



Agentes de IA y derecho administrativo

Juan G. Corvalán, Carina M. Papini
e Ignacio Alfonsín



© 2026, Juan G. Corvalán, Carina Mariel Papini e Ignacio Alfonsín.

Universidad de Buenos Aires (UBA) · IALAB — Laboratorio de Innovación e Inteligencia Artificial, Facultad de Derecho.

Primera edición digital, 2026. Publicación exclusivamente digital, de distribución no comercial y fines académicos.

ISBN: [pendiente de asignación]

Dirección editorial: IALAB · Sistema de diseño y maquetación: Manual de Marca Editorial «Agentes de IA y derecho administrativo», v1.0.

AUTORÍA



JUAN GUSTAVO CORVALÁN

Doctor en Ciencias Jurídicas y Máster en IA. Speaker en ONU, OEA, MIT y Google Talks. Director del Laboratorio de IA de la UBA (Derecho). Director del Tratado de 4 tomos de IA y Derecho. Autor y coautor de decenas de investigaciones y publicaciones en IA. Co-creador de Prometea, el primer sistema predictivo en la Justicia de Hispanoamérica (año 2017).



CARINA MARIEL PAPINI

Subdirectora de UBA IALAB. Abogada por la UBA. Máster en Inteligencia Artificial por CEUPE. Especialista en Derecho Constitucional y en Derecho Procesal Civil por la UBA. Docente de Posgrado, MBA y cursos sobre Inteligencia Artificial. Autora y coautora de libros y artículos sobre Inteligencia Artificial y Derecho.



IGNACIO ALFONSÍN

Fiscal de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario (interino). Abogado (Universidad de Buenos Aires). Magister en Derecho Constitucional (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de España).

ÍNDICE

I Introducción

II Evolución de la aplicación de IA en la administración pública - Enfoque UBA IALAB

III La evolución de la IA agéntica

IV IA agéntica en la Administración Pública

V ¿Cómo diseñar el uso de IA agéntica dentro de la Administración Pública?

VI Agentes y organización administrativa

VII La organización administrativa en espejo: diseño institucional de ecosistemas agénticos

VIII Acto administrativo e IA agéntica

IX IA agéntica en el procedimiento administrativo

X De la competencia jurídica al diseño de la IA agéntica

XI Conclusión

Introducción

La irrupción de la inteligencia artificial agéntica marca un punto de inflexión en la prestación de servicios estatales. A diferencia de las tecnologías de automatización utilizadas hasta el momento, los agentes son capaces de planificar, razonar, utilizar herramientas, interactuar con múltiples sistemas y ejecutar procesos complejos con distintos grados de autonomía. Estas capacidades generan oportunidades para mejorar la eficiencia, la calidad técnica y la capacidad de respuesta del Estado.

La incorporación de estas tecnologías, sin embargo, no constituye únicamente un desafío tecnológico. Su utilización exige determinar cómo se integran dentro del régimen jurídico que disciplina el ejercicio de la función administrativa. Los principios de legalidad, competencia, jerarquía y demás normas que rigen la actuación administrativa continúan delimitando la actuación estatal y, por lo tanto, también condicionan el alcance de la intervención de los agentes de inteligencia artificial. La cuestión central ya no consiste únicamente en establecer qué pueden hacer estos sistemas desde el punto de vista técnico, sino qué pueden hacer válidamente dentro del Derecho Administrativo.

A partir de esa premisa, este libro analiza el impacto de la inteligencia artificial agéntica sobre las principales instituciones de la actividad administrativa. El estudio recorre la organización administrativa, el acto administrativo y el procedimiento en los que puede impactar la incorporación de agentes. En cada uno de ellos se examinan las posibilidades que ofrece esta tecnología, los riesgos que genera y los límites que impone el ordenamiento jurídico para asegurar que la innovación resulte compatible con las garantías propias del Estado de Derecho.

IDEA CLAVE

La hipótesis que guía esta obra es que la inteligencia artificial agéntica no desplaza las categorías clásicas del Derecho Administrativo ni crea un régimen jurídico paralelo. Por el contrario, su incorporación exige reinterpretar esas categorías para aplicarlas a un nuevo contexto tecnológico, preservando su función de organizar, limitar y legitimar el ejercicio de la función administrativa.



Evolución de la aplicación de IA en la administración pública - Enfoque UBA IALAB

1 Prometea

Desde el año 2017, nos ocupamos de la aplicación de la IA para optimizar el ejercicio de la función administrativa, los procesos de trabajo internos y la prestación de servicios en el Sector Público.

La creación de Prometea y las consecuentes pruebas de concepto y desarrollo de modelos de inteligencia artificial desde la creación del IALAB en la UBA, permitieron visualizar el impacto de estas tecnologías en la Administración Pública.

Los modelos predictivos y de automatización demostraron la posibilidad de ahorrar tiempo y aumentar la calidad en la realización de las tareas. Por ejemplo, en el año 2018, Prometea en la Dirección General de Adquisiciones y Contrataciones de Seguridad del Ministerio de Justicia y Seguridad de la CABA permitió generar el pliego de la contratación, la resolución y acto administrativo que ordena la publicación y el llamado a ofertar en 4 minutos, en una única pantalla, a través de preguntas y respuestas mediante comando de voz en un chat conversacional. Sin inteligencia artificial, este proceso demandaba 29 días en promedio, 670 clics, la apertura de 60 ventanas y, como mínimo la carga de 35 datos que se copiaban y pegaban en el sistema de gestión digital¹.

Prometea fue aplicada, entre otros usos, para la generación de dictámenes. El modelo buscaba el expediente, predecía la temática y generaba el dictamen automáticamente, en base a los modelos precargados, en pocos segundos. Fue una manifestación real de la posibilidad de automatización en casos estandarizados y repetitivos dentro de las organizaciones.

Prometea fue pionera en la aplicación de IA responsable y sustentable en el Estado ya que demostró la posibilidad real y concreta de desarrollar una metodología para alcanzar predicciones trazables y explicables, automatización basada en reglas predefinidas por los usuarios con una interfaz que simplificaba el proceso de interacción, producción de resultados y control. La experiencia Prometea se acompañó, en todos los casos, de investigación de vanguardia, análisis funcional y procesos robustos de gobernanza de datos, determinación de reglas, formación, capacitación y sensibilización de trabajadores para la aplicación de IA de manera inclusiva y fue la base para el desarrollo de proyectos de aplicación de IA posteriores².

¹ Ver más en Juan G. Corvalán, Prometea. Inteligencia Artificial para transformar organizaciones públicas, Astrea, IALAB, IMODEV, 2019, páginas 42 y ss, disponible en: <https://www.web.ialab.com.ar/webia/wp-content/uploads/2023/03/Libro-Prometea.pdf> página 42.

² De hecho, en el año 2019 se publicó el libro Inteligencia artificial y trabajo donde se incluyeron cuadros con el análisis de las actividades que podían ser automatizables, semi automatizables o no automatizables, en base al trabajo de gobernanza de datos y reingeniería de procesos realizado por IALAB en la Dirección General de Adquisiciones y Contrataciones de Seguridad y Emergencias del Ministerio de Justicia y Seguridad de la CABA. Ver más en Cevasco, Corvalán y Le Fevre Cervini, Inteligencia Artificial y trabajo. Construyendo un nuevo paradigma de empleo, páginas 49 y ss. disponible en: https://www.web.ialab.com.ar/webia/wp-content/uploads/2023/03/ia_y_trabajo.pdf

El éxito de la experiencia Prometea llevó a que sea presentada en importantes organismos internacionales como ONU, OEA, Banco Mundial, entre otros, y a que el Banco Interamericano de Desarrollo³ audite las aplicaciones y casos de uso, documente y publique un libro especialmente destinado.

2 Actividad administrativa automatizada

En el año 2021 se publicó la primera edición del Tratado de Inteligencia Artificial y Derecho donde incluimos un trabajo de análisis sobre la actividad administrativa automatizada, potestad reglamentaria, algorítmica, delegación, acto administrativo automatizado y reserva de humanidad. En base a la experiencia de IALAB y de Prometea en organismos públicos, se sostuvieron los siguientes puntos:

La IA y la automatización introducen transformaciones profundas en la voluntad, competencia y

producción de actos administrativos.

La automatización estatal debe integrarse al ordenamiento jurídico a través de normas

habilitantes, con documentación clara de las lógicas empleadas, las técnicas y las fuentes de datos involucradas.

La necesidad de reconocer una "reserva de humanidad", entendida como la exigencia de

preservar ámbitos mínimos de intervención humana frente a sistemas dotados de mayores niveles de autonomía, especialmente cuando las decisiones pudieran afectar derechos fundamentales.

La voluntad subyacente a los actos estatales debe ser humana y, en supuestos de mayor impacto

sobre los derechos, la revisión y el control humano previo debían constituir la regla.

La delegación algorítmica plena debe ser considerada una categoría especialmente sospechosa y

sometida a fuertes restricciones, en atención a los riesgos que presenta para los principios de competencia, responsabilidad y control.

La afirmación de una visión no prohibicionista de la automatización administrativa, al destacarse

³ Ver más en Estevez Elsa; Fillottrani Pablo; Linares Lejagarra, Sebastián, PROMETEA: Transformando la administración de justicia con herramientas de inteligencia artificial, BID, junio de 2020, disponible en: PROMETEA: Transformando la administración de justicia con herramientas de inteligencia artificial

que los sistemas inteligentes podrían incrementar significativamente la eficiencia, la imparcialidad y la calidad de los servicios públicos, siempre que su incorporación se realizara bajo parámetros compatibles con el Estado constitucional y la protección de los derechos fundamentales⁴.

3 Gobernanza de la inteligencia artificial en el Estado

En el año 2024, publicamos un artículo en el libro Nuevas tendencias en derecho administrativo⁵. Allí planteamos que la inteligencia artificial constituye una herramienta idónea para aumentar la eficiencia de la Administración Pública, pero su implementación sólo resulta legítima y sostenible si se desarrolla bajo un marco de gobernanza basado en principios éticos, control humano, transparencia, trazabilidad, protección de derechos y gestión de riesgos a lo largo de todo el ciclo de vida de los sistemas.

En ese contexto, comentamos la Disposición 2/2023 de la Subsecretaría de Tecnologías de la Información que proporcionaba recomendaciones concretas para operacionalizar esos principios y explicamos, en base a nuestra experiencia, la posibilidad de aplicar IA en base a ella.

4 La IAGEN en la Administración Pública

A partir del año 2022, con la disrupción de los modelos de inteligencia artificial generativa⁶, especialmente con el desarrollo de Chat GPT-4, UBA IALAB realizó pruebas de impacto real de los principales grandes modelos de lenguaje en la Administración Pública.

Por un lado, UBA IALAB lideró un trabajo de investigación aplicada consistente en la realización de pruebas de aplicación de IAGEN a nivel de usuario en cinco ámbitos del desarrollo humano, que incluyeron la Administración Pública, específicamente las gerencias de legales, compras y

⁴ Ver más en Juan G. Corvalán, Gustavo Sá Zeichen y Lihué Albertsen, Actividad administrativa automatizada. Inteligencia Artificial, potestad reglamentaria algorítmica, acto administrativo automatizado y reserva de humanidad, Tratado de IA y Derecho, Tomo II, Thomson Reuters, La Ley, año 2021.

⁵ Ver más en Corvalán y Papini, Inteligencia Artificial en el Estado, publicado en Gallegos Fedriani director, Nuevas tendencias en derecho administrativo, JUSBAIRES, 2024.

⁶ En este artículo usamos el término IAGEN para referirnos a sistemas de IA que, a partir de grandes volúmenes de datos y entrenamiento en arquitecturas como redes neuronales profundas (deep learning), pueden generar contenido original adaptado al contexto de uso. Estos sistemas no se limitan a ejecutar órdenes preprogramadas, sino que: interpretan instrucciones abiertas, comprenden lenguaje natural y aprenden en tiempo real de las respuestas o contexto de uso. Más información sobre el funcionamiento y arquitectura de los modelos de IAGEN en Juan Gustavo Corvalán, Chat GPT vs. GPT-4, ¿Imperfecto por diseño?: explorando los límites de la inteligencia artificial conversacional, UBA IALAB, La Ley, año 2023, disponible en: Libro-ChatGPT-vs-GPT-4.-UBA-Thomson-Reuters-La-Ley.pdf

contrataciones y recursos humanos de la Dirección Legal y Técnica del Ministerio de Desarrollo Económico de la Ciudad de Buenos Aires. En un total de 13 tareas, se demostró un aumento de la eficiencia de un 70%⁷.

Por otro lado, UBA IALAB realizó una publicación donde incluyó 15 casos de uso transversales y 7 casos de uso específicos de IAGEN en la Administración Pública y los prompts base probados por el equipo. Asimismo publicó las ventajas y riesgos de la aplicación de estas tecnologías. Dentro de los riesgos, se destaca la anticipación del desafío vinculado a la dependencia tecnológica, sobreconfianza y reducción o anulación de la supervisión humana, aspectos que se mantienen y potencian en el ecosistema agéntico⁸.

IDEA CLAVE

Adicionalmente, UBA IALAB participó en el diseño de IA agéntica para la Procuración de la Ciudad de Buenos Aires donde se logró la aplicación de estas tecnologías en fases de predicción del modelo aplicable y automatización de la generación de las contestaciones de demandas. Nuevamente, las bases de la experiencia Prometea fueron el basamento para la adaptación de su metodología a tecnologías de vanguardia.

5

Comentario a la Carta Iberoamericana de IA en la Administración Pública en clave agéntica

En el año 2023 se publicó la Carta Iberoamericana de inteligencia artificial en la Administración Pública y el Derecho Administrativo Iberoamericano aprobada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

La Carta aborda dos perspectivas complementarias:

El uso de la IA en la actividad administrativa.

La ordenación y limitación de la tecnología por parte de la Administración.

⁷ Ver más en Corvalán, Le Fevre Cervini, Guilera y Díaz Dávila, Evaluación del impacto de la inteligencia artificial generativa en el trabajo, La Ley, 2024, página 70, disponible en: <https://www.web.ialab.com.ar/webia/wp-content/uploads/2024/07/iagenerativa-marzo2024-final-1.pdf>. Téngase en consideración que, en ese momento, el uso de estos modelos era incipiente y los usuarios no contaban con conocimientos expertos en su uso. Adicionalmente, se trataba de una IAGEN más reactiva que requería destinar esfuerzo en técnicas de ingeniería de prompts y múltiples iteraciones hasta alcanzar el resultado esperado, especialmente en tareas complejas o tareas encadenadas. De todos modos, en un análisis de ventajas en términos cuantitativos y cualitativos, el uso de estas tecnologías demostró un considerable aumento de la eficiencia.

⁸ Ver más en Juan G. Corvalán, Mariana Sánchez Caparrós y Antonella Stringhini, Inteligencia Artificial y Administración Pública. Una aproximación inicial basada en el uso de Chat GPT, UBA IALAB, La Ley, disponible en: <https://web.ialab.com.ar/webia/wp-content/uploads/2023/11/IAG-y-administracion-publica.pdf>

Esta Carta parte de una visión amplia consistente en incorporar tecnologías emergentes de manera responsable en el Sector Público, maximizando sus beneficios y minimizando riesgos y constituye un marco para la aplicación responsable de la IA en este sector.

En este contexto, desde IALAB participamos en un libro que se publicó en el año 2025 en España donde analizamos los principales puntos de la Carta Iberoamericana a la luz de los agentes basados en IAGEN capaces de operar dentro de flujos administrativos con distintos niveles de autonomía. Clasificamos los agentes basados en IAGEN a partir de los niveles de madurez que reconoce la Carta e interpretamos el alcance y aplicación de los principios allí consagrados en base a esta nueva evolución en el ecosistema de la IA.

A través de esta publicación, adelantamos el ecosistema para la aplicación de agentes en la Administración Pública de manera sustentable.



Los agentes basados en inteligencia artificial generativa⁹ combinan autonomía funcional con capacidades generativas, adaptativas y lingüísticas. En esencia, consisten en sistemas computacionales avanzados que actúan de forma interactiva y adaptativa en entornos dinámicos y que permiten automatizar procesos productivos y decisionales de punta a punta, con distintos niveles de autonomía¹⁰.

En esencia, pueden: percibir un entorno como inputs estructurados o no estructurados; interpretar requerimientos de los usuarios; planificar cursos de acción; dirigir autónoma y dinámicamente sus procesos y el uso de herramientas disponibles; ejecutar tareas en nombre de una entidad; evaluar resultados; corregir sus respuestas, adaptar su actividad a las características específicas del caso concreto nuevo en el que deben operar, mejorar sus respuestas a partir de la propia evaluación y aprender y reprogramarse para mejorar su desempeño.

Con el paso del tiempo, los agentes fueron incorporándose cada vez en mayor medida en las plataformas basadas en IAGEN al alcance del usuario, con lo cual hoy en día existe un abanico de opciones para optimizar los procesos de trabajo¹². Tanto IA agéntica a nivel de usuario, como a nivel de procesos, ofrecen múltiples oportunidades y presentan desafíos, riesgos y requerimientos.

¹² Para más información en relación a los agentes a nivel del usuario y a nivel de los procesos, ver: Corvalán Juan G., Organizaciones centauro. Playbook 1 IA Agéntica, septiembre de 2025, La Ley, Thomson Reuters, disponible en: <https://www.web.ialab.com.ar/webia/wp-content/uploads/2025/libros/IA%20Age%CC%81ntica%20Playbook%201/IA%20Age%CC%81ntica.%20Playbook%201%20UBA%20IALAB.pdf>Existen dos conceptos principales a considerar al analizar el diseño, aplicación e impacto de los agentes: La agencia es la capacidad de actuar sobre el entorno: invocar herramientas, modificar archivos, consultar bases de datos, enviar mensajes. Cualquier asistente con tool use habilitado tiene agencia. La autonomía es el grado en que esa actuación ocurre sin intervención humana directa. Un asistente puede tener alta agencia porque tiene muchas herramientas disponibles, pero tiene baja autonomía porque cada uso requiere un prompt o una acción explícita del usuario. Un agente puede tener moderada agencia porque tiene un repertorio limitado de herramientas, pero posee alta autonomía porque puede ejecutar cadenas largas de acciones por diversas tareas sin consultar al usuario. Ver más en Corvalán, Sánchez Caparrós y Martín, Gobernar la IA Agéntica, La Ley, año 2026.

IV

IA agéntica en la Administración Pública

En el Comentario a la Carta Iberoamericana afirmamos que los agentes basados en IAGEN reformulan las posibilidades del quehacer estatal y habilitan un nuevo paradigma de gestión administrativa centrado en la inteligencia ampliada. Su capacidad para percibir y procesar grandes volúmenes de información, contextualizarla jurídicamente, utilizar herramientas, ejecutar tareas, evaluar resultados y adaptar su comportamiento en función del contexto permite abordar procesos de creciente complejidad y elevar sustancialmente la calidad, legitimidad y eficacia de la respuesta pública.

La evolución de la IA agéntica profundiza esta transformación. Su carácter multimodal y su aptitud para intervenir en distintas etapas de un flujo de trabajo permiten proyectar su utilización de manera transversal sobre gran parte de los procesos, tareas y sub tareas que integran la actividad de las organizaciones públicas. En este escenario, los agentes no se limitan a automatizar operaciones aisladas, sino que pueden articular distintas funciones dentro de un mismo proceso, desde el tratamiento y análisis de información hasta la generación de propuestas de actuación y de actos fundados y trazables.

Los resultados se alejan de aquellas respuestas reactivas que brindaban los modelos de IAGEN, para alcanzar cursos de acción y ejecución con mayor autonomía. Los usuarios, mediante pocos clics y prompts de distintos niveles de complejidad, pueden llegar a resultados de una calidad técnica que hasta hace poco sólo podían alcanzarse mediante procesos de trabajo considerablemente más extensos.

Un ejemplo antes de avanzar. En el año 2023, un usuario le solicitaba a Chat GPT que elabore un proyecto de resolución, el modelo respondía con un resultado que servía como base a trabajar por medio de múltiples iteraciones o bien, susceptible de mejora a partir de la actividad humana. En la actualidad, con instrucciones similares, es posible activar agentes capaces de definir un curso de acción, planificar la secuencia de tareas necesarias para alcanzar un objetivo, consultar fuentes de información, utilizar herramientas, procesar grandes volúmenes de contexto proporcionado por el usuario y generar productos de trabajo considerablemente más completos y estructurados. En muchos casos, el resultado deja de constituir un simple borrador para convertirse en un entregable susceptible de incorporarse, a priori, a un procedimiento de trabajo.

Estas tecnologías comienzan a aumentar las ventajas ya observadas en términos cuantitativos y cualitativos pero, al mismo tiempo, su autonomía y agencia genera tensiones frente a los principios e institutos del derecho administrativo, así como nuevos riesgos.

IDEA CLAVE

Desde UBA IALAB consideramos que el uso de agentes dentro del Sector Público requiere una implementación adecuada en respeto de estos principios e institutos tradicionales.

V

¿Cómo diseñar el uso de IA agéntica dentro de la Administración Pública?

Actualmente, la clave se encuentra en el modo en que los Estados aprovechan las oportunidades para optimizar y mejorar cualitativamente la prestación de servicio y, al mismo tiempo, asumen la responsabilidad del diseño, control y gobernanza de la IA agéntica, asegurando que estos agentes no sustituyan la función pública, sino que la potencien, con respeto irrestricto a los derechos, al debido proceso y a los valores del Estado de derecho.

La incorporación de agentes de inteligencia artificial no exige abandonar ni sustituir las categorías tradicionales del Derecho Administrativo. Por el contrario, son estas categorías las que delimitan el espacio dentro del cual la tecnología puede ser utilizada legítimamente. La organización administrativa, el procedimiento administrativo y el régimen del acto administrativo continúan proporcionando el marco jurídico que condiciona el diseño, la implementación y el control de los agentes dentro de la Administración Pública.

A partir de estas categorías clásicas se examinará cómo pueden diseñarse, implementarse y utilizarse agentes de inteligencia artificial dentro de la Administración Pública en condiciones compatibles con el ordenamiento jurídico. El análisis abordará los principios, límites y requisitos que condicionan su incorporación, así como las principales cuestiones que plantea su utilización en cada uno de estos ámbitos y, cuando resulte pertinente, las experiencias desarrolladas en el derecho comparado.

Distintos niveles de intervención de la inteligencia artificial en la actividad administrativa

Ante el abanico de opciones agénticas existentes en la actualidad, resulta conveniente analizar el modo en que la IA puede impactar en la actividad administrativa.

La incorporación de inteligencia artificial en la Administración Pública no constituye un fenómeno uniforme. La evolución tecnológica ha dado lugar a distintos niveles de intervención de estos sistemas en la actividad administrativa, que difieren no sólo por sus capacidades técnicas, sino también por el grado de incidencia que alcanzan en la formación y ejecución de las actuaciones administrativas. Esta progresión resulta jurídicamente relevante, pues a medida que aumenta la capacidad de actuación de los sistemas también se intensifican las exigencias en materia de supervisión humana, distribución de responsabilidades, trazabilidad, transparencia y mecanismos de control.

En términos generales, pueden distinguirse tres niveles de intervención.

En un primer nivel, la inteligencia artificial cumple una función de asistencia al agente público. El sistema, por ejemplo, procesa información, organiza antecedentes, identifica patrones, recupera normativa y jurisprudencia, elabora resúmenes, propone alternativas o redacta proyectos, mientras que el funcionario conserva íntegramente la conducción del proceso y adopta la decisión correspondiente. La inteligencia artificial actúa como una herramienta de apoyo cognitivo que amplía las capacidades del operador humano, sin asumir un rol activo en la ejecución de funciones administrativas.

Un segundo nivel corresponde a la automatización de actuaciones administrativas regladas. En estos supuestos, el sistema ejecuta automáticamente operaciones previamente definidas mediante reglas jurídicas y criterios objetivos, aplicándolos a hechos verificables sin requerir valoraciones discrecionales durante la ejecución. Se trata de una evolución de los modelos tradicionales de actuación administrativa automatizada, orientada a sustituir la intervención humana en tareas repetitivas, estandarizadas o de escasa complejidad decisoria.

El tercer nivel está representado por la inteligencia artificial agéntica. A diferencia de los modelos anteriores, estos sistemas no se limitan a asistir al usuario ni a ejecutar reglas predeterminadas, sino que pueden planificar cursos de acción, descomponer objetivos en múltiples tareas, utilizar herramientas externas, acceder a distintas fuentes de información, coordinar agentes especializados, interactuar con otros sistemas y adaptar dinámicamente su comportamiento para alcanzar los objetivos asignados. Su intervención puede extenderse a distintas etapas de un procedimiento administrativo y desarrollarse con grados variables de autonomía, siempre dentro de los límites y

condiciones que establezca el marco jurídico aplicable.

En este último nivel, el desafío jurídico ya no consiste únicamente en determinar cuándo una decisión puede automatizarse o cómo debe supervisarse un sistema de apoyo, sino en establecer bajo qué condiciones es jurídicamente admisible que uno o múltiples agentes de inteligencia artificial participen de manera coordinada en la ejecución de procesos administrativos complejos. Precisamente, esa cuestión constituye el objeto central de este libro. A partir de ella se desarrollará la propuesta de una arquitectura institucional que permita incorporar sistemas agénticos sin alterar la distribución de competencias, las responsabilidades ni las garantías propias del Derecho Administrativo.

2 Desafíos actuales de la IA agéntica frente a los principios de la organización administrativa

La actuación de los funcionarios y empleados públicos posee límites marcados por los principios de competencia¹³, jerarquía¹⁴ especialidad técnica y legalidad. Analicemos esto con mayor detalle:

Toda la actividad administrativa se encuentra sujeta al principio de legalidad que implica que

encuentra límites en el ordenamiento jurídico en su totalidad. Desde los Tratados Internacionales de Derechos Humanos hasta las resoluciones internas que regulan la actuación de funcionarios y empleados.

Cada órgano, dentro de la organización pública posee una competencia asignada que fija aquello

que el funcionario, en representación, debe hacer y aquello que no debe hacer. Quien ejerce la competencia tiene funciones delimitadas por materia, territorio, tiempo y grado.

¹³ En el derecho administrativo, la competencia es el conjunto o círculo de atribuciones que el ordenamiento atribuye a un órgano administrativo para actuar válidamente dentro de ciertos límites y con determinados efectos jurídicos. Es de origen legal, obligatoria, irrenunciable, improrrogable y, como regla, es indelegable. Ver más también en Juan Carlos Cassagne, Curso de derecho administrativo, Tomo I, La Ley, Thomson Reuters, año 2021, página 252 y ss. Ver también Carlos F. Balbín, Manual de derecho administrativo, Thomson Reuters, La Ley, año 2021, páginas 248 y ss. Aberastury y Cilurzo explican que para la Administración rige la regla de competencia que puede conceptualizarse como la atribución legal para obrar, mientras que para el particular rige la inversa, contenida en el art. 19 de la Constitución. Mientras la administración necesita una norma previa autorizante o implícitamente incorporada al sistema jurídico, el particular se atiene al principio de libertad y, en la medida que el ejercicio de su derecho no ofenda y/o infrinja una norma jurídica, no necesitará de la autorización legal en forma previa para desarrollar su actividad. Ver más en Pedro Aberastury y María Rosa Cilurzo, Curso de procedimiento administrativo. Segunda edición, Rubinzal Culzoni, 2022, página, 44.

¹⁴ En el derecho administrativo, la jerarquía implica la relación jurídica de subordinación entre los órganos que integran la persona jurídica. La relación busca asegurar la unidad de acción y se traduce en el conjunto de potestades del superior jerárquico sobre los inferiores. Comprende una serie de facultades entre las que se encuentran la dirección, la orden o mando, coordinación, supervisión y control, avocación y delegación, revisión y potestad disciplinaria. Cassagne explica que la jerarquía ha sido definida como el conjunto de órganos armónicamente subordinados y coordinados, aunque en realidad se trata del principio que los reduce a unidad y la recíproca situación en la que están los órganos en una entidad. Ver más en Juan Carlos Cassagne, Curso de derecho administrativo, Tomo I, La Ley, Thomson Reuters, año 2021.

Dentro de cada órgano, los funcionarios y empleados poseen funciones asignadas de acuerdo a su

especialidad técnica. Por un lado, existen diferencias de funciones en relación al lugar que ocupan dentro de la estructura jerárquica. El auxiliar administrativo cumple funciones que se diferencian de las que detenta el funcionario que dirige y representa el órgano. Por lo tanto, el trabajo y los resultados a los que deben llegar el auxiliar y el funcionario, objetivamente, son y deben ser distintos. Por otro lado, la especialidad técnica depende de las funciones específicas con las que deba contar el representante del órgano para ejercer la función. Por ejemplo, en la Dirección de Asuntos Jurídicos, la especialidad técnica se encuentra determinada por contar con conocimientos acreditables en derecho; en el área de tecnología, la especialidad técnica consiste en contar con conocimientos en sistemas.

Las responsabilidades varían y se distribuyen en relación a la jerarquía que permite, entre otras

cuestiones, el control, mando, orden, disciplina y coordinación dentro de los órganos que forman parte de la estructura.

Estos principios cumplen la función de distribuir y limitar el ejercicio del poder administrativo, garantizar la calidad técnica de las decisiones y permitir la identificación de los responsables por cada actuación.

Ahora bien, los agentes basados en IAGEN, en principio, a través de pocos clics y prompts pueden generar múltiples resultados de distinto alcance, independientemente de las competencias, funciones, especialidad técnica y responsabilidad jerárquica asignadas al usuario que lo pone en ejecución. A nivel funcional, en el nivel de desarrollo actual, un auxiliar administrativo puede disponer de un agente con una capacidad técnica comparable, en cuanto a los resultados generados, a la de un director general, aunque esto resulte jurídicamente inviable a la luz de los principios que rigen la organización administrativa e incluso, indeseable o inconveniente. La capacidad técnica del agente genera un desfase con la competencia jurídica del usuario que lo opera.

Esta disociación produce, al menos, dos fenómenos diferentes. El primero consiste en la expansión funcional del propio agente, que puede extender su razonamiento hacia materias o decisiones que exceden las competencias del órgano para el cual fue diseñado. El segundo radica en la expansión competencial del usuario, quien pasa a generar productos o ejecutar tareas que objetivamente trascienden las funciones que el ordenamiento jurídico le atribuye. En ambos casos, la alteración se genera a partir de la ruptura entre la capacidad técnica disponible y los límites institucionales que estructuran la actuación administrativa.

Entonces:

El uso de los agentes basados en IAGEN que adquieren cada vez mayor autonomía, sin límites

que respondan a la funciones y competencias asignadas, puede afectar la lógica de principios que sostienen la organización administrativa y que mantienen la armonía, coordinación y coherencia entre los órganos de la Administración a la hora de cumplir las funciones estatales¹⁵.

La capacidad de control de los resultados generados por los agentes de IA, objetivamente, varía

en función de la especialidad técnica, competencias y jerarquía de los funcionarios y empleados que representan al órgano. Consecuentemente, la generación de resultados por órganos y personas representantes que carecen de la competencia para hacerlo, pueden comprometer la responsabilidad, desorganizar la actuación coordinada de múltiples órganos dentro de una estructura estatal de gran complejidad e impactar en los derechos de los administrados.

Adicionalmente, los principios generales actúan como límites destinados a garantizar que quienes

intervienen en el proceso de trabajo cuenten con los conocimientos y la capacitación necesarios para comprender y controlar los resultados. Cuando la IA agéntica produce resultados que exceden la capacidad humana de revisión, se compromete la preservación de las capacidades cognitivas y aumenta el riesgo de fatiga cognitiva, con el consiguiente debilitamiento de la capacidad para detectar errores, ejercer un control efectivo y adoptar decisiones diligentes, afectando el adecuado funcionamiento de la Administración¹⁶.

Dos ejemplos pueden ayudar a comprender este desafío.

¹⁵ Cassagne explica que la competencia se encuentra erigida fundamentalmente para preservar y proteger el cumplimiento de las finalidades públicas o de bien común que la Administración persigue. Ver más en Juan Carlos Cassagne, Curso de derecho administrativo, Tomo I, La Ley, Thomson Reuters, año 2021.

¹⁶ Ver más en Julie Bedard, Matthew Kropp, Megan Hsu, Olivia T. Karaman, Jason Hawes and Gabriella Rosen Kellerman, When Using AI Leads to "Brain fry", Harvard Business Review, 5 de marzo de 2026, disponible en : Cuando usar IA conduce a "fritura cerebral" El fenómeno del sedentarismo cognitivo ha sido abordado en el libro escrito recientemente por Juan G. Corvalán. Ver más en: Juan G. Corvalán, Sedentarismo cognitivo. Productividad, agentes de IA y los riesgos de delegar el pensamiento, La Ley, UBA IALAB, año 2026.

Ejemplo 1. Supongamos que el Director General de Asuntos Jurídicos utiliza un agente de inteligencia artificial para elaborar el dictamen jurídico previo respecto de un proyecto de resolución que deberá dictar el Ministro. El agente analiza la competencia del órgano, la legalidad del procedimiento, la normativa aplicable, la jurisprudencia relevante y la validez formal del acto. Hasta allí, su actuación se encuentra alineada con la función propia del área jurídica.

Sin embargo, durante la ejecución del flujo de trabajo el agente amplía el alcance del análisis e incorpora una evaluación sobre la oportunidad política de dictar el acto, estima el impacto presupuestario de la medida, proyecta distintos escenarios macroeconómicos para los próximos seis meses y concluye recomendando postergar su dictado hasta que mejoren determinadas condiciones económicas.

Desde una perspectiva técnica, el agente podría haber realizado un análisis sólido y correctamente fundamentado. No obstante, desde el punto de vista jurídico e institucional, el problema es diferente. La determinación de la oportunidad, mérito o conveniencia del acto administrativo no integra, en principio, el objeto del dictamen jurídico ni forma parte de las competencias atribuidas al órgano. En consecuencia, el agente no sólo habría excedido los límites funcionales para los cuales fue configurado, sino que también habría proyectado la actuación del área jurídica sobre competencias propias de otros órganos de la Administración.

El problema que genera el apartamiento de las funciones por parte del agente conduce a que el Director Jurídico no pueda supervisar críticamente un análisis económico, financiero y prospectivo ya que excede la propia especialidad técnica atribuida al órgano, más allá de sus habilidades personales. La expansión funcional del agente produce así una doble distorsión: por un lado, desdibuja la distribución de competencias entre los órganos administrativos; por otro, coloca al funcionario responsable frente a la obligación de controlar razonamientos desarrollados en disciplinas respecto de las cuales carece de la formación necesaria para ejercer una supervisión sustantiva.

Ejemplo 2: Supongamos que un auxiliar administrativo recientemente incorporado a un organismo utiliza un agente de inteligencia artificial para elaborar un proyecto de resolución que posteriormente será elevado al funcionario competente para su consideración. A partir de una breve descripción del caso y algunos documentos de contexto, el agente genera un proyecto completo, incorpora citas normativas y jurisprudenciales, desarrolla los fundamentos jurídicos, estructura los considerandos y propone la parte dispositiva con un nivel de sofisticación formal similar al de un acto administrativo elaborado por un operador experimentado.

Aquí podríamos observar distintas dimensiones del problema:

Una asimetría entre la capacidad de ejecución del agente y la capacidad profesional del operador.

Mientras el sistema puede generar un documento de alta complejidad técnica en pocos minutos,

el auxiliar carece de los conocimientos jurídicos, institucionales y prácticos necesarios para verificar críticamente la corrección de su contenido.

Una inducción al operador a intervenir, de hecho, en funciones que exceden el ámbito propio de sus tareas habituales. Si bien la competencia jurídica continúa correspondiendo al funcionario responsable, el auxiliar pasa a producir documentos que, desde una perspectiva funcional, se aproximan al ejercicio de actividades reservadas a niveles superiores de la organización. Se desdibujan los límites funcionales establecidos por la estructura administrativa.

La producción de un resultado que puede generar una apariencia de autoridad o de corrección técnica que dificulte detectar errores, omisiones, sesgos, alucinaciones, interpretaciones jurídicas discutibles o apreciaciones sobre oportunidad, mérito y conveniencia incorporadas por el agente sin fundamento suficiente.

La posible aparición de un desafío cognitivo que abruma. La creciente capacidad de los agentes para producir documentos extensos, complejos e interdisciplinarios puede superar razonablemente la capacidad humana de revisión exhaustiva, especialmente cuando el operador posee escasa experiencia.

IDEA CLAVE

En esencia, la capacidad técnica disponible para ejecutar una tarea se disocia de la competencia jurídica necesaria para realizarla. Esa ruptura constituye uno de los principales desafíos organizacionales que plantea la IA agéntica para el Derecho Administrativo.

3 El impacto de la IA agéntica no autorizada institucionalmente sobre el cumplimiento de los principios de la organización administrativa

Todos estos desafíos se profundizan frente a los posibles usos actuales de IA agéntica no autorizada institucionalmente dentro de la administración pública.

Existe un fenómeno conocido como shadow AI que se traduce como IA en la sombra. Consiste en el uso de herramientas o aplicaciones de IAGEN por parte de trabajadores, sin la aprobación formal o supervisión del departamento de tecnología¹⁷. Esto plantea una serie de problemas que se desprenden del desconocimiento de estos usos por parte de los funcionarios responsables de llevar adelante el control jerárquico y de la falta de notificación a las áreas tecnológicas que cuentan con la especialidad técnica para evaluar los límites en los usos y la implementación de técnicas de mitigación de riesgos para el uso seguro de los modelos.

En resumidas cuentas, se visualiza un ecosistema donde pueden convivir:

Múltiples trabajadores y funcionarios que usan modelos basados en IAGEN en el ejercicio de sus funciones, sin haberlo comunicado fehacientemente o solicitado permiso.

Agentes que procesan datos sin la previa implementación de medidas adecuadas de protección, como la anonimización o pseudoanonimización.

Agentes que ejecutan acciones con conexión a ciertos sistemas, sin comunicación al departamento de tecnología.

Usuarios que emplean los agentes para cumplir acciones que exceden sus competencias objetivamente asignadas, tema que ya hemos analizado.

Ausencia de reglas o medidas institucionales sólidas para gobernar el uso de agentes dentro de las organizaciones.

Prohibiciones genéricas para el uso de agentes que desaprovechan las ventajas que dichos modelos pueden significar en el ejercicio de la función administrativa y la prestación de servicios.

La incapacidad de ejercer correctamente el poder de control de los órganos superiores sobre los inferiores al desconocer las herramientas que utilizan en el cumplimiento de las tareas. El shadow AI genera la imposibilidad de controlar de manera completa la actividad del órgano inferior.

La afectación del principio de legalidad ya que se utilizan sistemas de IA que no fueron

¹⁷ Ver más en Tom Krantz, Alexandra Jonker and Amanda McGrath, What is shadow AI?, IBM, 25 de octubre de 2024, disponible en: ¿Qué es Shadow AI? | IBM

contratados siguiendo el procedimiento establecido en el ordenamiento jurídico.

El conflicto con el principio de especialidad, al existir usos de IA no autorizados e imposibles de

controlar por las direcciones de tecnología, quienes cuentan con las competencias asignadas para supervisar el buen uso y funcionamiento de las tecnologías utilizadas en el ejercicio de las funciones.

En definitiva, los desafíos contemporáneos asociados a los agentes basados en inteligencia artificial generativa que ya no se limitan a los problemas tradicionales de calidad o exactitud de los resultados. La progresiva incorporación de estos sistemas da lugar a riesgos organizacionales vinculados con la distribución de competencias, la supervisión efectiva, la preservación del criterio profesional y la existencia de ecosistemas agénticos informales. La cuestión central consiste en cómo gobernar ecosistemas compuestos por múltiples agentes y operadores humanos con diferentes capacidades, competencias y niveles de responsabilidad.

VII

La organización administrativa en espejo: diseño institucional de ecosistemas agénticos

En la práctica, consideramos que existe una condición para que la aplicación de agentes optimice los procesos dentro de la Administración Pública, asista en la mejora de la prestación de servicios y, al mismo tiempo, se enmarque dentro de los principios que rigen la actuación administrativa: El diseño de casos de uso y la aplicación de IA agéntica debe ser realizada de manera acorde y espejada a las competencias, jerarquía, funciones y responsabilidad de cada uno de los agentes de la Administración Pública.

El punto de partida es simple: El Estado es una persona jurídica que actúa a través de órganos, representantes, autoridades, funcionarios, gerencias, unidades técnicas, áreas asesoras, directorios o estructuras equivalentes. El órgano constituye un medio para imputar una actuación o una voluntad al ente del que forma parte y no constituye una persona diferenciada del mismo. La voluntad del órgano y el funcionario que lo representa, no es diferenciable a la voluntad de la organización a la que pertenece y se encuentra sujeta a una serie de principios y al marco jurídico aplicable en su totalidad¹⁸.

Por eso, cuando se introducen agentes de IA que asisten en el ejercicio de las funciones estatales, no alcanza con que esos agentes sean técnicamente buenos. También tienen que estar jurídicamente situados.

IDEA CLAVE

La propuesta consiste en pensar en una red de agentes de IA situados donde cada uno de ellos acompaña el ejercicio de una función pública que posee límites, conlleva obligaciones y que implica responsabilidad. La expresión "en espejo" quiere decir que el agente no se diseña por fuera de la organización, sino reflejando su arquitectura real.

a. Agentes que asisten en el ejercicio de la competencia

En el diseño de agentes en espejo, consideramos que resulta esencial respetar el principio de competencia, traducido en las funcionalidades técnicas que se les asignan al programarlos. En esta idea:

El Director del órgano posee agentes programados para asistir en las cuestiones de su

¹⁸ Ver más en Gordillo Agustín, Tratado de derecho administrativo, Tomo 1 parte general, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1997, página XII-2.

competencia. Estos agentes poseen funciones y limitaciones y pueden asistirlo en la toma de decisiones según su especialidad como salud, ambiente o economía, de acuerdo a la competencia y especialidad técnica del funcionario.

El área de jurídicos, posee agentes programados para asistir en cuestiones de dicha especialidad técnica.

El área de compras, posee agentes programados para asistir en los procedimientos correspondientes.

Tal como sucede con la competencia, las funcionalidades de los agentes deberían contar con una obligación en sentido positivo que se traduce en una función a cumplir en la asistencia al funcionario y una obligación en sentido negativo que implica todo aquello que no puede hacer porque excede su función conferida.

Por ejemplo, el director del área jurídica de la Administración Pública, tiene como función controlar la legalidad de los actos administrativos que dicta quien ejerce la dirección del órgano. Escapa de su competencia la decisión basada en oportunidad, mérito y conveniencia, aspectos a considerar, efectivamente, por quien ejerce la dirección dentro del órgano correspondiente. En este contexto, el agente de IA en espejo que asiste al funcionario del área jurídica debería asistirlo en la función de controlar la legalidad del acto con exhaustividad, pero no debería arrojar resultados que evalúen oportunidad, mérito y conveniencia.

Así como la competencia tiene un límite positivo que se traduce en una obligación y un límite negativo que se traduce en una prohibición, las funciones que se atribuyen a un agente de IA que asiste al funcionario deberían contar con instrucciones que establecen aquellas acciones que pueden ejecutar y el límite que no pueden sobrepasar en la generación de los resultados.

El diseño de agentes en espejo es clave para respetar los principios de organización administrativa y, adicionalmente, para permitir que cada funcionario y empleado de la Administración pueda controlar en función de sus capacidades los resultados generados por la IA.

b. Agentes que asisten en respeto del principio de jerarquía

La incorporación de agentes de inteligencia artificial también debería adaptarse al principio de jerarquía propio de la organización administrativa. La relación jerárquica constituye uno de los pilares del funcionamiento de la Administración Pública. A través de ella se estructuran las potestades de dirección, coordinación, supervisión, revisión y control entre los distintos órganos que integran una misma organización.

El diseño agéntico debería contribuir a preservar la estructura.

En este contexto, si los agentes asisten a órganos administrativos, su configuración funcional debería reflejar la posición institucional del órgano o funcionario al que prestan asistencia. No todos los agentes deberían disponer de las mismas capacidades, herramientas, permisos o niveles de autonomía. La arquitectura tecnológica debería reproducir la arquitectura jurídica de la organización.

IDEA CLAVE

Así, por ejemplo, un agente asignado a un auxiliar administrativo podría limitarse a clasificar documentación, preparar antecedentes, organizar expedientes o elaborar borradores preliminares. En cambio, un agente que asista a un Director General podría acceder a información consolidada, coordinar el trabajo desarrollado por otros agentes especializados, solicitar nuevos análisis, validar determinados flujos de trabajo o supervisar procesos de mayor complejidad, siempre dentro del ámbito de las competencias propias del órgano al que asiste.

c. Agentes de IA frente a las categorías de delegación y avocación

Pensemos ahora en los casos de delegación¹⁹ y avocación²⁰.

En el derecho administrativo, en principio, la delegación está prohibida, salvo autorización legal expresa.

La proyección de los principios de competencia y jerarquía adquiere relevancia frente a estos institutos clásicos del derecho administrativo. Cuando el ordenamiento autorice la delegación del ejercicio de determinadas competencias, la configuración del ecosistema agéntico debería acompañar ese desplazamiento funcional. Ello implica que el agente diseñado para asistir el ejercicio de la competencia delegada también debería quedar temporalmente asociado al órgano delegado, respetando los límites materiales, temporales y funcionales de la delegación. Finalizado ese período, las capacidades del agente deberían restituirse automáticamente a la configuración correspondiente al órgano delegante.

¹⁹ Al ser obligatoria e improrrogable, la competencia sólo puede transferirse por excepción. La excepción a la citada improrrogabilidad es la delegación, que debe estar expresamente autorizada por la propia norma atributiva de competencia. Ver más en García Pullés, Lecciones de derecho administrativo, Thomson Reuters, 2015.

²⁰ La avocación no constituye en un traspaso de competencias de un superior a un inferior, sino la asunción de competencia del inferior por parte del superior jerárquico. La avocación viene precedida por una ficción según la cual la competencia es atribuida en su conjunto al vértice de la pirámide jerárquica de la Administración, cayendo desde allí hacia los órganos inferiores "por derrame". Con esta base, más sociológica que con sustento jurídico, el superior siempre podría reasumir su competencia "derramada". Es por ello que la avocación es siempre procedente a menos que una norma expresa disponga lo contrario. Ver más en García Pullés, Lecciones de derecho administrativo, Thomson Reuters, 2015.

Existe una dimensión adicional que consiste en permitir que el delegante pueda controlar las acciones cumplidas por el delegado, en ejercicio de dicha función²¹. En este contexto, es importante que el delegante pueda controlar las acciones realizadas con la asistencia de la IA agéntica utilizada, el tiempo durante el que se la utilizó, las instrucciones específicas que se introdujeron entre otras cuestiones.

De manera análoga, cuando el superior jerárquico ejerza la avocación de un asunto, podrá utilizar las capacidades del agente configurado para asistir la competencia objeto de avocación, sin que ello implique una alteración permanente de la arquitectura funcional del sistema. La tecnología debe acompañar la dinámica propia de las instituciones administrativas, sin modificar el régimen jurídico que las gobierna.

Desde esta perspectiva, la gobernanza de los agentes deja de consistir únicamente en limitar sus capacidades de actuación y pasa a comprender también su adecuada distribución dentro de la estructura organizacional. La configuración funcional de los agentes debe guardar correspondencia con la posición institucional del órgano al que asisten, respetando la distribución de competencias, la jerarquía administrativa, las responsabilidades y los niveles de supervisión previstos por el ordenamiento jurídico. En definitiva, el ecosistema agéntico debería reproducir la organización jurídica de la Administración y no reemplazarla.

d. IA agéntica frente al principio de legalidad

El principio de legalidad es estructural dentro del derecho administrativo²². La actuación dentro de la Administración Pública se encuentra sometida al ordenamiento jurídico y esa exigencia se proyecta también sobre los agentes que asisten a los funcionarios competentes en el ejercicio de la función administrativa.

Si el agente asiste al funcionario en el desarrollo de una competencia pública, su diseño debe respetar el mismo marco jurídico que condiciona la actuación del órgano. En otras palabras, el agente no puede disponer de mayores facultades que aquellas que el ordenamiento reconoce al funcionario al que asiste. En este contexto, si un agente participa en la elaboración de informes, dictámenes, proyectos de actos administrativos o cualquier otra actividad propia de un órgano estatal, sus capacidades no pueden configurarse con mayor amplitud que la que el propio ordenamiento reconoce al órgano al que presta asistencia.

²¹ Gordillo explica que el delegante, además de instruir en general la acción del delegado y expedirle órdenes concretas, puede revocar los actos que éste dicte, de oficio o a petición de parte, sea por razones de legitimidad o de oportunidad o avocarse a la materia que le delegó, con la limitación de la estabilidad de los derechos de terceros. Ver más en Gordillo Agustín, Tratado de derecho administrativo, Tomo 1 parte general, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1997, página XII-25.

²² El doctor García Pullés sostiene que: desde la perspectiva de la organización del Estado y sea que se establezca de modo explícito en los textos normativos o que se considere inherente a su propia condición, predicar la vigencia del estado de derecho implica tres presupuestos para el ejercicio lícito del poder: el primero, constituido por una declaración, que se transforma en una autovinculación. El poder del Estado anuncia su sometimiento al orden jurídico y genera una expectativa legítima en los ciudadanos, en las provincias y en los demás estados. El segundo presupuesto del ejercicio del poder radica en un mandato prohibitivo. El Estado prohíbe a los ciudadanos la autodefensa violenta de sus derechos, tomando a su cargo el monopolio del ejercicio legítimo de tal violencia. El tercer presupuesto está constituido por una garantía, traducida en una herramienta que alienta en los ciudadanos la esperanza que justifica la proscripción de la autocomposición violenta, para el mantenimiento de la paz social. Esta garantía es la creación, sostenimiento y respeto a la eficacia de un sistema jurisdiccional que permita asegurar la plena vigencia del orden jurídico en las relaciones entre ciudadanos y aún de estos frente al Estado. Ver más en García Pullés, Lecciones de derecho administrativo, Thomson Reuters, 2015.

Desde esta perspectiva, el diseño de un agente de inteligencia artificial involucra la descripción de las tareas que ejecutará y, adicionalmente la incorporación del conjunto de normas que delimitan jurídicamente su actuación. El marco normativo deja de ser un mero documento de consulta para convertirse en un componente estructural de la arquitectura del agente. En la práctica, la legalidad no debería verificarse únicamente al final del procedimiento; debería incorporarse desde la configuración misma del agente, delimitando el universo de tareas que puede ejecutar, las fuentes que puede utilizar, los procedimientos que debe respetar y los resultados que se encuentra habilitado para producir.

En consecuencia, el agente debería operar permanentemente dentro del marco jurídico aplicable y producir soluciones compatibles con el ordenamiento jurídico en su totalidad, que disciplina la actuación del órgano al que presta asistencia.

e. Legalidad externa y legalidad interna

El agente debe ser diseñado de modo que respete tanto la legalidad externa como la legalidad interna.

La legalidad externa involucra la Constitución, las leyes de creación del organismo, las normas atributivas de competencia, los reglamentos, los procedimientos administrativos, las delegaciones, la estructura jerárquica y la normativa específica aplicable a la materia.

En la actuación administrativa también comprende el conjunto de normas internas que organizan el ejercicio de la función pública y concretan el modo en que cada órgano debe ejercer sus competencias. En este sentido, el agente debe operar conforme a los procedimientos administrativos, los reglamentos internos, los manuales de actuación, los protocolos, las matrices de autorización, las delegaciones vigentes, las reglas documentales y las demás disposiciones que estructuran el funcionamiento de la organización. De este modo, la IA agéntica podría generar respuestas institucionalmente situadas, compatibles con el principio de legalidad que gobierna toda actuación administrativa.

f. IA agéntica frente al principio de responsabilidad²³

La incorporación de agentes de inteligencia artificial no altera uno de los presupuestos esenciales del ejercicio de la función administrativa: toda actuación estatal debe poder ser imputada a un órgano competente y a los funcionarios responsables de su ejercicio. Los agentes pueden ejecutar diversas tareas, pero carecen de personalidad jurídica y no pueden asumir responsabilidad administrativa, disciplinaria, patrimonial o política por los resultados que producen.

²³ El principio de responsabilidad encuentra asidero en la Ley 24.156. Existe un principio basilar de toda organización administrativa que consiste en que los funcionarios tienen la obligación de rendir cuentas de su gestión. De la consagración de este principio surge, como destaca la Corte Suprema, que si bien puede resucitar indiferente a la ley el modo en que los particulares arreglan sus propios negocios, no resulta indiferente la manera en que los funcionarios administran los asuntos públicos. Ver más en Juan Carlos Cassagne, *Los grandes principios del derecho público (Constitucional y Administrativo)* Segunda Edición Actualizada, Rubinzal Culzoni Editores, 2021, página 570. Ver SA Organización Coordinadora Argentina c/ Secretaría de Inteligencia de Estado, Fallos 321:174 (1998), considerando 8°, citado en el libro mencionado.

Esta circunstancia exige que el diseño de los agentes preserve en todo momento la cadena de responsabilidad institucional. La utilización de inteligencia artificial no puede diluir ni fragmentar la atribución de responsabilidades prevista por el ordenamiento jurídico. Por el contrario, debe permitir identificar con precisión qué agente intervino, qué información procesó, quién revisó el resultado, qué modificaciones fueron introducidas y qué funcionario decidió incorporarlo al procedimiento administrativo mediante el ejercicio de su competencia.

Desde esta perspectiva, la trazabilidad constituye una garantía del principio de responsabilidad. Sólo si es posible reconstruir íntegramente el proceso de elaboración de un resultado podrá mantenerse la imputación jurídica de las actuaciones y preservarse los mecanismos de control y rendición de cuentas propios del Estado de Derecho. En consecuencia, el ecosistema agéntico debe diseñarse de manera que la incorporación de inteligencia artificial nunca rompa el vínculo entre el resultado producido y la autoridad que asume institucionalmente la responsabilidad por su utilización.

g. Coordinación y cooperación entre agentes de IA. La aparición de la categoría interagéntica de IA

Hasta aquí pudimos observar que la incorporación progresiva de agentes de inteligencia artificial en la Administración Pública permite anticipar un escenario en el que los distintos órganos administrativos contarán con agentes especializados destinados a asistir a los funcionarios y empleados en el ejercicio de las competencias que el ordenamiento jurídico les atribuye.

Ahora bien, la utilización de estos agentes no modifica la organización administrativa ni altera la distribución de competencias existente. Por el contrario, exige proyectar esa organización sobre una nueva capa funcional integrada por sistemas agénticos cuyo diseño deberá reproducir las relaciones jerárquicas, los mecanismos de coordinación y los procedimientos internos propios de cada órgano.

Desde esta perspectiva, el análisis puede efectuarse distinguiendo tres niveles de relaciones organizacionales:

Administración interna, dentro del órgano específico donde se incluyen las relaciones entre los

funcionarios y empleados que realizan las tareas que implica el ejercicio de su competencia.

Relación interorgánica, donde existe un vínculo entre dos o más órganos que actúan en conjunto,

dentro de la misma persona jurídica.

Relación interadministrativa, que implica un vínculo entre distintas personas jurídicas.

En todas estas relaciones podemos pensar en el impacto del vínculo entre agentes que intervienen en los procesos de trabajo.

PRIMER NIVEL. ADMINISTRACIÓN INTERNA

En este nivel, la organización interna del órgano administrativo se encuentra estructurada sobre relaciones jerárquicas entre funcionarios y empleados. Quienes ocupan los niveles superiores ejercen facultades de dirección, coordinación, supervisión y control respecto de quienes desarrollan las tareas necesarias para el ejercicio de las competencias del órgano, incluidas aquellas desempeñadas en el marco de la desconcentración administrativa.

La incorporación de agentes de inteligencia artificial no modifica esta estructura organizacional. Por el contrario, el diseño del ecosistema agéntico podría reproducir la distribución de funciones, competencias y responsabilidades existentes dentro del órgano. Cada agente deberá configurarse conforme al rol de la persona a la que asiste y dentro de los límites derivados de las competencias que el ordenamiento jurídico le atribuye.

Así, el agente que asista al funcionario de mayor jerarquía podrá configurarse para colaborar en las tareas de dirección, coordinación y supervisión del funcionamiento del órgano. Entre otras funciones, podrá consolidar los resultados producidos durante la tramitación de los expedientes, detectar inconsistencias, verificar el cumplimiento de las instrucciones impartidas, elaborar informes sobre cuestiones vinculadas con la oportunidad, mérito y conveniencia y asistir en la revisión de los procesos de trabajo para proponer eventuales mejoras. Del mismo modo, cuando el funcionario competente ejerza la potestad de avocación, el ecosistema agéntico podrá redistribuir automáticamente las tareas correspondientes al expediente, siempre dentro de los límites derivados de la especialidad técnica de cada área y de las competencias legalmente atribuidas.

Por su parte, los funcionarios y empleados que intervienen en las distintas etapas del procedimiento podrán contar con agentes configurados conforme a las instrucciones generales impartidas por el superior jerárquico y a las funciones propias de cada puesto de trabajo. Cada agente tendrá habilitadas únicamente aquellas capacidades necesarias para asistir en las tareas correspondientes a su ámbito de actuación y podrá interactuar con los demás agentes del ecosistema siguiendo los circuitos procedimentales previamente definidos por la organización.

Puede imaginarse, por ejemplo, la tramitación de un expediente administrativo. El agente asignado a la mesa de entradas analizará la documentación presentada, identificará el objeto del trámite y verificará el cumplimiento de los requisitos exigidos para su admisibilidad, generando un informe inicial. Ese informe será remitido al agente que asiste al instructor del procedimiento, el cual elaborará un proyecto preliminar de acto administrativo sobre la base de la información incorporada al expediente y de las reglas aplicables al caso. Posteriormente, el expediente será enviado al servicio jurídico permanente, cuyos agentes asistirán a los abogados en la elaboración del dictamen jurídico previo conforme a los criterios técnicos definidos por la dirección del área, en base a su especialidad técnica.

Finalizadas estas intervenciones, los resultados podrán ser consolidados por el agente que asiste al funcionario responsable de la supervisión del procedimiento. Dicho agente verificará el cumplimiento de las reglas jurídicas, de las instrucciones organizacionales y de las intervenciones obligatorias

previstas para el trámite. Si detecta inconsistencias, omisiones o apartamientos respecto del procedimiento establecido, elaborará un informe y reenviará el resultado a los agentes anteriormente intervinientes para que modifiquen en base a su instrucción. Si, por el contrario, el procedimiento se desarrolló conforme a las reglas previstas, presentará al funcionario un informe consolidado destinado a asistir la adopción de la decisión final.

Este ejemplo reproduce agénticamente la organización interna del órgano, donde los agentes asisten sin alterar la titularidad de las competencias administrativas.

IDEA CLAVE

Finalmente, el diseño de estos ecosistemas deberá contemplar también límites organizacionales. La actividad de los agentes deberá ajustarse a los horarios, reglas de funcionamiento y procedimientos internos del organismo, evitando ejecuciones incompatibles con la dinámica administrativa. Asimismo, toda actividad agéntica deberá permanecer sometida a mecanismos efectivos de supervisión e intervención humana por parte de los funcionarios responsables, cuestión que será desarrollada en los apartados siguientes. Nos referiremos a ellos más adelante.

SEGUNDO NIVEL. RELACIÓN INTERORGÁNICA

Las relaciones interorgánicas presentan un escenario diferente al de la organización interna. En estos supuestos, la coordinación ya no se produce entre funcionarios pertenecientes a un mismo órgano, sino entre órganos distintos que intervienen, en ejercicio de sus respectivas competencias, dentro de un mismo procedimiento administrativo o respecto de una misma actuación administrativa²⁴.

La incorporación de agentes de inteligencia artificial permite proyectar esta coordinación sobre un ecosistema de agentes especializados que asistan a cada órgano interviniente.

²⁴ Se ha explicado que el principio de coordinación en el ámbito interorgánico implica que la actuación de los distintos órganos integrantes de una misma Administración esté alineada para la consecución de unos fines que son únicos y compartidos por todo órgano integrante de la misma. El objetivo de la coordinación es reconducir a la unidad funcional los distintos órganos que conforman un mismo ente, evitando la proliferación de actuaciones separadas de los distintos órganos derivadas de la aplicación del principio de competencia. Ver más en Clara Isabel Velasco Rico, Lección 14. El funcionamiento interno de las administraciones públicas, disponible en: Vista de Lección 14. El funcionamiento interno de las administraciones públicas | Revista de Derecho Público: Teoría y método

Puede imaginarse, por ejemplo, un procedimiento administrativo en el que intervienen una Dirección General Técnica, un Servicio Jurídico Permanente y una Dirección General de Presupuesto. El agente asignado al primer órgano podrá elaborar un informe técnico y remitirlo al agente del área jurídica; este último podrá identificar las cuestiones que requieren análisis legal, solicitar aclaraciones técnicas cuando resulte necesario y elaborar el proyecto de dictamen jurídico previo. Simultáneamente, el agente del área presupuestaria podrá verificar la existencia de crédito disponible, analizar el impacto financiero de la medida proyectada y remitir sus conclusiones al resto de los órganos intervinientes. Cada agente actuará dentro del ámbito competencial del órgano al que asiste, mientras que la coordinación entre ellos permitirá integrar la información necesaria para que cada funcionario ejerza sus propias atribuciones.

La interacción entre agentes podrá comprender distintas modalidades. En un primer nivel, podrán intercambiar información objetiva, consultar antecedentes administrativos, compartir documentación, verificar datos obrantes en otros organismos y coordinar la ejecución de tareas materiales. En un segundo nivel, podrán elaborar conjuntamente productos de trabajo, tales como informes preliminares, análisis comparativos o proyectos de documentos que posteriormente serán revisados por los funcionarios competentes. En tercer lugar, podrán detectarse situaciones en las que la coordinación entre órganos revele discrepancias jurídicas, técnicas o institucionales que no puedan resolverse automáticamente mediante reglas previamente establecidas.

Este último supuesto constituye uno de los principales desafíos para el diseño de los ecosistemas agénticos. Cuando la interacción entre agentes evidencie interpretaciones divergentes, conflictos de competencia, diferencias de criterio o cuestiones que involucren el ejercicio de potestades discrecionales, el procesamiento deberá interrumpirse y activarse un mecanismo de escalamiento hacia los funcionarios competentes de los respectivos órganos.

La coordinación interorgánica exige, además, reforzar las exigencias de trazabilidad. No bastará con registrar las actuaciones desarrolladas por cada agente de manera individual. Será igualmente necesario documentar las interacciones producidas entre los distintos agentes, las solicitudes formuladas, la información intercambiada, las versiones sucesivas de los documentos elaborados colaborativamente, las reglas aplicadas durante el procesamiento y las intervenciones humanas que permitieron validar, corregir o resolver las cuestiones planteadas. La trazabilidad deja así de proyectarse únicamente sobre la actuación individual de cada agente para extenderse al ecosistema completo de coordinación entre órganos administrativos.

Puede advertirse que, a medida que aumenta la complejidad de las relaciones administrativas, también aumenta la complejidad de la coordinación agéntica. En la organización interna, el diseño reproduce la jerarquía; en las relaciones interorgánicas, reproduce la coordinación entre órganos; y en las relaciones interadministrativas, reproduce la cooperación entre personas jurídicas autónomas. En todos los casos, los agentes no sustituyen las categorías clásicas del Derecho Administrativo, sino que las proyectan sobre una nueva infraestructura tecnológica que debe respetar los mismos límites competenciales, organizacionales y de responsabilidad.

TERCER NIVEL. RELACIÓN INTERADMINISTRATIVA

Las relaciones interadministrativas²⁵ presentan una dinámica diferente a la de los niveles anteriores. En estos supuestos, la interacción se produce entre distintas personas jurídicas públicas que conservan autonomía organizacional, competencias propias y mecanismos independientes de dirección, control y toma de decisiones. En consecuencia, la incorporación de agentes de inteligencia artificial no da lugar a un único ecosistema agéntico, sino a la interacción entre ecosistemas pertenecientes a administraciones diferentes.

Cada administración podrá desarrollar internamente sus propios procesos de trabajo mediante agentes especializados configurados conforme a su organización, competencias y procedimientos. Los agentes podrán asistir a los funcionarios en la producción de informes, la elaboración de antecedentes, el análisis de documentación, la preparación de proyectos y las restantes tareas que integran la actividad administrativa de cada organismo.

La interacción entre administraciones podrá habilitar, además, mecanismos de colaboración entre los respectivos ecosistemas agénticos. Por ejemplo, los agentes podrán intercambiar documentación, solicitar antecedentes, verificar información contenida en registros públicos, remitir informes técnicos o coordinar determinadas actividades materiales necesarias para la continuidad de un procedimiento administrativo. Estas interacciones podrán reducir tiempos de tramitación y evitar reiteraciones innecesarias en la producción de información.

Sin embargo, esa colaboración no supone la sustitución de las relaciones humanas institucionales existentes entre las administraciones. Los productos generados por los agentes deberán ser asumidos por los funcionarios competentes de cada persona jurídica antes de ser incorporados al procedimiento o producir efectos jurídicos respecto de otra administración. Del mismo modo, las respuestas institucionales, la emisión de informes definitivos, la prestación de conformidades, la celebración de acuerdos y toda decisión que implique el ejercicio de competencias públicas continuarán correspondiendo a los órganos y funcionarios legalmente habilitados para ello.

Puede imaginarse, por ejemplo, un procedimiento en el que un organismo nacional solicite información técnica a una administración provincial para resolver una autorización administrativa. Los agentes de la Provincia podrán preparar el informe, verificar su consistencia, reunir los antecedentes necesarios y poner el resultado a disposición del funcionario competente. Una vez validado institucionalmente, el informe será remitido a la administración nacional, cuyos agentes podrán incorporarlo al expediente, relacionarlo con el resto de la información disponible y asistir al funcionario en su análisis. La decisión administrativa, sin embargo, continuará siendo adoptada por el órgano competente del organismo nacional, mientras que el contenido del informe seguirá siendo institucionalmente atribuible a la administración provincial.

²⁵ Cassagne explica que la relación jurídica interadministrativa es aquella que vincula a dos o más personas jurídicas públicas estatales, ya sea que se trate del Estado en sentido amplio (Nación o Provincia) o de cualquiera de las personas jurídicas públicas de carácter estatal. Ver más en Juan Carlos Cassagne, Las relaciones inter-administrativas, Revista chilena de derecho, disponible en: <https://share.google/F8m07MhwrWEeEODn>

En este nivel, una de las exigencias incluirá la definición de reglas comunes para el intercambio de información, mecanismos de autenticación entre agentes, estándares de trazabilidad, políticas de protección de datos y procedimientos de escalamiento hacia los funcionarios competentes cuando la interacción entre administraciones plantee discrepancias jurídicas, técnicas o institucionales.

IDEA CLAVE

La cooperación interadministrativa asistida por agentes permitirá fortalecer la colaboración entre organismos sin alterar la autonomía de las personas jurídicas que integran la Administración Pública. Los agentes facilitarán la circulación de información y la producción técnica necesaria para el desarrollo de los procedimientos, mientras que las manifestaciones institucionales y el ejercicio de las competencias públicas continuarán correspondiendo a los funcionarios de cada administración.

VIII

Acto administrativo e IA agéntica

El acto administrativo es uno de los medios por los que la Administración manifiesta su voluntad. Implica la exteriorización del ejercicio de las competencias que el ordenamiento jurídico atribuye a cada órgano para producir efectos jurídicos concretos sobre particulares²⁶.

La IA agéntica puede intervenir en prácticamente todas las etapas que preceden a la emisión del acto administrativo. Su asistencia comprende la recopilación y el procesamiento de antecedentes, la elaboración del proyecto de decisión, la verificación de requisitos, el control de coherencia normativa, la construcción de la motivación y, cuando el ordenamiento lo permita, la generación del acto automatizado.

Los agentes funcionalmente pueden intervenir en todo el iter de construcción del acto administrativo, sin asumir por ello la titularidad de la competencia ni sustituir la decisión del órgano.

En el capítulo anterior se propuso que los agentes reproduzcan funcionalmente la organización administrativa, reflejando la distribución de competencias, las relaciones jerárquicas y los mecanismos de coordinación existentes entre los órganos. Esa misma lógica debe trasladarse al proceso de formación del acto administrativo. En consecuencia, cada agente solo puede intervenir en las tareas que correspondan al órgano al que asiste, dentro del ámbito de sus competencias y sin asumir atribuciones propias ni sustituir las decisiones reservadas a las autoridades administrativas. La participación del agente en la formación del acto debe limitarse, por tanto, a aquellas actuaciones que el ordenamiento permite desarrollar al órgano cuya función proyecta.

Tal como veremos, la incorporación de agentes de inteligencia artificial no exige reconstruir la teoría del acto administrativo, sino reinterpretar sus categorías clásicas a la luz de una nueva forma de producción del trabajo administrativo. El desafío jurídico ya no consiste únicamente en determinar si un acto puede emitirse mediante herramientas tecnológicas, sino en establecer cuáles son las condiciones bajo las cuales la intervención de agentes resulta compatible con los principios de competencia, legalidad, responsabilidad y control que estructuran el ejercicio de la función administrativa.

²⁶ Por ejemplo, se lo define como una declaración de voluntad emitida por un órgano estatal o un ente público no estatal, en ejercicio de función administrativa, bajo un régimen jurídico exorbitante, productora de efectos jurídicos directos e individuales respecto de terceros, cuyo fin es satisfacer el bien común con inmediatez, en forma directa, concretando los mandatos legislativos, judiciales o, en su caso, directamente constitucionales. Cfr. véase Comadira, Julio R. - Escola, Héctor, Curso de derecho administrativo, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2017, t. I, p. 4; Silva Tamayo, Gustavo E., La voluntad en los actos administrativos, RAP, Buenos Aires, 2013, p. 82.

1 La actividad administrativa automatizada en el acto administrativo

En el año 2023 adelantamos que la automatización introducía una nueva forma de intermediación tecnológica entre la voluntad del funcionario competente y el ejercicio de la competencia administrativa. Allí se destacó que los sistemas automatizados podían ejecutar las reglas decisionales contenidas en normas jurídicas o derivadas de decisiones históricas, posibilitando incluso la autoejecución de determinadas consecuencias jurídicas cuando se verificaban los supuestos de hecho previstos.

Esa construcción permitió demostrar que la incorporación de tecnologías de automatización no desplazaba la competencia del órgano administrativo, sino que modificaba la forma en que esa competencia se exteriorizaba.

La voluntad del funcionario dejaba de manifestarse exclusivamente en el momento de la emisión del acto para proyectarse, de manera anticipada, sobre el diseño, la programación y la validación del sistema que posteriormente ejecutaría las reglas previamente definidas. En otros términos, el ejercicio de la competencia se mediatizaba y adquiría una dimensión asincrónica respecto del momento en que el sistema producía sus resultados.

Existen ejemplos de actos administrativos automatizados en Argentina. Por ejemplo la fotomulta²⁷ y, en el momento de la pandemia, la autorización y prohibición de circulación a partir de la App Cuidar.

En el caso de la fotomulta, podemos observar tanto el procedimiento con el acto automatizados. El procedimiento comienza con la captación de una imagen mediante radares o cámaras; luego se procesa la evidencia consistente en verificación de velocidad, cruce de semáforo, invasión de senda, dominio del vehículo, fecha, hora y ubicación; posteriormente se determina la infracción conforme a reglas parametrizadas, por ejemplo la velocidad máxima permitida vs. la velocidad registrada; finalmente, se emite el acta de infracción o resolución sancionadora que constituye el verdadero acto administrativo automatizado.

En este caso, la voluntad administrativa ha sido previamente configurada por la Administración mediante reglas objetivas y el sistema ejecuta esa voluntad sin margen de apreciación discrecional.

En el caso de la App Cuidar²⁸, a través de un conjunto de reglas previamente definidas, el sistema procesaba las respuestas ingresadas por los usuarios y emitía automáticamente permisos de circulación o rechazaba su otorgamiento según los parámetros establecidos por la normativa vigente.

²⁷ Buenos Aires Ciudad - Seguridad Vial

²⁸ Se ha explicado que el certificado de circulación que emitía la App Cuidar era un acto administrativo, emitido por un sistema de IA. Las respuestas que el usuario brindaba al sistema funcionaban como declaración jurada. Si la persona declaraba que no presentaba síntomas, la App los habilitaba a circular. Ver más en Antonella Stringhini, Acto administrativo automatizado. Una reflexión sobre su viabilidad a nivel nacional y local, publicado en Gallegos Fedriani Pablo director, Nuevas tendencias en derecho administrativo, Jusbaire, año 2024, página 267.

IDEA CLAVE

Este supuesto constituye una manifestación de la denominada "potestad reglamentaria algorítmica", en la medida en que el sistema reflejaba la lógica de las normas reglamentarias y autoejecutaba sus consecuencias jurídicas cuando se verificaban los supuestos de hecho previstos.

2 IA agéntica en los actos administrativos

La aparición de la inteligencia artificial agéntica obliga ahora a ampliar esa construcción. En efecto, mientras los sistemas automatizados se concebían principalmente como mecanismos destinados a ejecutar reglas previamente configuradas, los agentes de inteligencia artificial, tal como hemos visto, incorporan capacidades de razonamiento, planificación, utilización de herramientas, interacción con múltiples fuentes de información y colaboración con otros agentes. En consecuencia, funcionalmente, la posibilidad se desplaza hacia la formación de la decisión administrativa, tanto en actos administrativos reglados y discrecionales.

3 Los elementos del acto administrativo y la IA agéntica

Los artículos 7 y 8 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos²⁹ regulan los requisitos esenciales del acto administrativo y su forma de exteriorización. Son competencia y voluntad, causa, objeto, procedimiento, motivación, finalidad, forma³⁰.

Estos elementos provienen de la ley y determinan la existencia y la validez del acto: su ausencia o su vicio genera, según los casos, la nulidad absoluta o relativa o su carácter anulable.

La IA agéntica puede intervenir en la formación del acto administrativo, pero esa intervención no puede alterar los presupuestos que el ordenamiento establece para su validez ni generar vicios que afecten su legitimidad.

El uso de IA agéntica debe respetar las exigencias del régimen jurídico del acto administrativo. En consecuencia, el diseño, implementación y utilización de agentes deberá asegurar el pleno respeto de cada uno de sus elementos esenciales, evitando que la asistencia tecnológica comprometa la juridicidad del acto o desnaturalice las garantías que estructuran su formación.

Podemos formular un principio transversal que atraviesa los seis elementos: la primera manifestación de cada elemento del acto ya no se produce únicamente al momento de su dictado, sino que se

²⁹ Ver Ley 19.549, disponible en: LEY 19

³⁰ Ver Ley 19.549, disponible en: TEXTO ACTUALIZADO - Ley 19549 - NORMAS | Argentina.gob.ar

adelanta al momento del diseño del agente. La definición de sus objetivos, los prompts que delimitan su actuación, el nivel de autonomía concedido, las herramientas habilitadas, las bases de conocimiento a las que accede y los mecanismos de escalamiento a un funcionario constituyen decisiones mediante las cuales el órgano proyecta, de antemano, el ejercicio de sus competencias, su voluntad y la finalidad de su actuación sobre una arquitectura técnica. La legalidad del acto, en consecuencia, empieza a controlarse desde el diseño del sistema y no sólo desde el acto que éste contribuye a producir. Este principio reaparece, con matices propios, en cada uno de los elementos que siguen.

Comenzaremos con el análisis de cada uno de los elementos en relación a la aplicación de agentes de IA.

El análisis que sigue se circunscribe a los elementos esenciales del acto administrativo, esto es, aquellos cuya concurrencia resulta necesaria para su validez y cuya ausencia o vicio puede determinar su invalidez conforme al régimen previsto en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Existen, además, otros elementos o modalidades accidentales, como el plazo, la condición o el modo, que pueden incorporarse a determinados actos sin integrar su estructura esencial. Su tratamiento excede el objeto de esta obra y, por ello, no será abordado.

a. IA agéntica en la competencia y voluntad

La Ley Nacional de Procedimientos Administrativos exige que el acto sea dictado por la autoridad competente y que la voluntad del órgano no se encuentre viciada por error, dolo o violencia.

LA COMPETENCIA

La competencia constituye la medida de las atribuciones que el ordenamiento jurídico asigna a cada órgano administrativo. A través de ella se determina quién puede ejercer una determinada potestad, dentro de qué ámbito territorial, durante qué período y con qué alcance jerárquico. En consecuencia, la competencia delimita objetivamente el espacio dentro del cual la Administración puede actuar válidamente.

Tradicionalmente, el análisis de este elemento se concentró en verificar que el acto hubiera sido dictado por el órgano competente desde el punto de vista de la materia, el territorio, el tiempo y el grado. La incorporación de agentes de IA no elimina este análisis, pero obliga a incorporar una dimensión adicional: determinar si el diseño y funcionamiento del agente respetan esa misma distribución competencial durante todo el procedimiento administrativo.

Tal como hemos visto, los agentes basados en IA carecen de competencia jurídica propia. No ejercen potestades públicas ni se convierten en titulares de atribuciones administrativas. Toda actuación que desarrollan encuentra fundamento en las competencias que el ordenamiento atribuye al órgano administrativo y en las funciones que el funcionario competente les habilita para ejecutar. Se trata, en definitiva, de la aplicación práctica del modelo de "agentes en espejo" desarrollado en la primera parte de esta obra, donde la arquitectura agéntica reproduce la organización administrativa y la distribución de competencias existente.

En consecuencia, las actuaciones que el agente puede desarrollar se encuentran, en principio y, objetivamente, limitadas por el alcance de las atribuciones del órgano al que asiste. Un agente no puede realizar válidamente aquello que el funcionario carece de competencia para hacer, ni tampoco puede alterar la distribución competencial prevista por el ordenamiento jurídico.

En la dinámica de los agentes en espejo, es necesario tener en consideración las preguntas a responder al analizar la competencia:

¿Quién?: El agente sólo puede ejecutar las tareas correspondientes al órgano y al funcionario al

que asiste. No puede ampliar las atribuciones conferidas por el ordenamiento ni asumir competencias de otros órganos.

¿Dónde?: Si el órgano tiene competencia territorial limitada, el agente también debe operar

dentro de ese ámbito. No debería intervenir en expedientes, bases de datos o actuaciones que correspondan a otra jurisdicción u organismo, salvo que exista una habilitación legal o un mecanismo formal de cooperación administrativa.

¿Cuándo?: La actuación del agente también queda condicionada por los límites temporales de la

competencia. Cambios en la titularidad del cargo, vencimiento de delegaciones, modificaciones normativas o alteraciones de las competencias del órgano deben reflejarse inmediatamente en la configuración del agente.

¿Con qué alcance? (grado): La jerarquía administrativa también debe reproducirse en la

arquitectura agéntica. Un agente diseñado para asistir a un director no puede ejecutar tareas reservadas al ministro, ni un agente de un órgano inferior puede sustituir las decisiones que corresponden a un superior jerárquico.

Ahora bien, la aplicación de IA agéntica, obliga a desplazar parcialmente el análisis de la competencia desde el acto administrativo hacia el propio diseño del agente. La primera manifestación del ejercicio de la competencia se adelanta al dictado del acto y se configura cuando el sistema que actuará bajo su dirección. La definición del objetivo del agente, los prompts que delimitan su actuación, el nivel de autonomía que se le concede, las herramientas que puede utilizar, la temática sobre la que corresponde expedir el resultado, las bases de conocimiento a las que accede, los mecanismos de aprobación obligatoria, los supuestos en los que debe escalar una decisión al funcionario y las reglas que gobiernan la interacción con otros agentes constituyen decisiones mediante las cuales el órgano proyecta el ejercicio de sus competencias sobre una arquitectura agéntica.

Desde esta perspectiva, el diseño del agente constituye una manifestación del propio principio de competencia. La arquitectura técnica deja de ser una cuestión exclusivamente informática para convertirse en un problema jurídico, ya que determina el alcance efectivo de las actuaciones que el sistema podrá desarrollar durante el procedimiento administrativo. Por ello, los permisos, límites operativos, fuentes de información y capacidades funcionales del agente deben reproducir fielmente la distribución competencial establecida por el ordenamiento jurídico.

LA VOLUNTAD

Desde una primera perspectiva, la configuración del agente constituye una manifestación anticipada de la voluntad administrativa. Cuando el funcionario decide emplear IA agéntica en el procedimiento, define los objetivos del sistema, establece sus límites de actuación, determina los criterios que deberá aplicar y fija los mecanismos de supervisión, está exteriorizando una decisión consciente acerca de la forma en que el agente participará en el procedimiento administrativo.

Sin embargo, una vez iniciado el proceso de ejecución, el sistema puede analizar grandes volúmenes de información, seleccionar antecedentes, coordinar actuaciones con otros agentes, elaborar alternativas decisorias, proponer soluciones jurídicas e incluso modificar su estrategia de actuación dentro de los márgenes autorizados. Una parte significativa del proceso de construcción de la decisión administrativa puede desarrollarse mediante actuaciones realizadas por el propio agente.

Ello obliga a preguntarse sobre los parámetros que permiten atribuir el resultado generado por el agente al funcionario cuando la mayor parte del recorrido previo ha sido desarrollado por un sistema de inteligencia artificial.

La competencia deja de proyectarse exclusivamente sobre el momento final del dictado del acto para extenderse al diseño de la arquitectura decisional del agente. La voluntad, por su parte, ya no sólo debe manifestarse al momento de la emisión del acto, sino también durante la configuración de los criterios, límites y mecanismos de supervisión que gobernarán la actuación del sistema. La validez del acto dependerá, en consecuencia, no sólo de quién lo dicte formalmente, sino también de que el proceso agéntico permanezca objetivamente atribuible al órgano competente y permita reconocer, en todo momento, una verdadera voluntad administrativa y dentro de las limitaciones materiales, temporales, territoriales y el grado.

b. IA agéntica en la causa

La causa son los hechos y antecedentes que justifican la decisión, junto con el derecho aplicable: responde al por qué del acto.

Tal como explica Balbín, los hechos son los antecedentes fácticos que tuvo en cuenta el órgano y que, junto con el marco jurídico, constituyen el fundamento del acto, es decir, las circunstancias anteriores que dan sustento al acto estatal. Los antecedentes deben ser previos, claros y precisos según el texto del acto. Además, deben ser ciertos y verdaderos³¹. Estas definiciones se relacionan con la causa fuente.

³¹ Ver más en Balbín Carlos, Manual de derecho administrativo, La Ley, año 2021, página 520.

Los funcionarios públicos no inventan la causa, la causa existe en la realidad y sólo puede reconstruirla. El agente, por lo tanto, tampoco puede crear la causa, modificar su contenido ni crear nuevos antecedentes. Únicamente puede y debe reconstruirla sobre la información obrante en el procedimiento, identificarla, correlacionarla o explicitarla.

Desde esta perspectiva, la calidad jurídica del resultado dependerá, en gran medida, de que el agente acceda a antecedentes completos, actualizados y pertinentes, así como a la normativa efectivamente aplicable al caso.

La IA agéntica puede tener distintos niveles de intervención en relación a la causa, por ejemplo:

Identificar adecuadamente los antecedentes de hecho.

Detectar la normativa aplicable al caso que corresponde analizar.

Correlacionar los antecedentes de hecho y de derecho.

Establecer en qué medida el caso efectivamente encuadra en la normativa.

Presentar un borrador de considerandos donde claramente se manifieste la causa.

La clave en la intervención de la IA agéntica, estará en que el agente opere exclusivamente sobre antecedentes existentes y verificables, sin incorporar hechos inexistentes, omitir circunstancias relevantes, reconstruir de manera incorrecta la secuencia fáctica o utilizar normas derogadas, inaplicables o ajenas al caso concreto. Del mismo modo, la correlación entre los hechos y el derecho debe responder al contenido objetivo del expediente y no a inferencias especulativas o información generada por el propio modelo.

IDEA CLAVE

En consecuencia, la utilización de IA agéntica exige diseñar mecanismos que aseguren la integridad del contexto suministrado al agente, la actualización permanente de las fuentes normativas y la trazabilidad de la información empleada para construir el resultado. Sólo de esa manera la asistencia tecnológica podrá contribuir a fortalecer la determinación de la causa del acto administrativo, sin sustituir los antecedentes objetivos que el ordenamiento exige como presupuesto de su emisión.

C. IA agéntica en el objeto

El objeto constituye el contenido del acto administrativo. Comprende la decisión jurídica que adopta la Administración y los efectos que ésta produce sobre una situación concreta. En otras palabras,

responde a la pregunta qué decide el órgano administrativo.

De conformidad con el artículo 7 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, el objeto debe ser cierto, es decir, encontrarse determinado o ser determinable; física y jurídicamente posible, lo que supone que pueda ejecutarse en la realidad y que el ordenamiento jurídico admita el efecto que se pretende producir. Asimismo, el acto debe resolver todas las cuestiones sometidas a decisión y sólo podrá comprender otras cuestiones en los supuestos excepcionalmente previstos por la ley.

El objeto siempre constituye una decisión material y jurídicamente situada. No existe en abstracto, sino que depende de la situación concreta sometida a consideración de la Administración, de los hechos acreditados y de las consecuencias jurídicas que el ordenamiento prevé para ese supuesto. Por ello, el principal desafío para un agente de inteligencia artificial consiste en identificar cuál es el efecto jurídico que corresponde producir frente a las circunstancias concretas que se presentan.

Así, frente a una solicitud para instalar un puesto de venta de flores en la vía pública, el agente puede analizar si corresponde otorgar o denegar la autorización, de acuerdo a los requisitos establecidos en la reglamentación. Del mismo modo, ante un trámite jubilatorio, podrá verificar si se encuentran reunidos los requisitos legales para reconocer el beneficio o rechazar la solicitud. En ambos ejemplos, la tarea consiste en determinar cuál es la consecuencia jurídica prevista por el ordenamiento para el caso concreto. Adicionalmente, el objeto del acto debe mantenerse dentro del universo de efectos jurídicos que la ley atribuye al órgano administrativo interviniente, es decir, debe ser institucionalmente posible. Aunque un determinado efecto jurídico exista dentro del ordenamiento, no todos los órganos pueden producirlo. Un Ministerio de Educación no podría dictar un acto autorizando la comercialización de un medicamento, aun cuando esa autorización se encuentre prevista por la legislación sanitaria. La IA agéntica deberá reconocer no sólo cuál es el efecto jurídico adecuado para el caso, sino también si ese efecto integra el conjunto de decisiones que el órgano interviniente se encuentra legalmente habilitado para adoptar.

Sumado a ello, el objeto del acto no sólo debe resultar compatible con el ordenamiento jurídico considerado de manera abstracta, sino también con la forma en que la Administración ha estructurado el ejercicio de sus potestades mediante políticas públicas, programas y regímenes administrativos específicos. La decisión individual debe insertarse dentro de ese marco institucional y producir únicamente los efectos jurídicos que el procedimiento correspondiente autoriza.

Por ejemplo, la Constitución de la CABA reconoce el derecho a la vivienda digna.

Un agente de inteligencia artificial podría concluir, a partir de las circunstancias particulares del caso, que la forma más adecuada de satisfacer el derecho a una vivienda digna consiste en adjudicar directamente una vivienda al solicitante, construida con ciertas características edilicias y en una zona concreta de la ciudad. Sin embargo, la Administración puede haber definido, en ejercicio de las potestades que le atribuye el ordenamiento y considerando la disponibilidad presupuestaria, que ese derecho será garantizado mediante un programa de subsidios habitacionales, créditos blandos u otros mecanismos de asistencia. En tal supuesto, el objeto del acto administrativo no podrá consistir en adjudicar directamente una vivienda, aun cuando esa solución pudiera parecer individualmente más conveniente. Deberá producir el efecto jurídico previsto por el régimen aplicable.

Este ejemplo demuestra que la IA agéntica no sólo debe identificar cuál sería la solución más beneficiosa para una persona en particular. Debe reconocer, además, cuál es la respuesta jurídica que corresponde dentro del sistema de implementación diseñado por la Administración para satisfacer ese derecho. El objeto del acto administrativo no se construye caso por caso de manera aislada, sino que se inserta en una política pública cuya ejecución exige preservar criterios de igualdad, sostenibilidad y coherencia institucional.

En consecuencia, el diseño de agentes administrativos exige delimitar previamente el espacio de decisión. La inteligencia artificial puede asistir en la identificación del efecto jurídico aplicable al caso concreto, pero únicamente dentro del catálogo de decisiones que el ordenamiento atribuye al procedimiento y al órgano competente. Su capacidad consiste en seleccionar la consecuencia jurídica correcta, no en crear nuevas consecuencias ni en extender las potestades de la Administración más allá de los límites establecidos por la ley.

d. IA agéntica en la finalidad

La finalidad³² constituye el fin de interés público que justifica el ejercicio de la potestad administrativa. Todo acto administrativo debe orientarse a satisfacer el propósito que el ordenamiento jurídico tuvo en consideración al atribuir una determinada competencia al órgano administrativo. En consecuencia, la finalidad responde a la pregunta ¿para qué se dicta el acto?

A diferencia del objeto, que determina el efecto jurídico concreto que produce la decisión, la finalidad expresa el interés público que legitima ese efecto. Ambos elementos se encuentran estrechamente vinculados: el objeto constituye el instrumento mediante el cual se procura alcanzar la finalidad prevista por la ley. Del mismo modo, la causa aporta los hechos y el derecho que justifican la adopción de ese objeto. Existe, por lo tanto, una relación de coherencia entre la causa, el objeto y la finalidad: los hechos acreditados deben justificar la producción de un determinado efecto jurídico y éste, a su vez, debe resultar adecuado para satisfacer el fin público perseguido por la norma.

Desde esta perspectiva, la finalidad también opera como un límite material de la actuación administrativa. No basta con que el órgano sea competente, que los hechos se encuentren acreditados o que el objeto sea jurídicamente posible. Es necesario, además, que la decisión constituya un medio razonable para alcanzar el interés público que fundamenta el ejercicio de la potestad.

La incorporación de agentes de inteligencia artificial no modifica esta estructura jurídica, pero traslada parte del análisis de la finalidad a una etapa anterior al dictado del acto. Ya no resulta suficiente verificar que la decisión administrativa emitida persiga el interés público previsto por la ley. También es necesario que el propio diseño del agente se encuentre alineado con la finalidad de la potestad administrativa respecto de la cual prestará asistencia.

³² Cassagne explica que, a partir de la reforma, En la parte final del inc. f), en el cual se regula el requisito de la finalidad del acto, se efectuó un ajuste de redacción al incorporarse, en línea con el art. 1 bis de la LNPA la referencia al principio de razonabilidad de base constitucional (art. 28, de la CN). Su texto reza: "Las medidas que el acto involucre deben ser razonables y proporcionalmente adecuadas a aquella finalidad". Ver más en Cassagne Juan Carlos, El acto administrativo en la Ley de Bases, La Ley, 17 de septiembre de 2024, disponible en: [El-acto-administrativo-en-la-Ley-de-Bases.pdf](#)

Ello supone que los objetivos incorporados al agente, las reglas que orientan su comportamiento, los criterios con los que prioriza alternativas y las métricas utilizadas para evaluar su desempeño respondan al mismo fin público que justifica la actuación administrativa. Si el sistema es diseñado para optimizar objetivos diferentes, por ejemplo, reducir costos, minimizar tiempos de resolución o incrementar la cantidad de expedientes tramitados, existe el riesgo de que produzca decisiones jurídicamente correctas desde un punto de vista formal, pero orientadas hacia un propósito distinto del previsto por el ordenamiento jurídico.

Esta cuestión adquiere especial relevancia porque muchas veces se incorpora con una finalidad principal de optimización de indicadores de desempeño. Tales objetivos pueden constituir medios para mejorar la gestión pública, pero no representan, por sí mismos, la finalidad de la potestad administrativa. La eficiencia constituye un medio para alcanzar el interés público, nunca un fin autónomo que pueda sustituirlo.

Así, por ejemplo, un agente destinado a asistir en la resolución de solicitudes de prestaciones sociales no debería priorizar la reducción del gasto público como criterio principal de decisión, sino verificar que la actuación administrativa cumpla la finalidad protectoria establecida por el régimen jurídico aplicable. Del mismo modo, un agente que interviene en procedimientos sancionatorios no puede optimizar exclusivamente la cantidad de sanciones impuestas o la velocidad de resolución de los expedientes, ya que la finalidad de la potestad sancionadora consiste en garantizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico mediante el ejercicio legítimo del poder de policía, y no en maximizar la actividad sancionatoria.

En consecuencia, la incorporación de IA agéntica exige ampliar el análisis tradicional de la finalidad. El control ya no debe recaer exclusivamente sobre el acto administrativo una vez emitido, sino también sobre la arquitectura del agente que participa en su elaboración. Los objetivos de optimización, los mecanismos de evaluación y las instrucciones que orientan su funcionamiento deben reproducir fielmente la finalidad pública prevista por el ordenamiento jurídico. De este modo, la preservación de la legalidad comienza desde el diseño del sistema inteligente y se proyecta sobre toda la actuación administrativa en la que interviene.

e. IA agéntica en la motivación

La motivación, mencionada en el art. 7 de la LNPA constituye la exteriorización del razonamiento que conduce al dictado del acto administrativo. Su función consiste en explicar de manera clara y coherente por qué, a partir de determinados hechos y del derecho aplicable, corresponde adoptar una determinada decisión. No se limita a citar normas o describir antecedentes, sino que debe poner de manifiesto el proceso lógico y jurídico que vincula esos elementos con la conclusión alcanzada³³.

³³ En relación a este elemento, se ha explicado que En el ámbito de la administración pública, la motivación hace referencia a la justificación y fundamentación de las decisiones adoptadas por las autoridades. Tradicionalmente considerada como un requisito formal para garantizar la legalidad y la transparencia, su importancia va más allá de este aspecto. Una motivación adecuada en los actos administrativos no solo cumple con exigencias legales, sino que también promueve la confianza y legitimidad de la administración ante los ciudadanos. Ver más en Ospino Julio, Y. P., Andrade Ayala, J. M., García García, Y. E., & Julio Acosta, I. I. (2024). Motivación en los actos administrativos: Un enfoque más allá de la formalidad. *Administración & Desarrollo*, 54(2), e1040. <https://doi.org/10.22431/25005227.1040>

En este aspecto, la inteligencia artificial agéntica presenta una característica particularmente relevante: la capacidad de desarrollar razonamientos complejos y expresarlos de manera estructurada, clara y consistente. Un agente correctamente diseñado puede elaborar fundamentos más completos y sistemáticos, identificar contradicciones internas, verificar la coherencia entre la causa, el objeto y la decisión proyectada, detectar lagunas argumentativas y señalar aquellos aspectos que requieren una fundamentación adicional antes de la emisión del acto.

Asimismo, puede adaptar la intensidad de la motivación a la naturaleza del caso. En decisiones regladas, la fundamentación podrá concentrarse en acreditar el cumplimiento de los presupuestos fácticos y normativos exigidos por el ordenamiento. En cambio, cuando la decisión requiera ponderar antecedentes, valorar distintos cursos de acción o armonizar principios jurídicos, el agente podrá desarrollar una argumentación más extensa, explicitando de manera ordenada las premisas fácticas y jurídicas que conducen a la solución propuesta. De este modo, la IA agéntica puede contribuir a fortalecer la calidad técnica de la motivación, mejorar su consistencia interna y facilitar el control posterior de la decisión administrativa.

La utilización de agentes también permite incorporar mecanismos internos de revisión argumentativa. Un agente puede verificar si la motivación responde efectivamente a la cuestión planteada, si existen afirmaciones carentes de respaldo en los antecedentes disponibles, si la conclusión se deriva de las premisas expuestas o si persisten inconsistencias lógicas que deban ser corregidas antes de la emisión del acto. De este modo, la IA no solo contribuye a redactar la motivación, sino también a evaluar su calidad desde el punto de vista argumentativo.

Desde esta perspectiva, la principal contribución de la IA agéntica sobre este elemento del acto administrativo no consiste únicamente en redactar fundamentos con mayor rapidez, sino en fortalecer la calidad del razonamiento explicitado, haciendo más transparente, consistente y verificable el itinerario argumental que sustenta la decisión administrativa.

En la motivación cobra especial relevancia la coordinación de agentes encadenados, particularmente en aquellos actos administrativos de mayor complejidad cuya fundamentación requiere integrar antecedentes, informes técnicos y valoraciones provenientes de distintos órganos administrativos. En estos supuestos, cada agente puede especializarse en una etapa específica del razonamiento por ejemplo, el análisis de los antecedentes fácticos, la identificación del derecho aplicable, la evaluación de informes técnicos o la elaboración de la fundamentación jurídica, mientras un agente coordinador consolida esos aportes en una motivación única, coherente y consistente. De este modo, la arquitectura agéntica no se limita a distribuir tareas, sino que reproduce el proceso colaborativo que caracteriza la construcción de la fundamentación en los procedimientos administrativos complejos.

f. IA agéntica en el procedimiento

El artículo 7 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos establece que, antes de la emisión del acto, deben cumplirse los procedimientos previstos por las normas y aquellos que resulten implícitos del ordenamiento jurídico. Entre ellos se encuentran el respeto de la tutela administrativa efectiva de quienes puedan verse afectados por la decisión y la intervención de los servicios permanentes de asesoramiento jurídico cuando el acto pueda incidir sobre derechos o intereses jurídicamente tutelados.

El procedimiento administrativo³⁴ constituye el cauce jurídico a través del cual la Administración forma válidamente su voluntad y ejerce las competencias que el ordenamiento jurídico le atribuye. No se trata de una mera sucesión de actuaciones formales, sino de un conjunto ordenado de actos destinados a garantizar la adecuada instrucción del expediente, el respeto del debido procedimiento, la participación de los interesados cuando corresponda y la adopción de una decisión fundada en el cumplimiento de todas las exigencias legales. Es una garantía de legalidad, transparencia y protección de los derechos de los administrados.

La incorporación de agentes de inteligencia artificial presenta un potencial particularmente significativo en este elemento del acto administrativo, ya que gran parte de las actuaciones procedimentales poseen un carácter secuencial, documental y coordinado entre distintas áreas u órganos. Los agentes pueden asistir en la gestión del expediente mediante el control del cumplimiento de las etapas procedimentales, la verificación de requisitos, la organización de la documentación, la elaboración de borradores de providencias, la preparación de oficios, el seguimiento de plazos, la solicitud de informes internos y la consolidación de la información producida durante la instrucción.

Asimismo, la IA agéntica puede asistir a las distintas áreas intervinientes mediante el análisis de los antecedentes administrativos del organismo. Ello permite constatar si el caso sometido a análisis presenta identidad o similitud con otros expedientes previamente resueltos, identificar diferencias relevantes que justifiquen un tratamiento distinto, advertir modificaciones normativas o jurisprudenciales posteriores y detectar la necesidad de producir medidas adicionales de instrucción, requerir nueva documentación o solicitar la intervención de otros órganos cuya participación resulte necesaria. De esta manera, el agente no sustituye el criterio jurídico de cada dependencia, sino que fortalece la calidad de la instrucción al proporcionar un análisis más completo y contextualizado del expediente.

Esta capacidad contribuye, además, a favorecer la coherencia de la actuación administrativa y el principio de igualdad, al facilitar la identificación de criterios previamente aplicados frente a supuestos análogos. Sin embargo, la existencia de antecedentes similares no exime al funcionario de valorar las particularidades del caso concreto ni de fundamentar adecuadamente cualquier apartamiento que resulte jurídicamente procedente.

En los procedimientos de mayor complejidad, la IA agéntica también puede facilitar la coordinación entre múltiples áreas administrativas mediante agentes especializados que colaboren en distintas etapas de la instrucción. Mientras un agente puede verificar el cumplimiento de requisitos formales, otro puede analizar antecedentes, otro elaborar un informe técnico y otro consolidar la información producida por las distintas dependencias para ponerla a disposición del funcionario competente. Esta colaboración permite optimizar la tramitación del expediente sin alterar la distribución de competencias prevista por el ordenamiento jurídico.

No obstante, la utilización de agentes encuentra límites precisos en el propio procedimiento administrativo. La automatización no puede omitir etapas legalmente previstas, alterar la secuencia

³⁴ Balbín explica que el procedimiento es un conjunto de actos previos, relacionados y concatenados entre sí. Es interesante tener en cuenta que el autor ha considerado que la referencia a los procedimientos implícitos, no debe interpretarse en ningún caso en perjuicio de las personas. Ver más en Balbín Carlos, Manual de derecho administrativo, La Ley, 2021, página 522.

procedimental establecida por la normativa, prescindir de dictámenes obligatorios, eliminar audiencias o vistas cuando correspondan, ni sustituir aquellas intervenciones que la ley reserva expresamente a funcionarios u órganos determinados. La búsqueda de mayor eficiencia nunca puede traducirse en una reducción de las garantías procedimentales.

Desde la perspectiva del diseño de sistemas agénticos, ello implica que el procedimiento debe incorporarse como una restricción jurídica del propio agente. El workflow implementado por el sistema debe reproducir fielmente la secuencia procedimental prevista por el ordenamiento, impidiendo el avance del expediente cuando no se hayan cumplido las actuaciones obligatorias. En consecuencia, la IA agéntica no crea un procedimiento distinto ni decide cuál es el trámite más conveniente, sino que ejecuta y controla el procedimiento jurídicamente aplicable al caso concreto.

Finalmente, la intervención de agentes permite incrementar la trazabilidad del procedimiento mediante el registro de las tareas ejecutadas, la información consultada, las verificaciones realizadas, las actuaciones pendientes y las intervenciones efectuadas por cada agente. Ello fortalece la supervisión humana, facilita las auditorías posteriores y contribuye a demostrar que la tramitación del expediente respetó las exigencias previstas por el ordenamiento jurídico. En este sentido, un procedimiento asistido por IA agéntica correctamente diseñada puede ofrecer mayores niveles de control, consistencia y verificabilidad que un procedimiento desarrollado íntegramente de forma manual, siempre que la tecnología permanezca subordinada a las garantías y límites impuestos por el Derecho administrativo.

DICTAMEN JURÍDICO PREVIO

Dentro del procedimiento administrativo adquiere especial relevancia el dictamen jurídico previo cuando su emisión resulta exigida por el ordenamiento jurídico³⁵. Este constituye una garantía de juridicidad de la actuación administrativa, ya que permite verificar, antes del dictado del acto, su adecuación al derecho vigente, la competencia del órgano, la regularidad del procedimiento seguido y la consistencia jurídica de la decisión proyectada. No se trata de un mero requisito formal, sino de una instancia destinada a prevenir ilegalidades y fortalecer la calidad jurídica del acto administrativo.

En este punto, la inteligencia artificial agéntica ofrece un ámbito particularmente apto para asistir al servicio jurídico permanente. Un agente jurídico puede analizar el expediente completo, identificar la normativa aplicable, recuperar antecedentes administrativos y judiciales relevantes, detectar modificaciones normativas recientes, verificar la existencia de criterios previamente adoptados por el organismo y señalar posibles inconsistencias entre los distintos elementos del acto administrativo. Asimismo, puede elaborar borradores de dictámenes estructurados, proponiendo alternativas argumentativas cuando el caso presente distintas interpretaciones posibles.

³⁵ Cassagne explica que La actividad consultiva es la actividad de la administración que se dirige a ilustrar con sus pareceres, opiniones e interpretaciones a los órganos activos sobre actos que deben dictar en el ejercicio de sus funciones. Como decía BIELSA, “el asesoramiento en las funciones gubernativas es una consecuencia no solamente de la división orgánica del trabajo, sino también del progreso institucional. Se sabe que el gobernante, cualquiera sea la esfera en que actúa, rara vez tiene la preparación jurídica, ni financiera ni en materia económica, que el cargo exige”²². Teniendo en cuenta que toda actividad administrativa debe respetar la legalidad, y por eso realizarse de acuerdo a normas legales y principios de derecho, resulta de vital importancia institucional la función consultiva en derecho previa a la toma de decisiones por parte de la Administración activa. Ver más en Ezequiel Cassagne, La función consultiva jurídica en la Administración argentina, disponible en: [La-funcion-consultiva-juridica-en-la-Administracion-Argentina.-La-Ley-06-2013.pdf](#)

Esta capacidad resulta especialmente valiosa en expedientes complejos, en los que intervienen múltiples áreas técnicas. El agente jurídico puede integrar los informes producidos por los distintos agentes especializados como técnicos, presupuestarios, ambientales o de cualquier otra materia, y verificar que las conclusiones alcanzadas resulten compatibles entre sí y con el ordenamiento jurídico. De este modo, contribuye a que el análisis legal se apoye sobre una comprensión integral del expediente y no sobre una revisión fragmentada de sus actuaciones.

Asimismo, la utilización de agentes permite reforzar la uniformidad de los criterios jurídicos dentro de la organización. Mediante una adecuada ingeniería de contexto, el agente puede razonar considerando la legislación vigente, la jurisprudencia aplicable, los precedentes administrativos del organismo, los dictámenes emitidos con anterioridad por el propio servicio jurídico permanente y los criterios institucionales definidos por la autoridad competente. Ello favorece decisiones más consistentes, previsibles y alineadas con la práctica administrativa, sin impedir que el funcionario se aparte de esos antecedentes cuando existan razones suficientes para ello.

Sin embargo, la incorporación de inteligencia artificial no modifica la naturaleza jurídica del dictamen ni el régimen de responsabilidades aplicable. La función consultiva continúa correspondiendo al servicio jurídico permanente y el juicio jurídico expresado en el dictamen permanece bajo la responsabilidad del funcionario competente. El agente puede asistir en el análisis, sistematizar información, detectar riesgos y formular propuestas de fundamentación, pero no sustituye el criterio jurídico institucional ni la opinión legal que el ordenamiento exige como garantía del procedimiento administrativo.

g. IA agéntica en la forma

La forma constituye el modo en que la voluntad administrativa se exterioriza y adquiere existencia jurídica. El artículo 8 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos establece que el acto debe manifestarse expresamente y por escrito, mediante soporte electrónico o digital que asegure su autoría e integridad. Asimismo, cuando el acto y sus antecedentes se encuentren contenidos en soporte electrónico, deberán utilizarse firmas electrónicas o digitales conforme a la legislación vigente.

La forma cumple diversas funciones. Permite identificar con certeza la decisión adoptada, la autoridad que la emite, garantizar la autenticidad e integridad del acto, facilitar su conservación y posibilitar su control administrativo y judicial. Constituye, además, un presupuesto esencial para la seguridad jurídica y la transparencia de la actuación administrativa.

Los medios de declaración de la voluntad administrativa pueden ser formales o no formales³⁶.

³⁶ Ver más sobre forma en Fernando Garrido Falla, Alberto Palomar Olmeda, Herminio Losada González, Tratado de derecho administrativo, Tecnos, año 2005, páginas 628 y ss.

En los actos administrativos formales la ley establece los requisitos que deben cumplirse para su válida emisión, como la instrumentación escrita, determinadas formalidades de suscripción o la utilización de procedimientos específicos. En los actos administrativos no formales, el ordenamiento no impone una modalidad determinada de exteriorización y, por lo tanto, la Administración puede escoger libremente la forma más adecuada siempre que resulte idónea para expresar la voluntad administrativa y no afecte derechos ni garantías de los administrados.

La incorporación de agentes de inteligencia artificial no modifica esta clasificación. Cuando la ley establece una forma determinada, el agente deberá respetarla estrictamente y verificar que todos los requisitos legales se encuentren cumplidos. Cuando el ordenamiento reconoce libertad de formas, la IA podrá asistir en la selección del medio de exteriorización más conveniente según las características del procedimiento, el destinatario del acto y las herramientas tecnológicas disponibles.

En este contexto, la IA agéntica presenta una ventaja adicional derivada de su capacidad multimodal, ya que puede comprender y generar información en distintos formatos. Puede procesar textos, imágenes, documentos escaneados, planos, fotografías, tablas, gráficos, archivos de audio y video, integrando toda esa información para construir la versión definitiva del acto administrativo o verificar la correspondencia entre sus distintos componentes.

Esta capacidad resulta especialmente útil en procedimientos administrativos complejos. Un agente puede incorporar automáticamente imágenes obtenidas durante una inspección, verificar que un plano citado en el acto coincida con el obrante en el expediente, controlar la correspondencia entre fotografías, informes técnicos y descripción de los hechos, generar anexos gráficos o estructurar información proveniente de distintos soportes documentales. Del mismo modo, puede transformar información obtenida mediante reconocimiento de voz en documentos administrativos, o elaborar representaciones gráficas que faciliten la comprensión del contenido del acto cuando ello resulte jurídicamente pertinente.

Asimismo, la coordinación entre distintos agentes especializados puede contribuir a verificar la integridad formal del expediente. Un agente puede controlar que el texto definitivo coincida con los antecedentes incorporados durante el procedimiento; otro puede comprobar que la versión sometida a firma sea la última aprobada; mientras que un tercero puede verificar que todos los documentos, anexos y dictámenes exigidos por la normativa se encuentren efectivamente incorporados al expediente electrónico. Estas tareas fortalecen la consistencia documental y reducen significativamente la posibilidad de errores materiales.

Sin embargo, la utilización de IA agéntica no altera el régimen jurídico de la forma. El agente no exterioriza la voluntad administrativa ni sustituye la intervención de la autoridad competente. La emisión del acto continúa requiriendo la actuación del funcionario habilitado y la utilización de los mecanismos de firma previstos por el ordenamiento jurídico. En consecuencia, el principal aporte de la IA agéntica en este elemento puede consistir en incrementar la calidad, consistencia e integridad de la exteriorización del acto administrativo, asegurando que la documentación, cualquiera sea el soporte en que se encuentre, respete las formalidades previstas por el ordenamiento y refleje fielmente la decisión adoptada por la Administración.

h. Caso de ejemplo

Veamos ahora un ejemplo de coordinación agéntica en la generación de un acto administrativo sobre la autorización para la instalación de un parque de generación eólica en suelo rural.

En la Subsecretaría de Energía provincial, por ejemplo, participan cinco funcionarios en el circuito de este expediente, y cada uno tiene un agente configurado a su medida:

FUNCIONARIO	ROL	AGENTE ESPEJO
Jefe del Área Técnica Ambiental	Evalúa impacto ambiental y factibilidad técnica	Agente Técnico
Director de Asuntos Jurídicos (servicio jurídico permanente)	Dictamen jurídico obligatorio	Agente Legal
Director de Presupuesto	Verifica incidencia fiscal (exenciones, incentivos)	Agente Presupuestario
Subsecretario de Energía	Decide sobre el fondo, dentro de su competencia delegada	Agente Decisorio
Secretario del Subsecretario	Consolida el expediente para la firma	Agente Coordinador

Ningún agente tiene competencia propia. Cada uno hereda, exactamente, el alcance de atribuciones del funcionario al que asiste.

COMPETENCIA Y VOLUNTAD

El Agente Técnico sólo puede expedirse sobre cuestiones ambientales y de factibilidad; no puede opinar sobre exenciones impositivas ni sobre la conveniencia jurídica del acto.

El Agente Legal solo puede emitir dictamen jurídico; no puede evaluar si el proyecto es ambientalmente viable.

El Agente Presupuestario sólo interviene si el proyecto solicita algún beneficio fiscal previsto en el régimen de energías renovables vigente.

Acá aparece un punto de competencia territorial concreto: el predio está a 200 metros del límite con otro municipio. El Agente Técnico está configurado para operar sólo sobre suelo bajo jurisdicción provincial directa; al detectar la proximidad al límite, no decide por sí mismo si corresponde intervención municipal, eso excedería su competencia, sino que genera una alerta de escalamiento al funcionario, quien resuelve si corresponde convocar a la comuna. Este es el mecanismo de escalamiento: el agente está configurado para reconocer el límite de su propia competencia y no lo cruza. Asimismo puede programarse la coordinación agéntica para hacer solicitudes e intercambios

con los agentes de IA del municipio limítrofe. La voluntad, en este esquema, se presenta en una cadena: cada funcionario, al configurar a su agente determina qué evalúa, con qué criterios, cuándo debe escalar, y, con ello, ya exterioriza una porción de voluntad administrativa. El acto final del Subsecretario recoge esa voluntad construida en capas, no la crea de la nada.

CAUSA

El Agente Técnico reconstruye la causa fáctica: estudio de impacto ambiental, informe de vientos, distancia a zonas pobladas, afectación de fauna migratoria. El Agente Legal reconstruye la causa jurídica: ley provincial de promoción de energías renovables, código ambiental, ordenanza de uso de suelo rural.

Acá surge la fricción que genera complejidad: el Agente Técnico concluye que el impacto ambiental es aceptable con mitigaciones. El Agente Legal, al analizar los mismos antecedentes, detecta que el informe de impacto ambiental fue confeccionado hace 14 meses y la normativa exige que no tenga más de 12 meses de antigüedad al momento del dictamen. El Agente Legal no puede corregir la causa, no le compete, pero sí debe advertir la inconsistencia normativa. Genera una observación que impide al Agente Coordinador avanzar el expediente sin que el funcionario resuelva si corresponde exigir actualización del estudio.

Esto es justamente la trazabilidad de la información empleada: dos agentes trabajando sobre el mismo expediente detectaron, cada uno desde su competencia, algo que el otro no estaba habilitado para ver.

Se envía una solicitud de intervención humana y se suspende la intervención agéntica.

OBJETO

Supongamos que la causa se subsana porque se actualiza el estudio. El Agente Decisorio, sobre la base de la causa ya consolidada y de los informes producidos por las restantes áreas como los dictámenes técnico y legal ya consolidados, identifica que el efecto jurídico posible no es solo "autorizar" o "denegar" en bloque: la normativa prevé autorización condicionada a mitigaciones específicas. El objeto correcto, entonces, no es binario, es un tercer efecto jurídico intermedio que el régimen habilita expresamente.

El Agente Presupuestario, en paralelo, determina que el proyecto sí califica para la exención impositiva solicitada, pero solo sobre una fracción de la inversión declarada, es decir, la que corresponde a generación, no a obras civiles accesorias. Este es otro efecto jurídico parcial, no todo o nada.

El Agente Coordinador tiene que ensamblar estos dos objetos parciales, la autorización condicionada más la exención parcial en un objeto único y coherente para el acto. Ninguno de los dos agentes de origen tiene la potestad de decidir esa síntesis ya que le corresponde al Subsecretario. El Agente Coordinador solo prepara el proyecto para su decisión.

FINALIDAD

Supongamos que la Ley de Promoción de Energías Renovables tiene como finalidad diversificar la matriz energética y reducir emisiones, no maximizar la recaudación de cargas administrativas ni acelerar la cantidad de autorizaciones otorgadas por período. Si el Agente Decisorio estuviera configurado con una métrica de "expedientes resueltos por mes", existiría el riesgo de que priorice cerrar el caso con la autorización plena en lugar de la condicionada, que exige más seguimiento y es más lenta de implementar pero es la que efectivamente corresponde. En este caso, como los criterios de éxito del agente fueron definidos explícitamente en función del cumplimiento normativo y no de la velocidad, el sistema elige la vía condicionada, que es más trabajosa pero es la única compatible con la finalidad protectora ambiental de la norma.

MOTIVACIÓN

El Agente Coordinador consolida la motivación a partir de los aportes especializados de cada agente en espejo. Toma el análisis de impacto ambiental del Agente Técnico, el encuadre normativo del Agente Legal, el análisis fiscal del Agente Presupuestario, y los integra en considerandos únicos que explican por qué se autoriza en forma condicionada y por qué la exención es parcial.

La complejidad real es que la motivación tiene que reflejar la fricción que hubo entre agentes: el hecho de que el estudio ambiental estaba vencido y se exigió actualización no debería desaparecer del considerando, tiene que quedar explicitado como parte del itinerario argumental, porque eso es lo que permite el control posterior. Si el Agente Coordinador "prolija" la motivación y omite que hubo una observación legal que motivó una instrucción adicional, está debilitando la trazabilidad que el sistema multiagente estaba, en teoría, reforzando.

PROCEDIMIENTO

La secuencia entre estos agentes no es simultánea ni caótica, reproduce el orden que la normativa exige entre las áreas: primero informe técnico ambiental, luego dictamen jurídico, después intervención presupuestaria, que depende de que el objeto ya esté jurídicamente definido, y recién al final la intervención decisoria del Subsecretario. El Agente Coordinador no puede alterar ese orden ni saltar la intervención jurídica aunque el resultado técnico ya esté disponible, porque el dictamen del servicio jurídico permanente es una etapa obligatoria e insustituible según el art. 7 inc. d) de la LNPA.

FORMA

El acto final se dicta como resolución del Subsecretario, con firma digital, y el expediente electrónico conserva cada dictamen de cada agente como pieza autónoma incorporada, no fusionada ni reescrita. Esto es relevante: la forma exige que quede identificable qué produjo cada área, no un texto homogéneo que borre el origen de cada intervención. La multiplicidad de agentes, lejos de complicar la forma, la enriquece, porque cada informe queda trazable a su fuente.

El ejemplo permite advertir que el principal aporte de la IA agéntica no reside en sustituir la deliberación administrativa, sino en distribuir racionalmente el trabajo conforme a la estructura competencial del órgano. Cada agente opera dentro de un ámbito funcional estrictamente delimitado, controla únicamente aquello para lo que ha sido habilitado y escala toda cuestión que excede sus atribuciones. La coordinación entre ellos no elimina la organización administrativa, sino que la reproduce sobre una arquitectura técnica. Precisamente por ello, los errores dejan de propagarse silenciosamente entre áreas y pasan a detectarse mediante controles cruzados antes de que la decisión sea asumida por el funcionario competente. En este modelo, la inteligencia artificial no reemplaza la estructura administrativa: la hace más visible, más trazable y potencialmente más controlable.

4 La nulidad del acto administrativo

La validez del acto administrativo depende del cumplimiento de todos los elementos esenciales y de la ausencia de vicios.

Los vicios del acto administrativo están regulados en el artículo 14 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos que establece los supuestos de nulidad absoluta e insanable.

Distingue dos grandes familias de vicios generadores de nulidad absoluta e insanable.

El inciso a) sanciona los supuestos en que la voluntad de la Administración resulta excluida por

error esencial, dolo, violencia física o moral ejercida sobre la autoridad que emitió el acto, simulación, o un grave defecto en la formación de la voluntad de un órgano colegiado.

El inciso b) establece la nulidad cuando fuere emitido mediando incompetencia en razón de la

materia, del territorio, del tiempo o del grado, salvo, en este último supuesto, que la delegación o sustitución estuvieren permitidas; falta de causa por no existir o ser falsos los hechos o el derecho invocados; o por violación de la ley aplicable, de las formas esenciales o de la finalidad que inspiró su dictado.

El artículo 15, complementario, dispone que todo defecto no comprendido en el artículo 14, y que no sea una irregularidad u omisión no esencial, genera nulidad relativa, sólo anulable en sede judicial.

La intervención de uno o varios agentes de inteligencia artificial agrega formas en las que los vicios pueden producirse.

La IA agéntica exige reinterpretar las causales tradicionales a la luz de una nueva forma de producción administrativa. Un diseño deficiente del sistema, una incorrecta ingeniería de contexto, la utilización de información falsa o incompleta, la falta de supervisión humana o la actuación del

agente fuera de los límites para los cuales fue configurado podrán contribuir a la producción de alguno de los vicios ya previstos por el ordenamiento.

En consecuencia, el examen de la invalidez de un acto administrativo asistido por IA no debe centrarse en determinar si intervino un sistema inteligente, sino en verificar si esa intervención provocó o contribuyó a la configuración de alguno de los vicios legalmente establecidos. La tecnología puede constituirse en un nuevo medio a través del cual pueden manifestarse los mismos defectos que históricamente afectan la validez del acto administrativo.

IDEA CLAVE

A continuación, analizaremos los principales vicios previstos por el ordenamiento a la luz de la intervención de agentes de inteligencia artificial en la formación y producción del acto administrativo, con el objeto de identificar de qué manera las características específicas de estas tecnologías pueden incidir en su configuración.

a. Error esencial

El artículo 14 considera que el acto es nulo de nulidad absoluta e insanable cuando la voluntad de la Administración resulta excluida por un error esencial. No cualquier equivocación produce esta consecuencia, sino únicamente aquella que recae sobre un aspecto determinante de la decisión, de modo que, de no haber existido, el acto no habría sido dictado en esos términos.

En la utilización de inteligencia artificial agéntica, el error puede provenir de una ingeniería de contexto deficiente que suministre información incompleta, desactualizada o correspondiente a otro expediente; de la utilización de bases normativas incorrectas; de la omisión de antecedentes relevantes; de la incorporación de documentos equivocados al contexto del agente; de instrucciones defectuosas en su configuración; o de fenómenos propios de los modelos de lenguaje, como las alucinaciones, que generan hechos, citas jurisprudenciales, normas o referencias inexistentes.

Sin embargo, no todo error producido por el sistema configura un error esencial. Será necesario determinar si esa equivocación fue efectivamente incorporada a la decisión administrativa y resultó determinante para la formación de la voluntad del órgano. Si el funcionario advierte el error y lo corrige durante el procedimiento, el vicio no llegará a proyectarse sobre el acto.

En algunos supuestos la identificación del error será relativamente sencilla. Así ocurrirá, por ejemplo, en procedimientos reglados y altamente estandarizados, como los vinculados a fotomultas, liquidaciones automáticas o certificaciones que dependen de la correcta aplicación de reglas objetivas. En estos casos, la correspondencia entre los datos del expediente y el resultado esperado facilita la detección de errores materiales o normativos.

Distinta será la situación cuando el error no recaiga sobre un dato objetivo sino sobre el razonamiento desarrollado por el agente. En estos casos, toda la información utilizada puede ser correcta y, sin embargo, la conclusión resultar errónea por una ponderación inadecuada de los antecedentes, una

inferencia defectuosa o una reconstrucción incorrecta del caso. La dificultad ya no consistirá en verificar la exactitud de un dato, sino en determinar si el proceso de razonamiento condujo a una representación equivocada de la realidad que terminó excluyendo la correcta formación de la voluntad administrativa.

Podemos concluir en que en los actos asistidos por inteligencia artificial agéntica, el error esencial se producirá cuando la información o el razonamiento generado por el agente incorpore una representación equivocada de la realidad y ésta sea asumida por el órgano decisor como fundamento de su decisión, determinando el contenido del acto.

DETERMINACIÓN DEL ERROR

La determinación de la existencia de un error esencial no difiere, en su estructura jurídica, de la que corresponde a cualquier acto administrativo. También en los actos asistidos por inteligencia artificial agéntica será necesario acreditar que la representación equivocada de la realidad fue efectivamente incorporada al proceso de formación de la voluntad del órgano y que resultó determinante del contenido de la decisión.

La principal diferencia con la actuación exclusivamente humana se presenta en el plano probatorio. Tradicionalmente, la existencia del error debe reconstruirse de manera indirecta a partir del expediente administrativo, de los antecedentes incorporados, de los informes producidos y de la motivación del acto, sin que resulte posible conocer con precisión el proceso intelectual seguido por el funcionario.

En cambio, cuando los sistemas agénticos han sido implementados con adecuados mecanismos de gobernanza y trazabilidad, es posible conservar registros del contexto suministrado al agente, de las instrucciones recibidas, de las fuentes consultadas, de las herramientas utilizadas, de las respuestas generadas y de las sucesivas intervenciones humanas. Estos elementos pueden proporcionar evidencia objetiva que facilita la reconstrucción del proceso de formación de la voluntad y permite verificar si la representación equivocada de la realidad fue efectivamente asumida por el órgano decisor y proyectada sobre el contenido del acto

b. Dolo

El dolo, en los términos del artículo 14, inciso a), se configura cuando la Administración tiene como existentes hechos o antecedentes inexistentes o falsos y éstos resultan determinantes para la formación de su voluntad. El eje del vicio reside en que la decisión se apoya en una realidad deliberadamente distorsionada, presentada como verdadera.

En los procedimientos asistidos por inteligencia artificial agéntica, este supuesto puede presentarse cuando el sistema incorpora al expediente información fabricada o inexistente, por ejemplo, documentos apócrifos, citas normativas o jurisprudenciales inexistentes, antecedentes administrativos ficticios o datos fácticos inventados, y ese contenido es asumido como verdadero al momento de adoptar la decisión.

Las alucinaciones propias de los modelos de lenguaje no constituyen, por sí mismas, dolo en sentido subjetivo. Sin embargo, si un tercero manipula deliberadamente el contexto, los datos suministrados al agente o las instrucciones bajo las cuales opera con el propósito de introducir información falsa que determine la decisión administrativa, podrá configurarse el supuesto previsto por el artículo 14.

También puede originarse mediante ataques de *prompt injection*³⁷, en los que un tercero introduce instrucciones maliciosas o información engañosa dentro del contexto utilizado por el agente, alterando su razonamiento o induciéndolo a generar respuestas basadas en antecedentes falsos.

IDEA CLAVE

En estos casos, la inteligencia artificial no constituye el sujeto que actúa dolosamente, sino el medio a través del cual el engaño puede proyectarse sobre la formación de la voluntad administrativa.

c. Violencia física o moral

De acuerdo al artículo 14, este vicio se configura cuando se ejerce coacción física o moral sobre la autoridad que emite el acto. La inteligencia artificial, por sí misma, en este momento, no puede ejercer esa coacción. Sin embargo, ésta puede manifestarse a través de la utilización del sistema.

Así, podría configurarse el vicio cuando un tercero obligue al funcionario a configurar el agente de determinada manera, a utilizar un modelo específico, a incorporar determinadas instrucciones (*prompts*) o determinados documentos al contexto, o a excluir deliberadamente información relevante con el propósito de condicionar el resultado que arrojará el sistema. En estos supuestos, la violencia no recae sobre el agente inteligente, sino sobre el funcionario, cuya voluntad resulta condicionada mediante la imposición de la forma en que debe utilizar la herramienta tecnológica.

También podrían presentarse supuestos en los que se impida al funcionario modificar la configuración del sistema o apartarse de sus resultados mediante amenazas o presiones indebidas. En todos estos casos, la inteligencia artificial constituye únicamente el instrumento a través del cual se exterioriza la coacción ejercida sobre la autoridad administrativa.

³⁷ Una inyección de instrucciones es un tipo de ciberataque contra modelos de lenguaje de gran tamaño (LLM). Los hackers disfrazan entradas maliciosas de instrucciones legítimas, manipulando los sistemas de IA generativa (IA gen) para que filtren datos confidenciales, difundan desinformación o cosas peores. Las inyecciones de instrucciones más básicas pueden hacer un chatbot de IA, como ChatGPT, ignore las protecciones del sistema y diga cosas que no debería poder decir. Ver más en: <https://www.ibm.com/es-es/think/topics/prompt-injection> Ver más en Matthew Kosinski, Amber Forrest, What is a prompt injection attack?, IBM, disponible en: ¿Qué es un ataque de inyección prompt? | IBM

d. Simulación

La simulación se configura cuando el acto administrativo exterioriza una voluntad distinta de la realmente existente, generando una apariencia que no se corresponde con la realidad. En el contexto de la inteligencia artificial agéntica, este supuesto podría presentarse cuando se simule la existencia de una intervención humana efectiva que, en los hechos, nunca tuvo lugar.

Ello ocurriría, por ejemplo, si el procedimiento se diseñara para aparentar que el funcionario analizó, valoró y decidió el caso, cuando en realidad el acto fue generado íntegramente por el agente inteligente y la intervención humana se limitó a una firma automática o puramente ritual. En tales supuestos, no se estaría simulando el uso de inteligencia artificial, sino la existencia de una verdadera decisión administrativa adoptada por la autoridad competente.

La utilización de inteligencia artificial no impide la automatización de tareas preparatorias ni la elaboración de propuestas de decisión. Lo que no resulta admisible es presentar como fruto de una deliberación humana una decisión respecto de la cual esa deliberación nunca existió, pues ello importaría aparentar el cumplimiento de un requisito esencial para la validez del acto.

d. Grave defecto en la formación de la voluntad de un órgano colegiado

Este supuesto adquiere una particular relevancia cuando los integrantes de un órgano colegiado cuentan con agentes de inteligencia artificial configurados para asistirlos en el análisis de los asuntos sometidos a decisión. Cada agente puede sintetizar antecedentes, formular observaciones, identificar riesgos, elaborar propuestas o intercambiar información con los agentes de los restantes miembros del órgano.

El problema aparece cuando esa interacción entre agentes sustituye la deliberación humana. Así, podría ocurrir que los agentes de los distintos integrantes intercambien información, negocien alternativas, arriben a una conclusión común y la presenten a un agente coordinador que consolide una propuesta definitiva. Si esa conclusión es posteriormente aprobada de manera automática o meramente formal por los miembros del órgano, la voluntad colegiada dejaría de formarse mediante la deliberación de sus integrantes para quedar, en los hechos, reemplazada por un proceso decisorio desarrollado exclusivamente entre sistemas de inteligencia artificial.

En tales supuestos, el grave defecto no radica en la utilización de agentes inteligentes para asistir el trabajo del órgano, sino en la sustitución del proceso deliberativo que la ley exige para la formación de la voluntad colegiada.

e. Vicio en la competencia

El artículo 14, inciso b), sanciona con nulidad absoluta la incompetencia en razón de la materia, el territorio o el tiempo. Desde la reforma introducida en 2024 por la Ley 27.742, la incompetencia en razón del grado recibe un tratamiento diferente: cuando el acto es dictado por una autoridad administrativa distinta de la que debió emitirlo, dentro del ámbito de una misma esfera de competencias, la nulidad es relativa, salvo que se trate de competencias excluyentes asignadas por ley a una autoridad determinada en virtud de una idoneidad especial, supuesto en el cual la nulidad es absoluta.

Como hemos sostenido al analizar la competencia como elemento esencial del acto administrativo, la utilización de inteligencia artificial agéntica no altera la distribución de competencias establecida por el ordenamiento jurídico. Los agentes carecen de competencia propia y no pueden ejercer potestades administrativas por sí mismos. Cada agente actúa exclusivamente como asistente del funcionario al que espeja y su ámbito de actuación se encuentra limitado por las competencias atribuidas a éste. En consecuencia, la incorporación de agentes inteligentes no puede ampliar, desplazar ni sustituir las competencias legalmente asignadas a los órganos administrativos.

En este contexto, el vicio podrá configurarse cuando el agente sea diseñado, configurado o evolucione funcionalmente para ejecutar tareas que excedan las atribuciones del funcionario al que asiste. Ello podría ocurrir, por ejemplo, si un agente jurídico comienza a resolver cuestiones técnicas reservadas a un área de ingeniería; si el agente de una autoridad provincial aplica automáticamente normativa correspondiente a otra jurisdicción; si un agente continúa actuando una vez vencida la competencia temporal del órgano o de la delegación que habilitaba su actuación; o si un agente configurado para elaborar proyectos de acto termina adoptando decisiones que el ordenamiento reserva exclusivamente a la autoridad competente.

La misma problemática puede presentarse en arquitecturas multiagente cuando los distintos agentes en espejo invaden entre sí las competencias de los funcionarios a quienes asisten. Supóngase que el agente del servicio jurídico permanente elabora el dictamen jurídico previo y lo remite al agente coordinador para su incorporación al flujo de trabajo. Si el agente del funcionario decisor, en lugar de utilizar ese dictamen como antecedente para elaborar el proyecto de decisión dentro de las competencias de su funcionario, modifica el contenido del dictamen jurídico o sustituye el criterio jurídico adoptado por el servicio permanente, estará desarrollando funciones que corresponden al agente jurídico y, en definitiva, al órgano jurídico competente.

En consecuencia, la competencia también debe preservarse durante la interacción entre los distintos agentes. Cada uno de ellos podrá intercambiar información, solicitar aclaraciones, remitir antecedentes o coordinar tareas con los demás, pero no asumir funciones que el ordenamiento atribuye al funcionario asistido por otro agente. La coordinación tecnológica no habilita una redistribución funcional de las competencias administrativas. Del mismo modo que un funcionario no puede ejercer las atribuciones conferidas a otro órgano por el solo hecho de intervenir en un mismo procedimiento, tampoco puede hacerlo el agente que lo asiste.

Finalmente, en los sistemas agénticos resulta igualmente imprescindible identificar con precisión qué órgano es competente para definir las especificaciones del agente, autorizar su puesta en funcionamiento, supervisar su actuación, controlar su desempeño y responder por sus resultados. La ausencia de una asignación clara de estas responsabilidades puede generar una dilución de la competencia incompatible con el principio de legalidad. En este sentido, resulta ilustrativa la solución adoptada por el artículo 41.2 de la Ley 40/2015 de España, que exige identificar previamente los órganos responsables de la definición de las especificaciones, la programación, el mantenimiento, la supervisión, el control de calidad y, en su caso, la auditoría del sistema, así como el órgano competente a los efectos de la impugnación de los actos dictados mediante actuaciones administrativas automatizadas. Aunque el derecho argentino aún no contiene una regulación

específica de esta naturaleza, la incorporación de agentes inteligentes exigirá necesariamente determinar con claridad qué autoridad conserva la competencia y asume la responsabilidad por cada etapa de su funcionamiento.

f. Vicio en la causa

El artículo 14, inciso b), sanciona con nulidad absoluta el acto que careciere de causa por no existir o ser falsos los hechos o el derecho invocado.

La producción de actos administrativos mediante agentes de inteligencia artificial multiplica los escenarios en los cuales este vicio puede presentarse. En primer lugar, cuando el sistema invoca hechos inexistentes. Se trata del mismo supuesto que, desde la perspectiva de la voluntad, puede configurar error esencial o dolo, mientras que, desde la óptica de la causa, determina que el acto carezca del sustento fáctico exigido por el ordenamiento. Ambas calificaciones no son excluyentes, sino que describen una misma anomalía desde distintos elementos del acto administrativo.

En segundo lugar, el vicio puede originarse en la causa jurídica cuando el sistema invoca normas inexistentes, derogadas o inaplicables al caso, cita disposiciones alucinadas por el modelo o utiliza versiones desactualizadas del ordenamiento por no haber accedido a fuentes oficiales actualizadas. Del mismo modo, la causa puede resultar defectuosa cuando el agente omite considerar normas vigentes, precedentes obligatorios, dictámenes preceptivos u otros antecedentes jurídicos relevantes como consecuencia de una ingeniería de contexto deficiente o de una selección incompleta de las fuentes disponibles. En todos estos supuestos, el acto se apoya en un fundamento jurídico inexistente, incompleto o incorrecto.

Un tercer escenario, más sutil, es el de la causa aparente. En estos casos, el sistema selecciona, entre los antecedentes disponibles, únicamente aquellos que respaldan una conclusión predeterminada y omite otros que podrían conducir a una solución diferente. Los hechos considerados pueden ser individualmente verdaderos; sin embargo, la causa del acto resulta viciada porque no refleja adecuadamente el conjunto de hechos y antecedentes del caso, sino una reconstrucción parcial de éstos. Este riesgo adquiere particular relevancia en los sistemas agénticos, donde la calidad del razonamiento depende en gran medida de la información incorporada mediante la ingeniería de contexto. En consecuencia, la Administración deberá garantizar la trazabilidad de los antecedentes efectivamente considerados por el agente, de aquellos descartados y de los criterios utilizados para dicha selección, permitiendo verificar posteriormente que la decisión se fundó en la totalidad de los elementos relevantes del expediente y no en una reconstrucción sesgada de la realidad.

g. Vicio en el Objeto

El artículo 14, inciso b), sanciona con nulidad absoluta el acto cuyo objeto no fuere cierto, física o jurídicamente posible, o conforme a derecho.

La utilización de sistemas de inteligencia artificial agéntica puede proyectar riesgos específicos sobre este elemento.

En primer lugar, puede verse afectada la certeza del objeto cuando el contenido dispositivo del acto, la autorización, la intimación, la liquidación, la sanción, la habilitación o la denegatoria concreta, es elaborado por un agente mediante modelos de lenguaje sin una adecuada revisión humana. La naturaleza probabilística de estos modelos puede dar lugar a decisiones redactadas con términos ambiguos, imprecisos o internamente contradictorios, incompatibles con la exigencia de determinación que caracteriza al objeto del acto administrativo. El destinatario debe poder conocer con claridad qué derechos se reconocen, qué obligaciones se imponen o qué consecuencias jurídicas produce la decisión administrativa.

La IA agéntica también puede afectar la correspondencia entre el objeto y el ordenamiento jurídico cuando propone una decisión que excede las alternativas que la Administración puede adoptar conforme a la normativa aplicable. Así, por ejemplo, el agente podría reconocer un beneficio inexistente, imponer una obligación no prevista legalmente, denegar una prestación utilizando criterios incompatibles con el régimen jurídico vigente o construir una solución que, aunque razonable desde una perspectiva técnica, no forme parte de las opciones que el ordenamiento pone a disposición de la Administración. El objeto no sólo debe ser jurídicamente posible en abstracto, sino también encontrarse comprendido dentro de las potestades efectivamente conferidas al órgano administrativo.

Adicionalmente, el objeto puede resultar viciado cuando el agente se aparta de las decisiones generales previamente adoptadas por la propia Administración para la ejecución de una determinada política pública. En estos supuestos, el sistema puede identificar una solución que, considerada aisladamente, aparezca como conveniente para el caso individual, pero que contradiga el diseño normativo o reglamentario mediante el cual la Administración decidió ejercer su margen de discrecionalidad. La inteligencia artificial no puede sustituir esas decisiones generales ni redefinir, caso por caso, el modo en que el Estado decidió satisfacer un determinado interés público.

Otro supuesto puede presentarse cuando intervienen múltiples agentes especializados durante la elaboración del acto. Si los resultados generados por cada uno de ellos no son adecuadamente coordinados, el objeto final puede incorporar disposiciones incompatibles entre sí, imponer obligaciones contradictorias o contener efectos jurídicos que no guardan coherencia con los antecedentes del procedimiento. En estos casos, el problema no radica únicamente en el razonamiento individual de un agente, sino en la falta de integración y consistencia del proceso agéntico en su conjunto.

IDEA CLAVE

Finalmente, estos riesgos se intensifican cuando los agentes operan sobre bases normativas desactualizadas, contextos incompletos o información insuficientemente verificada. En tales supuestos, el objeto del acto puede resultar jurídicamente imposible o contrario a derecho pese a la apariencia de solidez técnica que ofrece el proceso automatizado.

h. Vicios en Procedimientos esenciales: audiencia previa y otras garantías

El artículo 14, inciso b) en su redacción actual, sanciona con nulidad absoluta la omisión de la audiencia previa del interesado cuando ella es requerida, o se configure otra grave violación del procedimiento aplicable.

La automatización íntegra de un procedimiento administrativo, o su gestión mediante agentes de IA que instruyen el expediente de punta a punta, plantea un riesgo estructural para este elemento: si el sistema decide sin que el interesado haya tenido oportunidad real de exponer sus razones antes de la emisión del acto, o si la producción de prueba ofrecida por el administrado no es efectivamente ponderada por un ser humano capaz de valorarla en su contexto, se configura una grave violación del procedimiento aplicable.

La motivación del acto, requisito esencial autónomo del artículo 7, aunque no mencionada de modo autónomo en el artículo 14, se vincula estrechamente con este elemento cuando es generada por un sistema de IA: una motivación producida por un modelo de lenguaje que enuncia razones plausibles pero no verificables, o que no refleja el razonamiento efectivamente seguido para la decisión, priva al acto de la posibilidad de control judicial ulterior sobre las razones reales de la decisión, y puede encuadrar, según su gravedad, en la falta de causa, si la motivación oculta la ausencia de sustento fáctico real, o en la grave violación del procedimiento aplicable si impide el ejercicio efectivo del derecho a una decisión fundada que consagra el artículo 1 bis, inciso a, apartado iii, de la LNPA.

En esencia, la valoración de las manifestaciones efectuadas por el interesado, la apreciación de la prueba cuando exige un juicio contextual o discrecional y la decisión acerca de si los argumentos introducidos modifican o no la solución del caso continúan correspondiendo al funcionario competente. En consecuencia, la automatización no puede vaciar de contenido las garantías procedimentales ni convertir la audiencia previa, la producción de prueba o la decisión fundada en meras formalidades carentes de eficacia real.

VICIOS EN LA FINALIDAD: DESVIACIÓN Y ABUSO DE PODER

El artículo 14, inciso b) sanciona con nulidad absoluta el acto en que se hubiere incurrido en desviación o abuso de poder.

La desviación de poder supone el ejercicio de una competencia para alcanzar un fin distinto de aquel previsto por el ordenamiento jurídico. En el contexto de la inteligencia artificial agéntica, este vicio puede configurarse cuando el sistema es diseñado o configurado con objetivos de optimización incompatibles con la finalidad legal de la potestad ejercida. Así podría ocurrir, por ejemplo, si el agente prioriza sistemáticamente maximizar la recaudación, reducir el número de prestaciones reconocidas o disminuir los tiempos de tramitación por encima de la correcta aplicación del derecho al caso concreto. En estos supuestos, el riesgo no reside únicamente en un acto aislado, sino en la reproducción sistemática de decisiones afectadas por el mismo vicio de finalidad.

El abuso de poder, por su parte, se configura cuando la potestad administrativa es ejercida de manera arbitraria, irrazonable o desproporcionada respecto de la finalidad que la justifica. En el ámbito de la inteligencia artificial agéntica, ello puede ocurrir cuando el agente ha sido incorrectamente diseñado, configurado, entrenado o supervisado, de modo tal que produzca sistemáticamente decisiones incompatibles con los parámetros de razonabilidad exigidos por el ordenamiento jurídico. Así, por ejemplo, un agente programado con reglas excesivamente rígidas, umbrales inadecuados, criterios de ponderación defectuosos o instrucciones que privilegien la eficiencia operativa por sobre las particularidades del caso puede conducir a decisiones desproporcionadas o manifiestamente irrazonables. Del mismo modo, la ausencia de mecanismos de validación, actualización o control del comportamiento del agente puede favorecer la reiteración de tales decisiones. En estos supuestos, el abuso de poder deriva de una utilización deficiente de la herramienta tecnológica que termina desnaturalizando el ejercicio legítimo de la potestad administrativa.

5 La revocación del acto administrativo

La invalidez es la consecuencia jurídica del acto viciado, en razón de los principios de legalidad, justicia y eficacia administrativa. En esencia, si la Administración debe conformar su actividad al bloque de legalidad vigente, el incumplimiento de tal deber determina las consecuencias que el ordenamiento establece respecto del acto que no se ajusta a derecho³⁸.

La constatación de la invalidez plantea, entonces, la cuestión de los mecanismos mediante los cuales la propia Administración puede privar al acto de efectos. La revocación constituye, en este sentido, una potestad sometida a límites jurídicos que procuran conciliar el principio de legalidad con la estabilidad de las decisiones administrativas y la protección de los derechos que estas hayan generado.

³⁸ Ver más en Luis R. Carranza Torres, El procedimiento administrativo nacional, Legis, 2008, página 173.

La Ley Nacional de Procedimientos Administrativos distingue, a estos efectos, entre la revocación por ilegitimidad y la revocación por razones de oportunidad, mérito o conveniencia. Conforme al artículo 17, el acto afectado de nulidad absoluta debe ser revocado o sustituido por razones de ilegitimidad aun en sede administrativa. Sin embargo, cuando se encuentre firme y consentido y haya generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo, su subsistencia no puede ser eliminada unilateralmente por la Administración y corresponde acudir a la vía judicial mediante la acción de lesividad. El artículo 18 contempla, por su parte, la revocación, modificación o sustitución del acto regular por razones de oportunidad, mérito o conveniencia en los supuestos y bajo las condiciones previstas por la norma.

La incorporación de agentes de inteligencia artificial no modifica este régimen ni crea nuevas causales de revocación. Una falla del sistema, una alucinación, una deficiencia en la recuperación de información, una actuación fuera de los límites asignados al agente o una supervisión humana insuficiente carecen, por sí mismas, de una consecuencia jurídica predeterminada. Como se señaló al analizar la nulidad, será necesario determinar si la anomalía tecnológica se proyectó sobre alguno de los elementos o requisitos jurídicamente exigibles del acto y produjo un vicio con entidad suficiente para afectar su validez.

IDEA CLAVE

Esta premisa resulta particularmente importante para evitar que la incorporación de sistemas capaces de revisar, monitorear o reevaluar decisiones administrativas transforme toda discrepancia detectada por la tecnología en una causal de revisión del acto. La mayor capacidad técnica para identificar errores no amplía jurídicamente las potestades de revocación de la Administración ni reduce las garantías de estabilidad reconocidas por el ordenamiento.

DETECCIÓN POSTERIOR DEL VICIO

Los agentes pueden ser utilizados para monitorear expedientes concluidos, contrastar decisiones con antecedentes administrativos, verificar la normativa aplicada o detectar inconsistencias que no fueron advertidas al momento de resolver. Así, un sistema podría identificar posteriormente que un acto se apoyó en una norma inexistente o inaplicable, que omitió antecedentes determinantes, que fue dictado excediendo la competencia correspondiente o que durante su formación se produjo alguno de los vicios analizados anteriormente.

La detección tecnológica posterior no produce, sin embargo, la revocación automática del acto. Constituye información que puede poner en conocimiento de la Administración una posible ilegitimidad y activar la intervención del órgano competente para determinar su existencia, entidad y consecuencias jurídicas. Si se verifica un supuesto de nulidad absoluta, resultará aplicable el régimen del artículo 17, incluidos los límites que esa disposición establece cuando el acto se encuentre firme y consentido y haya generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo.

Esta distinción adquiere especial importancia en sistemas agénticos con capacidad de actuación autónoma. La detección de una anomalía puede habilitar al agente para generar una alerta, clasificar el caso, iniciar el circuito interno de revisión o remitirlo al órgano competente, según las facultades que se le hayan asignado. No debería, en cambio, inferirse de esa capacidad técnica una potestad autónoma para dejar sin efecto el acto cuando el ordenamiento reserva esa decisión a una autoridad determinada. La arquitectura agéntica debe respetar, también en esta etapa, la distribución de competencias y los límites jurídicos aplicables a la revocación.

ACTUALIZACIÓN DEL AGENTE Y ESTABILIDAD DEL ACTO

Los sistemas basados en inteligencia artificial no permanecen necesariamente inalterados. Puede cambiar el modelo subyacente, actualizarse la base de conocimiento, modificarse las instrucciones que gobiernan al agente, incorporarse nuevas herramientas o alterarse los criterios utilizados para recuperar y procesar información. Como consecuencia, un mismo supuesto puede recibir, en distintos momentos, resultados diferentes.

La respuesta posterior del sistema no constituye por sí misma un parámetro de validez de la decisión anterior. El hecho de que una versión actualizada del agente hubiera recomendado otra solución no demuestra que el acto administrativo originario fuera ilegítimo. La validez debe analizarse conforme al ordenamiento aplicable y a las circunstancias jurídicamente relevantes existentes al momento de su dictado, sin perjuicio de los supuestos en que el derecho atribuya efectos a circunstancias sobrevinientes.

Admitir lo contrario implicaría introducir una forma de inestabilidad particularmente problemática: cada actualización tecnológica podría generar una reevaluación de decisiones anteriores y convertir a los sistemas de inteligencia artificial en mecanismos permanentes de revisión administrativa. La evolución del modelo, la incorporación de nuevas fuentes o la mejora de sus capacidades no pueden alterar, por sí mismas, la estabilidad que el ordenamiento reconoce a los actos administrativos.

REVOCACIÓN POR RAZONES DE OPORTUNIDAD, MÉRITO O CONVENIENCIA

La IA agéntica también puede intervenir en procesos de revisión que no se funden en la ilegitimidad del acto. Los sistemas pueden analizar conjuntos amplios de decisiones administrativas, identificar cambios en las circunstancias que las justificaron, evaluar resultados de políticas públicas, detectar ineficiencias o señalar actos cuya continuidad podría resultar inconveniente para el interés público.

En estos supuestos, la capacidad analítica del agente no debe confundirse con la existencia de un vicio. Una decisión administrativa puede haber sido plenamente legítima al momento de su dictado y, sin embargo, resultar posteriormente inconveniente. La distinción es jurídicamente relevante porque la revocación por razones de oportunidad, mérito o conveniencia queda sometida al régimen del artículo 18 y no puede ser reconducida artificialmente hacia una causal de ilegitimidad con el objeto de eludir sus presupuestos y consecuencias.

El agente puede, por lo tanto, identificar decisiones susceptibles de revisión, comparar alternativas, proyectar consecuencias, sistematizar información y formular recomendaciones. Pero la determinación de que corresponde revocar, modificar o sustituir un acto regular exige verificar los presupuestos legales aplicables y, cuando exista un espacio de apreciación administrativa, efectuar las ponderaciones correspondientes al órgano competente.

LA REVOCACIÓN EN UNA ARQUITECTURA AGÉNTICA EN ESPEJO

La utilización de agentes para detectar posibles causales de revocación debe integrarse con la distribución de competencias de la organización administrativa. Si la arquitectura agéntica reproduce funcionalmente esa organización, la detección de un posible vicio por un agente no debería permitirle asumir facultades que no corresponden al órgano cuya función refleja ni sustituir a la autoridad competente para decidir sobre la subsistencia del acto.

Esta separación resulta especialmente relevante porque los sistemas agénticos permiten encadenar operaciones que, desde una perspectiva puramente tecnológica, podrían ejecutarse de manera automática: detectar una anomalía, clasificarla como causal de nulidad, localizar el acto afectado, generar un proyecto de revocación y ejecutar acciones posteriores. Sin embargo, que una secuencia pueda automatizarse técnicamente no significa que pueda concentrarse jurídicamente en un único agente. Cada intervención debe conservar los límites competenciales, procedimentales y de supervisión que correspondan a la actuación administrativa que reproduce.

La IA agéntica puede ampliar significativamente la capacidad de la Administración para identificar sus propios errores, revisar grandes volúmenes de decisiones y detectar tempranamente situaciones que requieran intervención. Esa capacidad puede fortalecer el principio de legalidad y favorecer mecanismos de autocorrección administrativa. Pero no modifica el régimen jurídico de estabilidad del acto ni transforma la detección tecnológica de una anomalía en una potestad ilimitada de revisión. La misma tecnología que incrementa la capacidad de control debe ser diseñada para respetar los límites que el ordenamiento impone al ejercicio de ese control.

IX

IA agéntica en el procedimiento administrativo

El procedimiento administrativo puede definirse como el conjunto ordenado de reglas, principios, actos y actuaciones que regulan la formación, exteriorización, revisión e impugnación de la voluntad administrativa³⁹. Comprende tanto la actividad interna desarrollada por los órganos y agentes de la Administración como la participación de las personas interesadas en la preparación de la decisión y en la defensa de sus derechos.

La función primordial del procedimiento administrativo consiste en la realización del interés público⁴⁰.

1 Tipos de procedimientos administrativos

No existe una clasificación única y cerrada de los procedimientos administrativos. Estos pueden ser ordenados conforme a diferentes criterios y, además, las categorías resultantes no son necesariamente excluyentes entre sí.

Si se atiende principalmente a su objeto o finalidad predominante, es posible distinguir, entre otros:

procedimientos administrativos impugnatorios o recursivos;

procedimientos sancionadores;

procedimientos de contratación pública;

procedimientos de selección y empleo público;

procedimientos regulatorios y de participación ciudadana;

procedimientos destinados al otorgamiento de autorizaciones, permisos, licencias, habilitaciones,

prestaciones o beneficios;

³⁹ Ver más en: https://www.gordillo.com/pdf_tomo2/capitulo9.pdf

⁴⁰ Ver más en Pedro Aberastury y María Rosa Cilurzo, Curso de procedimiento administrativo. Segunda edición, Rubinzal Culzoni, 2022, página 27.

procedimientos tributarios, aduaneros, previsionales y otros procedimientos sectoriales especiales. La inteligencia artificial agéntica puede proyectarse, con diferentes alcances, sobre todas estas categorías. Su capacidad para ejecutar tareas diversas, utilizar herramientas, procesar información, interactuar con distintos sistemas y desarrollar secuencias de acciones permite que los agentes intervengan en diferentes etapas del procedimiento administrativo, desde su iniciación e instrucción hasta la preparación de la decisión, su notificación y eventual revisión. Sin embargo, las posibilidades, límites y exigencias jurídicas de esa intervención no son necesariamente idénticos en todos los procedimientos. La naturaleza de la potestad ejercida, los derechos comprometidos y las características de la decisión condicionan el grado de autonomía que puede atribuirse al sistema y la intensidad de los controles que deben establecerse.

A los efectos de este trabajo, el análisis se concentrará principalmente en el procedimiento administrativo impugnatorio, sin perjuicio de efectuar referencias a otros procedimientos cuando presenten particularidades relevantes para la utilización de agentes de inteligencia artificial.

Existe, además, un segundo criterio clasificatorio, transversal a las categorías anteriores, particularmente relevante para analizar la incorporación de sistemas de inteligencia artificial. Desde la perspectiva del margen de actuación reconocido por el ordenamiento a la Administración, puede distinguirse entre:

procedimientos predominantemente reglados, en los cuales el ordenamiento predetermina los

presupuestos y las consecuencias jurídicas de la actuación administrativa; y

procedimientos que incorporan componentes apreciativos o discrecionales, en los cuales la

Administración debe realizar valoraciones, ponderaciones o elecciones dentro del margen jurídicamente reconocido.

Esta distinción adquiere especial importancia frente a la utilización de agentes de inteligencia artificial. El hecho de que un sistema sea técnicamente capaz de ejecutar una determinada actuación no determina, por sí solo, que resulte jurídicamente admisible atribuir el mismo grado de autonomía en cualquier procedimiento. La intensidad de la intervención automatizada deberá analizarse atendiendo, entre otros factores, al carácter reglado o discrecional de la actuación, la naturaleza de los derechos e intereses comprometidos, los efectos de la decisión y las garantías procedimentales aplicables.

2

IA agéntica en el procedimiento administrativo

Desde la perspectiva del administrado, el procedimiento constituye el cauce jurídico a través del cual se hacen efectivos el derecho a ser oído, la posibilidad de ofrecer y producir prueba, el acceso al expediente, la participación en la formación de la decisión, la obtención de una resolución fundada y la impugnación de los actos administrativos. En este sentido, regula la presentación de solicitudes,

reclamos, denuncias y recursos, sus requisitos de admisibilidad, su tramitación, los plazos aplicables, la intervención de los órganos competentes y las condiciones bajo las cuales deben ser resueltos.⁴¹

El procedimiento administrativo también permite organizar el proceso interno mediante el cual la Administración obtiene información, incorpora antecedentes, produce prueba, solicita informes y dictámenes, verifica requisitos, coordina la intervención de distintos órganos, pondera alternativas y elabora la decisión final. Constituye, por ello, una estructura de formación de la voluntad administrativa y, al mismo tiempo, una garantía de juridicidad, racionalidad, transparencia y control.

Esta dimensión adquiere especial relevancia ante la incorporación de sistemas de inteligencia artificial agéntica. Con sus múltiples habilidades y adaptabilidad, los agentes pueden intervenir en diversas etapas del procedimiento: recibir y clasificar presentaciones, verificar documentación, consultar bases de datos, requerir información, ordenar antecedentes, identificar normas aplicables, proponer medidas de prueba, elaborar proyectos, controlar plazos, detectar inconsistencias y asistir en la preparación de la decisión. Incluso pueden coordinar entre sí la ejecución de tareas sucesivas o paralelas dentro de un flujo administrativo.

Esta posibilidad modifica la escala y profundidad de la automatización administrativa. La utilización de inteligencia artificial ya no se limita necesariamente a una tarea aislada, como clasificar un documento, resumir un expediente o generar un proyecto, sino que puede alcanzar conjuntos articulados de actuaciones que integran el procedimiento. A diferencia de una automatización reglada tradicional, que puede reproducir secuencias procedimentales predefinidas, la IA agéntica introduce la capacidad de procesar información en contexto, ponderar elementos relevantes y adaptar su actuación a la evolución del expediente. La cuestión jurídica se desplaza, así, desde la mera automatización de tareas o de la emisión del acto hacia la organización tecnológica del propio proceso de formación de la voluntad administrativa.

Principalmente en los casos en los que los agentes intervienen de manera continuada y combinada en diferentes etapas del procedimiento, es importante evitar que el control se concentre exclusivamente al final del proceso. Debe extenderse también al modo en que el sistema seleccionó y utilizó información, ejecutó actuaciones, interactuó con otros sistemas, produjo resultados intermedios y condicionó la preparación de la decisión administrativa.

En línea con lo que venimos sosteniendo en este libro, el agente carece de potestades propias y actúa como instrumento tecnológico integrado a la actividad de la Administración. Por ello, sus actuaciones deben ser jurídicamente imputables al órgano bajo cuya autoridad opera, encontrarse delimitadas por la competencia de ese órgano y permanecer sujetas a mecanismos de supervisión, trazabilidad, revisión y control.

⁴¹ De hecho, específicamente en relación al impugnatorio, la finalidad consiste en otorgar a la Administración la posibilidad de rever sus decisiones mediante la colaboración del particular. Se trata de evitar la confrontación del Administrado en sede judicial, además del cumplimiento de sus fines esenciales a través de la iniciación de un procedimiento que concluya con el dictado de un acto que tiene por finalidad el ejercicio de una función administrativa. Ver más en Pedro Aberastury y María Rosa Cilurzo, Curso de procedimiento administrativo. Segunda edición, Rubinzal Culzoni, 2022, página 26.

El procedimiento en el que intervienen agentes de inteligencia artificial debe conservar las garantías esenciales que justifican su existencia. La automatización no puede reducir la participación del interesado a una instancia meramente formal, impedir el conocimiento de las actuaciones relevantes, tornar ilusorio el ofrecimiento y producción de prueba, sustituir aquellas valoraciones o decisiones que el ordenamiento reserva a la autoridad competente ni impedir conocer las razones que condujeron a la decisión. Por el contrario, la arquitectura agéntica debe ser diseñada de manera compatible con el debido procedimiento, la tutela administrativa efectiva y la posibilidad de reconstruir cómo se tramitó el expediente, qué información fue utilizada, qué actuaciones fueron realizadas mediante sistemas automatizados, qué intervenciones humanas se produjeron y quién asumió la decisión final.

1 Modalidades de intervención de agentes de IA en las etapas del procedimiento

La intervención de agentes de IA en el procedimiento administrativo no es uniforme. Conviene distinguir, al menos, tres modalidades de actuación.

En un primer plano, los agentes cumplen funciones de instrucción: reciben y clasifican presentaciones, verifican el cumplimiento de requisitos formales, cotejan documentación contra registros y bases de datos, identifican la normativa aplicable, controlan el vencimiento de plazos y consolidan la información dispersa en distintas dependencias. Se trata de tareas que, en la mayoría de los casos, requieren la aplicación de criterios objetivos y verificables.

En un segundo plano, los agentes cumplen funciones de elaboración: redactan providencias, oficios, cédulas de notificación, proyectos de informes o de dictámenes, y proponen medidas de prueba conducentes para el esclarecimiento de los hechos. Aquí la intervención del agente se acerca más a la preparación de la voluntad administrativa, aunque el producto generado conserva siempre el carácter de proyecto, sujeto a la revisión y aprobación del funcionario competente.

En un tercer plano, los agentes pueden cumplir funciones de coordinación interagéntica, orquestando la intervención sucesiva o paralela de otros agentes especializados, por materia técnica, jurídica, presupuestaria o de otra índole, y consolidando sus aportes en un expediente ordenado, listo para la decisión del órgano competente.

IDEA CLAVE

Ahora bien, en el procedimiento administrativo, en ocasiones, intervienen distintos organismos dentro de la Administración y fuera de ellos, encabezados por funcionarios que, en la lógica de nuestro análisis, pueden contar con agentes que los asisten en espejo. Por ese motivo, es posible que los tres planos aquí mencionados se combinen y retroalimenten entre sí. Por lo tanto, las modalidades no constituyen compartimentos estancos ni necesariamente etapas sucesivas.

2 Principios del procedimiento frente a la IA agéntica

a. Debido proceso

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido reiteradamente que las garantías del debido proceso no se circunscriben a los procesos judiciales, sino que resultan aplicables también a los procedimientos administrativos en los que se determinen derechos u obligaciones de las personas. En consecuencia, la Administración debe respetar, en el ejercicio de sus potestades, las garantías necesarias para asegurar una decisión adoptada mediante un procedimiento compatible con el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴².

El principio del debido proceso constituye el principio cardinal del procedimiento administrativo y, como tal, el primer estándar frente al cual debe evaluarse la incorporación de agentes de IA⁴³.

La incorporación de agentes de inteligencia artificial introduce exigencias específicas de diseño en cada uno de sus componentes.

Desde esta perspectiva, la cuestión no consiste solamente en asegurar que la decisión final sea revisada o suscripta por una autoridad competente. También debe garantizarse que la intervención de agentes durante la tramitación respete las posibilidades de participación y defensa del interesado. La automatización de etapas intermedias no puede convertir las garantías procedimentales en instancias meramente formales ni impedir su ejercicio efectivo.

Entre las principales manifestaciones del debido proceso adquieren especial relevancia, frente a la incorporación de agentes de inteligencia artificial, el derecho a ser oído, el derecho a ofrecer y producir prueba y el derecho a obtener una decisión fundada. Cada una de estas garantías proyecta exigencias específicas sobre el diseño y funcionamiento de los sistemas utilizados por la Administración.

b. Tutela administrativa efectiva

El artículo 1 bis consagra este principio expresamente.

⁴² Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, “sino [al] conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales” a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal. Ver más en CIDH, Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, Fondo, reparaciones y costas, Sentencia del 2 de febrero de 2001, considerando 124: Seriec_72_esp

⁴³ Gordillo, señala que tanto en la administración como en los prestadores de servicios públicos la posibilidad de abuso de poder existe siempre y es necesario salvaguardar los principios del debido proceso a fin de que el particular encuentre protección frente al funcionario de la administración. Ver más en: https://www.gordillo.com/pdf_tomo2/9ed/capitulo10.pdf

Parte de reconocer que la protección de los derechos no comienza necesariamente ante los órganos judiciales. La Administración, por las características propias de la función que desarrolla y por su relación inmediata y permanente con las personas, ocupa una posición especialmente relevante para prevenir lesiones y hacer efectivos los derechos antes de que resulte necesario acudir a la instancia judicial.

Desde esta perspectiva, la tutela administrativa efectiva puede ser concebida como un principio estructurante de la actuación administrativa y como una garantía que reconoce a las personas la posibilidad de acudir ante la Administración y obtener una respuesta efectiva respecto de sus derechos e intereses. Su fundamento no reside solamente en facilitar el posterior acceso a la justicia, sino en procurar que la propia actuación administrativa constituya una instancia efectiva de protección.

Esta concepción se vincula con las obligaciones estatales de respeto y garantía de los derechos reconocidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La efectividad de esos derechos no se satisface con su reconocimiento normativo, sino que exige que el Estado organice su actuación y adopte las medidas necesarias para posibilitar su ejercicio real. En este marco, la función administrativa adquiere particular importancia por sus características de permanencia, inmediatez y concreción y por la proximidad que mantiene con las personas⁴⁴.

La incorporación de inteligencia artificial agéntica debe ser analizada también desde esta dimensión positiva de la tutela administrativa. Estos sistemas no solamente introducen riesgos que deben ser prevenidos, sino que pueden ampliar la capacidad de la Administración para detectar necesidades, orientar a las personas, facilitar el acceso a procedimientos y prestaciones, reducir barreras administrativas, controlar plazos, identificar situaciones que requieren una intervención prioritaria y articular actuaciones entre diferentes áreas u organismos.

La utilización de agentes de inteligencia artificial puede, en este sentido, contribuir a que la tutela administrativa adquiera una dimensión más preventiva y proactiva. Un sistema correctamente diseñado podría identificar tempranamente situaciones que requieren actuación administrativa, advertir la existencia de derechos o prestaciones a garantizar o tutelar, detectar la necesidad de intervención de otro organismo o evitar que la falta de conocimientos técnicos del interesado impida el tratamiento adecuado de su pretensión.

Sin embargo, la capacidad tecnológica de anticipar necesidades o impulsar actuaciones no habilita a alterar las competencias, requisitos y garantías establecidos por el ordenamiento. La tutela administrativa efectiva exige que la tecnología contribuya a hacer efectivos los derechos de las personas sin transformar la asistencia en condicionamiento, restringir las vías disponibles, introducir barreras tecnológicas o sustituir las decisiones que corresponden a las autoridades competentes.

⁴⁴ Ver más sobre este principio en Pablo A. Gutiérrez Coulantuono, Tutela y prevención administrativas, disponible en: <https://www.gutierrezcolantuono.com.ar/pdfs/Tutela-prev-adm.pdf>

La eficiencia que aporta la automatización no puede lograrse a costa de que la participación del interesado se convierta, como advertía Gordillo respecto de otras prácticas administrativas, en una mera ritualidad rutinaria y externa⁴⁵.

IDEA CLAVE

La IA agéntica puede constituir, por ello, una herramienta para fortalecer la tutela administrativa efectiva en la medida en que su diseño se oriente no solamente a incrementar la eficiencia interna de la Administración, sino también a mejorar la capacidad estatal de prevenir afectaciones y proporcionar respuestas oportunas y efectivas a las personas.

DERECHO A SER OÍDO

El derecho a ser oído exige que el interesado tenga una oportunidad efectiva de exponer las razones de sus pretensiones y defensas antes de que la Administración adopte una decisión susceptible de afectar sus derechos o intereses jurídicamente tutelados. Esta garantía no se satisface con la mera posibilidad formal de efectuar una presentación, sino que presupone que los argumentos formulados puedan ingresar al procedimiento, ser conocidos y recibir adecuada consideración por parte de la autoridad competente.

La incorporación de agentes de inteligencia artificial introduce una nueva forma de intermediación entre el administrado y la autoridad. Estos sistemas pueden recibir presentaciones, clasificarlas, identificar pretensiones y argumentos, extraer información relevante, elaborar resúmenes o estructurar los puntos controvertidos antes de que las actuaciones sean examinadas por el funcionario. Tales funcionalidades pueden facilitar considerablemente la tramitación, especialmente frente a expedientes complejos o grandes volúmenes de información, pero también pueden incidir sobre el contenido que efectivamente llega a conocimiento de quien debe decidir.

El problema no reside, entonces, en la utilización de sistemas que sinteticen u organicen las presentaciones, sino en evitar que esa intermediación tecnológica altere sustancialmente aquello que el interesado sometió a consideración de la Administración. La selección de información considerada relevante, la jerarquización de argumentos, la reformulación de una pretensión o la omisión de determinados planteos pueden modificar la representación de la posición del administrado y condicionar, de ese modo, las etapas posteriores del procedimiento.

Desde esta perspectiva, el derecho a ser oído adquiere frente a la IA agéntica una exigencia adicional de integridad de la intervención del interesado: la utilización de agentes no debe impedir que sus pretensiones, defensas y argumentos conducentes sean efectivamente incorporados y considerados

⁴⁵ Gordillo explica que dicha garantía comprende varios aspectos: 1º) derecho a Ser oído, lo que a su vez presupone: a) Un real conocimiento de las actuaciones administrativas; b) oportunidad de expresar sus razones antes de la emisión del acto administrativo, y desde luego también después; c) consideración expresa de sus argumentos y de las cuestiones propuestas, en cuanto sean conducentes a la solución del caso; d) obligación de decir expresamente las peticiones y, como corolario de c), e) obligación de fundar las decisiones, analizando los puntos propuestos por las partes. Ver más en Agustín Gordillo, Tratado de derecho administrativo y obras selectas, tomo V, Fundación de Derecho Administrativo, 2012, PRA - II-11, disponible en: tomo5.pdf

en el procedimiento. Cuando la autoridad acceda a ellos mediante resúmenes, clasificaciones u otras elaboraciones producidas por un sistema, deberán existir mecanismos que permitan contrastar esas representaciones con la presentación original y acceder a ella cuando resulte necesario.

Esta exigencia adquiere todavía mayor importancia cuando el agente no se limita a organizar información, sino que interactúa directamente con el administrado. Los sistemas conversacionales pueden facilitar la formulación de solicitudes, identificar información faltante, advertir defectos subsanables y orientar al interesado respecto de las alternativas disponibles. Sin embargo, esa asistencia no debe transformarse en un mecanismo que condicione indebidamente el contenido de la pretensión, restrinja las opciones disponibles o reconduzca automáticamente lo solicitado hacia categorías predeterminadas que no reflejen adecuadamente su voluntad.

La eficiencia derivada de la automatización no puede obtenerse, por tanto, a costa de transformar la participación del interesado en una instancia aparente. Como advertía Gordillo respecto de otras prácticas administrativas, las garantías procedimentales pierden su sentido cuando se convierten en una ritualidad rutinaria y externa. En entornos agénticos, el derecho a ser oído exige no solamente que el administrado pueda expresarse, sino también que la arquitectura tecnológica preserve sustancialmente aquello que expresó y permita que sus planteos relevantes alcancen efectivamente la instancia en la que deben ser considerados.

DERECHO A OFRECER Y PRODUCIR PRUEBAS

Dentro del debido proceso adjetivo se encuentra este derecho en cabeza de los Administrados. Se encuentra expresamente mencionado en el artículo 1 bis de la Ley de Procedimiento Administrativo. En esencia, sin el ejercicio adecuado de este derecho y la aceptación de la administración de la producción de las pruebas, todo el procedimiento administrativo resultará viciado de nulidades⁴⁶.

La incorporación de agentes de inteligencia artificial introduce particularidades adicionales en materia probatoria. Por un lado, los sistemas pueden intervenir en la propia actividad vinculada con la prueba: identificar antecedentes relevantes, ordenar y clasificar documentación, detectar contradicciones, proponer medidas probatorias o asistir en el análisis de los elementos incorporados al expediente. Estas posibilidades no alteran el derecho del interesado a ofrecer y producir prueba ni las obligaciones que corresponden a la Administración respecto de su admisión, producción y valoración.

Por otro lado, aparece un problema diferente: la propia intervención del sistema puede convertirse en objeto de prueba. Cuando se controvierte la legitimidad de un acto en cuya formación intervino un sistema agéntico, no basta con demostrar que el sistema incurrió en un error, produjo una alucinación o funcionó de manera distinta de la esperada. Será necesario determinar si esa circunstancia tuvo una incidencia jurídicamente relevante en la formación de la decisión y si se proyectó sobre alguno de los elementos o requisitos jurídicos del acto.

⁴⁶ Ver más en Pedro Aberastury y María Rosa Cilurzo, Curso de procedimiento administrativo. Segunda edición, Rubinzal Culzoni, 2022, página 83.

Esta cuestión exige diferenciar, al menos, tres extremos: la existencia de la falla tecnológica, su intervención efectiva en el proceso de formación de la decisión y su incidencia jurídicamente relevante sobre el acto administrativo. Un agente puede, por ejemplo, haber generado una referencia normativa inexistente que luego fue advertida y descartada antes de decidir. En tal supuesto existe un error del sistema, pero este no necesariamente afecta la validez del acto. Distinta sería la situación si la referencia inexistente fue incorporada al razonamiento administrativo y resultó determinante para la decisión.

El problema adquiere mayor complejidad en arquitecturas agénticas integradas por múltiples componentes. La información utilizada para adoptar una decisión puede atravesar sistemas de recuperación documental, modelos de lenguaje, herramientas externas y agentes especializados antes de llegar a la autoridad competente. La reconstrucción probatoria puede exigir entonces identificar qué información recibió cada componente, qué operaciones realizó, qué resultados produjo, cuáles fueron transmitidos a las etapas posteriores y en qué momento se produjeron las intervenciones humanas relevantes.

En este contexto, la trazabilidad adquiere también una función probatoria. Los registros de ejecución, las fuentes recuperadas, las instrucciones vigentes al momento de la actuación, la versión del modelo utilizado, las comunicaciones entre agentes, las intervenciones humanas, las modificaciones introducidas a los resultados generados y los mecanismos de validación aplicados pueden constituir elementos relevantes para reconstruir posteriormente el proceso de formación de la decisión.

Esta circunstancia plantea, además, un problema de asimetría informativa. Buena parte de los elementos necesarios para reconstruir el funcionamiento del sistema se encontrarán bajo control de la Administración o, eventualmente, de los proveedores tecnológicos que integran su infraestructura. La ausencia de registros suficientes no debería determinar automáticamente la invalidez del acto, pero tampoco puede operar sistemáticamente en perjuicio del administrado que carece de acceso a los elementos necesarios para controvertir la actuación administrativa.

El diseño y utilización de estos sistemas debe contemplar, por ello, mecanismos adecuados de conservación y disponibilidad de la información relevante, compatibles con las exigencias de defensa, control administrativo y revisión judicial.

En este marco, y precisamente por encontrarse bajo su esfera de control la generación, resguardo y acceso a dicha información, corresponde a la propia Administración la carga de acreditar la regularidad del funcionamiento del sistema y su incidencia, o ausencia de incidencia, en la decisión adoptada, cuando la intervención de agentes de inteligencia artificial sea objeto de controversia⁴⁷. Adicionalmente, en el caso en que el administrado alegue el mal funcionamiento agéntico, la Administración deberá producir la diligencia necesaria para que tome efectivo conocimiento del

⁴⁷ Esta exigencia no es nueva. Fuera de la IA agéntica, Aberastury y Cilurzo explicaron que el derecho de ofrecer y producir prueba no se agota con el ofrecimiento que realice el particular. Es necesario que la Administración tome a su cargo en forma efectiva su realización, a través del cumplimiento de la instrucción de oficio y que el particular interesado colabore con ella. Ver más en Pedro Aberastury y María Rosa Cilurzo, Curso de procedimiento administrativo. Segunda edición, Rubinzal Culzoni, 2022, página 83.

marco de actuación previo al dictado del acto objeto de reclamo⁴⁸.

En definitiva, la incorporación de agentes de inteligencia artificial amplía el objeto tradicional del análisis probatorio. Cuando la intervención tecnológica resulte jurídicamente relevante, puede no ser suficiente examinar el expediente y el texto final del acto, sino que será necesario contar con elementos que permitan reconstruir el proceso sociotécnico mediante el cual la Administración llegó a la decisión. La posibilidad de efectuar esa reconstrucción debe ser considerada desde el diseño de la arquitectura agéntica y no depender exclusivamente de una investigación retrospectiva iniciada una vez cuestionado el acto.

DERECHO A UNA DECISIÓN FUNDADA

El acto que resuelve la pretensión del particular debe considerar las cuestiones propuestas y los argumentos esgrimidos por el administrado. Adicionalmente, debe encontrar adecuado sustento en los antecedentes de hecho y de derecho y considerar los elementos probatorios conducentes para la solución del caso⁴⁹. En esencia, se requiere una correspondencia entre aquello que fue planteado y probado durante el procedimiento y los fundamentos que sustentan la decisión adoptada.

La incorporación de agentes de inteligencia artificial presenta, en este punto, una particularidad relevante. Los modelos generativos poseen una elevada capacidad para producir textos argumentativamente estructurados y lingüísticamente plausibles. En consecuencia, un sistema puede generar una fundamentación extensa y aparentemente consistente sin que ello permita concluir, por sí solo, que fueron efectivamente considerados los argumentos y elementos relevantes incorporados al procedimiento.

El riesgo consiste, por tanto, en confundir generación de fundamentación con fundamentación de la decisión. Un agente puede redactar las razones que exteriorizan una decisión, sistematizar antecedentes, relacionar argumentos con normas aplicables o elaborar un proyecto para consideración de la autoridad competente. Sin embargo, la calidad formal del texto generado no puede suplir la efectiva consideración de las cuestiones conducentes planteadas por el interesado ni de la prueba incorporada al expediente.

Este problema se intensifica cuando otros agentes han intervenido previamente en la selección, clasificación, recuperación o síntesis de la información que recibe el sistema encargado de elaborar el proyecto. Una omisión producida en una etapa anterior puede propagarse hacia las siguientes y dar lugar a una decisión aparentemente fundada que, sin embargo, haya sido elaborada sobre una representación incompleta del expediente. La evaluación del cumplimiento de esta garantía no puede limitarse, entonces, al análisis del texto final, sino que debe considerar, cuando resulte relevante, el proceso mediante el cual fueron seleccionados e incorporados los elementos utilizados para su elaboración.

⁴⁸ Se ha sostenido que del derecho a probar se sigue la facultad y el deber de la Administración de requerir y producir toda diligencia necesaria para el adecuado conocimiento del marco fáctico, así como el reconocimiento de los interesados a controlar la producción de la prueba efectuada y a presentar los alegatos correspondientes. Ver más en Agustín Gordillo y Mabel Daniele, *Procedimiento administrativo*, Segunda edición, Lexis Nexis, 2006, página 60.

⁴⁹ Ver más en Agustín Gordillo y Mabel Daniele, *Procedimiento administrativo*, Segunda edición, Lexis Nexis, 2006, página 64.

IDEA CLAVE

Desde esta perspectiva, la utilización de IA agéntica exige preservar la conexión entre el expediente, los argumentos y pruebas conducentes y las razones expresadas en la decisión. La trazabilidad de las fuentes y antecedentes utilizados, la posibilidad de identificar las cuestiones consideradas y el acceso de la autoridad competente a los elementos relevantes constituyen mecanismos que pueden contribuir a evitar que la fundamentación generada se convierta en una apariencia argumentativa desvinculada del proceso real de formación de la decisión.

DERECHO A QUE EL PROCEDIMIENTO SE RESUELVA EN UN PLAZO RAZONABLE

El artículo 1° bis, inciso a), apartado iv, de la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo reconoce, como parte de la tutela administrativa efectiva, el derecho a que los procedimientos administrativos se resuelvan en un plazo razonable, mediante una decisión escrita y expresa. El tiempo constituye, de este modo, una dimensión sustancial de la protección que debe proporcionar el procedimiento: una decisión jurídicamente adecuada que llega cuando ya ha perdido utilidad para el interesado puede resultar tan insuficiente como aquella adoptada sin respetar las restantes garantías procedimentales.

La incorporación de agentes de inteligencia artificial presenta, desde esta perspectiva, una oportunidad particularmente relevante. Una parte considerable de las demoras administrativas no responde a la complejidad jurídica del asunto, sino a tiempos de espera entre actuaciones, expedientes paralizados, vencimientos no advertidos, informes pendientes, dificultades para localizar antecedentes o acumulación de tareas repetitivas. Los agentes pueden monitorear permanentemente el estado de los procedimientos, detectar períodos de inactividad, controlar vencimientos, advertir dependencias pendientes, priorizar actuaciones urgentes y promover aquellas tareas necesarias para evitar que el expediente permanezca innecesariamente detenido.

Esta capacidad introduce una diferencia significativa respecto de las herramientas tradicionales de automatización. El agente no necesariamente debe esperar que una persona consulte el estado del expediente o le ordene verificar un vencimiento: puede ser configurado para supervisar de manera continua el desarrollo temporal del procedimiento, identificar desviaciones respecto de los plazos previstos y activar alertas o actuaciones previamente autorizadas. El plazo razonable puede traducirse así en una condición susceptible de monitoreo durante todo el ciclo de vida del expediente y no solamente en un estándar utilizado retrospectivamente para determinar si la Administración incurrió en una demora excesiva.

Sin embargo, el plazo razonable no puede confundirse con un mandato de maximización de la velocidad. La razonabilidad del tiempo de tramitación depende también de las características del procedimiento, de su complejidad, de las actuaciones necesarias para esclarecer los hechos y de las oportunidades de intervención que deban reconocerse al interesado. Un sistema configurado exclusivamente para reducir tiempos promedio podría generar el riesgo inverso al que el principio pretende evitar: acelerar indebidamente determinadas etapas, omitir actuaciones necesarias,

restringir oportunidades de participación o priorizar los expedientes más sencillos para mejorar indicadores generales de rendimiento. Este último riesgo resulta particularmente relevante cuando los agentes intervienen en la priorización de expedientes. La utilización de modelos capaces de clasificar asuntos según urgencia, complejidad o probabilidad de resolución puede contribuir a una mejor asignación de los recursos administrativos, pero también puede producir nuevas formas de demora sistemática. Si determinados tipos de casos son clasificados reiteradamente como complejos, de baja prioridad o costosos de resolver, pueden quedar postergados de manera persistente aun cuando individualmente hayan superado un tiempo razonable de tramitación. La optimización del rendimiento agregado de la Administración no garantiza, por sí sola, el respeto del plazo razonable de cada procedimiento.

Por ello, los sistemas agénticos destinados a gestionar tiempos y prioridades deberían incorporar controles que permitan considerar no solamente los plazos normativamente establecidos, sino también el tiempo efectivo que cada expediente lleva en trámite, los períodos de inactividad, las causas de las demoras y las circunstancias que justifican un tratamiento prioritario. Asimismo, las reglas mediante las cuales el agente asigna prioridades deberían ser susceptibles de revisión, especialmente cuando produzcan patrones sistemáticos de postergación respecto de determinadas categorías de procedimientos o interesados.

La inteligencia artificial agéntica puede, en definitiva, transformar el cumplimiento del plazo razonable desde un control predominantemente posterior sobre la duración del procedimiento hacia un mecanismo preventivo de gestión de las demoras. Pero esa capacidad solo resulta compatible con el principio si el tiempo es tratado como una dimensión de la tutela del interesado y no simplemente como una métrica de productividad administrativa. El objetivo del sistema no debe ser que todos los expedientes terminen cuanto antes, sino que ninguno permanezca injustificadamente detenido y que cada uno disponga del tiempo necesario para ser adecuadamente instruido y decidido.

c. Impulsión e instrucción de oficio

El artículo 1° bis, inciso b), impone a la Administración el deber de impulsar e instruir de oficio el procedimiento⁵⁰, sin perjuicio de la participación de los interesados en las actuaciones. En este contexto, la marcha del expediente no depende exclusivamente de la actividad del interesado, sino que constituye una obligación propia de la Administración, vinculada con el interés público comprometido y con su responsabilidad en la adecuada conducción del procedimiento.

La incorporación de agentes de inteligencia artificial encuentra en este principio uno de sus ámbitos más naturales de aplicación. Buena parte de las tareas comprendidas en la impulsión de oficio coinciden con las funciones de instrucción que pueden asignarse a sistemas agénticos: controlar plazos, detectar trámites pendientes, verificar el cumplimiento de diligencias previas, advertir la falta de un informe o dictamen obligatorio, identificar actuaciones que requieren notificación o señalar la paralización injustificada de un expediente.

⁵⁰ En esencia, el deber de actuar ex officio que recae sobre la Administración se relaciona con su rol como gestora del bien común y proseguir el interés público. De este modo, debe impulsar el procedimiento para llevarlo a cabo, cualquiera fuere la intervención e impulso que tuvieran los administrados. Ver más en Juan Carlos Cassagne, Curso de derecho administrativo, Tomo II, La Ley, año 2021, página 17.

La agencia introduce, de este modo, una capacidad particularmente relevante para hacer efectivo un principio que tradicionalmente ha dependido de la actividad constante de los órganos y agentes administrativos.

Esta posibilidad no significa, sin embargo, que toda actuación comprendida en la instrucción pueda ser delegada o ejecutada autónomamente por el sistema. Es necesario distinguir entre el impulso procedimental, dirigido fundamentalmente a evitar la paralización del expediente y activar trámites reglados, y aquellas actuaciones instructorias que presuponen apreciaciones capaces de condicionar el contenido posterior de la decisión. Las primeras presentan, en principio, mayores posibilidades de asistencia o automatización a través de la coordinación interagéntica, siempre que sus presupuestos se encuentren suficientemente determinados y existan mecanismos de control sobre sus efectos. Las segundas requieren mayores cautelas, particularmente cuando el agente debe seleccionar información, determinar la pertinencia de determinadas actuaciones, establecer prioridades o formular recomendaciones que puedan orientar el desarrollo posterior del procedimiento. Aquí la especificación de los criterios posee gran relevancia.

El riesgo específico aparece cuando la autonomía operacional del agente se configura exclusivamente para maximizar la velocidad del avance del expediente. Un sistema optimizado para reducir tiempos de tramitación, cerrar etapas o eliminar actuaciones pendientes puede comenzar a tratar como obstáculos aquellas intervenciones que, aunque ralenticen el procedimiento, resultan necesarias para su adecuada sustanciación. La oficiosidad no convierte a la celeridad en el único criterio rector ni vuelve prescindible la participación del interesado. Por el contrario, la Administración impulsa el procedimiento para asegurar su correcta tramitación, no simplemente para conducirlo con la mayor rapidez posible hacia una decisión final. En definitiva, el avance del procedimiento bajo un criterio único basado en la velocidad en la tramitación puede incluso vulnerar el derecho de defensa. Los agentes deben ser programados bajo estándares de proporcionalidad.

El diseño de agentes destinados a la instrucción debe, por ello, definir con precisión qué actuaciones pueden detectar, proponer o ejecutar autónomamente; cuáles requieren validación humana previa; y cuáles, por su incidencia sobre el desarrollo sustancial del expediente, deben quedar sometidas a controles adicionales. La impulsión de oficio proporciona fundamento jurídico para aprovechar una de las características distintivas de la agencia, es decir, la capacidad de detectar la necesidad de actuar sin esperar una instrucción individual, pero no constituye una habilitación general para trasladar al sistema la conducción jurídica del procedimiento.

Existe un aspecto adicional a considerar. El Estado, por medio del procedimiento, persigue el conocimiento de la verdad real y no simplemente la verdad objetiva⁵¹. En este contexto, los agentes pueden programarse para promover investigaciones en relación a las etapas cumplidas en la generación del acto cuya validez se discute y expedirse sobre ellas, aún cuando no sean traídas a consideración expresamente por el administrado. Así, por ejemplo, cuando se discute la validez de un acto administrativo, la intervención agéntica puede contribuir a reconstruir las distintas etapas de su formación y advertir irregularidades relevantes que no hayan sido específicamente invocadas por quien lo impugna. La capacidad del agente para ampliar la exploración del expediente no debe, sin embargo, convertirse en una indagación irrestricta: las actuaciones que proponga o ejecute deben

⁵¹ Ver más en Balbín Carlos F. Manual de derecho administrativo, La Ley, año 2021, página 784.

permanecer vinculadas con el objeto del procedimiento, la competencia del órgano y la finalidad que justifica la instrucción.

d. Celeridad, economía, sencillez, eficacia y eficiencia

El artículo 1° bis, inciso c), incorpora los principios de celeridad, economía, sencillez, eficacia y eficiencia⁵², que encuentran una vinculación inmediata con algunas de las principales razones que justifican la incorporación de sistemas agénticos en la Administración Pública.

La inteligencia artificial agéntica introduce, además, una posibilidad que excede la automatización aislada de tareas. Un sistema puede coordinar una secuencia completa de actuaciones: identificar qué necesita un expediente, seleccionar la herramienta adecuada, consultar una fuente de información, verificar el resultado obtenido y determinar cuál es el paso siguiente. Esta capacidad puede reducir algunos de los costos de coordinación que caracterizan a procedimientos en los que intervienen sucesivamente distintas áreas, sistemas y funcionarios.

La eficiencia, sin embargo, no puede identificarse con la mera reducción del tiempo de tramitación ni con el aumento cuantitativo de expedientes procesados. Los principios reunidos en el inciso c) deben operar conjuntamente. Un procedimiento más rápido pero incapaz de considerar adecuadamente las circunstancias del caso puede ser más célere sin ser más eficaz; del mismo modo, una reducción de costos obtenida mediante controles insuficientes puede resultar económicamente conveniente en términos inmediatos y, al mismo tiempo, generar errores, impugnaciones y retrabajo que disminuyan la eficiencia global del sistema.

Esta cuestión adquiere particular relevancia en los sistemas agénticos porque sus objetivos deben ser traducidos en instrucciones, reglas, métricas o criterios de actuación. Si el sistema es evaluado principalmente por el número de expedientes procesados, la reducción del tiempo promedio de tramitación o la disminución de intervenciones humanas, existe el riesgo de que optimice precisamente esas variables aun cuando ello deteriore otras dimensiones jurídicamente relevantes del procedimiento. La cuestión no reside solamente en si el agente funciona correctamente desde el punto de vista técnico, sino también en determinar qué comportamiento se le ha pedido optimizar.

Por ello, la incorporación de agentes exige evitar una concepción unidimensional de la eficiencia administrativa. Las métricas utilizadas para evaluar estos sistemas deberían incorporar no solamente velocidad, volumen o reducción de costos, sino también indicadores vinculados con la calidad de la tramitación, la detección de errores, la necesidad de correcciones posteriores, la adecuada intervención de los interesados y el cumplimiento de los controles jurídicos correspondientes. La eficiencia que persigue el ordenamiento no consiste simplemente en producir más decisiones en menos tiempo, sino en organizar los recursos administrativos de manera que permitan alcanzar adecuadamente las finalidades públicas perseguidas.

⁵² Balbín explica que el principio de celeridad supone rapidez e inmediatez en el desarrollo y resolución de las actuaciones y, en tal sentido, las normas establecen dos herramientas. Por un lado, la incorporación de plazos breves e incluso sanciones a los agentes responsables en caso de incumplimiento. Por el otro, la regulación del instituto del silencio. El principio de economía significa lograr los objetivos con el menor costo posible. La sencillez es la simplificación de los trámites. La eficacia consiste en el logro de los objetivos propuestos. Ver más en Balbín Carlos F. Manual de derecho administrativo, La Ley, año 2021, página 786.

IDEA CLAVE

Esta misma lógica debe proyectarse sobre las arquitecturas interagénticas. La distribución de tareas entre agentes especializados puede incrementar significativamente la eficiencia, pero no debe producir una fragmentación que dificulte determinar qué órgano dirige la actuación o quién responde por la sustanciación del procedimiento. Tal como hemos visto, es relevante que la dirección, el control y la responsabilidad por el procedimiento permanezcan radicados en el órgano al que el ordenamiento atribuye su tramitación y resolución.

e. Gratuidad

El mismo inciso c) establece la gratuidad de los trámites, recursos y reclamos administrativos, sin perjuicio de los gastos que correspondan al interesado por la intervención de sus propios profesionales. El principio busca evitar que el acceso a la Administración y a los mecanismos administrativos de tutela quede condicionado al pago de cargas económicas que dificulten o impidan su ejercicio⁵³.

La incorporación de inteligencia artificial puede contribuir indirectamente a profundizar esta finalidad de cara a la tramitación frente al administrado⁵⁴. Los asistentes conversacionales y agentes orientados al ciudadano pueden facilitar la identificación del trámite correspondiente, explicar requisitos, asistir en la preparación de presentaciones, advertir omisiones formales y traducir el lenguaje utilizado por el interesado a las categorías necesarias para su tratamiento administrativo. En procedimientos sencillos, estas herramientas pueden reducir algunas de las barreras informativas y técnicas que llevan a los ciudadanos a requerir asistencia profesional aun cuando jurídicamente no resulte obligatoria.

La utilización de estos sistemas, sin embargo, no debería generar nuevas barreras económicas de acceso. La Administración no debería diseñar procedimientos digitales cuya utilización efectiva presuponga que el interesado disponga de herramientas privadas de inteligencia artificial, suscripciones pagas o capacidades tecnológicas especiales. Si la complejidad de la interfaz administrativa hace que quien dispone de herramientas tecnológicas avanzadas pueda ejercer sus derechos en condiciones sustancialmente mejores que quien utiliza exclusivamente los canales proporcionados por el Estado, el problema excede la gratuidad en sentido estricto y se proyecta sobre la accesibilidad y la tutela administrativa efectiva.

⁵³ En este sentido, Cassagne explica que si se analiza el fundamento de la gratuidad, esta constituye una necesidad si se quiere la participación y el control, sin obstáculos económicos, por parte del administrado. Ver más en Juan Carlos Cassagne, Curso de derecho administrativo, Tomo II, La Ley, año 2021, página 22.

⁵⁴ Es importante aclarar en este punto que estamos analizando la gratuidad desde el punto de vista del administrado. El uso de IA agéntica implica costos económicos que varían en magnitud según el tipo de sistema a desarrollar, contratar o implementar. Ver más sobre esta temática en Juan G. Corvalán y Mariana Sánchez Caparrós, ¿Cuál es el costo de trabajar con inteligencia artificial generativa?, IALAB, 2024, disponible en: ¿Cuál es el costo de trabajar con modelos de inteligencia artificial generativa?

El principio no exige, por supuesto, neutralizar toda diferencia tecnológica existente entre los administrados. Sí proporciona, junto con las restantes garantías del procedimiento, una razón adicional para evitar que la transformación digital traslade al ciudadano los costos tecnológicos necesarios para interactuar eficazmente con la Administración.

f. Buena fe y lealtad

El artículo 1° bis, inciso c), impone la observancia de los principios de buena fe y lealtad⁵⁵ tanto a la Administración como a los administrados, los cuales deben trasladarse al diseño, implementación y puesta en operación de la IA agéntica en los procedimientos.

La mala fe requiere una conducta deliberadamente orientada a manipular indebidamente el procedimiento.

En este contexto, desde la perspectiva del administrado, la buena fe resulta incompatible con conductas deliberadamente dirigidas a manipular el funcionamiento del sistema para obtener una ventaja indebida. En entornos agénticos, esto puede comprender la incorporación consciente de instrucciones ocultas destinadas a alterar el comportamiento del agente⁵⁶, inducirlo a apartarse de sus reglas de actuación o interferir fraudulentamente en la información utilizada para la formación de la decisión. La calificación de estas conductas exige, sin embargo, especial cautela: la existencia de una vulnerabilidad técnica no transforma automáticamente la interacción del ciudadano con el sistema en una conducta desleal, pero, por otro lado, tampoco libera a la Administración de su obligación de implementar mecanismos de seguridad capaces de resistir entradas adversariales previsibles.

La exigencia resulta todavía más significativa respecto de la propia Administración en su cotidianidad. La utilización de agentes no puede producir una apariencia tecnológica de atención o análisis que no se corresponda con una consideración efectiva de las actuaciones. En otras palabras, la incorporación de IA agéntica de buena fe, requiere alejarse de decisiones puramente políticas para responder a verdaderos objetivos de eficiencia, mejora en la atención y prestación de servicios a los administrados.

Este punto es relevante de cara a un riesgo específico de simulación tecnológica de actividad administrativa: que la generación automática de contenido produzca la apariencia de una Administración que escucha, analiza y fundamenta cuando, en realidad, determinadas operaciones intelectuales o verificaciones jurídicamente necesarias nunca fueron realizadas. La buena fe y la lealtad exigen que exista correspondencia entre la actividad administrativa que el sistema exterioriza y aquella que efectivamente tuvo lugar.

Esta exigencia tiene consecuencias directas para el diseño. Cuando un agente informa que una cuestión fue “analizada”, que determinados antecedentes fueron “verificados” o que una presentación

⁵⁵ Este principio fue uno de los introducidos en la reforma de 2024. En esencia, estos principios refuerzan las garantías para los administrados y buscan una mayor eficiencia y claridad en el procedimiento, sin perjuicio de dejar abierto al ámbito judicial su definición, interpretación e integración en casos concretos. Ver más en: Palabras del Derecho

⁵⁶ Ver más en Matthew Kosinski y Amber Forrest, ¿Qué es un ataque de inyección de instrucciones?, IBM, disponible en: ¿Qué es un ataque de inyección de instrucciones? | IBM

fue “considerada”, esas afirmaciones deberían corresponder a operaciones efectivamente realizadas y susceptibles de reconstrucción. La trazabilidad deja así de cumplir únicamente una función probatoria o de auditoría y se convierte también en una garantía de lealtad institucional: permite comprobar que aquello que la Administración presenta al ciudadano como una actuación efectivamente realizada no constituye solamente un texto verosímil generado por el sistema.

g. Eficiencia burocrática

El artículo 1° bis, inciso d), libera al interesado de la carga de aportar documentos que ya obren en poder de la Administración centralizada o descentralizada, siempre que preste su consentimiento para que sean consultados o recabados, y habilita su obtención por medios electrónicos a través de redes, bases estatales, plataformas de intermediación u otros sistemas habilitados. Cuando se trate de informes ya elaborados por un órgano distinto al que tramita el procedimiento, la norma establece además el deber de remitirlos dentro del plazo previsto.

La eficiencia burocrática presenta una vinculación particularmente intensa con la inteligencia artificial agéntica. Un agente puede identificar que determinado documento necesario para resolver el expediente ya se encuentra en poder del Estado, determinar qué organismo lo posee, realizar la consulta mediante las herramientas habilitadas, incorporar el resultado al flujo de trabajo y continuar posteriormente con la tarea encomendada. La capacidad de utilizar herramientas y operar sobre diferentes sistemas permite, así, transformar una obligación jurídica de no exigir nuevamente información al ciudadano en una regla efectivamente ejecutable dentro del propio flujo administrativo.

Pero esa misma capacidad incrementa un riesgo vinculado con el tratamiento de datos personales y el principio de minimización. Un agente dotado de credenciales para interactuar con múltiples bases estatales puede técnicamente acceder a un universo de información muy superior al estrictamente necesario para resolver el expediente y que, en ciertos casos, podría resultar contraproducente para el propio administrado. La posibilidad técnica de recuperar un dato no equivale a una habilitación jurídica para utilizarlo.

El consentimiento exigido por la norma debe, por ello, proyectarse sobre la arquitectura del sistema. La interoperabilidad no puede funcionar como una autorización genérica para que el agente explore distintas fuentes estatales hasta encontrar información potencialmente útil. La consulta debe permanecer vinculada al alcance de la autorización conferida por el interesado y a la finalidad concreta para la cual se realiza.

A ello debe añadirse un criterio de minimización funcional: aun dentro del universo de información jurídicamente accesible, el agente debería recuperar únicamente aquella que resulte necesaria para cumplir la tarea administrativa encomendada. Este criterio resulta especialmente relevante en arquitecturas en las que un mismo agente dispone de múltiples herramientas o credenciales de acceso, porque permite trasladar al diseño técnico una regla básica de limitación de la actuación: no todo aquello a lo que el sistema puede acceder constituye información que deba incorporar al procedimiento.

La eficiencia burocrática no debe confundirse, entonces, con interoperabilidad irrestricta. Su finalidad es exactamente la inversa: evitar que el ciudadano deba proporcionar nuevamente aquello que el

Estado ya posee, pero dentro de un circuito jurídicamente gobernado de acceso a la información. En los sistemas agénticos esto exige definir permisos según funciones, limitar las fuentes disponibles para cada tarea, registrar las consultas realizadas y permitir reconstruir qué información fue obtenida, de qué organismo, para qué actuación y con qué habilitación.

Sin embargo, en la diaria de la actuación administrativa, muchas veces se enfrentan problemas vinculados a la imposibilidad de generar interoperabilidad entre los sistemas, lo cual impide la automatización de ciertos pasos sencillos del procedimiento, cuestión que también resulta contraproducente.

IDEA CLAVE

La intervención de agentes puede, de este modo, hacer mucho más efectivo el principio de eficiencia burocrática, pero también vuelve necesario trasladar sus límites jurídicos a la propia arquitectura tecnológica. El agente no debería recibir primero una capacidad técnica amplia para que posteriormente se controle cómo la utiliza; sus permisos, herramientas y fuentes accesibles deberían encontrarse delimitados desde el diseño conforme a la competencia, finalidad y tarea que justifican su intervención.

h. El principio de informalismo en favor del administrado y los agentes de IA

El procedimiento administrativo se encuentra sujeto a formas y requisitos, pero su observancia no puede convertirse en un obstáculo injustificado para el ejercicio de los derechos de los interesados. Esta idea se expresa, en el derecho argentino, mediante el principio de informalismo a favor del administrado, que permite excusar la inobservancia de exigencias formales no esenciales y obliga a la Administración a señalar los defectos que presente una petición para posibilitar su subsanación. El principio opera exclusivamente en favor del administrado y no puede ser invocado por la Administración para eludir las formas y obligaciones que el ordenamiento le impone.

El fundamento del principio excede, sin embargo, la mera flexibilización de determinadas exigencias formales. Procura impedir que el desconocimiento técnico del administrado acerca de las categorías, vías y requisitos propios del procedimiento se transforme en una barrera para el ejercicio de sus derechos. Como ha señalado Cohenca, el informalismo facilita el acceso y la participación de la ciudadanía y contribuye a remover obstáculos para la efectiva tutela de los derechos en sede administrativa, aunque resulta por sí solo insuficiente para superar las restantes asimetrías que enfrenta quien actúa sin conocimientos jurídicos ni asistencia profesional⁵⁷. Desde esta perspectiva, el informalismo se vincula directamente con la tutela administrativa efectiva.

La digitalización de la Administración no necesariamente garantiza este resultado. Por el contrario, determinados sistemas pueden trasladar al entorno digital una concepción particularmente rígida del

⁵⁷ Ver más en A. Leandro Lalo Cohenca, *Informalismo, Tutela administrativa efectiva y lenguaje claro: Una reflexión a cincuenta años de la sanción del Decreto Ley 19.549*, disponible en: [Dr._Cohenca_A._Leandro_-_Informalismo_21-6.pdf](#)

procedimiento: formularios estructurados mediante categorías cerradas, campos obligatorios, reglas automáticas de validación o mecanismos que impiden continuar la tramitación ante la ausencia o incorrección de determinados datos. Surge así el riesgo de un formalismo digital, en el cual las exigencias del sistema informático terminan funcionando como nuevas barreras de acceso a la Administración.

La incorporación de agentes basados en inteligencia artificial generativa permite modificar parcialmente esta lógica. Su capacidad para procesar lenguaje natural posibilita analizar una presentación formulada sin conocimientos jurídicos, identificar la pretensión sustancial del interesado con independencia de la denominación utilizada, detectar defectos formales subsanables, advertir errores materiales y orientar su corrección o reconducir la presentación hacia la vía procedimental correspondiente. El agente puede operar, de este modo, como una interfaz entre el lenguaje del ciudadano y las categorías jurídicas y procedimentales mediante las cuales la Administración debe tramitar su petición.

Esta capacidad permite pensar una transformación relevante del principio. Tradicionalmente, el informalismo opera principalmente como una regla jurídica de corrección: frente a una presentación defectuosa, la Administración debe evitar que una exigencia formal no esencial frustre el ejercicio del derecho y, cuando corresponda, permitir su subsanación. En los sistemas agénticos, esa garantía puede incorporarse desde el propio diseño del procedimiento. El agente puede identificar anticipadamente el defecto, solicitar la información faltante, orientar al interesado y encauzar correctamente la presentación antes de que el error produzca consecuencias adversas. El informalismo puede adquirir así una dimensión preventiva y de diseño, además de su tradicional función correctiva.

Esta posibilidad adquiere particular relevancia respecto de quienes comparecen sin asistencia profesional. La complejidad técnica del procedimiento genera una asimetría entre la Administración, que conoce las categorías mediante las cuales organiza y procesa sus actuaciones, y el ciudadano, que puede desconocerlas por completo. Esta asimetría no desaparece por la sola vigencia del informalismo: como advierte Cohenca, permitir al administrado expresarse mediante un lenguaje llano resulta insuficiente si la Administración continúa comunicándose mediante categorías y tecnicismos que dificultan la comprensión de sus decisiones, de las vías disponibles para impugnarlas y de los plazos para hacerlo⁵⁸. Un sistema agéntico correctamente diseñado puede contribuir a reducir esa asimetría, operando como interfaz entre el lenguaje del ciudadano y el lenguaje jurídico-administrativo.

Pero la misma tecnología puede profundizar el problema que pretende resolver. Un agente configurado principalmente para maximizar indicadores de productividad, reducir tiempos de tramitación o disminuir el número de expedientes pendientes podría adoptar criterios excesivamente rigurosos frente a defectos formales y favorecer el rechazo o cierre temprano de presentaciones que deberían ser subsanadas o reconducidas. La automatización puede incluso tornar menos visible ese formalismo cuando la inadmisión aparece como resultado de una clasificación o validación efectuada automáticamente por el sistema.

⁵⁸ Ver más en A. Leandro Lalo Cohenca, *Informalismo, Tutela administrativa efectiva y lenguaje claro: Una reflexión a cincuenta años de la sanción del Decreto Ley 19.549*, disponible en: [Dr._Cohenca_A._Leandro_-_Informalismo_21-6.pdf](#)

Por ello, el principio de informalismo debe proyectarse también sobre las reglas de diseño y funcionamiento de los agentes administrativos. Ante errores de denominación, ambigüedades o defectos formales no esenciales, el sistema debería privilegiar una secuencia orientada a comprender la pretensión, advertir el defecto, posibilitar su subsanación y reconducir la actuación, antes que adoptar una consecuencia desfavorable para el interesado. El principio jurídico se transforma, de esta manera, en un parámetro para la configuración y evaluación de la arquitectura tecnológica mediante la cual se desarrolla el procedimiento.

Esta proyección encuentra, sin embargo, un límite fundamental. El informalismo en favor del administrado no supone informalidad de la Administración. La utilización de agentes de IA no habilita a esta última a prescindir de los recaudos que el ordenamiento exige para su propia actuación, ni permite suplir mediante inferencias probabilísticas del sistema las intervenciones, controles o actuaciones administrativas jurídicamente exigibles. La flexibilización de las formas constituye una garantía del interesado frente a la Administración; no una dispensa tecnológica de las obligaciones jurídicas de esta última.

PRINCIPIO O GARANTÍA	OPORTUNIDAD DE LA IA AGÉNTICA	RIESGO ESPECÍFICO	EXIGENCIA PARA EL DISEÑO
Debido proceso	Asistir distintas etapas del procedimiento y mejorar su tramitación.	Automatización de etapas intermedias que reduzca o vuelva meramente formal el ejercicio de las garantías procedimentales.	Diseñar la intervención agéntica de modo compatible con las posibilidades efectivas de participación y defensa del interesado durante todo el procedimiento.
Tutela administrativa efectiva	Ampliar la capacidad de la Administración para orientar, detectar necesidades, remover barreras y proporcionar respuestas oportunas.	Asistencia tecnológica que condiciona al interesado, restrinja las vías disponibles o introduzca nuevas barreras de acceso.	Orientar los agentes en la eficiencia interna, y para mejorar la capacidad administrativa de prevenir afectaciones y tutelar efectivamente derechos.
Derecho a ser oído	Clasificar, ordenar y resumir presentaciones, así como asistir al interesado en la formulación de sus pretensiones.	Intermediación agéntica que omita, reformule, jerarquice o distorsione argumentos relevantes.	Preservar la integridad de la intervención del interesado y permitir contrastar las elaboraciones del agente con la presentación original.
Derecho a ofrecer y producir prueba	Asistir en la identificación, organización y análisis de elementos probatorios.	Falla agéntica que resulte imposible de reconstruir o controvertir por falta de registros sobre la actuación del sistema.	Garantizar trazabilidad y conservación de los elementos necesarios para reconstruir la intervención tecnológica y su eventual incidencia sobre la decisión.

PRINCIPIO O GARANTÍA	OPORTUNIDAD DE LA IA AGÉNTICA	RIESGO ESPECÍFICO	EXIGENCIA PARA EL DISEÑO
Derecho a una decisión fundada	Sistematizar antecedentes, relacionar argumentos y normas y asistir en la elaboración de proyectos de decisión.	Confundir una fundamentación lingüísticamente plausible con la efectiva consideración de los argumentos, pruebas y antecedentes conducentes.	Preservar la conexión entre expediente, elementos considerados y razones exteriorizadas en la decisión.
Plazo razonable	Controlar plazos, detectar inactividad y advertir actuaciones pendientes antes de que se produzcan demoras injustificadas.	Convertir la reducción del tiempo de tramitación en un objetivo que desplace actuaciones necesarias para la adecuada resolución del procedimiento.	Utilizar la capacidad de monitoreo para eliminar tiempos muertos y demoras injustificadas, sin sacrificar los tiempos necesarios para el ejercicio de las garantías procedimentales.
Impulsión e instrucción de oficio	Detectar autónomamente la necesidad de realizar actuaciones y promover el avance del expediente.	Autonomía operacional del agente que se extiende desde el impulso procedimental hacia decisiones sustanciales capaces de condicionar el resultado.	Determinar qué actuaciones puede detectar, proponer o ejecutar autónomamente y cuáles requieren validación o controles adicionales.
Celeridad, economía, sencillez, eficacia y eficiencia	Automatizar y coordinar secuencias de tareas, reducir tiempos, costos y cargas administrativas.	Optimizar exclusivamente métricas como velocidad, volumen de expedientes o reducción de intervención humana en detrimento de la calidad de la tramitación.	Incorporar objetivos y métricas multidimensionales que contemplen eficiencia, calidad, garantías, errores y necesidad de correcciones posteriores.
Gratuidad	Reducir barreras informativas y técnicas mediante agentes públicos capaces de orientar y asistir al administrado.	Transformación agéntica que genera ventajas sustanciales únicamente para quienes pueden acceder a herramientas privadas o capacidades tecnológicas superiores.	Evitar que el acceso efectivo al procedimiento dependa de la contratación de herramientas tecnológicas privadas.

PRINCIPIO O GARANTÍA	OPORTUNIDAD DE LA IA AGÉNTICA	RIESGO ESPECÍFICO	EXIGENCIA PARA EL DISEÑO
Buena fe y lealtad	Facilitar interacciones administrativas más consistentes, verificables y transparentes.	Manipulación deliberada de los sistemas y, desde la Administración, generación de una apariencia de análisis o consideración que no se corresponda con operaciones efectivamente realizadas.	Asegurar correspondencia entre aquello que el sistema afirma haber realizado y las operaciones efectivamente ejecutadas, además de implementar salvaguardas frente a usos adversariales.
Eficiencia burocrática	Recuperar información ya disponible en el Estado, interoperar con sistemas y evitar requerimientos documentales innecesarios al ciudadano.	Acceso excesivo a bases estatales o utilización de información más allá de la finalidad y habilitación correspondientes.	Aplicar permisos funcionales, minimización de datos, trazabilidad de consultas y delimitación de las fuentes accesibles según la tarea encomendada.
Informalismo en favor del administrado	Comprender presentaciones en lenguaje natural, detectar defectos subsanables, orientar y reconducir solicitudes.	Reproducir o profundizar un “formalismo digital” mediante categorías cerradas, validaciones automáticas o rechazos tempranos.	Configurar al agente para comprender la pretensión sustancial, advertir defectos y favorecer su subsanación antes de producir consecuencias desfavorables.

3 Los recursos administrativos y la utilización de agentes de inteligencia artificial

La posibilidad de cuestionar las decisiones de la Administración constituye una dimensión fundamental de la tutela administrativa efectiva y del derecho de defensa. El procedimiento administrativo contempla mecanismos que permiten al interesado provocar su revisión dentro de la propia Administración cuando considera que la decisión afecta sus derechos o intereses jurídicamente tutelados.

Los recursos administrativos⁵⁹ constituyen una de las principales vías para canalizar esa impugnación. A través de ellos, el interesado puede solicitar que la Administración reexamine una decisión ya adoptada, ya sea por el mismo órgano que la dictó o mediante la intervención de una

⁵⁹ Desde un sentido amplio, recurso es acudir ante una autoridad pública para que una resolución o sentencia judicial sea modificada o dejada sin efecto; es recurso en tanto y en cuanto se deduce en relación con una decisión de un órgano público. Recurso administrativo es el remedio o medio de protección con que cuenta el administrado, que sirve para impugnar toda clase de actos y hechos administrativos de carácter ilegítimos o la impugnación de un acto administrativo ante un órgano de ese carácter, que da lugar a un procedimiento de revisión o impugnación. Estas definiciones nos acercan al concepto definitivo, debido a que a) nos ubican dentro de la sede administrativa; b. Relacionan el recurso administrativo con el acto administrativo; c) determinan que la resolución corresponde a un órgano administrativo, pero debemos diferenciar el recurso de otros medios de revisión de la actividad administrativa. Ver más en Armando N. Canosa, Procedimiento administrativo: recursos y reclamos, Astrea, 2014, páginas 206 y 216.

autoridad superior. En este sentido, cumplen simultáneamente una función de garantía para el administrado y una función de autocontrol administrativo, en cuanto proporcionan a la propia Administración una nueva oportunidad para revisar la juridicidad y razonabilidad de su actuación antes de que la controversia sea eventualmente trasladada a sede judicial.

En el régimen nacional, el Reglamento de Procedimientos Administrativos establece que los actos administrativos pueden ser impugnados mediante recursos tanto por razones vinculadas con su legitimidad como por cuestiones de oportunidad, mérito o conveniencia o vinculadas con el interés público. Asimismo, se reconoce legitimación para recurrir a quienes aleguen un derecho o un interés jurídicamente tutelado. La regulación comprende distintas vías de impugnación, entre las que se encuentran el recurso de reconsideración, el recurso jerárquico, el recurso de alzada y, bajo determinados presupuestos, el recurso de revisión, sin perjuicio de otros instrumentos contemplados por el ordenamiento.

La incorporación de agentes de inteligencia artificial coordinados puede impactar sobre la forma en que se tramitan estas instancias. Los agentes pueden asistir en la recepción y clasificación de las impugnaciones, controlar plazos, identificar el acto cuestionado, recuperar automáticamente los antecedentes del expediente, verificar la competencia del órgano encargado de resolver, sistematizar los agravios planteados, contrastarlos con los fundamentos del acto recurrido, detectar cuestiones que no fueron respondidas y elaborar proyectos de resolución.

Estas funcionalidades pueden contribuir a reducir errores de tramitación y tiempos de respuesta.

Sin embargo, la automatización adquiere aquí una sensibilidad particular. Los recursos constituyen una instancia específicamente destinada a reexaminar una decisión anterior. Por ello, el diseño del sistema debe preservar la posibilidad real de cuestionarla y evitar que la tecnología consolide automáticamente aquello que precisamente se pretende revisar.

En el diseño agéntico es necesario considerar los principios que rigen el procedimiento administrativo, a los que ya nos hemos referido. Las exigencias vinculadas con el debido proceso, el derecho de defensa, el informalismo, la tutela administrativa efectiva, la competencia, la motivación y el plazo razonable no desaparecen cuando se dicta el acto administrativo, sino que se proyectan también sobre las instancias destinadas a su impugnación y revisión.

En efecto, la incorporación de agentes coordinados puede generar una continuidad tecnológica entre la producción de la decisión y su posterior revisión. El agente que interviene en la instancia recursiva puede recibir información, clasificaciones, resúmenes o inferencias elaboradas por otros agentes durante etapas anteriores. Esta conexión resulta útil para mantener la continuidad del expediente y evitar la reiteración innecesaria de tareas, pero también puede provocar que errores, omisiones o sesgos introducidos inicialmente se propaguen a través del sistema y condicionen las sucesivas instancias de análisis.

Por ello, la conexión interagéntica debe permitir la circulación de información sin convertir las conclusiones obtenidas en una etapa en premisas incuestionables para la siguiente. La instancia revisora debe conservar la posibilidad de acceder a las fuentes originales, reconstruir el razonamiento seguido, identificar las intervenciones automatizadas anteriores y apartarse de sus resultados cuando corresponda.

Desde esta perspectiva, la utilización de agentes en materia recursiva plantea un desafío específico: compatibilizar la continuidad informacional del procedimiento con la autonomía funcional de cada instancia de revisión. La eficiencia derivada de la coordinación entre agentes no puede conducir a que reconsiderar o revisar una decisión signifique simplemente reproducir, mediante una nueva intervención automatizada, el razonamiento que condujo a su dictado.

IDEA CLAVE

Sobre estas bases, corresponde analizar particularmente el impacto de la inteligencia artificial agéntica en algunos de los mecanismos de impugnación previstos por el régimen nacional: el recurso de reconsideración, el recurso jerárquico, el recurso de alzada y el recurso de revisión.

a. El recurso de reconsideración

El recurso de reconsideración⁶⁰ procede contra los actos administrativos definitivos, aquellos que impidan totalmente la tramitación del reclamo o pretensión del administrado y también contra actos interlocutorios o de mero trámite que lesionen un derecho o interés jurídicamente tutelado. Se encuentra regulado en los artículos 84 a 88 del Reglamento de Procedimientos Administrativos.

Su característica principal reside en que se interpone ante el mismo órgano que dictó el acto, al que se solicita que vuelva sobre su propia decisión. En el régimen nacional vigente debe deducirse dentro de los veinte días de notificado el acto y debe ser resuelto, con carácter general, dentro de los treinta días. Si transcurre ese plazo sin decisión, el interesado puede reputarlo denegado tácitamente sin necesidad de requerir pronto despacho.

La reconsideración supone una verdadera instancia de reexamen. No consiste simplemente en volver a procesar los mismos antecedentes para determinar si el resultado obtenido anteriormente puede ser reproducido, sino en confrontar la decisión adoptada con los cuestionamientos formulados por el interesado y determinar si existen razones que justifiquen mantenerla, modificarla, sustituirla o revocarla. Esta característica adquiere especial importancia cuando en la elaboración del acto impugnado intervinieron agentes de inteligencia artificial.

Los agentes pueden cumplir funciones relevantes en esta etapa. Pueden identificar y estructurar los agravios formulados por el recurrente, relacionarlos con los fundamentos del acto cuestionado, recuperar los documentos y antecedentes vinculados con cada planteo, verificar la normativa y los precedentes utilizados, detectar argumentos que no fueron considerados, advertir contradicciones internas y elaborar matrices que permitan visualizar qué respuesta recibió, o debería recibir, cada una de las cuestiones introducidas por el interesado. También pueden asistir en tareas procedimentales,

⁶⁰ Este recurso constituye el medio impugnatorio tendiente a que el mismo órgano que dictó el acto lo revoque, sustituya o modifique por contrario imperio. Estando ya el órgano informado sobre la cuestión, el recurso tiende a evitar las dilaciones de instancias o grados superiores; su ámbito de aplicación es amplísimo, el plazo breve y rápida la tramitación. Ver más en Tomás Hutchinson, Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, reglamento de la Ley 19.549, Astrea, año 1988, página 384.

como controlar los plazos, verificar la competencia, incorporar las nuevas presentaciones al contexto del expediente y preparar proyectos de providencias o resoluciones.

La reconsideración presenta, sin embargo, un problema específico cuando la decisión originaria también fue asistida o elaborada mediante agentes de inteligencia artificial. El riesgo consiste en que el sistema utilizado para revisar el acto reproduzca las mismas premisas, selecciones de información, errores o sesgos que incidieron en su elaboración. Si se suministran nuevamente los mismos antecedentes, instrucciones, resúmenes y conclusiones, la aparente revisión puede convertirse en una simple reproducción del razonamiento anterior.

Por ello, la utilización del mismo modelo o incluso del mismo agente no debería implicar necesariamente la utilización de la misma configuración cognitiva. La tarea asignada en esta instancia debe orientarse específicamente a la revisión crítica. El contexto debería incorporar íntegramente los nuevos argumentos del recurrente y las instrucciones deberían exigir la búsqueda de errores, omisiones, inconsistencias, alternativas interpretativas y elementos capaces de modificar la decisión anterior. El sistema no debería recibir como premisa que el acto recurrido es correcto, sino como objeto aquello cuya corrección debe ser nuevamente examinada.

Esta exigencia resulta todavía más importante en arquitecturas compuestas por múltiples agentes. La conexión interagéntica permite que distintos agentes especializados intervengan sucesivamente en la tramitación: uno puede recibir y clasificar el recurso; otro identificar los agravios; otro recuperar los antecedentes del expediente; otro verificar la normativa aplicable; otro contrastar los argumentos con la decisión recurrida; y otro colaborar en la elaboración del proyecto de resolución. Esta distribución puede aumentar considerablemente la capacidad de procesamiento de la Administración, pero también genera riesgos propios.

En particular, un error producido por uno de los agentes puede convertirse en el contexto de entrada de los restantes. Una clasificación incorrecta del recurso, la omisión de un agravio durante su extracción, un resumen incompleto del expediente o una referencia normativa equivocada pueden propagarse a través de toda la cadena interagéntica y aparecer, al final del proceso, como una conclusión aparentemente corroborada por múltiples intervenciones. La multiplicidad de agentes no equivale, por sí misma, a pluralidad de análisis cuando todos ellos operan sobre información derivada de una misma representación defectuosa.

Por esa razón, las arquitecturas interagénticas aplicadas a la reconsideración deberían permitir reconstruir qué agente realizó cada operación, qué información recibió, qué transformaciones efectuó y qué información transmitió al siguiente. Para las cuestiones determinantes, los agentes encargados de la revisión deberían poder contrastar los resultados intermedios con las fuentes primarias del expediente y no depender exclusivamente de resúmenes, clasificaciones o inferencias producidas por otros agentes.

La conexión entre agentes puede utilizarse, a su vez, como mecanismo de control. En lugar de configurar una cadena exclusivamente secuencial, pueden incorporarse agentes con funciones de verificación que contrasten los resultados obtenidos por otros sistemas, detecten inconsistencias, comprueben las citas normativas y jurisprudenciales o adviertan cuando un agravio no recibió respuesta. La arquitectura interagéntica puede funcionar así no solamente como mecanismo de distribución de tareas, sino también como una estructura de controles cruzados.

Finalmente, debe considerarse que la reconsideración interpuesta contra actos definitivos o asimilables lleva implícito el recurso jerárquico en subsidio. Rechazada expresa o tácitamente la reconsideración, las actuaciones deben continuar hacia la instancia superior conforme las reglas reglamentarias. Un agente puede detectar automáticamente este supuesto, controlar el cumplimiento de los plazos, preparar la elevación y asegurar la transferencia de las actuaciones necesarias.

Sin embargo, esa transferencia no debería consistir simplemente en trasladar al agente que intervenga en la instancia jerárquica todo el contexto construido durante la reconsideración. Junto con la continuidad necesaria del expediente debe preservarse la posibilidad de una nueva evaluación. La conexión interagéntica debe garantizar la circulación de información sin convertir las conclusiones producidas en una etapa en premisas incuestionables para la siguiente.

En definitiva, la inteligencia artificial puede fortalecer la reconsideración cuando permite identificar errores, recuperar antecedentes, controlar que todos los agravios hayan sido tratados y ampliar la capacidad de análisis de la autoridad. Pero la automatización sería incompatible con la finalidad del recurso si se limitara a reproducir con mayor velocidad la decisión cuestionada. En esta etapa, el diseño tecnológico debe orientarse precisamente a aquello que jurídicamente significa reconsiderar: volver a examinar críticamente una decisión a partir de las razones formuladas para cuestionarla.

b. El recurso jerárquico

El recurso jerárquico⁶¹, regulado entre los artículos 89 y 92 del Reglamento de Procedimientos Administrativos, procede contra los actos administrativos definitivos y contra aquellos que impidan totalmente la tramitación del reclamo o pretensión del administrado. El objetivo consiste en provocar su revisión por una autoridad jerárquicamente superior.

A diferencia de la reconsideración, no requiere haber sido precedido por ningún otro recurso: el jerárquico directo se presenta ante la autoridad que dictó el acto dentro de los treinta días de notificado, y debe ser elevado de oficio a la autoridad competente para resolverlo. Cuando sí se hubiera interpuesto reconsideración contra un acto definitivo o asimilable, esta lleva implícito el jerárquico en subsidio.

La instancia jerárquica posee además dos rasgos que la distinguen decisivamente de la reconsideración a los fines de este análisis. Primero, el examen pasa a un órgano distinto del que produjo el acto, lo que en principio debería garantizar una revisión más independiente. Segundo, su resolución produce el agotamiento de la vía administrativa en los términos de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, de modo que constituye la última oportunidad de corrección interna antes de la eventual instancia judicial.

⁶¹ Puede definirse el recurso jerárquico diciendo que es el recurso administrativo que se interpone a fin de que los ministros, el Jefe de Gabinete de Ministros, los secretarios de Presidencia, o el Poder Ejecutivo, según los casos, ejerzan el control que es inherente a tal carácter respecto de los actos administrativos dictados por el inferior y que tiene como efecto principal, además de dicho control, provocar el agotamiento de la vía administrativa, previa a la vía judicial. Ver más en Armando N. Canosa, *Procedimiento administrativo: recursos y reclamos*, Astrea, 2014, página 420

Los riesgos de propagación de errores entre agentes que describimos al analizar la reconsideración, es decir, continuidad interagéntica de la decisión, transmisión de síntesis y clasificaciones como premisas no cuestionadas, necesidad de que el agente revisor acceda a las fuentes primarias del expediente y no solo a productos ya elaborados por otros sistemas, conveniencia de mecanismos de revisión interagéntica independiente, se proyectan aquí con una exigencia adicional.

El hecho de que el recurso jerárquico sea resuelto por una autoridad distinta de la que dictó el acto original no garantiza, por sí solo, una revisión sustancialmente diferenciada, si el agente que asiste a esa autoridad recibe como contexto las mismas síntesis, clasificaciones y conclusiones que ya circularon en la instancia anterior. La independencia orgánica puede así coexistir con una dependencia informacional que, en la práctica, la vacía de contenido. Por ello, cuanto mayor es la relevancia atribuida a esta instancia como control final previo a la vía judicial, mayor es también la exigencia de que el agente que la asiste pueda acceder a los documentos originales y a los agravios del recurrente, y no limitarse a heredar el razonamiento producido en la etapa anterior.

Dos particularidades son propias de esta instancia y no tienen equivalente en la reconsideración. La primera es que los agentes que intervienen en el recurso jerárquico pueden, además de asistir en la resolución, evaluar el desempeño de los agentes que intervinieron en el dictado del acto originario, para determinar la existencia de vicios o errores atribuibles a esa intervención previa. Se trata de una función de auditoría retrospectiva que la reconsideración, al ser resuelta por el mismo órgano, no plantea en los mismos términos.

La segunda es la intervención del servicio jurídico permanente, obligatoria en la tramitación del recurso jerárquico conforme el artículo 92 del Reglamento. Los agentes pueden asistir en la búsqueda normativa, la recuperación de precedentes y la preparación de insumos para el dictamen. Ahora bien, el servicio jurídico debe conservar la posibilidad efectiva de examinar críticamente tanto el acto recurrido como los productos generados por los sistemas que intervinieron en el procedimiento, exigencia que adquiere particular peso porque su dictamen antecede a una decisión que agota la vía administrativa.

En definitiva, lo que distingue a esta instancia no es el riesgo de propagación de errores en sí, ya analizado, sino la mayor exigencia de independencia funcional que impone su doble condición de revisión por autoridad distinta y de última instancia administrativa. El desafío, en consecuencia, no es distinto del planteado para la reconsideración, sino más intenso: que la coordinación entre agentes mejore la circulación de información y permita controles cruzados sin eliminar aquello que justifica al recurso jerárquico como último control interno antes de la vía judicial.

c. El recurso de alzada

El recurso de alzada se encuentra regulado en los artículos 94 a 98 del Reglamento de Procedimientos Administrativos. Procede contra los actos administrativos definitivos, o que impiden totalmente la tramitación del reclamo o pretensión del interesado, emanados del órgano superior de un ente autárquico. El Jefe de Gabinete de Ministros, el ministro o el secretario de la Presidencia de la Nación en cuya jurisdicción actúe el ente es competente para resolverlo en definitiva⁶². Asimismo, resultan de aplicación supletoria las disposiciones relativas al recurso jerárquico contenidas en los artículos 90, primera parte, 91 y 92.

La alzada presenta, sin embargo, ciertos rasgos estructurales que la distinguen de los recursos de reconsideración y jerárquico y que resultan particularmente relevantes para el diseño de sistemas agénticos que intervengan en su tramitación.

El primero se relaciona con las distintas vías que el ordenamiento pone a disposición del interesado. Conforme al artículo 94, frente a los actos alcanzados por este régimen, aquel puede optar por interponer recurso de reconsideración, recurso de alzada o promover la acción judicial pertinente. A su vez, si opta inicialmente por la reconsideración y esta es desestimada expresa o tácitamente, puede posteriormente deducir el recurso de alzada. El artículo 95 completa este régimen al establecer una relación asimétrica entre la vía administrativa y la judicial: la elección de la vía judicial hace perder la administrativa, mientras que la interposición de la alzada no impide desistirla para promover posteriormente la acción judicial ni obsta al acceso a la jurisdicción una vez resuelto el recurso administrativo.

Esta arquitectura adquiere especial relevancia cuando intervienen agentes de inteligencia artificial en la orientación del interesado. Un agente que asista en la etapa previa a la interposición, por ejemplo, identificando la naturaleza de una presentación, informando las vías disponibles o reconduciéndola en aplicación del principio de informalismo, no debería limitarse a facilitar el acceso a una alternativa determinada. Su diseño debe permitir exponer las distintas vías jurídicamente disponibles, sus relaciones y las consecuencias asociadas a cada elección. En particular, un sistema que, por razones de eficiencia o por la configuración de su flujo, encauce automáticamente una presentación hacia determinada vía sin advertir la existencia de las restantes puede condicionar una decisión que el ordenamiento reserva al interesado. El problema no consiste, por tanto, únicamente en clasificar correctamente un escrito, sino en evitar que la arquitectura tecnológica transforme una facultad de opción jurídicamente reconocida en una decisión predeterminada por el sistema.

⁶² Cassagne explica que el recurso de alzada procede contra actos administrativos definitivos o que impiden totalmente la tramitación del reclamo o pretensión del recurrente, emanados de un órgano superior de una entidad estatal descentralizada y se interpone para que el Poder Ejecutivo o el ministro competente proceda a revocar, modificar o sustituir, según corresponda, el acto administrativo recurrido. Por esa causa, la doctrina denomina a este medio de impugnación recurso jerárquico impropio. Ver más en Juan Carlos Cassagne, Curso de derecho administrativo, Tomo II, La Ley, año 2021, página 80.

Un segundo rasgo distintivo se vincula con el alcance del control que puede ejercerse mediante la alzada. El artículo 97 establece, como regla, que el recurso puede deducirse sobre la base de los fundamentos previstos para los recursos administrativos. Sin embargo, cuando el ente descentralizado autárquicamente haya sido creado por el Congreso en ejercicio de sus facultades constitucionales, la alzada sólo procede por razones vinculadas con la legitimidad del acto, salvo que la ley autorice expresamente un control amplio.

Esta limitación adquiere una importancia particular desde la perspectiva de los sistemas agénticos. El agente que asista a la autoridad encargada de resolver la alzada no puede operar bajo un mandato uniforme de revisión aplicable indistintamente a todos los entes. Por el contrario, la extensión de las tareas que puede realizar depende del alcance de la competencia revisora que el ordenamiento atribuya al órgano en cada caso. Si se trata de un supuesto en el que el control se encuentra limitado a razones de legitimidad, el sistema no debería incorporar al proceso decisorio evaluaciones autónomas sobre la oportunidad, el mérito o la conveniencia del acto recurrido.

De allí que la arquitectura agéntica deba identificar, desde el inicio de la tramitación, la naturaleza jurídica del ente involucrado, su norma de creación y el alcance del control que esta permite ejercer. Sobre esa base deberá delimitarse el mandato operativo del agente. Un sistema configurado genéricamente para detectar no solo problemas de legalidad, sino también posibles alternativas más convenientes o eficientes, podría introducir en el procedimiento consideraciones que exceden la competencia revisora del órgano al que asiste. La correspondencia entre competencia jurídica y capacidad tecnológica resulta aquí especialmente relevante: la posibilidad técnica del agente de realizar un análisis más amplio no implica que se encuentre jurídicamente habilitado para incorporarlo al procedimiento decisorio.

El propio artículo 97 introduce, además, una segunda delimitación respecto del contenido de la decisión. En caso de admitirse el recurso, la regla es que la autoridad se limite a revocar el acto impugnado, mientras que su modificación o sustitución sólo procede excepcionalmente cuando existan razones fundadas de interés público que lo justifiquen. Esta restricción también debe proyectarse sobre el diseño del agente. No sería adecuado que un sistema encargado de asistir en la elaboración de la resolución propusiera indistintamente revocar, modificar o sustituir el acto como alternativas equivalentes. Su configuración debería reflejar la regla y la excepción establecidas por el ordenamiento y, en este último supuesto, exigir la identificación expresa de las razones de interés público que permitirían apartarse de la solución ordinaria.

La alzada presenta, finalmente, una diferencia de naturaleza organizacional respecto de las instancias anteriormente analizadas. Tanto la reconsideración como el jerárquico se desarrollan, en principio, dentro de una misma estructura administrativa, o dentro del propio ente autárquico respecto de los recursos allí deducidos, conforme al artículo 93. La alzada, en cambio, supone que la revisión del acto emanado del órgano superior del ente autárquico sea realizada por el Jefe de Gabinete de Ministros, el ministro o el secretario de la Presidencia de la Nación en cuya jurisdicción aquel actúe.

Desde la perspectiva agéntica, ello puede implicar el traslado del expediente entre organizaciones que operen con infraestructuras tecnológicas, modelos, proveedores, configuraciones y niveles de supervisión diferentes. Esta discontinuidad puede funcionar, en ciertos casos, como una salvaguarda frente a la propagación automática de errores: el agente que interviene en la instancia revisora no necesariamente comparte el modelo, las instrucciones ni la infraestructura utilizada por el ente que produjo el acto recurrido. Sin embargo, esa separación introduce un problema diferente. Para que la revisión sea efectiva, la información necesaria para reconstruir la intervención de los sistemas agénticos en la elaboración del acto originario debe acompañar al expediente y resultar accesible para la autoridad revisora.

Esto comprende, según el grado de intervención tecnológica existente, la posibilidad de conocer qué sistemas participaron, qué tareas realizaron, cuáles fueron las fuentes relevantes utilizadas, qué intervenciones humanas se produjeron y qué registros resulten necesarios para reconstruir aquellos aspectos del proceso de elaboración que sean jurídicamente relevantes. La trazabilidad adquiere así una dimensión de interoperabilidad institucional: no basta con que cada organismo conserve internamente registros de la actuación de sus agentes si la información necesaria para revisar el acto no puede acompañarlo cuando el expediente atraviesa la frontera organizacional entre el ente autárquico y la autoridad competente para resolver la alzada.

En definitiva, la incorporación de agentes de inteligencia artificial en el recurso de alzada plantea problemas específicos derivados de su propia configuración jurídica. La pluralidad de vías disponibles exige que los sistemas de asistencia preserven la capacidad de elección del interesado; el alcance variable del control requiere que el mandato operativo del agente se ajuste a la competencia revisora existente en cada caso; las restricciones sobre el contenido de la decisión deben proyectarse sobre las alternativas que el sistema puede proponer; y la intervención de organizaciones diferentes exige mecanismos de trazabilidad e interoperabilidad que permitan reconstruir adecuadamente la actuación tecnológica desarrollada en la instancia de origen. La alzada muestra, de este modo, una exigencia más general para el diseño de agentes en la Administración Pública: las capacidades funcionales del sistema deben configurarse como reflejo de las competencias, límites y alternativas que el ordenamiento atribuye al órgano y al interesado en cada etapa del procedimiento.

d. El recurso de revisión

El recurso de revisión⁶³ se encuentra actualmente regulado en el artículo 100 del Reglamento de Procedimientos Administrativos. Procede respecto de un acto administrativo firme y únicamente en tres supuestos taxativamente previstos:

cuando, después de dictado, se recobraren o descubrieren documentos decisivos cuya existencia

se ignoraba o que no pudieron presentarse como prueba por fuerza mayor o por obra de un

⁶³ Cassagne explica que el recurso de revisión en tanto hace tabla rasa con el principio de estabilidad del acto administrativo, posee un carácter extraordinario. Es, por tanto, un recurso de excepción, cuya procedencia ha de interpretarse, en caso de duda, en forma restrictiva. Su fundamento reposa en la idea de justicia en virtud de que los graves motivos en que este se funda justifican el sacrificio del principio de la seguridad jurídica, que excepcionalmente se abandona en aras de la justicia. Ver más en Juan Carlos Cassagne, Curso de derecho administrativo, Tomo II, La Ley, año 2021, página 83.

tercero;

cuando el acto hubiere sido dictado basándose en documentos cuya declaración de falsedad se

desconocía o se hubiere declarado después de emanado el acto;

o cuando hubiere sido dictado mediando cohecho, prevaricato, violencia o cualquier otra

maquinación fraudulenta o grave irregularidad comprobada.

El recurso debe interponerse ante la última autoridad interviniente dentro de los treinta días de recobrase o hallarse los documentos, de cesar la fuerza mayor u obra del tercero o de comprobarse en legal forma los hechos previstos en los incisos b) y c), y debe resolverse dentro del plazo de treinta días.

Esta configuración distingue al recurso de revisión de los recursos administrativos ordinarios analizados anteriormente. Mientras la reconsideración, el jerárquico y la alzada permiten cuestionar un acto antes de que adquiera firmeza, con los alcances y límites propios de cada uno de ellos, la revisión opera precisamente sobre un acto firme y únicamente cuando se configura alguno de los presupuestos excepcionales previstos por el artículo 100. No se trata, por lo tanto, de una nueva oportunidad para discutir genéricamente el acierto de la decisión administrativa, sino de un mecanismo excepcional dirigido a remover su firmeza ante circunstancias específicamente determinadas por el ordenamiento.

Esta diferencia resulta particularmente relevante para el diseño de sistemas agénticos que intervengan en su tramitación. Un agente destinado a asistir en un recurso de revisión no debería recibir un mandato genérico dirigido a reevaluar la corrección integral del acto administrativo. Su función debería orientarse, en cambio, a identificar los hechos invocados por el recurrente, determinar cuál de los supuestos previstos por el artículo 100 podría resultar aplicable, verificar la existencia de los antecedentes necesarios y asistir en la subsunción jurídica dentro de alguna de las causales taxativamente establecidas. El espacio de análisis se encuentra, de este modo, normativamente más acotado que en las instancias ordinarias de impugnación.

El inciso c) presenta un problema especialmente interesante para el análisis de la utilización de agentes de inteligencia artificial en la Administración. La referencia a una “grave irregularidad comprobada” permite preguntarse si determinadas fallas producidas durante la intervención de estos sistemas podrían, bajo ciertas condiciones, quedar comprendidas en dicha categoría.

La respuesta no puede ser automática. No cualquier error tecnológico, resultado incorrecto o funcionamiento defectuoso de un agente podría justificar la reapertura de un acto firme. La propia excepcionalidad del recurso y el carácter taxativo de sus causales exigen una interpretación particularmente rigurosa. Sin embargo, cuando pueda acreditarse una anomalía grave en el funcionamiento o utilización del sistema, su intervención efectiva en el proceso de formación de la decisión y una incidencia jurídicamente relevante sobre el acto, cabe analizar si esa circunstancia podría configurar la “grave irregularidad comprobada” a la que se refiere el artículo 100, inciso c).

Esta hipótesis conecta directamente con lo señalado al analizar el derecho a ofrecer y producir prueba. La intervención del sistema puede convertirse ella misma en objeto de actividad probatoria: no bastaría con demostrar que el agente produjo un error, sino que sería necesario reconstruir cómo funcionó, qué información procesó, qué resultado generó, de qué manera ese resultado ingresó en el procedimiento y qué incidencia tuvo efectivamente en la formación de la voluntad administrativa. Una alucinación normativa, la omisión sistemática de determinados argumentos, una clasificación defectuosa de las presentaciones o la propagación de un error entre agentes sucesivos no deberían, por sí mismas, habilitar la revisión. La cuestión jurídicamente relevante consiste en determinar si la falla alcanzó una entidad suficiente y tuvo una intervención efectiva en la decisión como para poder ser calificada como una grave irregularidad en los términos de la norma.

Desde esta perspectiva, la firmeza del acto plantea un desafío adicional para la arquitectura de trazabilidad de los sistemas agénticos. El artículo 100 establece que, en los supuestos de los incisos b) y c), el plazo de treinta días se computa desde que los hechos son comprobados en legal forma y no desde el momento en que se dictó el acto. Por consiguiente, la eventual detección de una irregularidad puede producirse con posterioridad a la finalización del procedimiento en el que intervino el sistema.

Esta circunstancia no significa que el artículo 100 imponga, por sí mismo, un determinado plazo de conservación de registros tecnológicos. Sí permite advertir, sin embargo, una exigencia relevante para el diseño de políticas de gobernanza y trazabilidad. Si los registros necesarios para reconstruir la intervención del agente desaparecen inmediatamente después de finalizado el expediente, puede resultar materialmente imposible determinar posteriormente si existió la irregularidad alegada y cuál fue su incidencia sobre la decisión. Por ello, la política de conservación debería contemplar, según el nivel de riesgo y la función cumplida por el sistema, la preservación de información suficiente para reconstruir su intervención aun después de concluida la tramitación ordinaria.

Entre esa información pueden adquirir especial relevancia la identificación del sistema y de su versión, las instrucciones bajo las cuales operó, las fuentes o documentos utilizados, los resultados relevantes producidos, las comunicaciones entre agentes cuando exista una arquitectura multiagente y las intervenciones humanas de validación, corrección o rechazo. No se trata necesariamente de conservar indiscriminadamente toda la actividad tecnológica, sino de determinar qué evidencia resulta necesaria para reconstruir de manera fiable la incidencia del sistema en la formación de la decisión administrativa.

Asimismo, la exigencia del artículo 100 de interponer el recurso ante la “última autoridad interviniente” introduce una cuestión adicional cuando en el itinerario administrativo participaron distintos organismos y sistemas agénticos. Como vimos, la utilización de agentes no modifica las reglas jurídicas de competencia ni transforma al sistema tecnológico en autoridad administrativa. La arquitectura tecnológica debe, por el contrario, permitir reconstruir con claridad qué órgano intervino en cada instancia y cuál fue la última autoridad administrativa que adoptó una decisión jurídicamente relevante a los efectos de determinar ante quién corresponde interponer la revisión.

IDEA CLAVE

En definitiva, en el recurso de revisión, principalmente, la trazabilidad deja así de ser únicamente una exigencia de supervisión durante el funcionamiento del sistema y adquiere también una función retrospectiva: hacer posible la reconstrucción y el control jurídico de la actuación administrativa una vez concluido el procedimiento.



De la competencia jurídica al diseño de la IA agéntica

La traducción de las competencias y límites jurídicos al funcionamiento de un agente requiere un enfoque de gobernanza. La IA agéntica combina modelos, instrucciones, reglas determinísticas, herramientas, permisos, mecanismos de recuperación de información, memorias, conexiones con sistemas externos y capacidades de ejecución que pueden generar un diferencial en las actividades de la Administración y, para ello, requieren adaptabilidad.

En este sentido, resulta útil distinguir diferentes mecanismos mediante los cuales el ordenamiento jurídico y las decisiones institucionales pueden traducirse a restricciones y habilitaciones funcionales.

Tal como se ha mencionado en distintos apartados de este libro, el diseño agéntico es clave para alcanzar agentes jurídicamente situados y técnicamente funcionales. A continuación, haremos referencia a algunos de los principales puntos a considerar.

1 Instrucciones y prompts de sistema

Una primera capa está constituida por las instrucciones que definen el rol, objetivo y comportamiento esperado del agente⁶⁴. En ellas pueden traducirse aspectos relativos a su finalidad, ámbito de actuación, criterios que debe considerar, tareas que debe realizar, prohibiciones que debe respetar y circunstancias en las que debe solicitar intervención humana.

⁶⁴ Ver sobre la ingeniería de prompting en derecho, Alex Dantart, Inteligencia Artificial jurídica y el desafío de la veracidad: análisis de alucinaciones, optimización de RAG y principios para una integración responsable, Arxiv, septiembre de 2025, disponible en: <https://arxiv.org/html/2509.09467v1>

Su diseño requiere un grado suficiente de especificidad. Las instrucciones deberían identificar, según el caso, el rol asignado al agente, el objetivo de la tarea, su alcance y límites, las fuentes que debe priorizar, los criterios que debe aplicar, las acciones permitidas y prohibidas, las condiciones que requieren verificación, las situaciones de incertidumbre o excepción y los supuestos de detención o escalamiento. También pueden establecer la estructura de los resultados esperados y las comprobaciones que el propio sistema debe realizar antes de concluir una tarea.

Estas instrucciones constituyen una forma flexible de orientar el comportamiento del sistema, particularmente adecuada para tareas que requieren interpretación contextual. Sin embargo, su diseño debe guardar correspondencia con la función administrativa en la que el agente interviene: un prompt técnicamente eficaz puede ser jurídicamente inadecuado si asigna al sistema objetivos, criterios o márgenes de actuación que exceden aquellos admisibles para el órgano al que asiste.

Adicionalmente, la configuración del agente debe complementarse con una adecuada ingeniería de contexto⁶⁵, entendida como el diseño y gestión de la información que se pone a disposición del sistema para desarrollar una tarea concreta. Esto comprende determinar qué antecedentes del expediente recibe, qué normas, reglamentos, precedentes, dictámenes, documentos administrativos o bases de conocimiento puede consultar, cómo se recupera esa información y qué criterios permiten priorizarla. En ámbitos jurídicos, no resulta indiferente que el agente acceda a una norma vigente o derogada, a una fuente oficial o secundaria, a un precedente aplicable o a otro correspondiente a un supuesto diferente. El contexto sobre el cual razona condiciona, por ello, la calidad y juridicidad de sus resultados.

La ingeniería de contexto requiere, además, mecanismos de selección, segmentación, actualización, jerarquización y control de las fuentes, evitando tanto la insuficiencia informacional como la incorporación indiscriminada de información irrelevante, desactualizada o ajena al ámbito de actuación. En sistemas agénticos esta cuestión adquiere particular importancia porque el contexto puede construirse dinámicamente mediante búsquedas, recuperación documental, memoria o consultas a herramientas externas. Gobernar el contexto supone entonces definir no solo qué instrucciones recibe el agente, sino también qué puede conocer para cumplirlas, de dónde puede obtener esa información y bajo qué criterios debe utilizarla.

2 Reglas de negocio y restricciones determinísticas

⁶⁵ Ver más sobre la ingeniería de contexto en: Lingrui Mei y otros autores, Un estudio sobre la ingeniería de contexto para modelos de lenguaje de gran tamaño, Arxiv, 2025, disponible en: <https://arxiv.org/html/2507.13334v2>

Determinadas condiciones pueden traducirse en reglas cuya aplicación no dependa puramente de la interpretación generativa del modelo⁶⁶. Estas reglas permiten incorporar a la arquitectura del sistema condiciones objetivamente verificables que habilitan, condicionan, bloquean o derivan una actuación, reduciendo el margen de variabilidad cuando la decisión no requiere razonamiento contextual. Intentan que el agente continúe el camino decisional predeterminado y estandarizado que, en los casos siguen las personas cuando se enfrentan a esa tarea en concreto.

Pueden utilizarse, por ejemplo, para verificar plazos, competencias territoriales o cuantitativas expresables mediante parámetros objetivos, comprobar la presencia de documentación obligatoria, validar formatos o campos requeridos, detectar incompatibilidades, impedir determinadas acciones cuando falta una condición necesaria o derivar automáticamente una actuación hacia el circuito correspondiente. También pueden establecer precondiciones para habilitar herramientas o impedir que el flujo continúe hasta que se satisfagan determinados requisitos.

Cuando una exigencia jurídica admite una formulación suficientemente precisa, su implementación mediante reglas determinísticas puede ofrecer un nivel de previsibilidad superior al de una instrucción exclusivamente lingüística. La selección del mecanismo debe atender, por ello, a la naturaleza de la regla que pretende traducirse: una condición objetiva susceptible de verificación automática no necesariamente debe quedar sometida a la interpretación probabilística de un modelo generativo.

IDEA CLAVE

No toda norma jurídica puede ni debe convertirse en código determinístico. Conceptos jurídicos indeterminados, ponderaciones, valoraciones probatorias o juicios de razonabilidad difícilmente puedan reducirse sin pérdida a una estructura binaria. Pero tampoco toda regla administrativa necesita quedar librada al razonamiento probabilístico del modelo.

3 Permisos y control de herramientas

Una tercera capa se vincula con las capacidades efectivamente disponibles para el agente.

Los agentes pueden contar con herramientas que les permitan consultar bases de datos, acceder a expedientes, realizar búsquedas, generar documentos, enviar comunicaciones, modificar registros, interactuar con sistemas administrativos o iniciar actuaciones externas.

Debe distinguirse, por ello, entre capacidad funcional y capacidad ejecutiva: Que un agente pueda determinar que cierta acción sería pertinente no implica que deba encontrarse habilitado para ejecutarla.

⁶⁶ Ver sobre la personalización de agentes Edward Li , Vanessa Bellotti y Rebecca Kao, Dominando las técnicas de agentes: Personalización de agentes de IA, Nvidia, 2026, disponible en: <https://developer.nvidia.com/blog/mastering-agentic-techniques-ai-agent-customization/>

La arquitectura puede restringir técnicamente las herramientas disponibles según la función, el órgano, el usuario, el procedimiento, la etapa de tramitación o el nivel de riesgo. Del mismo modo, una misma herramienta puede admitir diferentes niveles de permiso: consulta, preparación, propuesta, modificación o ejecución.

El principio de competencia encuentra aquí una de sus traducciones técnicas más relevantes: el agente no solo debe recibir la instrucción de no realizar aquello para lo cual carece de habilitación, sino que, cuando sea técnicamente posible y jurídicamente relevante, debería carecer de los permisos necesarios para hacerlo.

Esta capa es, en rigor, la traducción funcional más directa de la competencia como conjunto de facultades atribuidas a un órgano: así como el órgano no puede válidamente actuar fuera de la competencia que la norma le asigna, el agente no debería contar, a nivel de permisos, con herramientas que excedan esa misma esfera. Y cuando el sistema distribuye permisos distintos según el nivel del órgano al que asiste, consulta para un agente que apoya a un área operativa, propuesta para uno que asiste a la instancia decisoria, esa gradación puede reproducir técnicamente la distribución de funciones y los distintos niveles de actuación existentes en la organización administrativa, sin alterar ni sustituir los mecanismos jurídicos de atribución, delegación o avocación de competencias.

Ejemplo. Un agente que asiste en la tramitación de un subsidio habitacional puede tener permiso de consulta sobre el expediente y de redacción de un proyecto de dictamen, pero no permiso de ejecución sobre el sistema que emite la resolución: esa acción queda reservada al funcionario con competencia para dictar el acto, aun cuando el agente haya sido quien preparó materialmente el proyecto.

4 Condiciones de ejecución

La posibilidad de ejecutar una acción puede encontrarse sometida a condiciones específicas⁶⁷. Debe distinguirse, en este sentido, entre la disponibilidad de una habilidad y la habilitación para ejercerla en un caso concreto: que un agente disponga técnicamente de una herramienta no implica que pueda utilizarla irrestrictamente cada vez que estime conveniente hacerlo.

⁶⁷ Se ha explicado que La gobernanza y la seguridad del agente de inteligencia artificial requieren decisiones coordinadas en varias áreas de la organización. Estas decisiones definen los estándares que controlan cómo se crean los agentes, qué datos pueden acceder, cómo están protegidos y cómo se aplica el cumplimiento. Los líderes deben establecer directivas en los siguientes dominios: - Gobernanza del plano de control para definir la propiedad, la identidad, la gestión del ciclo de vida y la observabilidad de todos los agentes. - Gobernanza y cumplimiento de datos para controlar cómo los agentes acceden, procesan, almacenan y conservan los datos en consonancia con los requisitos normativos y corporativos. - Seguridad para proteger a los agentes frente a amenazas, aplicar controles de acceso e integrar cargas de trabajo de agente en operaciones de seguridad existentes. - Estándares de desarrollo para garantizar el uso coherente de marcos, protocolos y patrones de integración aprobados en toda la organización. Ver más en Gobernanza y protección de agentes de inteligencia artificial, Microsoft, disponible en: <https://learn.microsoft.com/es-es/azure/cloud-adoption-framework/ai-agents/governance-security-across-organization>

Un agente podría estar autorizado para preparar una determinada actuación, pero requerir validación humana antes de ejecutarla; consultar información, pero necesitar una autorización adicional para modificar registros; generar una comunicación, pero no enviarla; o ejecutar autónomamente determinadas tareas únicamente mientras se mantengan dentro de parámetros previamente definidos.

Las condiciones pueden vincularse, entre otros aspectos, con el tipo de actuación, sus efectos jurídicos, el nivel de riesgo, la concurrencia de determinados requisitos, el grado de confianza del sistema, la existencia de excepciones, la reversibilidad de la acción o la necesidad de intervención de una autoridad competente. También pueden establecerse umbrales a partir de los cuales una actuación inicialmente autónoma requiera revisión, autorización o doble control.

Estas condiciones permiten graduar la autonomía y construir diferentes modalidades de intervención humana según la naturaleza de cada actuación. La autonomía agéntica no debe concebirse, por ello, como una propiedad uniforme del sistema, sino como una capacidad graduable respecto de acciones concretas y bajo condiciones determinadas.

5

Guardrails de entrada, procesamiento, salida y ejecución

Los *guardrails*⁶⁸ constituyen otra capa de control destinada a detectar, impedir o redirigir comportamientos incompatibles con las condiciones establecidas para el sistema. Conviene distinguir, dentro de esta capa, dos funciones de naturaleza distinta: guardrails sobre el contenido y comportamiento del agente que involucra qué puede decir, generar o recomendar y guardrails sobre la autorización de ejecución que incluyen qué acciones con efectos externos puede efectivamente disparar. Ambas pueden operar en los mismos momentos del proceso, pero responden a lógicas distintas: la primera es más cercana al control de la deliberación; la segunda, al control del acto.

Antes del procesamiento, pueden controlar la naturaleza de la información ingresada, detectar determinados tipos de datos o impedir solicitudes ajenas al ámbito funcional del agente.

Durante la actuación, pueden verificar condiciones, limitar accesos, controlar determinadas secuencias de acciones o impedir el uso de herramientas fuera de los parámetros autorizados.

Sobre los resultados, pueden realizar controles adicionales antes de que una respuesta sea presentada, incorporada a un expediente o utilizada como fundamento de una actuación.

Finalmente, antes de la ejecución de acciones con efectos externos, pueden funcionar como barreras independientes que verifiquen nuevamente las condiciones necesarias para proceder. En este contexto, un guardrail de ejecución opera sobre la producción misma del acto o de sus efectos, y su fallo tiene una gravedad jurídica de otro orden.

⁶⁸ En relación con este tema ver también Tom Krantz y Alexandra Jonker, ¿Qué son las medidas de seguridad para la IA?, septiembre de 2025, disponible en: <https://www.ibm.com/think/topics/ai-guardrails>

IDEA CLAVE

Esta última función adquiere particular relevancia en sistemas con capacidad de actuación autónoma. Cuanto mayores sean las consecuencias potenciales de una acción, menos razonable resulta confiar exclusivamente en el propio modelo que decidió ejecutarla para verificar si esa ejecución es admisible.

6 Mecanismos de detención y escalamiento

El diseño debería determinar también cuándo el agente debe abstenerse de continuar: La incertidumbre elevada, la existencia de información contradictoria, la falta de una fuente necesaria, la detección de una excepción, la aparición de circunstancias no contempladas, la posible afectación significativa de derechos o el intento de realizar una acción fuera de sus permisos pueden funcionar como condiciones de detención o escalamiento.

La capacidad de detenerse constituye, en este sentido, una característica positiva del diseño agéntico. Trasladado a la arquitectura agéntica, el mecanismo de detención contribuye a preservar las condiciones necesarias para una actuación fundada: un agente que no cuenta con información o fuentes suficientes, enfrenta antecedentes contradictorios o detecta que la situación excede los supuestos para los cuales fue configurado debería detener su actuación o escalarla, antes que completar la tarea sobre bases insuficientes.

Un sistema jurídicamente gobernado no es aquel que necesariamente encuentra una respuesta o completa una tarea, sino aquel que puede reconocer, o ser técnicamente obligado a reconocer, los límites dentro de los cuales puede actuar.

Ejemplo. Un agente que clasifica denuncias de siniestros o solicitudes de subsidio según su procedencia debería escalar automáticamente a revisión humana los casos en que la documentación es insuficiente o contradictoria, en lugar de forzar una clasificación con el material disponible: la detención, en ese caso, es más protectora del administrado que una respuesta apresurada.

7 Validaciones independientes

En determinadas actuaciones puede resultar conveniente separar la generación de una acción de su validación.

El agente que produce una recomendación, clasificación, proyecto de acto o decisión intermedia no necesariamente debe ser el único componente encargado de verificar su corrección.

Pueden incorporarse validaciones determinísticas, controles mediante otros componentes, agentes específicamente destinados a funciones de revisión o mecanismos de intervención humana.

En arquitecturas multiagente, esta separación puede permitir que diferentes agentes cumplan funciones de producción, contraste, verificación o auditoría. Sin embargo, la multiplicación de agentes no constituye por sí misma una garantía: puede también propagar errores, generar falsas apariencias de consenso o dificultar la atribución de responsabilidades.

La independencia funcional del control resulta más relevante que la mera cantidad de componentes intervinientes. En términos funcionales, esta capa reproduce una lógica de separación entre producción y control que también puede encontrarse en instituciones tradicionales del Derecho Administrativo, aunque una validación técnica no sustituye, por sí misma, los controles jurídicamente exigidos ni la intervención del órgano competente.

8 Límites sobre memoria y persistencia

La memoria⁶⁹ constituye otra capacidad que debe ser específicamente gobernada.

Debe definirse qué información puede conservar el agente, durante cuánto tiempo, para qué finalidad, qué información puede reutilizar en actuaciones posteriores y qué datos deben permanecer circunscriptos a un expediente, procedimiento o interacción determinada.

La persistencia indiscriminada puede generar no solo problemas de privacidad y seguridad, sino también contaminación contextual: información correspondiente a una actuación puede influir indebidamente sobre otra.

Por ello, la gobernanza del contexto comprende tanto aquello que el agente puede conocer como aquello que puede recordar.

9 Identidad, autenticación y atribución de acciones

Cuando un agente puede interactuar con sistemas institucionales o ejecutar acciones, debe poder determinarse bajo qué identidad técnica actúa y a quién se atribuye jurídicamente esa actuación.

⁶⁹ Ver sobre la memoria de agentes Cole Stryker, ¿Qué es la memoria del agente de IA?, IBM, disponible en: <https://www.ibm.com/mx-es/think/topics/ai-agent-memory>

No debería confundirse la identidad operativa del sistema con la competencia del órgano ni con la responsabilidad de la autoridad o agente público involucrado. Esta distinción es más que terminológica: la identidad técnica resuelve un problema de trazabilidad interna del sistema, mientras que la imputación jurídica de la actuación sigue las reglas generales de imputación al órgano, y, a través de él, al Estado, y, eventualmente, de responsabilidad personal del agente público que autorizó, validó o ejecutó la acción asistida. Ningún registro de identidad técnica desplaza esas reglas ni crea, por sí mismo, un centro de imputación distinto.

La utilización de identidades diferenciadas, credenciales específicas y registros de actividad puede permitir identificar qué acciones fueron realizadas automáticamente, cuáles fueron propuestas por el sistema y ejecutadas por una persona y cuáles requirieron una autorización humana previa. Esta diferenciación resulta indispensable para la trazabilidad y para evitar que la automatización vuelva opaca la cadena de actuación administrativa. Principalmente en la coordinación multiagente donde intervienen distintos sistemas correspondientes a distintos funcionarios.

10 Registro, observabilidad y auditoría

Finalmente, las distintas capas de control requieren mecanismos que permitan verificar su funcionamiento efectivo⁷⁰.

Debe ser posible evaluar, dentro de los límites jurídicos aplicables a la conservación de información, cómo funcionó realmente.

Ello puede exigir registrar las versiones relevantes del sistema, las instrucciones aplicables, las herramientas utilizadas, las fuentes consultadas, las acciones intentadas y ejecutadas, los bloqueos producidos, las intervenciones humanas, los escalamientos y las modificaciones posteriores.

La observabilidad cumple así una función diferente de la documentación inicial: mientras esta permite conocer cómo fue diseñado el sistema, aquella permite reconstruir su comportamiento durante la operación. En esto la exigencia no es ajena a nuestro sistema: es, en el fondo, la misma lógica que sostiene al expediente administrativo como registro fehaciente de lo actuado, aplicada ahora a la actuación del agente dentro de ese expediente. Un registro de este tipo es, además, la condición de posibilidad de cualquier control judicial o administrativo posterior sobre una actuación en la que intervino un sistema de estas características: sin observabilidad no hay forma de reconstruir, ex post, si el agente actuó dentro de sus permisos.

⁷⁰ Ver más sobre este tema en Julie Banfield, Creación de agentes de IA fiables para el cumplimiento normativo: El reto de la auditabilidad y la explicabilidad, IBM, disponible en: <https://www.ibm.com/think/insights/building-trustworthy-ai-agents-compliance-auditability-explainability>

Ejemplo. Ante la impugnación de un acto en cuya preparación intervino un agente, el registro debería permitir reconstruir qué versión del sistema operó, qué fuentes consultó, si excedió o no sus permisos en algún punto y qué validación humana recayó sobre su producto, es decir, exactamente la misma información que hoy se reconstruye, para un acto tradicional, a partir de las piezas del expediente.

11 Defensa en profundidad y organización administrativa en espejo

Tal como hemos visto, la arquitectura funcional del sistema debería reproducir, mediante mecanismos técnicamente adecuados, las habilitaciones, prohibiciones, condiciones, controles y relaciones de competencia que estructuran jurídicamente la actuación administrativa.

El espejo no se agota en decirle al agente qué puede hacer. Debe alcanzar, cuando resulte necesario, aquello que técnicamente puede conocer, recordar, consultar, decidir, proponer, ejecutar y comunicar.

Conclusión

La hipótesis planteada en la introducción de este libro sostiene que la inteligencia artificial agéntica no desplaza las categorías clásicas del Derecho Administrativo ni habilita un régimen jurídico paralelo, sino que exige reinterpretarlas y proyectarlas frente a un nuevo contexto tecnológico. El recorrido efectuado a lo largo de la obra permite confirmar esa hipótesis: tanto en la organización administrativa como en el acto y en el procedimiento administrativo, los agentes de inteligencia artificial encuentran su límite y su legitimidad en las mismas categorías que durante décadas han ordenado y limitado la actuación estatal. La novedad no reside, por lo tanto, en la creación de un nuevo derecho para la inteligencia artificial, sino en la necesidad de traducir las exigencias del Derecho Administrativo a una nueva infraestructura tecnológica capaz de intervenir, con distintos grados de autonomía funcional, en el desarrollo de la actividad administrativa.

El eje que atraviesa este análisis es la propuesta de una organización administrativa en espejo. Frente al riesgo de que la capacidad técnica de un agente se disocie de la competencia jurídica del órgano al que asiste, sostuvimos que el diseño, la implementación y el uso de los sistemas agénticos deben reproducir funcionalmente la distribución de competencias, la jerarquía, la especialidad técnica y las relaciones de responsabilidad de la organización administrativa en la que se insertan. Un agente técnicamente sofisticado, pero jurídicamente mal situado, no resuelve el desafío que plantea esta tecnología: lo agrava.

Esta exigencia adquiere todavía mayor relevancia frente a sistemas multiagente. La coordinación interagéntica, ya sea dentro de un mismo órgano, entre distintos órganos de una misma persona jurídica o entre administraciones diferentes, no puede construirse únicamente a partir de criterios de eficiencia computacional. Cada interacción debe respetar los límites que el ordenamiento impone a las relaciones entre los órganos involucrados. Los agentes no sustituyen la organización administrativa ni pueden alterar por vía tecnológica su distribución de competencias: proyectan esa organización sobre una nueva capa funcional.

La organización en espejo, sin embargo, no se alcanza mediante una mera declaración de principios. Exige un diseño funcional concreto capaz de traducir las exigencias jurídicas en decisiones técnicas verificables. Pueden identificarse al menos cuatro dimensiones estrechamente vinculadas que, tal como vimos en el punto anterior, se concretan mediante distintas capas y mecanismos de diseño: la habilitación institucional para utilizar el sistema, la delimitación funcional de aquello que puede realizar, la determinación del contexto informacional sobre el cual puede operar y el desarrollo de las capacidades institucionales y humanas necesarias para su utilización, supervisión y control.

En primer lugar, la incorporación de un agente a la actividad administrativa debe contar con un fundamento institucional identificable y trazable. Su utilización no puede derivar exclusivamente de la iniciativa espontánea de los agentes públicos ni del acceso informal a herramientas tecnológicas disponibles, sino de una decisión de incorporación o autorización adoptada conforme al marco jurídico aplicable, cualquiera sea el mecanismo mediante el cual la Administración haya desarrollado, adquirido, contratado o habilitado la tecnología. Esta exigencia permite vincular el sistema con la organización administrativa en la que opera, identificar las condiciones bajo las cuales fue autorizado y establecer una primera barrera frente al fenómeno del *shadow AI*.

En segundo lugar, las instrucciones que configuran al agente, los prompts de sistema, las reglas de negocio, las herramientas que puede utilizar y sus límites operativos deben traducir al plano funcional las normas de competencia aplicables al órgano al que asiste. No atribuyen competencia ni pueden ampliar la que deriva del ordenamiento jurídico; deben reflejarla. Esto supone precisar qué tareas puede realizar el sistema, cuáles le están vedadas, bajo qué condiciones puede utilizar determinadas herramientas o interactuar con otros agentes y ante qué supuestos debe detener su actuación o escalar la cuestión a la autoridad competente. La obligación positiva y la prohibición negativa que caracterizan al principio de competencia deben encontrar, de este modo, una correspondencia concreta en la arquitectura funcional del sistema.

En tercer lugar, la ingeniería de contexto constituye una dimensión técnico-jurídica de la gobernanza agéntica. La selección, curación, jerarquización y actualización de las fuentes normativas, jurisprudenciales, administrativas y documentales a las que accede un agente determinan el universo informacional sobre el cual puede construir sus resultados. Por ello, aun cuando su implementación requiera decisiones técnicas, no puede ser considerada una cuestión exclusivamente tecnológica: condiciona la calidad, actualidad, pertinencia y juridicidad de la actuación asistida por el sistema. Determinar qué fuentes puede consultar un agente, cuáles prevalecen frente a otras, cómo se actualizan y qué información debe excluirse forma parte también del diseño jurídico de su actuación.

En cuarto lugar, la incorporación de sistemas agénticos exige desarrollar las capacidades institucionales y humanas necesarias para su utilización, supervisión y control. La gobernanza de estos sistemas no puede descansar solo en su configuración técnica o en reglas formales. Quienes los diseñan, implementan o utilizan deben comprender sus posibilidades, límites y riesgos, así como sus implicaciones jurídicas.

Esto implica superar una visión meramente instrumental de la formación. Las capacidades requeridas deben adecuarse a los distintos roles involucrados: la utilización de un agente, la definición de su comportamiento, su supervisión y la autorización de su uso comprometen conocimientos y responsabilidades diferentes.

En particular, debe permitir identificar qué tareas pueden encomendarse al sistema, bajo qué nivel de supervisión, cuáles requieren intervención de la autoridad competente, cuándo corresponde verificar sus resultados y ante qué supuestos debe escalarse la actuación. La supervisión solo constituye una garantía efectiva cuando quienes la ejercen cuentan con conocimientos suficientes sobre las capacidades, limitaciones y condiciones de funcionamiento del sistema para ejercer un control significativo sobre su actuación.

Además, estas capacidades deben actualizarse de forma continua, dado el carácter evolutivo de los sistemas. La gobernanza depende no solo del diseño de los agentes, sino también de la capacidad de la organización para utilizarlos críticamente, supervisarlos y mantener el control efectivo sobre su actuación.

La gobernanza de estas dimensiones exige, además, mecanismos adecuados de documentación y trazabilidad. En particular, la autorización institucional, las instrucciones, las reglas de negocio, las fuentes disponibles, las herramientas habilitadas y las sucesivas modificaciones de la configuración

deben poder reconstruirse con posterioridad. Del mismo modo, deben documentarse los criterios de formación, supervisión y asignación de responsabilidades aplicables a quienes intervienen en el diseño, utilización y control de los sistemas. El diseño funcional se convierte así en el espacio concreto en el que la organización administrativa en espejo deja de ser una propuesta conceptual para transformarse en una arquitectura jurídicamente gobernable y auditable.

Estas dimensiones permiten delinear un esquema básico de gobernanza de la actuación agéntica estatal: ningún sistema debería intervenir en la actividad administrativa sin una habilitación institucional identificable, una delimitación funcional congruente con las competencias del órgano, un contexto informacional jurídicamente gobernado y capacidades humanas suficientes para su utilización y control.

El análisis del acto administrativo permitió observar otra consecuencia de esta transformación. La inteligencia artificial agéntica puede intervenir en prácticamente la totalidad del *iter* que precede a su emisión: puede asistir en la verificación de la competencia, la reconstrucción de los antecedentes que integran la causa, el análisis del objeto, la evaluación de la finalidad, la elaboración de la motivación, el cumplimiento del procedimiento y la preparación de las formas requeridas. Esa amplitud funcional no implica, sin embargo, que la capacidad tecnológica del sistema determine por sí misma la extensión jurídicamente admisible de su intervención.

El principal aporte de estos sistemas no consiste en reemplazar la deliberación administrativa, sino en permitir una distribución más racional del trabajo conforme a la estructura competencial existente y, al mismo tiempo, incrementar la capacidad de detectar, documentar y controlar errores a lo largo del proceso de formación de la voluntad administrativa. La misma lógica se proyecta sobre la nulidad y la revocación: la capacidad tecnológica para detectar anomalías, inconsistencias o posibles vicios no equivale, ni debe equivaler, a una potestad ilimitada para revisar, modificar o extinguir decisiones administrativas.

El procedimiento administrativo confirma esta continuidad entre innovación tecnológica y categorías jurídicas. Las garantías clásicas del debido proceso, la tutela administrativa efectiva, el derecho a ser oído, el derecho a ofrecer y producir prueba, el informalismo, la exigencia de una decisión fundada y el plazo razonable no se diluyen frente a la intervención de agentes de inteligencia artificial. Por el contrario, deben proyectarse sobre cada una de las instancias en las que estos sistemas participan y traducirse, cuando corresponda, en requisitos concretos de diseño.

Esto adquiere particular importancia cuando intervienen múltiples agentes en distintas etapas del procedimiento. La continuidad informacional entre el agente que clasifica una presentación, el que analiza antecedentes, el que propone una solución y aquel que posteriormente interviene en la revisión de la decisión puede incrementar sustancialmente la eficiencia administrativa, pero también generar nuevas formas de propagación del error. Una clasificación incorrecta, una fuente desactualizada, un sesgo introducido en una instancia temprana o una inferencia defectuosa pueden trasladarse de un agente a otro y adquirir, precisamente por su reiteración, una apariencia indebida de consistencia.

Por ello, las garantías procedimentales deben preservarse a lo largo de toda la cadena agéntica y no únicamente respecto del resultado final. La revisión administrativa, en particular, no puede transformarse en la reproducción automatizada del razonamiento que condujo a la decisión impugnada. La arquitectura tecnológica debe preservar las condiciones necesarias para que revisar signifique efectivamente volver a examinar, y no simplemente volver a ejecutar.

La trazabilidad adquiere, en este contexto, una doble dimensión. Es contemporánea a la actuación administrativa, porque permite conocer y controlar cómo intervienen los sistemas durante el procedimiento; pero es también retrospectiva, porque debe permitir reconstruir esa intervención una vez concluido. Los registros de ejecución, las fuentes utilizadas, las configuraciones vigentes, las interacciones entre agentes y las intervenciones humanas relevantes pueden convertirse, posteriormente, en elementos indispensables para determinar cómo se formó una decisión y si la actuación administrativa respetó las exigencias del ordenamiento.

De los desarrollos efectuados a lo largo de esta obra surge así una conclusión más general: las categorías del Derecho Administrativo no desaparecen frente a la IA agéntica; se convierten también en requisitos de arquitectura. La competencia debe traducirse en límites funcionales; la jerarquía, en reglas de coordinación y escalamiento; la especialidad, en delimitaciones de conocimiento y funciones; el procedimiento, en secuencias de actuación; las garantías, en restricciones y controles; la motivación, en exigencias de fundamentación verificable; y la responsabilidad, en mecanismos de imputación y trazabilidad.

Esta traducción no supone reducir el Derecho a código ni convertir las normas jurídicas en simples especificaciones técnicas. Supone algo diferente: reconocer que, cuando una parte creciente de la actividad administrativa se encuentra mediada por sistemas capaces de planificar, utilizar herramientas, interactuar con otros sistemas y ejecutar secuencias complejas de tareas, la arquitectura tecnológica pasa a formar parte de las condiciones materiales bajo las cuales se realiza el Derecho Administrativo. Por ello, ciertas garantías jurídicas ya no pueden asegurarse exclusivamente mediante controles posteriores sobre el resultado; deben incorporarse también al diseño de los sistemas que participan en su producción.

La incorporación de agentes de inteligencia artificial en el Sector Público no constituye, en sí misma, ni una amenaza ni una promesa incondicional. Su impacto depende del diseño institucional, jurídico y tecnológico que acompañe su implementación. Cuando ese diseño respeta la competencia, la jerarquía, la legalidad, las garantías procedimentales y las reglas de responsabilidad, la IA agéntica puede ampliar significativamente la capacidad técnica, la eficiencia, la consistencia y el autocontrol de la Administración. Cuando esos límites se desconocen, por un diseño defectuoso, por una gobernanza insuficiente, por una delegación tecnológica incompatible con el ordenamiento o por el fenómeno del *shadow AI*, la misma tecnología que promete optimizar la función administrativa puede desorganizarla, opacar la imputación de las decisiones y comprometer los derechos de los administrados.

El desafío que plantea la IA agéntica es, por ello, menos el de construir un nuevo Derecho Administrativo que el de asegurar la eficacia de sus categorías frente a una transformación profunda de la infraestructura mediante la cual actúa el Estado. La tecnología modifica las capacidades disponibles, redistribuye tareas, acelera procesos y permite formas de coordinación que hasta hace poco resultaban impracticables. Pero ninguna de esas transformaciones altera una premisa elemental: la capacidad técnica de hacer algo no constituye, para la Administración, una habilitación jurídica para hacerlo.

IDEA CLAVE

En definitiva, la IA agéntica invita al Derecho Administrativo no a resistir la innovación ni a capitular ante ella, sino a proyectar sobre esta nueva infraestructura tecnológica aquello que históricamente ha constituido su función esencial: organizar, habilitar y, al mismo tiempo, limitar el ejercicio del poder público. Porque, cualquiera sea la tecnología mediante la cual se instrumente la actuación estatal, ese poder debe continuar siendo jurídicamente limitado, institucionalmente imputable y efectivamente controlable.



IALAB