

PROYECTO DE DECLARACIÓN

La Honorable Cámara de Diputados de la Nación

DECLARA

Su profunda preocupación ante los anuncios públicos realizados por el Poder Ejecutivo Nacional respecto de la implementación de sistemas de inteligencia artificial, modelización predictiva y construcción de denominados "gemelos digitales" aplicados al diseño, simulación y evaluación de políticas públicas, sin que hasta el momento se hayan dado a conocer de manera suficiente los mecanismos institucionales de control, auditoría, transparencia algorítmica, protección de datos personales y resguardo efectivo de los derechos y garantías fundamentales involucrados.

Asimismo, expresa que cualquier sistema estatal basado en inteligencia artificial, interoperabilidad de bases de datos, análisis predictivo o procesamiento masivo de información social debe ajustarse estrictamente a los principios constitucionales de legalidad, razonabilidad, proporcionalidad, finalidad específica, privacidad, transparencia, no discriminación y control democrático, conforme lo establecido por la Constitución Nacional, la Ley 25.326 de Protección de Datos Personales y los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional.

Finalmente, esta Honorable Cámara considera indispensable que toda iniciativa estatal vinculada al uso de inteligencia artificial y tecnologías de análisis social sea sometida a mecanismos efectivos de supervisión institucional, auditoría independiente y control parlamentario, a fin de evitar posibles prácticas de vigilancia algorítmica, perfilamiento social o toma de decisiones automatizadas incompatibles con el Estado de Derecho y las libertades fundamentales reconocidas por nuestro ordenamiento jurídico.

Pablo JULIANO
Gisella SCAGLIA
Esteban PAULÓN
Alejandra TORRES
Carolina BASUALDO

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

En los últimos días han tomado estado público distintos anuncios vinculados a la posible implementación por parte del Poder Ejecutivo Nacional de sistemas de inteligencia artificial, modelización predictiva y construcción de denominados “gemelos digitales” destinados al diseño, simulación y evaluación de políticas públicas mediante el procesamiento masivo de datos provenientes de distintas fuentes estatales y eventualmente privadas.

La magnitud institucional, tecnológica y constitucional del tema exige una reflexión profunda y urgente por parte del Congreso de la Nación. No se trata de una posición contraria al desarrollo científico ni de una mirada refractaria a la incorporación de nuevas herramientas tecnológicas en la administración pública. Por el contrario, el debate gira en torno a una exigencia democrática elemental: toda tecnología utilizada por el Estado para intervenir en la vida social, orientar decisiones públicas o procesar información de la ciudadanía debe encontrarse sometida a límites constitucionales claros, mecanismos efectivos de control democrático y garantías suficientes de protección de los derechos fundamentales.

La incorporación de sistemas de inteligencia artificial, modelización predictiva y “gemelos digitales” al diseño de políticas públicas constituye uno de los fenómenos más significativos y desafiantes que enfrentan actualmente las democracias constitucionales contemporáneas. Estas tecnologías poseen capacidades de análisis, simulación y predicción de enorme potencial institucional. Sin embargo, su implementación sin marcos normativos adecuados, sin mecanismos robustos de transparencia algorítmica y sin instancias efectivas de supervisión democrática puede derivar en consecuencias gravísimas para la privacidad, la libertad individual, la igualdad ante la ley y la legitimidad misma del proceso decisorio estatal.

La discusión contemporánea sobre inteligencia artificial ya no se encuentra limitada a cuestiones de innovación o eficiencia administrativa. En todo el mundo, organismos internacionales, universidades, tribunales y especialistas en derechos humanos vienen advirtiendo sobre los riesgos asociados a los sistemas de vigilancia algorítmica, perfilamiento automatizado, interoperabilidad masiva de bases de datos y utilización de modelos predictivos aplicados a conductas humanas y dinámicas sociales.

En ese contexto, el concepto mismo de “gemelo digital” aplicado a personas, grupos o comunidades plantea desafíos institucionales, jurídicos y éticos de enorme magnitud. La idea de construir representaciones virtuales capaces de simular comportamientos colectivos, proyectar escenarios futuros y anticipar respuestas sociales mediante inteligencia artificial y procesamiento masivo de información excede ampliamente la noción de una simple herramienta técnica o administrativa. Se trata de sistemas con capacidad potencial de clasificación, segmentación, inferencia y predicción social cuya utilización por parte del Estado exige estándares reforzados de legalidad, transparencia y control republicano.

La preocupación institucional se profundiza frente a la ausencia de información pública suficiente respecto de aspectos centrales del sistema anunciado. Hasta el momento no se conocen con claridad los alcances concretos del proyecto, las bases de datos involucradas, los organismos intervinientes, los mecanismos de interoperabilidad previstos, las empresas eventualmente contratadas, los criterios de anonimización de la información, los protocolos de auditoría, las evaluaciones de impacto realizadas ni las garantías efectivas destinadas a impedir posibles usos incompatibles con la privacidad y las libertades fundamentales.

Tampoco se ha informado adecuadamente si el sistema podría involucrar mecanismos de perfilamiento automatizado, segmentación poblacional, análisis conductual o generación de inferencias sobre personas y grupos sociales, cuestiones particularmente sensibles desde la perspectiva constitucional y convencional de protección de derechos humanos.

La posibilidad de que el Estado construya modelos predictivos sobre comportamientos sociales mediante inteligencia artificial constituye uno de los mayores desafíos contemporáneos para las democracias constitucionales. La historia demuestra que toda expansión tecnológica del poder estatal sin controles suficientes termina erosionando libertades individuales y debilitando progresivamente las garantías destinadas a limitar el ejercicio arbitrario del poder.

El problema no radica únicamente en el uso de datos personales en sí mismo, sino también en la opacidad de los algoritmos utilizados, en la ausencia de mecanismos claros de auditoría y en la posibilidad de que sistemas automatizados produzcan perfiles, clasificaciones o inferencias sobre personas y grupos sociales sin conocimiento ni control ciudadano. La experiencia internacional demuestra que los sistemas algorítmicos pueden reproducir, consolidar e incluso amplificar desigualdades estructurales preexistentes cuando funcionan bajo esquemas opacos o carentes de supervisión institucional suficiente.

La Constitución Nacional reconoce un sólido núcleo de protección frente a posibles injerencias arbitrarias sobre la vida privada y la autodeterminación informativa de las personas. El artículo 19 resguarda las acciones privadas de los individuos; el artículo 43 incorpora expresamente la garantía del hábeas data; y el artículo 75 inciso 22 otorga jerarquía constitucional a instrumentos internacionales que protegen la intimidad, la dignidad humana y la libertad individual frente a prácticas abusivas de vigilancia o tratamiento indebido de información personal.

La reforma constitucional de 1994 incorporó expresamente el hábeas data como garantía específica destinada a proteger los datos personales de los ciudadanos frente a usos indebidos por parte de registros o bancos de datos públicos o privados. Ello evidencia la voluntad del constituyente de reconocer la protección de datos personales como una dimensión específica del derecho a la privacidad y a la autodeterminación informativa en el marco de las sociedades contemporáneas.

En el precedente "Urteaga c/ Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas", la Corte Suprema de Justicia de la Nación reconoció que la garantía del hábeas data protege no

solamente la exactitud de los datos personales, sino también la finalidad de su utilización, la proporcionalidad de su tratamiento y la legitimidad de su almacenamiento por parte del Estado. Tales principios adquieren una relevancia aún mayor frente al avance de tecnologías capaces de procesar volúmenes masivos de información y producir inferencias automatizadas sobre conductas individuales y sociales.

Del mismo modo, la Corte Suprema sostuvo reiteradamente que la publicidad de los actos de gobierno constituye uno de los pilares esenciales del sistema republicano. En precedentes como "Asociación por los Derechos Civiles c/ PAMI" y "CIPPEC c/ Estado Nacional", el Máximo Tribunal reconoció que el principio republicano genera obligaciones positivas de transparencia institucional por parte del Estado.

Precisamente por ello, la implementación de sistemas de inteligencia artificial en el diseño de políticas públicas no puede quedar por fuera de los estándares de publicidad, trazabilidad y control democrático exigidos para cualquier otra forma de ejercicio del poder estatal. Un Estado que adopta decisiones públicas mediante algoritmos opacos, sistemas no auditables y procesos automatizados carentes de supervisión efectiva vulnera el principio republicano en uno de sus núcleos más esenciales: la posibilidad ciudadana de conocer y controlar cómo se ejerce el poder.

La transparencia algorítmica constituye hoy una dimensión específica e ineludible del derecho de acceso a la información pública. Los ciudadanos tienen derecho a conocer qué sistemas tecnológicos intervienen en la construcción de decisiones que afectan sus derechos, bajo qué lógica operan esos sistemas, qué datos procesan, qué sesgos pueden contener y qué mecanismos de revisión y control existen frente a sus resultados. La opacidad algorítmica es incompatible con el principio de máxima divulgación que rige el acceso a la información pública en el sistema constitucional argentino.

El artículo 19 in fine de la Constitución Nacional establece el principio de legalidad: ningún habitante puede ser obligado a hacer lo que la ley no manda ni privado de lo que ella no prohíbe. Complementariamente, el artículo 14 garantiza los derechos de los ciudadanos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio, y el artículo 28 impone que dichas reglamentaciones no pueden alterar los derechos en su esencia.

El procesamiento masivo de datos personales y sociales por parte del Estado, especialmente cuando ese procesamiento interviene en decisiones de política pública con impacto directo sobre los ciudadanos, constituye una restricción de derechos fundamentales que exige necesariamente habilitación legislativa expresa, específica y suficiente. No puede quedar librada a la sola voluntad del Poder Ejecutivo mediante disposiciones reglamentarias o actos administrativos. La reserva de ley en materia de derechos fundamentales impide que el Ejecutivo implemente sistemas de tratamiento masivo de datos sin autorización legislativa previa.

Los artículos 16 y 75 inciso 23 de la Constitución Nacional consagran el principio de igualdad y no discriminación. Los sistemas de inteligencia artificial entrenados con datos históricos pueden reproducir, amplificar e incluso institucionalizar sesgos discriminatorios preexistentes. Cuando dichos sistemas intervienen en el diseño de políticas públicas, los sesgos algorítmicos pueden derivar en discriminación sistemática hacia grupos vulnerables, comunidades históricamente marginadas, personas en situación de pobreza o minorías de cualquier tipo.

La Corte Suprema reconoció en el precedente "Partido Nuevo Triunfo" (2009) que el principio de igualdad impone obligaciones positivas al Estado de remover obstáculos estructurales que impidan el ejercicio igualitario de derechos. La implementación de sistemas de inteligencia artificial sin evaluación de impacto discriminatorio y sin mecanismos de corrección de sesgos puede derivar en violaciones del principio constitucional de igualdad de carácter sistémico y de muy difícil reparación posterior.

La Ley N° 25.326 constituye el marco normativo específico en materia de protección de datos personales en la República Argentina. Sus disposiciones resultan plenamente aplicables a los sistemas de inteligencia artificial que procesan datos personales y sociales en el diseño de políticas públicas, y establecen obligaciones concretas que el Estado debe respetar. Los datos deben ser recolectados con finalidad determinada, explícita y legítima; el tratamiento de datos personales requiere consentimiento libre, expreso e informado, salvo excepciones taxativas; la información debe ser adecuada, pertinente y no excesiva en relación con la finalidad perseguida; y los ciudadanos conservan el derecho de acceso, rectificación, actualización y supresión de sus datos personales.

La interoperabilidad masiva de bases de datos del Estado Nacional para alimentar sistemas de inteligencia artificial sin mecanismos adecuados de consentimiento, finalidad específica y control suficientes puede constituir una violación directa de múltiples disposiciones de la Ley N° 25.326. La protección de datos personales no constituye un obstáculo a la innovación tecnológica. Constituye, por el contrario, una condición esencial de legitimidad democrática en sociedades crecientemente digitalizadas.

Asimismo, la Ley N° 27.275 consagra el principio de máxima divulgación como rector en materia de acceso a la información pública, estableciendo que toda restricción debe ser excepcional, interpretarse de manera restrictiva y encontrarse debidamente fundada. Este principio impone al Estado la obligación de garantizar transparencia respecto de los sistemas tecnológicos utilizados en la construcción de políticas públicas, incluyendo modelos algorítmicos, metodologías de evaluación de impacto y mecanismos de auditoría implementados.

Las normas de modernización del Estado y gobierno digital no pueden ser interpretadas como habilitación genérica para implementar sistemas de inteligencia artificial sin control democrático. Ninguna política de digitalización estatal otorga facultades ilimitadas para procesar masivamente datos personales de la ciudadanía mediante sistemas algorítmicos opacos y

sin supervisión parlamentaria adecuada. Del mismo modo, la implementación de sistemas de inteligencia artificial aplicados al diseño de políticas públicas constituye, por su magnitud e impacto institucional, una decisión que debería encontrarse sometida a instancias efectivas de participación y consulta ciudadana previas.

El artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada. El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en su Observación General N° 16, señaló que la recopilación y almacenamiento de información personal en registros y computadoras por parte del Estado debe encontrarse regulada por ley, responder a fines legítimos y proporcionales y contar con garantías adecuadas de control y corrección. La relevancia contemporánea de dicha observación resulta evidente: décadas antes de la expansión de la inteligencia artificial, el sistema internacional de derechos humanos ya advertía sobre los riesgos derivados del procesamiento automatizado de información personal por parte de estructuras estatales.

El artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos protege la vida privada y familiar frente a injerencias arbitrarias o abusivas. La Corte Interamericana de Derechos Humanos desarrolló una doctrina consistente sobre el contenido y alcance de esta protección, reconociendo que incluye el derecho a la autodeterminación informativa y a la protección de datos personales frente a usos indebidos por parte del Estado. En el caso "Tristán Donoso vs. Panamá" (2009), la Corte IDH sostuvo que toda restricción sobre la privacidad debe encontrarse prevista en ley, obedecer a finalidades legítimas y resultar necesaria y proporcional en una sociedad democrática. La implementación de sistemas de inteligencia artificial que procesen datos personales masivamente sin habilitación legislativa suficiente, sin finalidades claramente determinadas y sin mecanismos adecuados de control resulta incompatible con dichas exigencias convencionales.

En 2024, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 78/265 sobre inteligencia artificial segura, protegida y confiable, reconociendo expresamente que los sistemas de inteligencia artificial deben ser desarrollados y utilizados de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos. La resolución establece que los Estados deben garantizar mecanismos efectivos de rendición de cuentas, transparencia y supervisión humana sobre los sistemas de inteligencia artificial, especialmente cuando intervienen en decisiones que afectan derechos fundamentales.

La Recomendación sobre la Ética de la Inteligencia Artificial aprobada por la UNESCO en 2021 —con voto favorable de la República Argentina— establece principios de supervisión humana, transparencia algorítmica, evaluación de impacto, no discriminación y responsabilidad institucional respecto de sistemas de inteligencia artificial aplicados al sector público. Asimismo, la República Argentina adhirió a los Principios del G20 sobre Inteligencia Artificial adoptados en Osaka en 2019, los cuales establecen que los sistemas utilizados por gobiernos deben ser explicables, auditables y sometidos a supervisión humana efectiva.

Particular relevancia adquiere el Reglamento (UE) 2024/1689, conocido como AI Act, considerado actualmente el marco regulatorio sobre inteligencia artificial más avanzado a nivel internacional. Dicho reglamento ubica dentro de la categoría de "alto riesgo" a los sistemas de inteligencia artificial utilizados por organismos públicos para evaluación social, asignación de prestaciones, análisis conductual o diseño de políticas públicas que puedan afectar derechos fundamentales. Para estos sistemas exige evaluación previa de conformidad, trazabilidad de decisiones, supervisión humana obligatoria, transparencia respecto de los ciudadanos afectados y mecanismos efectivos de recurso e impugnación.

El AI Act europeo incluso prohíbe expresamente determinados sistemas de puntuación social implementados por autoridades públicas basados en comportamientos o características personales de los ciudadanos, precisamente por su incompatibilidad con principios democráticos y derechos fundamentales. Ello demuestra que las principales democracias contemporáneas no discuten si corresponde o no regular estas tecnologías, sino bajo qué límites constitucionales y con qué mecanismos de control democrático deben funcionar.

La Carta de Derechos Digitales de España reconoce el derecho a la explicabilidad de decisiones automatizadas y el derecho a no ser objeto de decisiones basadas exclusivamente en tratamiento automatizado de datos cuando produzcan efectos jurídicos significativos. Canadá, por su parte, exige evaluaciones de impacto algorítmico antes de implementar sistemas de inteligencia artificial en el sector público. Brasil reconoce el derecho de los ciudadanos a solicitar revisión humana de decisiones automatizadas. Chile avanzó en políticas nacionales específicas orientadas a garantizar transparencia, supervisión humana y protección de datos frente al uso estatal de inteligencia artificial.

El término "gemelo digital" refiere a la construcción de modelos computacionales destinados a replicar digitalmente sistemas reales —en este caso, potencialmente la sociedad, la economía o el territorio argentino— con el objetivo de simular escenarios, predecir comportamientos y orientar decisiones públicas. La implementación de sistemas de estas características por parte del Estado Nacional plantea interrogantes jurídicos de enorme gravedad que no han recibido hasta el momento respuesta pública suficiente.

En primer lugar, un "gemelo digital" de la sociedad o la economía argentina requiere necesariamente el tratamiento masivo de datos personales y sociales de la ciudadanía. La escala del procesamiento, la naturaleza de la información involucrada y la finalidad de influir sobre decisiones de política pública convierten a este tipo de herramientas en uno de los casos más sensibles posibles desde la perspectiva de la protección de datos personales y los derechos fundamentales.

En segundo lugar, los "gemelos digitales" aplicados a políticas públicas plantean de manera particularmente aguda el problema de la opacidad algorítmica. Las simulaciones y predicciones producidas por estos sistemas son el resultado de modelos matemáticos de enorme

complejidad cuyo funcionamiento interno resulta difícilmente comprensible para ciudadanos, legisladores e incluso operadores judiciales. Si las decisiones de política pública son orientadas o determinadas por estos sistemas sin mecanismos adecuados de explicabilidad y auditoría, se produce una delegación de facto de la función decisoria estatal en sistemas tecnológicos privados de control democrático.

En tercer lugar, estos sistemas pueden contener sesgos estructurales derivados de los datos históricos utilizados para su entrenamiento, reproduciendo y amplificando desigualdades preexistentes en lugar de contribuir a superarlas. Sin evaluación de impacto previa y sin mecanismos de corrección periódica, un "gemelo digital" sesgado puede orientar políticas públicas de manera sistemáticamente discriminatoria sin que existan herramientas institucionales suficientes para detectarlo y corregirlo.

La implementación de sistemas de inteligencia artificial aplicados al diseño de políticas públicas no constituye una cuestión exclusivamente técnica o administrativa. Se trata, en esencia, de una discusión sobre la configuración del poder estatal y sus límites frente a la ciudadanía en la era digital. Precisamente por ello, el Congreso Nacional no puede permanecer ajeno a un debate de semejante trascendencia institucional.

El Congreso de la Nación tiene la obligación constitucional de establecer el marco normativo dentro del cual el Poder Ejecutivo puede implementar estas tecnologías, ejercer control político sobre su funcionamiento y garantizar que los derechos fundamentales de la ciudadanía sean plenamente respetados. La ausencia de regulación específica respecto de sistemas de inteligencia artificial utilizados por el Estado implicaría una delegación tácita de enorme magnitud incompatible con el sistema republicano de gobierno.

La preocupación expresada en la presente declaración no es tecnófoba ni contraria al desarrollo. Es, esencialmente, una preocupación republicana y democrática. El Estado argentino puede y debe modernizar sus herramientas de análisis y diseño de políticas públicas. Pero dicha modernización no puede producirse en ausencia de marco legal, sin transparencia, sin control parlamentario, sin evaluación de impacto sobre derechos fundamentales y sin mecanismos efectivos de auditoría ciudadana.

La inteligencia artificial en manos del Estado constituye una herramienta de enorme potencial. Pero como toda herramienta de poder, su legitimidad depende de las condiciones institucionales bajo las cuales es utilizada. Un Estado que procesa masivamente datos de sus ciudadanos sin su conocimiento, sin habilitación legislativa suficiente y sin control democrático efectivo no es un Estado moderno. Es un Estado opaco.

La tecnología no es neutral. Es política. Y cuando el Estado despliega herramientas tecnológicas capaces de procesar masivamente información social, producir inferencias automatizadas y orientar decisiones públicas mediante modelos predictivos, las garantías constitucionales no pueden quedar rezagadas detrás de los algoritmos.

Porque una democracia constitucional no se define solamente por la capacidad del Estado de incorporar nuevas tecnologías, sino también por su obligación indelegable de garantizar que ningún algoritmo quede por encima de la Constitución, ningún sistema automatizado sustituya el control democrático y ninguna innovación tecnológica se transforme en una herramienta opaca de vigilancia incompatible con la libertad de las personas.

La ciudadanía no puede convertirse en objeto de experimentación tecnológica masiva sin conocer qué datos son utilizados, qué sistemas procesan dicha información, qué inferencias producen los algoritmos estatales y qué mecanismos existen para controlar, revisar o impugnar sus resultados. La modernización tecnológica del Estado solamente resulta legítima cuando se encuentra subordinada al respeto irrestricto de los derechos fundamentales y al control democrático propio de una república constitucional.

La opacidad del poder es incompatible con la forma republicana de gobierno.

Por todo lo expuesto, solicito a mis pares el acompañamiento del presente proyecto de declaración.

Pablo JULIANO
Gisella SCAGLIA
Esteban PAULÓN
Alejandra TORRES
Carolina BASUALDO