los usuarios el referido mecanismo y, con posterioridad, se dejó sin efecto, implica una decisión regresiva, máxime, que limita sensiblemente los mecanismos por los cuales los usuarios pueden contactarse con la Administración. Por ende, se impone la estimatoria de este extremo del recurso a efecto de ordenarles a las autoridades del Consejo de Seguridad Vial que mantengan el mecanismo ya indicado como una forma de garantizar la tutela del derecho reconocido en esta resolución”<sup>15</sup>.

### **b. Los derechos del ciudadano digital. El derecho de acceso a Internet**

En el marco de esta relación de la Administración con el ciudadano, aparecen así los “derechos del ciudadano digital”, evanescentes en sus confines que evocan y sugieren la incipiente revolución de los ejes mismos de la relación entre libertad y autoridad. En este sentido, y dentro del llamado “estatuto del ciudadano digital”<sup>16</sup>,

---

máxima satisfacción. “Estas tecnologías no sólo crearon nuevas herramientas, sino también espacios en los que podemos residir y trabajar, lo que podemos ver es que la incorporación de esta poderosa herramienta puede ayudar de manera formidable a recrear solidaridad, fortalecer los vínculos sociales e inaugurar nuevas formas de ciudadanía o al menos ejercer las que existen”.

<sup>15</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, “Javier Gerardo Martínez Burgos”, 6/6/14, consid. VI, disponible en <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-647532>.

<sup>16</sup> Para un profundo análisis de los derechos del ciudadano digital, puede consultarse a Cotino Hueso, Lorenzo, *El derecho a relacionarse electrónicamente con las Administraciones y el estatuto del ciudadano e-administrado en la ley 11/2007*, en Gamero Casado, Eduardo - Valero Torrijos, Julián

pueden catalogarse el derecho del administrado a usar instrumentos telemáticos, el derecho a la obtención de una identidad digital para acceder y utilizar servicios, el derecho a elegir el domicilio digital que se erigirá como el lugar exclusivo de comunicación y notificación con la Administración.

Pero esta tecnologización requiere que el dialogo informático entre la Administración y el ciudadano no sea una mera facultad sino una verdadera obligación, y en aquellos casos en los que continúe siendo facultativo, no emanen consecuencias gravosas para los interesados.

Por eso, cuando entre la Administración y el ciudadano se instaura de manera obligatoria un vínculo digital, emerge la obligación para los poderes públicos de hacer efectivo el derecho de acceso a Internet como “precondición” o “prerrequisito” para el ejercicio de ulteriores derechos (reducción de la brecha digital, por ejemplo)<sup>17</sup>.

El catedrático español Barrio Andrés entiende que “debe ir ya abriéndose camino en la ciencia jurídica el momento de sustanciar un nuevo derecho fundamental de acceso a Internet. Hay que notar como Internet es una herramienta tecnológica que facilita el ejercicio de otros derechos, tales como el derecho a la libertad de expresión o el derecho a la libertad de información e, incluso, los derechos de educación, trabajo y libertad de empresa, y poco a poco va constituyéndose en un elemento esencial de la ‘procura existencial’ en el espacio de necesidades que el individuo ya no tiene en la actualidad capacidad de atender efectivamente, requiriendo por ello la asistencia del Estado”<sup>18</sup>.

En esta misma línea, la legislación argentina se ha hecho eco de ello garantizando “el derecho humano a las comunicaciones y a las telecomunicaciones” reconociendo a las TICs como un “factor preponderante en la independencia tecnológica” (ley 27.078, art. 2°). Dicha ley considera que las TICs cumplen una función social y sobre esa base el Estado debe incentivar esa función “procurando la accesibilidad a las TIC para el pueblo”. Además, y tal como acertadamente recuerda Corvalán<sup>19</sup>, el desarrollo de las TICs se enmarca en el denominado “servicio universal” (ley 27.078, título IV, capítulo I), que se encuentra regulado por el Reglamento General del Servicio Universal (decr. 558/08, modificatorio del 764/00)<sup>20</sup>.

---

(coords.), “La ley de administración electrónica: comentario sistemático a la ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos”, Aranzadi, 2010, p. 177 a 354.

<sup>17</sup> Se ha destacado que “el acceso a Internet constituye una parte importante de la discusión sobre la *ciudadanía digital*, es decir, la capacidad de participar en la sociedad digital. Internet, en particular, puede actuar eficazmente como un instrumento para favorecer la presencia y participación activa de los individuos dentro de la sociedad, fomentando la inclusión social” (Barrio Andrés, Moisés, *Derecho público e Internet: la actividad administrativa de regulación de la red*, Instituto Nacional de Administración Pública, 2018, p. 171).

<sup>18</sup> Barrio Andrés, *Derecho público e Internet: la actividad administrativa de regulación de la red*, p. 171.

<sup>19</sup> Corvalán, Juan G., *¿Qué hay de nuevo, viejo? Reformas al procedimiento administrativo nacional (decretos 891/17 y 894/17)*, “Diario Administrativo”, n° 176.

<sup>20</sup> El servicio universal comprende “al conjunto de servicios y programas, variables en el tiempo, destinados a la población en general, con una determinada calidad y a precios accesibles, a los que deberá tener acceso con independencia de su localización geográfica y sus condiciones sociales, económicas y las referidas a impedimentos físicos” (decr. 558/08, anexo, art. 2).



Ha llamado poderosamente la atención la falta de estudio de los grupos vulnerables tecnológica y culturalmente, debiéndonos preguntar si estos ante la falta de acceso y educación digital, y la ausencia de ejercicio de derechos de ciudadanía en general, podrían estar en una condición “no ciudadanos”. Para Thomas uno de los principios que inspira el “gobierno electrónico” es el de la igualdad: “con objeto de que en ningún caso el uso de medios electrónicos pueda implicar la existencia de restricciones o discriminaciones para los ciudadanos que se relacionen con la Administración pública por medios no electrónicos, tanto respecto al acceso a la prestación de servicios públicos como respecto a cualquier actuación o procedimiento administrativo sin perjuicio de las medidas dirigidas a incentivar la utilización de medios electrónicos. Si el Estado argentino no se ha preocupado en entender la existencia de grupos desconocidos o vulnerables tecnológicos/culturales, claramente se atenta contra este principio de rango constitucional. Se rompe la igualdad si el Estado solo responde a los ciudadanos con computadoras y acceso permanente de wifi, mientras que quienes no los tengan correr el riesgo de ser “desconocidos por el Estado”<sup>21</sup>.

## 6. Nuevos horizontes del derecho administrativo

Aparecen aquí tres grandes supraprincipios esenciales que vinculan las TIC con el derecho administrativo del siglo XXI: optimizar, simplificar y maximizar. Sobre estos grandes principios se deben incorporar nuevos postulados y categorías innovadoras de importancia clave en la era digital y de la inteligencia artificial<sup>22</sup>. Entre otros, nos referimos a los principios específicos que surgen de diversas normas emitidas en los últimos diez años. “Algunos de ellos son: accesibilidad digital, seguridad digital, alfabetización digital, inclusión digital, integridad del servicio, asequibilidad, consistencia interna, personalización del usuario, conservación, trazabilidad, interoperabilidad, perdurabilidad, robustez, escalabilidad, usabilidad, sustentabilidad tecnológica,

<sup>21</sup> Thomas, Gustavo J. (dir.), *Régimen nacional de procedimiento administrativo. Incorporación de la gestión electrónica*, Nova Tesis, 2018, p. 45 y 46. Para Buteler, uno de los principios fundamentales para considerar ante cualquier modalidad de innovación administrativa, es el de la igualdad: “el uso de las tecnologías no puede traer aparejado un trato discriminatorio. La utilización de medios electrónicos no debe implicar la existencia de restricciones o discriminaciones para los ciudadanos que se relacionen con la Administración por medios no electrónicos, tanto respecto al acceso a la prestación de servicios públicos como con relación a cualquier actuación o procedimiento administrativo. Además, para lograr un trato equitativo, el Estado debe llevar adelante medidas positivas dirigidas a incentivar la utilización de los medios electrónicos y de ayuda pública para permitir el acceso a la tecnología” (Buteler, Alfonso, *Nuevas tecnologías e innovación administrativa*, “Revista de Derecho Público, 2018-2, Derechos humanos y nuevas tecnologías–II”, 2018, p. 182).

<sup>22</sup> Como se verá *infra*, la inteligencia artificial se sustenta en algoritmos inteligentes o en algoritmos de aprendizaje que, entre muchos otros fines, se utilizan para identificar tendencias económicas, predecir delitos, diagnosticar enfermedades, predecir nuestros comportamientos digitales, etcétera. Por su lado, un algoritmo puede ser definido como un conjunto preciso de instrucciones o reglas, o como una serie metódica de pasos que puede utilizarse para hacer cálculos, resolver problemas y tomar decisiones, es decir, el algoritmo es una fórmula que se utiliza para hacer un cálculo (Corvalán, Juan G., *Inteligencia artificial: retos, desafíos, y oportunidades. Prometea: la primera inteligencia artificial al servicio de Latinoamérica al servicio de la justicia*, “Revista de Investigações Constitucionais”, vol. 5, 2018, p. 299).

neutralidad en la web y adecuación tecnológica<sup>23</sup>. En un ejemplo, con la aparición de la vía administrativa electrónica o digital es indispensable asegurar los siguientes principios en el tratamiento de la información y de los datos: integridad, inalterabilidad, perdurabilidad, conservación y resguardo.

De manera tal entonces que el nuevo escenario de incorporación de las TICs en el derecho en general, pero en la Administración pública en particular, naturalmente también demanda importantes respuestas del derecho administrativo.

La digitalización de la Administración se produce por la utilización de nuevas tecnologías, desde la óptica de la persona y sus derechos. El desafío principal, parece que ahora es asegurar que la ciudadanía acceda a todos los servicios que proporciona los gobiernos a través de las TICs. Ya no se trata de solamente de asegurar la vigencia de los principios clásicos (legalidad, transparencia, proporcionalidad, etc.), sino de reconfigurar ciertas nociones que adquieren otra dinámica a partir de las TICs, como por ejemplo como acontece con los principios de cooperación, colaboración, coordinación, progresividad, igualdad, adaptación<sup>24</sup>.

Según Barnes el derecho administrativo debe enfrentarse a la sociedad de la información, mediante la elaboración de un “derecho administrativo de la información”, el que debe comprender el conjunto de normas jurídico-públicas, que tienen por objeto la información, su tratamiento por parte del Estado, así como la acción y las relaciones de carácter informativo de las Administraciones entre sí y de éstas con los ciudadanos (protección de datos y secretos oficiales, uso y utilización de la información administrativa, responsabilidad, igualdad de acceso y derribo del muro digital, garantías de derechos fundamentales en el ciberespacio, etcétera)<sup>25</sup>.

En el caso de las Administraciones públicas, como se verá, son numerosos los proyectos que se han basado en el tratamiento intensivo y masivo de los datos durante los últimos años, a través de la inteligencia artificial. Ya no se trata simplemente de utilizar ordenadores para facilitar la eficacia y eficiencia de la actividad administrativa, sino, por el contrario, de la posibilidad de implantar sistemas automatizados con una gran capacidad de procesamiento que puede llegar a adoptar decisiones que afectan a sujetos concretos, lo que obliga a redefinir las garantías individuales. En definitiva, se trata de apuntalar el enorme potencial de la tecnología como refuerzo para la

<sup>23</sup> Corvalán, Juan G., *Hacia una Administración pública 4.0: digital y basada en inteligencia artificial. Decreto de tramitación digital completa*, LL, 2018-D-917.

<sup>24</sup> Corvalán, Juan G., *Hacia una óptima Administración digital inteligente*, “El derecho en transformación”, “La Ley”, edición especial, 19/10/17, p. 5.

<sup>25</sup> Barnes, Javier, *Una reflexión introductoria sobre el derecho administrativo y la Administración pública de la sociedad de información y del conocimiento*, “Revista Andaluza de Administración Pública”, n° 40, oct.-nov. 2000, p. 69. El Estado es un gran almacén de recursos informacionales, un gran yacimiento de datos. La actividad que desarrolla como administrador de las políticas establecidas, hace que recoja y procese datos, y como consecuencia, genere gran cantidad de información, la cual en una importante proporción está relacionada a personas determinadas, sin embargo, otra parte de ella se refiere a la actividad de gobierno. Por lo tanto, semejante “repositorio informacional”, en una sociedad que es aprecie democrática, no puede ni debe ser retenido ya que se configuraría una “capitalización indebida de poder” [Vivant, Michel, *Derecho de la información. Un derecho de acceso: ¿hasta dónde?*, “Derecho de Alta Tecnología”, año V, n° 55, 1993, p. 1, citado por Consentino, Guillermo, *La información judicial es pública, pero contiene datos privados. Como enfocar esta dualidad*, en Gregorio - Navarro Solano (coords.), “Internet y sistema judicial en América Latina. Reglas de Heredia”, p. 216].

efectividad de los principios del Estado democrático de derecho, sin que por ello se vea resentida la posición jurídica de los ciudadanos, desafío que resulta especialmente de importancia en el derecho administrativo.

## 7. El impacto de las nuevas tecnologías sobre la Administración pública

La Administración pública es uno de los campos más fértiles para la aplicación de la informática. La política actual, tal como se ha visto, impulsa la extensión de la informática como herramienta de planificación y toma de decisiones, y la difusión principalmente de sistemas distribuidos basados fundamentalmente en computadoras y redes<sup>26</sup>.

De esta manera, y siguiendo las categorías conceptuales típicas del derecho administrativo, podemos analizar que las TICs han conmovido diversas instituciones, tales como la “organización administrativa”, no solo en la puesta en marcha de organismos especializados para la aplicación de las tecnologías al ámbito de la Administración pública, sino también en la puesta en crisis de los principios de descentralización, desconcentración, etc., ya que, con Internet, carece de sentido el desplazamiento de infraestructura y recursos humanos, cuando la “inmediatez” la otorga precisamente plena conectividad con el ciudadano<sup>27</sup>.

En el empleo público, porque debe tenerse conciencia respecto las consecuencias que tiene la mala utilización de los correos electrónicos en el ámbito de la Administración pública, por lo que, en nuestra opinión, debe regularse el uso de las casillas de mail oficiales de la organización estatal. Además, debemos preguntarnos –en el marco del derecho constitucional a la libertad de expresión– si cabe sanción disciplinaria alguna al trabajador (conforme la figura de “decoro”, o “respeto”) que se pronuncia en contra de su empleador o superioridad jerárquica, a través, por ejemplo, de una red social<sup>28</sup>.

También goza de suma actualidad la contratación administrativa electrónica, que tiene lugar cuando la oferta y la aceptación se transmiten por medio de equipos electrónicos de tratamiento y almacenamiento de datos, conectados a una red de

---

<sup>26</sup> Correa, Carlos M. - Batto, Hilda N. - Czar de Zalduendo, Susana - Nazar Espeche, Félix A., *Derecho informático*, Bs. As., Depalma, 1994, p. 303.

<sup>27</sup> Para discernir el alcance de la problemática, el lector debe tener presente que la era de la posmodernidad se caracteriza por la “proliferación de los llamados ‘no-lugares’, y precisamente Internet es un ‘no-lugar global’, fracturado en múltiples subterritorios... Internet elimina el tiempo y la distancia y, por ende, en el mundo virtual, ambos extremos casi perdieron importancia. En el ciberespacio, la nueva coordenada es la atemporalidad” (Scotti, Luciana, *Contratos electrónicos. Un estudio desde el derecho internacional privado argentino*, Bs. As., Eudeba, 2012, p. 31 y 34). Para la autora citada, “Internet ha erosionado, en los hechos, los límites geográficos. Esta suerte de ‘desterritorialización’, de ‘deslocalización’ trae como consecuencia la imposibilidad, o al menos la seria dificultad, de los Estados para regular del modo independiente este fenómeno. Algunos autores hablan de la crisis de monopolio del Estado en la reglamentación de las relaciones entre personas de derecho privado como consecuencia de la globalización” (p. 25).

<sup>28</sup> Profundizar en Oyhanarte, Martín, *Libertad de expresión y sanción administrativa. El caso de los funcionarios públicos y los jueces frente al uso de las redes sociales*, [www.microjuris.com](http://www.microjuris.com), MJ-DOC-13746-AR | MJD13746.

telecomunicaciones, y cuando las prestaciones principales se cumplan por este medio<sup>29</sup>. En este punto debe tenerse presente que la implementación de las TICs en el contrato, especialmente, en el procedimiento de selección del contratista, de ninguna manera podría ni debería redundar en contra de los principios de igualdad, libre competencia, competencia, transparencia, etc., escenario que pudiera presentarse en un contexto de marcada “brecha digital”. Todo lo contrario, la contratación pública electrónica impacta favorablemente en la competencia y competencia ampliándola espacial y temporalmente, ya que Internet, por ejemplo, no encuentra fronteras geográficas ni restricciones temporales.

O en materia de procedimiento administrativo, en donde en nuestro país, el decr. 894/17 ha introducido importantes cambios al decr. 1759/72, a través de la incorporación de las TICs a todo el trámite electrónico. Se ha justificado dicha normativa en la búsqueda de posicionar a la persona humana en el centro de la Administración pública, y a los servicios a los administrados bajo los principios de transparencia, eficiencia, eficacia sencillez y calidad. Y para ello, es trascendente simplificar los trámites y formalidades, evitar el dispendio de tiempo y costos<sup>30</sup>.

Y finalmente, dentro del procedimiento, debemos hacer referencia a las notificaciones electrónicas, lo que se plantea como un elemento vinculado a la eficiencia y eficacia del servicio estatal, reduciendo los tiempos del procedimiento, y en consecuencia, asegurando en mayor medida la defensa de los particulares, procurando una paulatina disminución del soporte papel en los expedientes conforme la progresiva aspiración de “despapelización”, en la que –por otra parte– se encuentra interesada la protección del medio ambiente tal como surge del art. 41 de la Const. nacional<sup>31</sup>. Para nosotros, sea cual fuera el sistema, en materia comunicaciones en general, y notificaciones electrónicas en particular, debe garantizarse al administrado plena seguridad sobre sus efectos, extendiéndosele constancia sobre su correcta diligencia (emisión, recepción, fecha, contenido, etc.), y de ser necesario, debe coexistir este sistema con los medios tradicionales, como un reaseguro a favor del administrado.

## **8. Procedimiento y acto administrativo automatizado**

Siguiendo a Lacava resulta prioritario distinguir entre acto administrativo de forma electrónica y acto administrativo de elaboración electrónica. En el primer caso, nos referimos al acto mediante soporte informático, en el sentido de que éste último es electrónico debido a que se encuentra expresado sobre material electrónico. Es la forma la que lo denomina y no el contenido, que continúa siendo determinado por el funcionario. Por el contrario, en el segundo supuesto, existe una total automaticidad

<sup>29</sup> Corrá, María, *La contratación pública electrónica*, en “Cuestiones de contratos administrativos. En homenaje a Julio Rodolfo Comadira”, Bs. As., Rap, 2007, p. 283.

<sup>30</sup> Para Delpiazzo “el procedimiento electrónico posibilita la ‘gobernanza electrónica’, dejando atrás los estadios de administraciones paternalistas y propiciando una nueva vinculación de cada administración con la sociedad y de todos con el inmenso contexto de la globalidad y promoviendo el buen gobierno” [Delpiazzo, Carlos E., *Procedimiento administrativo y derecho informático*, en Pozo Gowland, Héctor (dir.), “Ley nacional de procedimientos administrativos”, t. 1, Bs. As., La Ley, 2012, p. 1338].

<sup>31</sup> Thomas, *Régimen nacional de procedimiento administrativo. Incorporación de la gestión electrónica*, p. 657.

del acto. Es la misma computadora, mediante un programa informático, la que determina y emite el acto administrativo. En este último caso, desarrolla el autor citado, “la actividad humana se limita sólo a la realización de un *software* que permitirá al ordenador, una vez provisto de todas las informaciones necesarias, emitir el acto respectivo. A partir de esa programación previa, es la computadora quien evaluará las condiciones de admisibilidad, los requisitos de legitimación y los presupuestos que son relevantes para la emanación de la decisión”<sup>32</sup>.

La Administración electrónica, como anticipábamos, trae consigo nuevos retos. Uno de los más importantes es el relativo a la construcción del concepto y del régimen jurídico de la actuación administrativa realizada íntegramente por medios electrónicos, sin intervención de persona física, denominada en el derecho comparado como “actuación administrativa automatizada”.

Por ejemplo, la actuación administrativa automatizada ha sido definida por la ley 11/07, de 22 de junio, de “Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos” de España –LAE– (hoy derogada<sup>33</sup>) como “*actuación administrativa producida por un sistema de información adecuadamente programado sin necesidad de intervención de una persona física en cada caso singular*”<sup>34</sup>.

Así, la decisión administrativa automatizada implica un acto administrativo como cualquier otro, y solo la diferencia radica en la fuente de producción: en aquel caso corresponde a un sistema de información programado y no a una persona humana. Ahora bien, la ausencia de la persona de “carne y hueso” no es total, sino “en cada caso singular” (conforme esa definición), esto es, en cada supuesto concreto en que se hace uso de ese sistema de información para desarrollar la correspondiente actuación administrativa exigida por el ejercicio de la potestad, ya que antes y en forma general la persona humana intervino otorgando competencia y validez al sistema, incluso, a través también del diseño del motor informático<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> Lacava, Federico, *Decisiones administrativas automáticas y derechos*, “Revista de Derecho Público, 2018-1, Derechos humanos y nuevas tecnologías-I”, 2018, p. 235. Piénsese por ejemplo en sistemas de aplicación de multas por exceso de velocidad, o procesos de selección de acceso al empleo público para la verificación de antecedentes.

<sup>33</sup> Esta ley fue derogada por la ley 39/15 de procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas. Solo se contempla que “*los sistemas normalizados de solicitud podrán incluir comprobaciones automáticas de la información aportada respecto de datos almacenados en sistemas propios o pertenecientes a otras Administraciones u ofrecer el formulario cumplimentado, en todo o en parte, con objeto de que el interesado verifique la información y, en su caso, la modifique y complete*”.

<sup>34</sup> Llama la atención, en este sentido, que la LAE hable en todo momento de actuación administrativa automatizada, en lugar de hacer referencia a acto administrativo automatizado. “La razón es sencilla –y avala la interpretación que se está argumentando en estas páginas–: lo relevante de aquella no es el producto, que no deja de ser un acto administrativo normal y corriente, sino la forma en que se adopta, la actuación que permite llegar a ese producto final” (Martín Delgado, Isaac, *Naturaleza, concepto y régimen jurídico de la actuación administrativa automatizada*, “Revista de la Administración Pública”, nº 180, Madrid, sep.-dic. 2009, p. 365).

<sup>35</sup> Para Aquaro (director de gobierno digital de la ONU): “los sistemas de inteligencia artificial no pueden reemplazar completamente las competencias de los seres humanos. Pueden colocar a los humanos en una posición ventajosa y ayudar a organizar mejor nuestra sociedad, pero al final, los humanos son, o al menos deberían ser, los que siempre toman las decisiones finales. Esta es la razón por la que prefiero deletrear la IA como ‘inteligencia (humana) aumentada’ en lugar de inteligencia



Efectivamente, un acto administrativo adoptado –aun en su integridad– por medios electrónicos puede consistir en una declaración de voluntad (adjudicación de un contrato por subasta electrónica); en una declaración de juicio (valoración de los méritos de un candidato en el marco de un proceso de evaluación de su actividad); en una declaración de conocimiento (certificado electrónico de empadronamiento); o en una declaración de deseo (propuesta de sanción por infracción en materia de tráfico); entre muchos otros<sup>36</sup>.

De esta manera entonces, tal como lo sostiene Delpiazzo, es perfectamente posible que determinados tipos de actos administrativos puedan ser dictados por el computador como “nuevo funcionario”, en la medida en que sean programados o que la información contenida en la base de conocimientos de un sistema experto contenga previsión de los supuestos necesarios para su aplicación en el caso concreto<sup>37</sup>.

Así lo ha reconocido expresamente el Tribunal en lo Contencioso Administrativo de la República de Uruguay al analizar el sistema informático vigente en el ámbito aduanero y considerar que, “cuando la liquidación de las obligaciones surge de criterios adoptados por la Administración y vertidos al software”, “a través del referido software –ya sea para liquidar una operación o para impedirla– se materializa un acto particular o subjetivo de la Administración”. En términos más explícitos sostuvo que “este sistema informático aplica en forma automática el régimen tributario aduanero que corresponde a la operación, el cual ha sido previamente determinado por la Dirección Nacional de Aduanas” y “en virtud de ello, no cabe duda alguna que, como correctísimamente afirma el procurador del Estado, la liquidación de las obligaciones surge de criterios generalmente adoptados por la Administración y vertidos en el referido software, lo cual lleva a concluir que en definitiva el programa informático contiene unos criterios que constituyen una expresión de voluntad unilateral de la Administración que produce efectos jurídicos”<sup>38</sup>.

Por último, en este punto, resulta absolutamente trascendente destacar que la automatización administrativa muchas veces se logra mediante los datos e

---

artificial” (Aquaro, Vincenzo, “Prologo”, en Corvalán, Juan G., *Prometea. Inteligencia artificial para transformar organizaciones públicas*, [www.astrea.com.ar/resources/doctrina/doctrina0481.pdf](http://www.astrea.com.ar/resources/doctrina/doctrina0481.pdf), p. 7).

<sup>36</sup> Estas herramientas tienen gran tradición en materia tributaria, aun antes de la implementación de un régimen general. Por ejemplo, en España la ley 58/03 general tributaria, contempla el empleo por parte de la Administración tributaria de las nuevas tecnologías en el desarrollo de su actividad y para el ejercicio de sus competencias. Concretamente hace una mención directa a la posibilidad de adopción de decisiones de forma automatizada, al precisar que “*cuando la Administración tributaria actúe de forma automatizada se garantizará la identificación de los órganos competentes para la programación y supervisión del sistema de información y de los órganos competentes para resolver los recursos que puedan interponerse*”. Imagínese el lector, por ejemplo, sistemas de declaración jurada informática donde en forma automatizada, el programa –previa verificación de datos– brinda la determinación y liquidación del monto a abonar.

<sup>37</sup> Delpiazzo, *Noción y regulación del procedimiento y del acto administrativo electrónico*, en “Estudios de Derecho Administrativo”, p. 79 a 108, citado por Schiavi, Pablo, “Acto administrativo electrónico y nuevas tecnologías. ¿Evolución o disrupción?”, p. 289.

<sup>38</sup> Delpiazzo, *Noción y regulación del procedimiento y del acto administrativo electrónico*, en “Estudios de Derecho Administrativo”, p. 79 a 108, citado por Schiavi, “Acto administrativo electrónico y nuevas tecnologías. ¿Evolución o disrupción?”, 290.

información que aportan los particulares en el trámite<sup>39</sup>, o si se quiere, existe una suerte de delegación de competencia pública a favor del ciudadano, lo que es inherente a las características de la inteligencia artificial, por lo que en estos sistemas más que nunca se torna visible el principio de colaboración del administrado en la Administración.

Ahora bien, va de suyo que no todo tipo de actuación puede ser automatizada, toda vez que ésta, pese su indiscutible utilidad y realidad cada día más presente, encuentra no pocas limitaciones. En primer lugar, debemos destacar que no cabe automatización del ejercicio de potestades reglamentarias, dado que solo nos referimos a actos administrativos individuales. De igual manera, nos estamos refiriendo siempre a actuaciones formalizadas, por lo que no es posible la automatización de actividad puramente material.

Pero el segundo límite, que nos genera todo tipo de perplejidad, es el que viene determinado por la naturaleza de la potestad ejercida.

Cuando esa actuación es reglada, no existen dudas. El acto surge como consecuencia de ciertos supuestos objetivamente constatables, y por ende, programables. En estos casos, las posibilidades son claras: si se cumple el supuesto de hecho previsto en la norma, se aplica la consecuencia jurídica en ella contenida y, mediante este simple proceso, se satisface el interés general. En estos casos, tal proceso intelectual puede ser desarrollado por una persona o por una máquina, sin que ello suponga alteración alguna en el resultado final en cuanto al aspecto relativo a su definición.

En cambio, en materia de actividad discrecional de la Administración, la discusión es mayor, habiendo incluso expresado la doctrina en contra de la automatización cuando lo que se trata es de la configuración de la expresión estatal ante potestades de aquel tipo.

Para Uríos y Alamillo, “la resolución automatizada de procedimientos administrativos habría de ser excepcional y debidamente justificada”, lo que también los lleva a excluir esta posibilidad allí donde exista discrecionalidad y a limitarla, en consecuencia, a los supuestos reglados<sup>40</sup>. O, en todo caso, tal y como defienden Delgado García y Oliver Cuello, siguiendo a Cervantes, en relación con procedimientos sencillos, en los que el sentido de la resolución viene determinado por la aplicación automática de unos parámetros ya delimitados y no hay margen alguno de desvío respecto de la resolución que hubiera adoptado el órgano administrativo por medios convencionales.

---

<sup>39</sup> Lo que incluso tiene recepción legal con el art. 108 del reglamento de la ley de procedimiento administrativo (decr. 1759/72, to. decr. 894/17), en cuanto expresa que “*los interesados que interactúen con la Administración deberán aportar al procedimiento administrativo los datos y documentos exigidos de acuerdo con lo dispuesto en la normativa aplicable. Asimismo, podrán aportar cualquier otro documento que estimen conveniente*”.

<sup>40</sup> Uríos Aparisi, Xavier - Alamillo Domingo, Ignacio, *Los límites a la utilización del sello de 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, p. 4, disponible en [www.tecnimap.es](http://www.tecnimap.es).

Ello conduce a delimitar el marco del empleo de las TIC en el proceso decisorio al ejercicio de potestades regladas<sup>41</sup>.

En una posición más intermedia, Martín Delgado explica que, “dado que la actuación administrativa automatizada supone parametrizar los elementos configuradores de la decisión administrativa mediante la introducción de los criterios que la aplicación informática tendrá en cuenta y manejará para la adopción de la resolución”, “no debe descartarse el uso de sistemas de información en el ejercicio de potestades discrecionales en las que la discrecionalidad sea de baja intensidad”, refiriéndose a la discrecionalidad técnica<sup>42</sup>.

No obstante, también respecto a los actos que son producto de actividad discrecional es posible su automatización mediante la implementación de sistemas expertos capaces de emular la conducta de un experto humano dentro de un dominio limitado<sup>43</sup> a partir del llamado “razonamiento cibernético” (programas, algoritmos, etcétera)<sup>44</sup>.

Tengo para mí que la utilización de la inteligencia artificial al derecho administrativo, y con ello, la automatización de gran parte de la expresión de voluntad decisoria, tendrá razón de ser justamente ante el ejercicio de actividad a través de criterios de oportunidad, mérito y conveniencia, en donde justamente los motores –mediante la aplicación de logaritmos– servirán para reducir la discrecionalidad administrativa. Y esto es así, porque en la actividad reglada no hay dudas, y sea por medios convencionales o tecnológicos, la decisión será única. Si la inteligencia artificial implica una tecnología predictiva, entonces en la actividad reglada no habrá nada para predecir. En cambio, sí será de verdadera utilidad en materia de actividades discrecionales.

El esfuerzo de “parametrización”, tendrá como consecuencia la predicción de la conducta estatal, es decir, la tecnología anticipa al administrado lo que sucederá, y la inteligencia artificial servirá –por lo tanto– para reducir la arbitrariedad y mejorar el

---

<sup>41</sup> Delgado García, Ana - Oliver Cuello, Rafael, *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.

<sup>42</sup> Para el autor, “no es difícil parametrizar en estos casos. Los méritos que reúne el aspirante a una plaza de funcionario público o la puntuación que debe obtener una oferta para la adjudicación de un contrato administrativo, aun cuando son susceptibles de valoración por el órgano llamado a concretarlos, tal valoración, técnicamente hablando, puede ser llevada a cabo por una máquina en uso de una aplicación informática debidamente configurada. En consecuencia, también cabría la automatización de la decisión en el ejercicio de una potestad administrativa discrecional cuando la libertad decisoria se concreta en criterios técnicos y no políticos” (Martín Delgado, *Naturaleza, concepto y régimen jurídico de la actuación administrativa automatizada*, “Revista de la Administración Pública”, n° 180, Madrid, sep.-dic. 2009, p. 370).

<sup>43</sup> Martino, Antonio, *Sistemas expertos legales*, “Informática y Derecho”, vol. 1, 1987, p. 136; Pérez Luño, Antonio, *Sistemas expertos jurídicos: premisas para un balance*, “Informática y Derecho”, vol. 5, 1996, p. 97.

<sup>44</sup> En el ámbito judicial existen proyectos para aplicar inteligencia artificial a los efectos de automatizar algunas tareas jurídicas, que consiste en cargar resoluciones simples, para después ser buscadas y luego vinculadas en documentos legales pre-configurados, las que se firmaran digitalmente. Respecto el modelo utilizado por el Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ver Cevasco, Luis - Corvalán, Juan G., *¿Desempleo tecnológico? El impacto de la inteligencia artificial y la robótica en el trabajo*, LL, 2018-C-1249.

control y transparencia sobre la actuación administrativa. En definitiva, la automatización de la actividad administrativa, a través de la inteligencia artificial, ayudará al decisor, y dará plena efectividad a los principios de igualdad, confianza legítima, seguridad y previsibilidad, entre otros.

## 9. La Administración 4.0 y la inteligencia artificial

Corvalán temporiza cuatro paradigmas distintos de la Administración. El 1.0 correspondiente a la etapa clásica decimonónica, compuesto por papel, la imprenta y el uso de la máquina de escribir. La Administración 2.0 incorpora al ordenador, los procesadores de texto, la impresora y luego el fax. A partir de Internet, los portales digitales, las aplicaciones móviles y las redes sociales, el sector público en este siglo XXI ha comenzado a migrar hacia el formato 3.0, que se caracteriza por varios conceptos o principios que la normativa antes citada reitera sistemáticamente (lo remoto, simple, automático, ágil e instantáneo). Una Administración pública gestionada en un esquema 3.0, comenta el autor citado, “implica transformar los binomios tiempo/espacio-burocracia/ciudadanía a partir de potenciar y actualizar tres supraprincipios rectores: optimización, simplificación y facilitación. En definitiva, hoy en día conviven tres formatos –1.0, 2.0 y 3.0– dentro de las organizaciones públicas, que a gran escala muestran un lento y complejo camino en el que se ha intentado simplificar y optimizar la gestión de los datos y la información”<sup>45</sup>.

Ahora bien, se está definitivamente rumbo no solo consolidar el formato 3.0, sino también iniciar el camino hacia una Administración inteligente 4.0. Estas mutaciones, a fin de cuentas, presuponen una triple transición que se desarrollará de forma asimétrica: de una “burocracia papel”, a una “burocracia digital” y de ahí a una “burocracia inteligente” en donde los sistemas de inteligencia artificial (IA) facilitan, simplifican y aceleran exponencialmente interacciones, tareas, generación de documentos, etc., a partir de la automatización y de la actividad predictiva<sup>46</sup>.

Por eso, no nos podemos quedar en el procedimiento administrativo electrónico. Hay más. Tal como lo señalábamos respecto el acto administrativo, el desenvolvimiento de las tecnologías en el procedimiento administrativo lejos está hoy de constituir una mera posibilidad de poner a disposición de los operadores y usuarios una serie de instrumentos electrónicos (expediente, notificación, firma, etc.). La verdadera automatización del procedimiento refleja que las herramientas tecnológicas que dispone la Administración no son instrumentos de apoyo, sino constituyen ellas mismas un medio de actuación de las fases procedimentales.

En la Argentina, el *decr. 733/18* otorga los primeros pasos para la automatización y la aplicación de inteligencia artificial en la Administración pública nacional. Según Corvalán, esa norma es inédita, en cuanto hace referencia expresamente a la posible aplicación de inteligencia artificial en el sector público para acelerar la

---

<sup>45</sup> Corvalán, *Hacia una Administración pública 4.0: digital y basada en inteligencia artificial. Decreto de tramitación digital completa*, LL, 2018-D-917.

<sup>46</sup> Corvalán, *Hacia una Administración pública 4.0: digital y basada en inteligencia artificial. Decreto de tramitación digital completa*, LL, 2018-D-917.

burocracia estatal<sup>47</sup>. En sus fundamentos se impulsa la preparación de condiciones tecnológicas necesarias y adecuadas para la implementación de “motores de reglas e inteligencia artificial con el objeto de automatizar la mayor cantidad posible de decisiones”. Para el autor citado, es la primera norma en Argentina que reconoce el rol central que ocuparán los sistemas de inteligencia artificial en la optimización de la Administración pública.

En concreto, el plazo de 90 días para informar los trámites de mayor demanda y los flujos de trabajo cerrado –que ordena el art. 5° de la norma– se orientan a “diseñar inteligentemente un circuito de trabajo secuencial cerrado y uniforme para coordinar la acción administrativa entre los agentes públicos entre sí y de estos con los administrados, mediante la utilización de motores de reglas e inteligencia artificial para automatizar la mayor cantidad posible de decisiones” (de los considerandos).

Esto es, sin dudas, el puntapié inicial para estandarizar y automatizar algunos procesos, y así poder diseñar sistemas de inteligencia artificial para agilizar y simplificar los trámites de mayor demanda y con un alto grado de uniformidad.

Pero la inteligencia artificial no es todo, sino por el contrario el primer paso para la automatización y la actividad instantánea. Hay muchos más métodos. Y en todos se utilizan capacidades a través de técnicas de algoritmos. Así explica la doctrina<sup>48</sup> que “la inteligencia artificial, que intenta utilizar facultades identificables como cognitivas a nivel humano, reside en la capacidad de interpretar parámetros de manera flexible para aprender y utilizar el conocimiento obtenido para el objeto fijado como meta... En un paso más complejo, el *machine learning* es una rama derivada de la inteligencia artificial más compleja, que permite el desarrollo de técnicas que posibilitan el aprendizaje genuino, es decir, la capacidad de que por medio del procesamiento de la información (datos en relación), se pueda inducir conocimiento... Finalmente, el *deep learning* o aprendizaje profundo, es una derivación del *machine learning*, que permite la modelación de abstracciones que permiten la toma de decisiones de forma automatizada basadas en el conocimiento adquirido”<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Corvalán, *Hacia una Administración pública 4.0: digital y basada en inteligencia artificial. Decreto de tramitación digital completa*, LL, 2018-D-917.

<sup>48</sup> Faliero, Johanna, *El derecho al anonimato: revolucionando el paradigma de la protección en tiempos de posprivacidad*, Bs. As., Ad Hoc, 2019, p. 120.

<sup>49</sup> Por lo que se refiere específicamente a las Administraciones públicas, se ha destacado que en el proceso para la efectiva implantación de la inteligencia artificial se observan al menos tres fases: “a) automatización robótica de procesos, que afecta principalmente a elementos burocráticos y rutinarios, resultando imprescindible en esta fase la digitalización y la implantación de sistemas automatizados de apoyo a la toma de decisiones; b) automatización cognitiva, que implica ya la aplicación real de inteligencia artificial en sentido estricto, siendo los principales desafíos el tipo de información que se estructura en el sistema, y los criterios utilizados para el diseño de los algoritmos; c) inteligencia artificial en su máxima expresión, lo que supone implantar la informática afectiva, el análisis predictivo y la utilización de máquinas con capacidad de aprendizaje; donde ya entran en juego los valores, las premisas ideológicas en las que se sustenta la tecnología y, en particular, los problemas relativos al sesgo de las decisiones” (Valero Torrijos, Julián, *Las garantías jurídicas de la inteligencia artificial en la actividad administrativa desde la perspectiva de la buena administración*, “Revista Catalana de Dret Públic”, n° 58, 2019, p. 82 a 96). Como puede observarse del análisis de esta caracterización, los desafíos para el derecho son claramente distintos en función de la fase del proceso en que nos situemos, y en nuestro país, todavía ni siquiera podemos ubicarnos en la primera de las fases aludidas.



## 10. La inteligencia artificial ante un enfoque de derechos

Volviendo entonces a la premisa inicial, esto es una indudable e irrenunciable exigencia de aplicación e interpretación de la normativa que incorpora tecnología a la Administración pública a partir de los principios elementales en materia de derechos humanos, podemos señalar que el uso de la inteligencia artificial fundado desde un enfoque basado en derechos, ofrece –por lo menos– cuatro órdenes de análisis: a) las TICs en la Administración pública están para garantizar y promover derechos, nunca como instrumentos para su violación; b) la automatización del acto y procedimiento administrativo requiere de requisitos adicionales de validez; c) debe tenerse presente la responsabilidad provocada por el uso de la inteligencia artificial y los algoritmos, y d) los beneficios que trae la inteligencia artificial para la persona humana y su dignidad.

### a. Las TICs en la Administración y protección de derechos

En nuestro país, el régimen de procedimientos administrativos señala que los “expedientes tramitarán por medios electrónicos”. ¿Únicamente? Parecería que esa es la única alternativa, aunque no obstante se admite excepcionalmente la posibilidad de expedientes que tramiten en soporte papel.

Este punto nos obliga a detenernos en la eventualidad que una implementación abrupta de los entornos digitales –sin la posibilidad alguna de operar con otro soporte– representaría un verdadero contrasentido con el principio de acceso a la tutela administrativa efectiva, máxime en aquellos sectores de la sociedad que aún carecen de los medios o de la educación necesaria para desenvolverse con el expediente electrónico<sup>50</sup>.

Por tal circunstancia, se ha dicho con acertadísimo criterio –al que coincidimos– que el reglamento de procedimientos administrativos actual “estipula la posibilidad de seguir efectuando presentaciones bajo soporte papel (arts. 7, 15, 27, 30 y concs.), sin perjuicio del deber de la Administración de efectuar la digitalización correspondiente. La contemplación del supuesto analizado constituye una clara manifestación del principio del informalismo a favor del administrado previsto en el art. 2º, inc. c, del decreto-ley 19.549. Probablemente, en base a esa relación ciudadano-Estado mediante soportes digitales, la jurisprudencia administrativa y la jurisdiccional centrarán sus esfuerzos en delinear sus contornos, sobre la base del principio mencionado. Sobre este punto, nos permitimos añadir que en ningún supuesto los soportes digitales o electrónicos pueden erigirse como un valladar para el ejercicio de derechos constitucionales o convencionales. Por tales circunstancias, más que nunca, en caso de duda razonable deberá estarse a favor del administrado. Asimismo, hasta tanto se consolide la enseñanza y la infraestructura adecuada para garantizar la eficiencia de las

---

<sup>50</sup> Flores, Álvaro, *Las transformaciones del expediente administrativo. El impacto de las TICs en los procesos administrativos*, “Revista de Derecho Público, 2018-2, Derechos humanos y nuevas tecnologías-II”, 2018, p. 238. Para el autor citado, “es necesario distinguir dos cuestiones básicas: por un lado, esta el derecho o el deber de relacionarse con la Administración de forma, en su caso, electrónica, y de otra parte, y al margen de cómo se desarrollen dichas comunicaciones con la Administración o el sector público, el modo en que ésta transita el procedimiento en cuestión, que según la normativa comentada habrá de ser siempre electrónico”.

prestaciones electrónicas, consideramos que las disposiciones o resoluciones que imponen la obligatoriedad exclusiva de las prestaciones a través de –por ejemplo– el sistema TAD, resultan de dudosa razonabilidad o constitucionalidad”<sup>51</sup>.

## **b. Automatización y requisitos de validez adicional como garantía de los administrados**

Como se ha dicho antes, el acto administrativo adoptado de forma automatizada no deja de ser acto administrativo, por lo que estos deberán reunir todos y cada uno de los requisitos y condiciones que el régimen jurídico exige para la completa validez y eficacia de los actos administrativos. Así, por ejemplo, en materia de automatización e inteligencia artificial se ha estado por el respeto a la especial exigencia de motivación que impone el principio de buena administración, por lo que resulta imprescindible una justificación específica de las decisiones que se adopten, y que, además, resulte comprensible para una persona que carezca de los conocimientos para valorar el alcance de la tecnología utilizada<sup>52</sup>.

Ahora bien, se debe contemplar una serie de exigencias adicionales y específicas, complementarias a aquellas, que en definitiva redundan en garantía para los administrados.

Primero, la utilización de los medios electrónicos debe contar con una habilitación normativa previa, que no alcanza en forma genérica, sino para el caso particular, una habilitación específica que avale y justifique la automatización en tales supuestos. Segundo, tal norma legal debe determinar órgano u órganos competentes, 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. Tercero, como una derivación del principio de transparencia y legalidad, deberá darse publicidad a las especificaciones y programas empleados en la actuación administrativa automatizada. Y cuarto, deberá garantizarse la identidad, integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad y conservación de toda la información y de la resolución automatizada en sí, a los fines de evitar violaciones a derechos constitucionales, y en particular, de protección de datos personales<sup>53</sup>.

Tampoco el procedimiento de impugnación de esta categoría de actos está ajeno a especiales particularidades. En primer lugar, se ha afirmado que una de las consecuencias de la automatización de las decisiones administrativas es la no aplicabilidad de la institución de la excusación y recusación: dado que no hay persona

---

<sup>51</sup> Flores, *Las transformaciones del expediente administrativo. El impacto de las TICs en los procesos administrativos*, “Revista de Derecho Público, 2018-2, Derechos humanos y nuevas tecnologías-II”, 2018, p. 239.

<sup>52</sup> Valero Torrijos, *Las garantías jurídicas de la inteligencia artificial en la actividad administrativa desde la perspectiva de la buena administración*, “Revista Catalana de Dret Públic”, n° 58, 2019, p. 82 a 96.

<sup>53</sup> En este sentido, la efectividad de las garantías jurídicas pasa necesariamente por extender la transparencia y el derecho de acceso a la información pública lo más amplio posible, que incluya no solo el conocimiento del resultado de la aplicación o del sistema informativo sino, además y sobre todo en materia de inteligencia artificial, el origen de los datos empleados y la naturaleza y el alcance del tratamiento realizado.

humana actuante, sino que quien tramita y resuelve es una aplicación informática, carecerá obviamente de todo interés en el asunto y, por tanto, actuará siempre de forma independiente y objetiva.

En segundo lugar, y en el supuesto que se manifieste cualquier vicio que pudiera sufrir todo acto administrativo, o eventualmente, de darse algunas deficiencias en función de los requisitos antes indicados, los que podrían implicar defectos concretos de forma o de fondo respecto el acto automatizado, debe estarse ante la posibilidad de la impugnación administrativa y judicial de tales decisiones.

En este sentido, debe convenirse que el control administrativo de los actos a través de medios impugnativos, solo puede ejercerse por el superior jerárquico del autor del acto cuya revisión se pretende, en el caso que ésta última autoridad no se expida en forma automatizada, porque de ser así, el acto original agota por sí mismo la vía administrativa. Y esto es así, ya que naturalmente en el caso del recurso de reconsideración (que debe ser resuelto por la misma autoridad), o en el caso del recurso jerárquico en donde el superior también decida en base al mismo programa, como lo algoritmos ya están definidos, no existe posibilidad de que resuelva de un modo distinto al originario.

### **c. Responsabilidad por los daños causados por la inteligencia artificial y los algoritmos**

No obstante, se ha dicho con verdad<sup>54</sup> que toda la parafernalia de datos y sistemas predictivos puede volverse en nuestra contra, siendo los algoritmos capaces de ocasionarnos daños, en por lo menos tres situaciones.

Primero, a través de los *bugs* o errores informáticos, que constituyen un error de programación, ya sea porque el programa no se comportó conforme la intención del programador o porque las intenciones del programador no cumplieron las expectativas de los usuarios. Segundo, los sesgos en los algoritmos, implican un peligro de la inteligencia artificial, ante la promoción de la discriminación directa o indirecta, reafirmando prejuicios e inequidades contra grupos minoritarios y/o de escasos recursos<sup>55</sup>. Y tercero, la manipulación algorítmica y/o el efecto “burbuja”, en aquellos casos que las aplicaciones son sesgadas, maliciosas, e inducen el comportamiento de las personas en determinado sentido.

A la hora de determinar la naturaleza de la responsabilidad derivada del uso de algoritmos, se ha señalado que no queda otra que decantarse por la responsabilidad objetiva<sup>56</sup>. “La adopción de un factor objetivo de atribución descansa en la protección

<sup>54</sup> Colombo, María C., *¿La utilización de algoritmos es una actividad riesgosa?*, LL, 8/11/19.

<sup>55</sup> Estos casos se dan cuando por ejemplo en una selección laboral se discriminan y descarta el perfil de un candidato debido a que se incluyen en los datos anexados al algoritmo aquellos que categorizan a la etnia de un postulante como una de las que estadísticamente tiene los peores resultados en las pruebas de oposición, en comparación con los integrantes de otros grupos étnicos.

<sup>56</sup> Sin perjuicio de lo dicho, debemos preguntarnos si en el caso de los daños producidos por los algoritmos la situación es análoga a la responsabilidad de los proveedores de Internet, en donde en nuestro país, y en el mundo, la legislación y jurisprudencia se han inclinado por una responsabilidad de tipo subjetivo ante la difusión de contenidos lesivos de derechos, la que opera una vez que el agente

del tercero damnificado, debido a la imposibilidad de determinar quién es el sujeto responsable del daño, ya que intervienen en la cadena de programación investigadores, diseñadores, desarrolladores, y programadores. Asimismo, podría dificultarse señalar quien ejecutó el algoritmo. No parece justo poner en cabeza del damnificado la tarea de señalar quién obró con la diligencia debida y/o eventualmente con dolo, lo que descarta de plano un factor subjetivo de atribución”<sup>57</sup>.

De tal manera, en caso de algoritmos sesgados y *bugs*, estamos en presencia de un producto defectuoso, por lo que, si se trata de una relación de consumo, cabe la aplicación del art. 40 de la ley de defensa del consumo<sup>58</sup>.

Sin embargo, no debe obviarse que existen cada vez más voces que entienden que exonerar a los fabricantes de tecnologías robóticas de la responsabilidad por eventos que –aunque atribuibles a la acción de un robot– quedan efectivamente fuera de su capacidad de control, se conecta con el objetivo de favorecer el aumento de la industria del sector. “La prospectiva de afirmar una responsabilidad del fabricante, normalmente el sujeto más solvente dentro de los legitimados pasivos en la acción resarcitoria, tendría un efecto desincentivante en el desarrollo de tecnologías innovativas, pero no exentas de riesgos. Además, determinaría un aumento de los costos de aplicación de tecnologías que tienen utilidad social, tornándolas menos accesibles a todos los potenciales interesados. Por otra parte, el propietario o el usuario de estas nuevas tecnologías debería recurrir a mecanismos asegurativos que de nuevo podrían incidir negativamente en la accesibilidad a la tecnología, en especial en la fase inicial de su difusión”<sup>59</sup>.

#### d. Una inteligencia artificial que humaniza

En materia de inteligencia artificial aplicada a la Administración pública, se ha hablado de “automatización que humaniza”, ya que resuelve situaciones complejas en un doble sentido. Por un lado, humaniza a los trabajadores públicos ya que permite liberarlos de las tareas mecánicas, rutinarias, repetitivas o previsibles, lo que posibilita destinar más capital humano a tareas más creativas y productivas<sup>60</sup>. Esto es posible

---

de la red fuera fehacientemente intimado por dicho contenido ilícito o lesivo, y aquel no procediera a bloquear la publicación.

<sup>57</sup> A esta misma conclusión se llegó por unanimidad en las XXVII Jornadas Nacionales de Derecho Civil realizadas este año en la ciudad de Santa Fe, en las conclusiones de la Comisión de Daños que versó sobre “actividades riesgosas y peligrosas” se destacó que “puede incluirse en el elenco de actividades riesgosas, entre otras: la utilización de algoritmos, las actividades cibernéticas, las plataformas digitales y sistemas operados por inteligencia artificial”. Colombo, *¿La utilización de algoritmos es una actividad riesgosa?*, LL, 8/11/19.

<sup>58</sup> Así, en el caso de que la utilización del algoritmo se enmarque en una relación de consumo en los términos de los arts. 1092 y 1093 del Cód. Civil y Comercial y los arts. 1 y 2 de la ley de defensa del consumidor, la responsabilidad será necesariamente objetiva en atención de lo dispuesto por el art. 40 de la ley consumeril.

<sup>59</sup> Melo, Verónica, *El derecho ante la inteligencia artificial y la robótica*, “El Derecho”, 6/2/18.

<sup>60</sup> Cevasco, Luis - Corvalán, Juan G. - Le Fevre Cervini, Enzo, *Inteligencia artificial y trabajo*, <https://ialab.com.ar/wp-content/uploads/2019/09/IAyT.pdf>, p. 10. Para los autores citados, “resulta evidente que la combinación entre fuerza laboral humana y sistemas de IA o robots, bajo un enfoque inclusivo, produce el fenómeno que hemos llamado ‘automatización que humaniza’. La reducción de

a través de lo que se ha denominado como “enfoque basado en tareas”: un nuevo paradigma de trabajo con un enfoque basado en la segmentación de tareas, gobernanza de datos y automatización, por lo que trabajar con inteligencia artificial hace que la búsqueda de soluciones y la forma de llegar a ellas, sea más nítida y precisa<sup>61</sup>. Y, por el otro, aumenta la base de conocimiento para tomar mejores decisiones en las organizaciones públicas<sup>62</sup>, y con eso el mejoramiento de todo tipo de servicios públicos hacia los ciudadanos, y especialmente, aquellos sectores más vulnerables.

En este último sentido, no puede dejar de mencionarse que las TICS en la gestión pública ha sido destacada como una de las variables a tener presente en los “objetivos de desarrollo sostenible” (ODS), lo que ha sido tratado en numerosas resoluciones tanto de la Asamblea General de Naciones Unidas, como de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos<sup>63</sup>.

De tal modo, la inteligencia artificial está al servicio de los derechos de acceso de los ciudadanos a los múltiples trámites y servicios de la Administración pública, pudiendo –de esta manera– optimizar el flujo de datos y de información a disposiciones de las organizaciones públicas y los particulares, para simplificar y resolver con mayor celeridad cuestiones que antes requerían varias fases y procedimientos. Por eso se ha dicho que la inteligencia artificial es compatible con el Estado constitucional y con el derecho internacional de los derechos humanos, ya que trasluce un enfoque de derechos humanos, en este caso, vinculado a las nuevas tecnologías, por lo que debe partirse de “la innovación inclusiva para el desarrollo sostenible”<sup>64</sup>.

## 11. Palabras finales

Por lo expuesto, la inteligencia artificial podría convertirse en una inestimable herramienta para la adopción de mejores decisiones y una justificación más adecuada, sobre todo desde la perspectiva del control –incluso preventivo– de la propia actividad administrativa y, asimismo, de los particulares. Además, cuenta con un enorme

---

sesgos, errores y tiempos torna más eficiente las actividades, permite redirigir las capacidades cognitivas biológicas a tareas más sofisticadas, o que requieren empatía y creatividad” (p. 45).

<sup>61</sup> Cevasco - Corvalán - Le Fevre Cervini, *Inteligencia artificial y trabajo*, p. 13.

<sup>62</sup> Corvalán, *Prometea. Inteligencia artificial para transformar organizaciones públicas*, p. 17.

<sup>63</sup> Por ejemplo, en la resolución 2095 del 20 de junio de 2017, la Asamblea General de la OEA resolvió: “Reafirmar la importancia que representa para los gobiernos de la región de América Latina y el Caribe el uso de las tecnologías digitales como uno de los factores más transformadores de nuestro tiempo, por su impacto para la gestión pública efectiva, la democratización de los servicios públicos, la apertura gubernamental, la organización, sistematización y disponibilidad de la información pública, el empoderamiento ciudadano y para potenciar el desarrollo económico, reducir las brechas sociales, alcanzar la inclusión digital y avanzar así hacia una sociedad y economía basada cada vez más en el conocimiento”.

<sup>64</sup> Corvalán, *Inteligencia artificial: retos, desafíos, y oportunidades. Prometea: la primera inteligencia artificial al servicio de Latinoamérica al servicio de la justicia*, “Revista de Investigações Constitucionais”, p. 309. Desde la óptica de la ONU, recuerda el autor citado “*todos deben aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, conforme a las recomendaciones formuladas en la Declaración Ministerial 2000 del Consejo Económico y Social*” (de la resolución aprobada por la Asamblea General 55/2, Declaración del Milenio, apartado III, punto 20, ítem quinto).



potencial analítico, y ofrece respuestas automatizadas ante situaciones de futuro sustentadas en predicciones, por lo que resulta esencial para la complejidad actual que atraviesa la Administración pública.

Y esto debe ser así, habida cuenta que el Estado constitucional y convencional de derecho que nos rige tiene la obligación de atender y seguir sin detenerse hacia cada vez más y mejor operatividad de los derechos humanos, a medida que se aceleran los cambios tecnológicos, tanto en la actividad estatal como en la vida cotidiana de las personas.

Por esta razón, el Estado debe garantizar el derecho de acceso y la educación tecnológica, evitar la implementación abrupta de los entornos digitales lo que representaría un verdadero contrasentido con la tutela administrativa efectiva, no desconocer el principio de informalismo a favor del administrado, en definitiva –entonces– en ningún supuesto las herramientas digitales o electrónicas podrán erigirse como un valladar para el ejercicio de derechos constitucionales y convencionales.

© Editorial Astrea, 2020. Todos los derechos reservados.

