
El acto administrativo algorítmico ante la LNPA reformada por la Ley 27742

The Algorithmic Administrative Act under the LNPA as Amended by Law No. 27,742

Juan José Esper Zamar¹

Diputado de la Provincia de Buenos Aires

Sumario

1. Introducción: la administración algorítmica y la pregunta por la validez
2. Algoritmo determinístico y algoritmo inteligente: una distinción con consecuencias jurídicas diversas
3. La voluntad como presupuesto de los requisitos esenciales
4. El vicio en la motivación y su encuadre
5. Conclusión

<https://doi.org/10.26422/daec.2026.0200.esp>

1. Introducción: la administración algorítmica y la pregunta por la validez

La incorporación de sistemas automatizados y de inteligencia artificial al ejercicio de la función administrativa dejó de ser una hipótesis prospectiva. El artículo 8 de la Ley 19549 (en adelante, LNPA), en su redacción según la Ley 27742, admite que el acto administrativo se manifieste “en forma gráfica, electrónica o digital”² y delega en la reglamentación “las distintas modalidades y condiciones a las que se sujetará la utilización de medios electrónicos o digitales para la emisión de actos administrativos”. El artículo 1° bis, incorporado por la misma reforma, consagra entre los

1 Abogado (Universidad Católica Argentina). Cursó la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Austral (tesis en elaboración). Se desempeñó en diversas áreas de gestión en el sector público, tanto en el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires como en el Municipio de San Miguel, donde fue Secretario de Seguridad (2018-2021). Actualmente es Diputado de la Provincia de Buenos Aires por la Primera Sección Electoral.
jjesperzamar@mail.austral.edu.ar

2 Art. 8°, Ley 19549, texto según Ley 27742 (BO 08/07/2024).

principios del procedimiento la eficiencia burocrática y habilita a la Administración a recabar documentación por medios electrónicos.³ El interrogante de este trabajo no es tecnológico ni regulatorio, sino estrictamente dogmático: cuando la decisión administrativa se apoya en un algoritmo, ¿el acto resultante satisface los requisitos esenciales del artículo 7° de la LNPA, o nace afectado por un vicio que compromete su validez? No se discutirá aquí si conviene o no regular la inteligencia artificial, cuestión de política legislativa ajena al objeto de este análisis, sino cómo responde el régimen vigente de vicios frente al estado actual de la IA.

La tesis que se sostendrá es doble y, según se verá, deliberadamente condicionada. *Primero*: es menester distinguir entre el algoritmo determinístico (expresión de actividad reglada que no plantea problema de validez) y el algoritmo inteligente o profundo,⁴ cuya opacidad, en el estado actual de la técnica, sí lo compromete. *Segundo*: el acto que hoy utilice un algoritmo inteligente opaco como fundamento decisorio exclusivo nace con un déficit estructural de motivación que socava el presupuesto sobre el que reposan los requisitos esenciales, y ese defecto es capturado íntegramente por el régimen de los artículos 7°, 14, 15 y 19 de la LNPA reformada. La conclusión, sin embargo, no es terminal: depende de un presupuesto técnico (la opacidad) que la propia evolución de la tecnología puede remover y de un marco normativo que la autoridad reglamentaria y el legislador pueden adaptar cuando lo estimen conveniente.

2. Algoritmo determinístico y algoritmo inteligente: una distinción con consecuencias jurídicas diversas

No todo acto automatizado supone inteligencia artificial. Es posible diferenciar dos categorías de consecuencias jurídicas netamente distintas.⁵ El *algoritmo simple o determinístico* ejecuta un código conforme a una estructura condicional: dado el antecedente, se sigue necesariamente el consecuente. Su resultado es cierto y previsible; las reglas y el contexto los suministra el programador. Se emplea en actividades seriadas (licitaciones, concursos, habilitaciones) y se asimila a la actividad reglada: la máquina no hace más que traducir a lenguaje matemático una norma jurídica preexistente, de modo que el silogismo normativo puede reconstruirse íntegro. En términos del artículo 7°, inciso c), el objeto se encuadra en el consecuente que la norma predeterminó.⁶ No hay aquí problema de voluntad ni de motivación.

3 Art. 1° bis, Ley 19549, texto según Ley 27742.

4 *Acto administrativo automático*, Federico José Lacava, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2022. En sentido análogo, con la distinción entre algoritmos no predictivos y predictivos, Huergo Lora, A. (2020). *La regulación de los algoritmos*. Thomson Reuters Aranzadi (cap. I).

5 Ver nota 3.

6 Art. 7°, inc. c), Ley 19549, texto según Ley 27742.

El *algoritmo profundo o inteligente* (técnicamente, IA) responde a una lógica diversa: parte de una regla inicial, pero evoluciona generando reglas nuevas a partir de los datos que procesa; su resultado no es cierto, sino probabilístico (producto de inferencias), y el contexto no lo suministra el programador, sino que lo construye el propio sistema. De ello se sigue la característica jurídicamente decisiva: la *opacidad*. En el estado actual de la técnica, no resulta posible rastrear cómo el sistema llegó a la decisión, fenómeno descrito como “caja negra”,⁷ de modo que se produce una desconexión entre la voluntad y el acto, y la imputación de la decisión a la Administración solo puede sostenerse mediante una ficción. Lacava lo describe de la siguiente manera: las tecnologías ofrecen a la Administración máquinas “que se auto-programan [...] transitan recorridos inescrutables e imprevisibles, vuelven las decisiones opacas, invisibles, insensibles y, en gran medida, incontrolables” (Lacava, 2022, como se citó en Garda, 2025, p. 74, nota 82). Esto quiere decir: si no se sabe por qué la máquina decidió, aparece el vicio en la motivación.⁸ El fenómeno cuenta con un antecedente doctrinal temprano en los estudios de Masucci (1993) sobre el acto administrativo informático.

La inexplicabilidad del algoritmo profundo no es una limitación transitoria, sino una característica estructural del método: el sistema no aplica reglas preexistentes ni recorre inferencias simbólicas registrables, sino que produce su salida como resultado agregado del ajuste estadístico de millones de parámetros numéricos. No hay, en rigor, un razonamiento que exhibir. Y si se le exigiera al sistema producir una justificación, esta se generaría por el mismo mecanismo probabilístico que cualquier otra de sus salidas: sería una narrativa plausible construida *a posteriori*, no la exteriorización del proceso que determinó la decisión.⁹

3. La voluntad como presupuesto de los requisitos esenciales

El encuadre del defecto exige precisar el lugar sistemático de la voluntad. Sammartino enseña que los requisitos esenciales de los artículos 7° y 8° “reposan sobre un presupuesto, la voluntad sin vicios del emisor del acto” (2014, p. 4),¹⁰ y que “la voluntad sin vicios del agente, vale recordar, es presupuesto de validez del acto mas no es un elemento” (2009, p. 64). La reforma de la Ley 27742 no altera esa arquitectura:

7 La expresión fue difundida por Pasquale (2015). Para la distinción entre la opacidad intencional, la técnica y la intrínseca al aprendizaje automático -solo esta última relevante aquí-, ver Burrell (2016).

8 Ver nota 3.

9 La literatura técnica documenta que las explicaciones y cadenas de razonamiento exhibidas por los modelos de lenguaje frecuentemente no son fieles a las causas reales de sus respuestas: Turpin (2023), Anthropic (2025b).

10 En nota, el autor aclara que ello se extrae del art. 14, inc. a), LNPA.

la voluntad aparece mencionada en el inciso a) del artículo 7°, atada a la competencia, pero no erigida en elemento autónomo; y el artículo 14, inciso a) fulmina con nulidad absoluta el acto cuando la voluntad de la Administración resulte “excluida” por error esencial, dolo, violencia física o moral, simulación absoluta o grave defecto en la formación de la voluntad de un órgano colegiado.¹¹ El sistema argentino de nulidades es, además, autónomo del civil desde *Los Lagos*: las categorías del derecho privado solo ingresan por analogía, “con las discriminaciones impuestas por la naturaleza propia de lo que constituye la substancia de esta última disciplina”.¹²

Sobre esa base, surge entonces la *teoría de la voluntad administrativa algorítmica*, la cual reconduce la voluntad al procedimiento: la voluntad administrativa es *endoprocedimental*, se forma en la serie de actos preparatorios que culmina en la decisión.¹³ En el algoritmo determinístico, esa reconducción es inocua: la voluntad coincide con la voluntad normativa, querida por anticipado por quien aprobó la regla y ordenó traducirla a código. En el algoritmo inteligente, en cambio, no existe un proceso volitivo humano que la teoría del órgano permita reconducir al ente estatal: nadie quiso el criterio que decidió el caso, porque ese criterio lo generó el propio sistema y permanece inaccesible. La imputación es, entonces, puramente ficcional, y en el estado actual de la técnica el presupuesto de los requisitos esenciales tiende a quedar excluido en los términos del artículo 14, inciso a).

4. El vicio en la motivación y su encuadre

El artículo 7°, inciso e) exige que el acto sea motivado, “expresándose en forma concreta las razones que inducen a emitir el acto, consignando, además, los recaudos indicados en el inciso b) del presente artículo”.¹⁴ La motivación es la exteriorización de la causa y de las razones; su estándar constitucional fue fijado por la Corte con especial rigor para el ejercicio de potestades discrecionales. En *Schnaiderman* sostuvo que el obrar discrecional “en manera alguna puede constituir un justificativo de su conducta arbitraria” y que la discrecionalidad “impone una observancia mayor de

11 Art. 14, inc. a), Ley 19549, texto según Ley 27742.

12 CSJN, *Los Lagos S.A. Ganadera c/ Gobierno Nacional*, Fallos: 190:142 (1941). La aplicación de las reglas civiles sobre nulidades al derecho administrativo no procede de manera directa ni subsidiaria, sino analógica.

13 La teoría se desarrolla en Lacava (2022), precedido por su estudio “Acto administrativo automático en el marco del Estado Constitucional de Derecho” (2019), y se inscribe en el marco conceptual del Estado constitucional de derecho elaborado por Sammartino (2009, 2014); su antecedente es la reconstrucción de Masucci (1993). La formulación que aquí se sigue corresponde a la exposición del propio autor en el Diplomado Post Magistral de Derecho Administrativo de la Universidad Austral (F. J. Lacava, 17 de junio de 2026).

14 Art. 7°, inc. e), Ley 19549, texto según Ley 27742.

la debida motivación”.¹⁵ En *Solá* encuadró el defecto como “vicio grave en la causa (arts. 7º, inc. b, y 14, inc. b, de la Ley 19549)”.¹⁶ La doctrina se mantiene tras la reforma: en *Reta*, la Corte exigió que el acto “debía contener la motivación exigida por las normas aplicables para ser considerado válido”.¹⁷

El acto fundado exclusivamente en un algoritmo inteligente no puede, por diseño, satisfacer ese estándar: no expresa “en forma concreta” razones que son irrastreables incluso para la propia Administración. No se trata de una motivación insuficiente y mejorable, sino de una imposibilidad estructural de motivar. La gradación del vicio bajo la LNPA reformada no es, con todo, pacífica: Sammartino (2025) advierte la perplejidad de que la ausencia de motivación suficiente haya quedado implícita en el artículo 14, inciso b), apartado iv —dentro de la genérica “grave violación del procedimiento aplicable”—, o bien remitida a un supuesto residual de nulidad relativa del artículo 15, lo que importaría ignorar la doctrina de *Schnaiderman*, *Scarpa* o *Reta*.

En el acto algorítmico opaco, el defecto *se manifiesta* como vicio en la motivación pero *se encuadra* como exclusión de la voluntad: la imposibilidad de motivar es el síntoma observable de que no existió proceso volitivo imputable al órgano. El encuadre en el artículo 14, inciso a) conduce a la nulidad absoluta e insanable.¹⁸ La diferencia tiene consecuencias concretas: si el vicio fuera solo de motivación, su gravedad quedaría atrapada en aquella discusión y el acto podría llegar a sanearse; encuadrado como exclusión de la voluntad, la nulidad es absoluta y no hay ratificación ni confirmación posible.

5. Conclusión

El derecho comparado confirma que el problema es conocido y que admite respuestas dogmáticas diversas: España define la actuación administrativa automatizada y exige un órgano responsable del sistema;¹⁹ Alemania solo admite el acto íntegramente automatizado cuando una norma lo autoriza y no media discrecionalidad;²⁰ el Consejo de Estado italiano condicionó la decisión algorítmica a la “conocibilidad”

15 CSJN, *Schnaiderman, Ernesto Horacio c/ Estado Nacional – Secretaría de Cultura y Comunicación de la Presidencia de la Nación*, Fallos: 331:735 (08/04/2008).

16 CSJN, *Solá, Roberto y otros c/ Estado Nacional – Poder Ejecutivo*, Fallos: 320:2509 (25/11/1997).

17 CSJN, *Reta, Miguel Ángel c/ Universidad Nacional de San Juan*, sentencia del 02/07/2024.

18 Art. 19, Ley 19549, texto según Ley 27742.

19 Art. 41.1, Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (España), BOE-A-2015-10566.

20 Art. 35a de la *Verwaltungsverfahrensgesetz* (VwVfG, Ley de Procedimiento Administrativo de Alemania), incorporado por ley del 18 de julio de 2016: un acto administrativo puede dictarse íntegramente por medios automáticos siempre que una norma lo autorice y no exista discrecionalidad ni margen de apreciación. Texto oficial en https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/_35a.html

del algoritmo, la no exclusividad y la imputabilidad al órgano;²¹ y el derecho de la Unión Europea impone transparencia e interpretabilidad de los sistemas y reconoce el derecho a no ser sometido a decisiones íntegramente automatizadas.²²

Ahora bien, la conclusión que sigue vale mientras se mantengan dos supuestos que pueden cambiar y es preciso aclararlo. El primero es técnico. La opacidad de los modelos de aprendizaje profundo es un estado de transición, no una ley natural: la investigación en interpretabilidad ha comenzado a mapear las representaciones y circuitos internos de los modelos de lenguaje, y los modelos de razonamiento exteriorizan cadenas de inferencia paso a paso.²³ Si cede la opacidad, cede con ella el fundamento fáctico del vicio. El requisito es doble: no basta una explicación generada *a posteriori*, porque que sería, otra vez, motivación aparente, sino que se requiere la exteriorización fiel y controlable del proceso que efectivamente determinó la decisión.²⁴ Un sistema cuya cadena decisoria fuera trazable y auditable en esos términos podría, en principio, satisfacer el estándar de motivación concreta y reconectar voluntad y acto. Asumir la opacidad como definitiva sería pensar que la gran revolución tecnológica se encuentra en su pico y no en su inicio, como toda la comunidad científica internacional coincide sin distinción.

La segunda apertura es normativa. El propio artículo 8 delega en la reglamentación las modalidades de emisión por medios electrónicos o digitales y nada impide que una ley formal recepcione estas tecnologías con los recaudos que estime pertinentes. La señal legislativa ya existe: el proyecto de nueva Ley General de Sociedades en tratamiento en el Senado incorpora la “sociedad automatizada”, que desarrolla su objeto mediante sistemas algorítmicos autónomos o agentes de inteligencia artificial, sin recursos humanos para su operación ordinaria, y responde con su patrimonio por los daños que aquellos causen.²⁵ Si el legislador argentino debate personificaciones operadas por agentes de inteligencia artificial en el derecho privado, es esperable, y por ende viable, la recepción del acto administrativo algorítmico.

En síntesis, y como conclusión: (i) el acto fundado en algoritmo determinístico es

21 Consiglio di Stato, Sez. VI, sentencia n° 2270 del 8 de abril de 2019, y sentencia n° 8472 del 13 de diciembre de 2019 (Italia). La primera exige la “conocibilidad” del algoritmo y su sujeción a los principios de la acción administrativa; la segunda fija los tres requisitos de conocibilidad, no exclusividad de la decisión algorítmica e imputabilidad al órgano. Textos disponibles en <https://lix.li/AFVSSP> y <https://www.eius.it/giurisprudenza/2019/760>

22 Art. 13, Reglamento (UE) 2024/1689 (Reglamento de Inteligencia Artificial); art. 22, Reglamento (UE) 2016/679 (RGPD).

23 V. gr., Anthropic (2024), 2025*). Sobre los límites de fidelidad de las cadenas de razonamiento exhibidas, ver, *supra*, nota 9.

24 Podría objetarse que la decisión del funcionario humano tampoco es transparente en su proceso mental y que, sin embargo, su motivación se acepta.

25 Proyecto de nueva Ley General de Sociedades remitido por el Poder Ejecutivo Nacional al Senado y en tratamiento (2026).

expresión de actividad reglada y no plantea problema de validez; (ii) en el estado actual de la técnica, el acto fundado exclusivamente en un algoritmo inteligente opaco nace con un defecto que se manifiesta como vicio en la motivación y se encuadra como exclusión de la voluntad (art. 14, inc. a), con nulidad absoluta e insanable; (iii) esa incompatibilidad no es ontológica, sino contingente: depende de un presupuesto técnico que la evolución de la inteligencia artificial puede remover y de un marco normativo adaptable por vía reglamentaria o legal.

Bibliografía

- Anthropic. (21 de mayo de 2024). *Mapping the Mind of a Large Language Model*. <https://www.anthropic.com/research/mapping-mind-language-model>
- Anthropic. (2025a). *On the Biology of a Large Language Model*. Transformer Circuits Thread. <https://transformer-circuits.pub/2025/attribution-graphs/biology.html>
- Anthropic. (2025b). *Reasoning Models Don't Always Say What They Think*. <https://www.anthropic.com/research/reasoning-models-dont-say-think>
- Burrell, J. (2016). How the machine “thinks”: Understanding opacity in machine learning algorithms. *Big Data & Society*, 3(1), 1-12. <https://doi.org/10.1177/2053951715622512>
- Garda, J. B. (2025). La juridicidad como principio fundamental y la nueva configuración de las vías de hecho administrativas en la Ley de Bases. *Revista Derecho Administrativo (RDA)*, (158), 58-79.
- Huergo Lora, A. (Dir.) (2020). *La regulación de los algoritmos*. Thomson Reuters/Aranzadi/Cizur Menor.
- Lacava, F. J. (2019). Acto administrativo automático en el marco del Estado Constitucional de Derecho. *Revista Argentina de Derecho Administrativo*, (2). IJ-DCCXLVII-919.
- Lacava, F. J. (2022). *Acto administrativo automático*. Astrea.
- Masucci, A. (1993). *L'atto amministrativo informatico. Primi lineamenti di una ricostruzione*. Jovene.
- Pasquale, F. (2015). *The Black Box Society. The Secret Algorithms That Control Money and Information*. Harvard University Press.
- Sammartino, P. M. E. (2009). Causa y objeto del acto administrativo en el estado de derecho constitucional (material de cátedra del Diplomado, glosa del dolo como vicio de la voluntad).
- Sammartino, P. M. E. (2014). Precisiones sobre la invalidez del acto administrativo en el Estado constitucional de derecho. *El Derecho Administrativo (EDA)*, 2014, N°13,487, 1-13.
- Sammartino, P. M. E. (2025). El requisito esencial “procedimiento” en la LNPA reformada (material de cátedra del Diplomado, apartado sobre el art. 14, inc. b, ap. IV).
- Turpin, M., Michael, J., Perez, E. y Bowman, S. R. (2023). Language Models Don't Always Say What They Think: Unfaithful Explanations in Chain-of-Thought Prompting. *NeurIPS*.

Transparencia en el uso de inteligencia artificial

El autor declara que utilizó Claude (Anthropic) como herramienta de apoyo en la investigación y la corrección de estilo.

Roles de autoría y conflicto de intereses

El autor manifiesta que cumplió los siguientes roles de autoría: conceptualización, investigación, metodología y redacción. Asimismo, declara no poseer conflicto de interés alguno.