

Estructuración del proyecto de ley para la regulación e implementación de la IA en la gestión de PQRSD en entidades públicas del Estado colombiano.

MARIA ISABEL GIRALDO GÓMEZ  
YULIETH ANDREA SÁNCHEZ CARREÑO

UNIVERSIDAD DE MEDELLIN  
FACULTAD DE CIENCIA, ECONOMIA Y ADMINISTRACIÓN  
MAESTRIA EN GOBIERNO  
MEDELLIN, 2025

---

CONTENIDO

## Contenido

<b>Título</b>	<b>3</b>
<b>Resumen</b>	<b>3</b>
<b>Abstract</b>	<b>4</b>
Marco metodológico	5
Diseño de la investigación	6
Alcance de la investigación	7
Aportes de la investigación al país	8
<b>Capítulo 1. Estado actual de la gestión de PQRSD y potencial del uso de la IA</b>	<b>9</b>
1.1 Contexto de las PQRSD en Colombia	16
1.2 Principales problemáticas y brechas	20
1.3 Análisis de experiencias nacionales e internacionales relevantes	23
1.4 IA y transformación de la administración pública	30
1.5 Riesgos y desafíos	33
1.6 Desafíos socio-políticos	37
<b>Capítulo 2. Lineamientos normativos para la regulación de la IA en PQRSD</b>	<b>43</b>
2.1 Fundamentos teóricos y normativos para la regulación de la IA en PQRSD	43
2.2 Principios éticos y legales en la implementación de IA en servicios públicos	46
2.3 Marco legal vigente en Colombia sobre PQRSD, protección de datos e IA	52
2.4 Propuesta de principios y lineamientos normativos para Colombia	59
<b>Capítulo 3. Recomendaciones legislativas y técnicas para la interoperabilidad y sostenibilidad</b>	<b>62</b>
3.1 Diagnóstico de brechas tecnológicas e institucionales en la gestión de PQRSD	62
3.2 Recomendaciones para la arquitectura institucional	66
3.3 Responsabilidades de las entidades publicas	68
3.4 Auditoria, supervisión ciudadana y rendición de cuentas	70
3.5 Recomendaciones legislativas y propuesta de articulado del proyecto de ley	73
<b>Capítulo 4. Conclusiones y recomendaciones finales</b>	<b>79</b>
Referencias	85
Anexos	90

---

## **Título**

### **Estructuración del proyecto de ley para la regulación e implementación de la IA en la gestión de PQRSD en entidades públicas del Estado colombiano.**

\* Giraldo, M., Sánchez, Y,

## **Resumen**

En las últimas décadas, la inteligencia artificial (IA) ha transformado la administración pública, ofreciendo nuevas oportunidades para optimizar procesos, mejorar la eficiencia y garantizar la transparencia. En Colombia, la gestión de peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias (PQRSD) enfrenta retos significativos en términos de eficiencia, transparencia y protección de derechos fundamentales. Este estudio propone un marco regulatorio, en forma de proyecto de ley, que regule la implementación de la IA en la gestión de PQRSD, tomando como base un diagnóstico del contexto colombiano, el análisis de experiencias internacionales y principios éticos y legales. El trabajo adopta un enfoque metodológico cualitativo, combinando análisis normativo, entrevistas y encuestas, con el fin de formular lineamientos claros que garanticen la equidad, la transparencia y la rendición de cuentas en el uso de tecnologías automatizadas.

Palabras clave: Inteligencia Artificial, PQRSD, Gobernanza Algorítmica, Regulación, Administración Pública.

---

**Abstract**

In recent decades, artificial intelligence (AI) has transformed public administration by offering new opportunities to optimize processes, enhance efficiency, and ensure transparency. In Colombia, the management of petitions, complaints, claims, suggestions, and reports (PQRS) faces significant challenges in terms of efficiency, transparency, and the protection of fundamental rights. This study proposes a regulatory framework, in the form of a draft bill, to govern the implementation of AI in PQRS management. The proposal is based on a diagnosis of the Colombian context, an analysis of international experiences, and ethical and legal principles. The research adopts a qualitative methodological approach, combining regulatory analysis, interviews, and surveys, in order to formulate clear guidelines that guarantee fairness, transparency, and accountability in the use of automated technologies.

**Keywords:** Artificial Intelligence, PQRS, Algorithmic Governance, Regulation, Public Administration.

---

## **Marco metodológico**

El presente estudio se enmarca dentro de un enfoque cualitativo. Según Hernández-Sampieri, Fernández y Baptista (2014), este enfoque “utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación”. En el caso de esta investigación, resulta pertinente porque el propósito central no es medir la cantidad de PQRSD presentadas o la eficiencia en tiempos de respuesta de manera estadística, sino interpretar la percepción de los ciudadanos y de los funcionarios públicos frente al sistema actual de PQRSD, así como su disposición y confianza hacia el uso de la inteligencia artificial en este ámbito.

Además del enfoque cualitativo, se proyecta la aplicación de instrumentos específicos como entrevistas semiestructuradas a funcionarios públicos, encuestas dirigidas a usuarios del sistema PQRSD y revisión documental de guías técnicas emitidas por el DAFP, el MinTIC y otras entidades rectoras. Estas técnicas permitirán triangular la información y enriquecer el análisis normativo con percepciones sociales e institucionales.

Para dar mayor rigor al proceso, se propone un cronograma interno de trabajo que contemple tres fases principales: (1) revisión documental y análisis normativo en los primeros dos meses; (2) aplicación de encuestas y entrevistas en un periodo intermedio de tres meses; y (3) sistematización de resultados y contraste con experiencias internacionales. Este cronograma asegura que la construcción de lineamientos y articulados del proyecto de ley se realice con base en evidencia empírica y un análisis jurídico comparado.

La elección de este enfoque aporta a la investigación la posibilidad de captar los significados subyacentes en las respuestas de los participantes, más allá de la superficie de los datos. Esto incluye analizar la confianza ciudadana en la garantía de derechos, las expectativas de

---

eficiencia en la atención de las PQRSD y los temores frente a la automatización de procesos públicos. De esta manera, se permite identificar contradicciones, resistencias y oportunidades en el discurso de los encuestados, lo que enriquece la construcción de lineamientos normativos. Así el enfoque cualitativo no solo se justifica, sino que se convierte en un elemento clave para fundamentar una propuesta de regulación que tenga en cuenta la voz y las experiencias de los ciudadanos, aportando legitimidad social al diseño de un proyecto de ley sobre IA aplicada a la gestión pública.

En este sentido, la propuesta legislativa no solo busca instaurar beneficios representativos como mayor eficiencia, reducción de tiempos de respuesta, transparencia en los procesos y fortalecimiento del control ciudadano, sino también prevenir perjuicios potenciales. Entre estos destacan la profundización de brechas digitales, la reproducción de sesgos algorítmicos, la vulneración de derechos fundamentales y la pérdida de legitimidad institucional en caso de que la automatización no cuente con controles adecuados. Resaltar tanto los beneficios como los riesgos evitados otorga mayor fuerza a la justificación de este proyecto, en la medida en que pone de relieve el impacto real y tangible que tendrá sobre la ciudadanía y la gobernanza pública en Colombia.

### **Diseño de la investigación**

El diseño de la investigación corresponde a un diseño no experimental de carácter descriptivo-exploratorio. Flick (2015) plantea que los diseños cualitativos son procesos flexibles que orientan la recolección, análisis e interpretación de datos, de manera que la investigación pueda adaptarse a las dinámicas de los fenómenos sociales que estudia. A diferencia de los diseños experimentales, donde el investigador manipula variables, en los diseños no experimentales el análisis se centra en observar y describir fenómenos tal como ocurren en la realidad.

---

Este diseño fue elegido porque se ajusta a los objetivos de la investigación: analizar el estado actual de la gestión de PQRSD en entidades públicas colombianas, explorar el potencial de la inteligencia artificial en estos procesos, y proponer lineamientos normativos. No se busca comprobar hipótesis causales ni modificar las condiciones del fenómeno, sino describir, interpretar y comprender la situación actual y la percepción de los actores frente a la posible introducción de IA en la gestión de PQRSD.

Este diseño aporta a la investigación la posibilidad de obtener un diagnóstico integral de la situación, incluyendo tanto fortalezas como debilidades del sistema actual, y de reconocer los factores sociales, técnicos y normativos que inciden en la viabilidad de la IA en este contexto. Además, permite generar conocimiento útil y aplicable a la formulación de políticas públicas, ofreciendo insumos que no solo describen la realidad, sino que sirven de base para la construcción de propuestas legislativas ajustadas a las necesidades y expectativas de los usuarios del sistema de PQRSD.

### **Alcance de la investigación**

El alcance de este estudio es exploratorio, lo que resulta coherente con la novedad del tema en el contexto colombiano. Según Hernández-Sampieri, Fernández y Baptista (2014), los estudios exploratorios se realizan cuando el objetivo es examinar un fenómeno poco investigado o emergente, del cual existen vacíos de conocimiento y aún no se han desarrollado marcos conceptuales o normativos sólidos. En este caso, la implementación de la inteligencia artificial en los procesos de Peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias (PQRSD) en entidades públicas de Colombia constituye un campo emergente y de alta relevancia, en el que la literatura académica y la regulación son incipientes o inexistentes.

---

El carácter de la investigación permite indagar de manera inicial y sistemática en un fenómeno novedoso, identificando percepciones ciudadanas y de funcionarios, tendencias internacionales, vacíos normativos y riesgos asociados a la incorporación de IA en procesos de gestión pública. Así, este alcance no busca establecer leyes universales ni relaciones causales estrictas, sino abrir camino a nuevas preguntas y reflexiones que alimenten futuras investigaciones de mayor profundidad. Al mismo tiempo, se constituye en un insumo concreto para el diseño de políticas públicas, dado que ofrece información contextualizada, pertinente y orientada a la toma de decisiones

### **Aportes de la investigación al país**

Este trabajo aporta a la academia, al sector privado y público en al menos cuatro dimensiones:

- Académica y científica: genera un primer cuerpo de conocimiento sobre la relación entre inteligencia artificial y PQRS, un campo poco explorado en la literatura nacional. Esto permitirá consolidar bases teóricas y metodológicas para futuras investigaciones en el ámbito de la administración pública digital, la ciencia de datos aplicada a lo público y el derecho administrativo en contextos tecnológicos.
- Institucional y administrativa: al diagnosticar las falencias y potencialidades del sistema actual de PQRS, el estudio ofrece a las entidades públicas elementos de análisis para modernizar sus procesos, mejorar la eficiencia en la atención ciudadana y optimizar la gestión interna mediante la incorporación responsable de IA.
- Normativa y legislativa: el estudio propone lineamientos iniciales que podrán convertirse en un insumo para la formulación de un marco legal sobre el uso de IA en PQRS,

---

asegurando principios de transparencia, protección de datos, rendición de cuentas y respeto a los derechos fundamentales anticipando los desafíos de la transformación digital en la gestión pública.

- Social y ciudadana: al recoger percepciones de los usuarios y su confianza en el sistema de PQRSD, la investigación contribuye a que las reformas no sean impuestas de manera tecnocrática, sino que tengan en cuenta la experiencia real de quienes usan estos mecanismos. Esto fortalece la legitimidad democrática, incrementa la confianza ciudadana en el Estado y fomenta una cultura de participación más efectiva. En conjunto, este estudio permitirá que Colombia cuente con un referente académico y político para integrar tecnologías disruptivas en la gestión pública de manera ética, responsable y orientada al ciudadano. Aporta, por tanto, no solo a la discusión teórica, sino también a la transformación práctica del Estado hacia modelos de gobernanza más transparentes, eficientes y confiables.

### **Capítulo 1. Estado actual de la gestión de PQRSD y potencial del uso de la IA**

La gestión de PQRSD en las entidades públicas de Colombia, enfrenta diversos desafíos relacionados con la gestión y la eficiencia en el procesamiento y respuesta de las solicitudes ciudadanas. Demoras en los tiempos de respuesta, clasificación errónea de las peticiones y la insuficiencia de recursos humanos capacitados, demuestran la necesidad de un sistema que requiere modernización, a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones (Buitrago, 2019). Este mecanismo es la vía principal por la cual los ciudadanos pueden exigir la garantía de sus derechos y realizar un monitoreo de la gestión estatal (Arias Grisales *et al.*, 2024). Pero

---

recientemente, este proceso ha presentado deficiencias que impactan la percepción de la ciudadanía sobre el desempeño del estado en sus funciones (Quiceno, 2025), sino que también evidencian el atraso en modernización y adaptación a nuevas tecnologías, que contribuyen a optimizar procedimientos simples y complejos, en la relación ciudadano-estado (Vargas, 2006).

El alto número de solicitudes refleja tendencias a la saturación de los sistemas PQRSD en las entidades públicas, un caso claro, se presentó los meses de enero a agosto del año 2024, donde se presentaron, por ejemplo, más de 997.487 quejas en el Sistema General de Seguridad Social en Salud (Edición Medica, 2024), evidenciando un incremento en las demandas de los ciudadanos por respuestas claras y efectivas y una capacidad institucional reducida para gestionar procesos de forma eficiente generando impacto negativo sobre los usuarios. Agravando la problemática no solo de la gestión de PQRSD sino de cualquier área que dependa de una infraestructura digital para tramitar las demandas de la sociedad (García Zeballos *et al.*, 2020). Pero dichos vacíos en la gestión, responden a problemas estructurales e ineficiencias operativas, ya que dichos estos son consecuencia de dinámicas humanas, que interfieren de manera directa en el análisis de la información y los datos recibidos y su posterior manejo dentro de la entidad. Dentro de las teorías sobre administración pública, (Weber,1992) señalaba que la burocratización de procesos básicos pueden generar rigidez e ineficacia a la hora de dar respuestas a demandas ciudadanas (Páez, 2016); sumado al atraso tecnológico del país, que no da lugar a la implementación de plataformas o herramientas tecnológicas para la gestión documental y automatización de labores repetitivas como la filtración de datos o la asignación de labores según la especialidad facilitando labores para los funcionarios encargados de suplir estos requerimientos.

---

Y es que las causas, no solo se deben a vacíos en la implementación de herramientas tecnológicas, sino también a factores operativos, técnicos, administrativos, jurídicos y normativos (Peters, 2018). Colombia no cuenta con políticas públicas que promuevan la adopción eficiente de tecnologías para la gestión de procesos PQRSD, lo que dificulta el tratamiento y se genera una fragmentación de la información, según sea el administrador de los mismos, dificultando la trazabilidad de las solicitudes.

Vale la pena resaltar que tampoco hay una uniformidad en la captura, manejo y tratamiento de datos a nivel nacional, lo que impide la interoperabilidad de procesos. Esto sumado a que no existen lineamientos suficientes para la inversión pública en infraestructura digital, que impide la adopción de nuevas herramientas como la IA, y la falta de capacitación de recurso humano para dicho fin. Configurándose así, un escenario donde las PQRSD no responden de manera eficaz al ciudadano e impone un modelo administrativo-burocrático que no supe las demandas y debilita la confianza en las instituciones públicas (Guemes, 2018), siendo un pilar clave en el sistema democrático colombiano.

Por lo tanto, la regularización e implementación de la IA, surge como una estrategia viable y necesaria para suplir estas necesidades, ya que como se ha demostrado en países miembros de la OCDE, el uso de Machine Learning, Chatbots, automatización de procesos y demás herramientas pueden optimizar la clasificación, tratamiento, priorización y respuestas a solicitudes (OCDE, 2019) sin importar los altos volúmenes de información, identificando patrones ofreciendo alternativas automatizadas según sea el caso (Bricio Samaniego *et al.*, 2025). De esta manera y de forma progresiva, se pueden implementar sistemas predictivos que ayuden a las entidades públicas a adoptar modelos de gestión según sea el caso para áreas críticas y recurrentes, todo dentro de un

---

marco legal que garantice, participación, transparencia y protección de datos, tratando de reducir a su mínima expresión los sesgos algorítmicos o automatizaciones con posibles fallas. Por lo tanto, la adaptación a entornos tecnológicos permitiría una mejor coordinación interinstitucional a través de la IA, asegurando respuestas coherentes y sobre todo eficientes por parte de las entidades públicas para el ciudadano.

En las últimas décadas, la inteligencia artificial (IA) ha transformado significativamente la gestión de los servicios públicos en todo el mundo. En el sector gubernamental, la IA se ha utilizado para automatizar procesos administrativos, mejorar la toma de decisiones y aumentar la eficiencia operativa. Los gobiernos que adoptan estas tecnologías pueden procesar grandes volúmenes de información en tiempo real, lo que permite optimizar la asignación de recursos, predecir necesidades ciudadanas y ofrecer respuestas más rápidas y personalizadas. Ejemplos exitosos de implementación de IA en gobiernos incluyen la automatización de la clasificación de documentos, el análisis de datos para políticas públicas y la detección temprana de fraudes o irregularidades.

Además, la IA ofrece oportunidades para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas mediante el seguimiento y análisis de los procesos gubernamentales. Herramientas basadas en IA pueden facilitar la auditoría automática, identificar patrones de corrupción y garantizar que las decisiones públicas estén respaldadas por evidencia objetiva. Sin embargo, el uso no regulado de la IA también plantea riesgos significativos, como la reproducción de sesgos algorítmicos, la falta de transparencia en las decisiones automatizadas y la vulneración de la privacidad ciudadana. Por ello, es fundamental establecer un marco normativo que asegure una implementación ética, responsable y centrada en la protección de los derechos fundamentales.

---

La gestión de Peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias (PQRS) en las entidades públicas colombianas es un componente esencial para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y el fortalecimiento de la relación entre el Estado y la ciudadanía. Este proceso permite a los ciudadanos expresar sus inquietudes, solicitar información y exigir el cumplimiento de sus derechos, convirtiéndose en una herramienta fundamental para la vigilancia ciudadana sobre la gestión pública. Sin embargo, la alta demanda de solicitudes, la complejidad de los procedimientos administrativos y las limitaciones de recursos humanos generan demoras en las respuestas, falta de eficiencia y, en algunos casos, insatisfacción por parte de la población. En este contexto, la incorporación de la Inteligencia Artificial (IA) en la gestión de PQRS emerge como una solución innovadora para optimizar los procesos y mejorar la calidad del servicio, ya que permite según describe Serna (2009) “gestionar grandes bases de datos internas y externas con información cuantitativa y cualitativa para mejorar la labor de los empleados del sector público”.

A nivel internacional, diversos estudios destacan el potencial de la IA para transformar la administración pública (Salam *et al.*, 2023) mediante la automatización de tareas repetitivas, el análisis masivo de datos y la generación de respuestas personalizadas. La implementación de sistemas de IA en la gestión de PQRS puede agilizar la recepción, clasificación y trámite de solicitudes, reduciendo significativamente los tiempos de respuesta y permitiendo una asignación más eficiente de los recursos. Además, estas tecnologías facilitan la identificación de patrones y tendencias en las solicitudes ciudadanas (Chen *et al.*, 2024), lo que puede contribuir a la formulación de políticas públicas más informadas y ajustadas a las necesidades reales de la población.

---

No obstante, la incorporación de la IA en los procesos gubernamentales plantea desafíos éticos, jurídicos y técnicos que requieren una regulación clara y precisa. La ausencia de un marco normativo específico puede derivar en la implementación inconsistente de estas tecnologías, afectando derechos fundamentales como la privacidad, la igualdad y el acceso a la información (Miller, 2020). Además, el uso no regulado de la IA puede generar sesgos algorítmicos, decisiones opacas y la falta de responsabilidad en caso de errores o decisiones automatizadas que perjudiquen a los ciudadanos (Makasi *et al.*, 2020). De esta manera, resulta imperativo establecer una legislación que garantice la transparencia, la equidad y la protección de los derechos ciudadanos en el uso de la IA para la gestión de PQRS.

Un marco regulatorio adecuado debe abordar diversos aspectos clave para asegurar la correcta implementación de la IA en las entidades públicas. En primer lugar, es fundamental establecer estándares de calidad y seguridad en el tratamiento de los datos utilizados por los sistemas de IA, garantizando la protección de la información personal de los ciudadanos de acuerdo con las normativas vigentes en materia de protección de datos (Mayer- Schönberger, 2013). En segundo lugar, la legislación debe exigir la transparencia de los algoritmos utilizados, permitiendo la auditoría y el escrutinio público para garantizar que las decisiones automatizadas sean comprensibles y explicables (Coglianese, 2019).

Además, es necesario definir límites claros (Giest, 2020) en la automatización de los procesos, asegurando que las decisiones que afectan derechos fundamentales no sean delegadas exclusivamente a sistemas automáticos, sino que cuenten con la intervención humana. Esto es particularmente relevante en casos donde las solicitudes involucran asuntos complejos o sensibles, que requieren un análisis contextual y una evaluación jurídica adecuada. Igualmente, se deben

---

implementar mecanismos de supervisión y rendición de cuentas para identificar y corregir posibles sesgos o errores algorítmicos que puedan surgir en el proceso.

Desde una perspectiva teórica, la regulación del uso de la IA en la gestión de PQRS se fundamenta en la teoría de la gobernanza algorítmica (Chenou *et al.*, 2021), que destaca la necesidad de establecer controles democráticos sobre los sistemas automatizados para garantizar su equidad y transparencia. Asimismo, la teoría de la administración pública digital (Corvalan, 2017), plantea la transformación de las instituciones gubernamentales mediante el uso de tecnologías digitales, con énfasis en la creación de políticas públicas que regulen su adopción de manera ética y responsable (García, 2020). Por otro lado, la confianza institucional sugiere que la percepción ciudadana de la legitimidad y la eficiencia de las instituciones públicas se fortalece cuando estas operan de manera transparente, equitativa y responsable.

En el ámbito práctico, una regulación adecuada del uso de la IA en la gestión de PQRS puede generar beneficios tangibles para las entidades públicas y la ciudadanía (Ramirez-Hernandez, 2023). La automatización de tareas rutinarias y la clasificación de solicitudes pueden optimizar el uso de los recursos públicos, permitiendo que los funcionarios se enfoquen en asuntos de mayor complejidad (Quintana *et al.*, 2018). Esta eficiencia operativa no solo reduce los tiempos de respuesta, sino que también mejora la calidad del servicio y la satisfacción de los ciudadanos al recibir respuestas más rápidas y precisas. Además, el análisis de datos masivos mediante IA permite identificar problemas sistémicos, lo que facilita la implementación de mejoras continuas en la prestación de servicios.

Por lo tanto, la regulación del uso de la Inteligencia Artificial en la gestión de PQRS en las entidades públicas del Estado colombiano es una medida necesaria para equilibrar los beneficios

---

de la innovación tecnológica con la protección de los derechos ciudadanos. Un marco legal claro y preciso permitirá implementar la IA de manera ética, transparente y eficiente, garantizando la confianza pública y fortaleciendo la relación entre el Estado y la ciudadanía. Este proyecto de ley no solo responde a los desafíos del presente, sino que también prepara a las instituciones para un futuro donde la tecnología desempeñará un papel cada vez más relevante en la administración pública.

### **1.1 Contexto de las PQRS en Colombia**

La gestión de PQRS en Colombia, constituye un instrumento clave para garantizar la participación y cumplimiento de derechos de la ciudadanía ante la administración pública. Este mecanismo, regulado por la Ley 1755 de 2015 se presenta como un derecho fundamental que obliga a las entidades públicas a responder de manera completa y oportuna las necesidades de la ciudadanía. También, el código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso (Ley 1437 de 2011) refuerza el deber del estado en ofrecer respuestas claras y efectivas, lo que convierta la gestión de PQRS en un pilar de la gobernanza y de la relación estado-ciudadano.

En este contexto, se intentado impulsar la digitalización de los servicios, especialmente sobre la guía de la Política de Gobierno Digital que promueve el Ministerio de las Tecnologías y las Comunicaciones (MINTIC) y que busca transforma la relación entre el diseño, gestión y entrega de las entidades con un mayor enfoque hacia el ciudadano, apelando a una mayor accesibilidad y eficacia. Pero, aunque existe un marco normativo solido a nivel nacional, la implementación practica en los territorios muestra desigualdades entre entidades, creando un escenario de comparación entre sistemas altamente digitalizados (como es el caso de algunas entidades en ciudades principales) y otros donde aún se depende de procesos manuales y tramites presenciales.

---

El ecosistema digital de PQRSD está conformado por un conjunto de actores con roles bien diferenciados, pero también complementarios. En primer lugar, se encuentran las entidades públicas de todos los niveles de gobierno que tienen la obligación de recibir, registrar, clasificar y responder cualquier tipo de solicitud. Por otro lado, están los ciudadanos en calidad de usuarios y principales beneficiarios de este derecho, y son quienes formulan las solicitudes y miden de manera indirecta el desempeño institucional. También es necesario considerar a los organismos de control, como la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo, que ejercen funciones de vigilancia y sanción en casos de incumplimiento. Adicionalmente, el MINTIC y el DAPRE (Departamento Administrativo de la Función Pública) desempeñan un papel rector en el diseño de lineamientos, interoperabilidad y consolidación de plataformas que unifiquen la información de los diversos procesos. Donde las plataformas tecnológicas como el Sistema Único de Información de Trámites (SUIT) juegan un papel clave en la centralización de datos sobre los diversos trámites y servicios del Estado, y de cada sistema de PQRSD en cada entidad.

Las estadísticas recientes permiten dimensionar la magnitud de este mecanismo de participación y sus retos actuales. Según el Informe de Gestión del SUIT (2023), durante 2022 se recibieron más de 12 millones de PQRSD en el país, lo que refleja tanto el uso intensivo por parte de los ciudadanos como la relevancia del canal para ejercer derechos y supervisar la acción del Estado. Los sectores con mayor número de solicitudes son salud, servicios públicos domiciliarios como energía, agua y telecomunicaciones, educación y justicia. Estos sectores concentran la mayor parte de las inconformidades de los usuarios y ponen en evidencia fallas estructurales en la prestación de servicios esenciales.

---

El Índice de Gobierno Digital 2022, elaborado por el MinTIC, muestra que aproximadamente un 68 % de las entidades públicas ha desarrollado sistemas digitales para la radicación y seguimiento de PQRSD, lo cual constituye un avance importante frente a años anteriores. Sin embargo, solo el 25 % de estas entidades ofrece trazabilidad completa en línea de las solicitudes, y apenas un 15 % ha incorporado tecnologías de analítica de datos o inteligencia artificial en sus sistemas. Estos porcentajes evidencian una brecha entre el marco regulatorio que impulsa la digitalización y la capacidad institucional real para implementar soluciones avanzadas que permitan no solo tramitar, sino también analizar de manera predictiva y estratégica las solicitudes ciudadanas.

La heterogeneidad en la gestión de PQRSD también se refleja en las diferencias territoriales. Mientras que Ministerios y entidades nacionales cuentan con recursos técnicos y financieros suficientes para implementar plataformas robustas de atención digital, muchas alcaldías y gobernaciones, especialmente en zonas rurales y apartadas, continúan dependiendo de ventanillas físicas y registros manuales, generando desigualdades en el acceso y calidad del servicio, lo que debilita el principio de equidad en la gestión pública. A ello se suma la persistencia de problemas como la sobrecarga de solicitudes en sectores críticos, la duplicidad de sistemas que impide la interoperabilidad, y la falta de estandarización en los mecanismos de respuesta, lo que limita la trazabilidad y dificulta la generación de estadísticas confiables a nivel nacional.

En este sentido, el estado actual de la gestión de PQRSD en Colombia puede interpretarse como un proceso de transición hacia la consolidación de un ecosistema digital más robusto y articulado, pero que aún enfrenta múltiples retos. La fragmentación tecnológica y la baja incorporación de herramientas de inteligencia artificial, sumadas a los problemas estructurales de

---

cobertura y oportunidad en las respuestas, generan una percepción ciudadana de ineficiencia y falta de transparencia en la atención. Sin embargo, este mismo escenario abre la posibilidad de explorar nuevos modelos de gestión digital basados en analítica de datos, automatización e inteligencia artificial, que permitan transformar la experiencia de los usuarios y fortalecer la legitimidad del Estado.

Con base a la elaboración propia de derechos de petición (ver Anexo C) y a la respuesta dada por las entidades encargadas (DAFP, 2025) en el marco de la administración pública colombiana, los mecanismos de Peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias (PQRSD) se han consolidado como una herramienta fundamental para garantizar la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la mejora continua de los servicios estatales. La centralidad de este instrumento se refleja en la responsabilidad del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), cuya misión es fortalecer la gestión institucional y promover la confianza ciudadana mediante lineamientos y marcos de referencia que orientan la acción de las entidades públicas. Uno de los principales instrumentos utilizados para este fin es el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), que articula 19 políticas de gestión y desempeño institucional, entre ellas la Política de Servicio al Ciudadano, la Política de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, y la Política de Racionalización de Trámites (DAFP, 2025, p. 2). Estas políticas buscan que las PQRSD se conviertan en un canal efectivo de diálogo Estado-ciudadanía, no solo como mecanismo de trámite, sino como fuente de retroalimentación que permite la mejora administrativa.

El DAFP ha complementado este marco con guías técnicas y lineamientos orientados a fortalecer la gestión del conocimiento y la innovación en el sector público. Entre los más relevantes se destacan la *Guía para la implementación de la gestión del conocimiento y la innovación en el*

---

*MIPG (2020), la Guía metodológica para la estandarización de trámites y formularios (2022) y la Guía para la analítica de datos y su uso en auditorías internas basadas en riesgos (2021).* Estos instrumentos no solo buscan homogeneizar prácticas administrativas, sino que representan una primera aproximación al uso de tecnologías de información y datos masivos para optimizar la relación con la ciudadanía (DAFP, 2025, pp. 2–4).

El panorama actual de la gestión de PQRS en Colombia evidencia un proceso de fortalecimiento normativo e institucional, acompañado de avances en digitalización y en el diseño de lineamientos que promueven la innovación en la administración pública. Sin embargo, pese a contar con un marco sólido y con ejemplos como el liderazgo del DAFP en la expedición de guías y el desarrollo de herramientas como el Agenti Chatbot, persisten importantes retos en la implementación práctica de estas políticas, especialmente en materia de cobertura territorial, capacidades técnicas y adopción de tecnologías emergentes como la inteligencia artificial. Estas limitaciones configuran un escenario desigual en el que coexisten entidades con sistemas robustos de atención digital y otras que aún dependen de procedimientos manuales, lo que plantea interrogantes sobre la equidad, la eficacia y la oportunidad en la atención ciudadana. A partir de este panorama, resulta necesario examinar de manera crítica las principales problemáticas y brechas que enfrenta el sistema de PQRS en Colombia, aspecto que se desarrolla en el siguiente apartado.

## **1.2 Principales problemáticas y brechas**

Si bien se observan avances significativos en la estructuración de políticas y herramientas digitales, la gestión de PQRS en Colombia enfrenta múltiples desafíos estructurales y funcionales que limitan la efectividad de los mecanismos de atención al ciudadano. En primer lugar, se

---

identifican brechas de capacidades técnicas y humanas: persiste una escasez de personal especializado en inteligencia artificial y ciencia de datos dentro del sector público, especialmente en entidades territoriales de categorías 5 y 6. Esta carencia de talento limita la apropiación de herramientas tecnológicas y genera disparidades en la calidad de la atención (DAFP, 2025, pp. 9–10).

En segundo lugar, existe una asimetría en la adopción tecnológica. Según la Medición de Desempeño Institucional 2024, 461 entidades públicas reportaron el uso de inteligencia artificial en procesos de innovación digital, mientras que 788 manifestaron no haberla implementado (DAFP, 2025, p. 6). De manera similar, solo 398 entidades desarrollaron estrategias de apropiación de tecnologías emergentes como IA, blockchain o IoT, frente a 1.057 que no lo hicieron (DAFP, 2025, p. 7). Estas cifras revelan que más del 60 % de las entidades públicas aún no integran tecnologías emergentes en sus procesos de gestión, lo que restringe el alcance de la transformación digital del Estado (ver Anexo C).

Otro obstáculo fundamental es la resistencia cultural y organizacional al cambio, evidenciada en la persistencia de estructuras burocráticas rígidas y en temores relacionados con la sustitución de funciones humanas por sistemas automatizados. A ello se suman limitaciones de tipo normativo y financiero: marcos legales poco flexibles que no prevén el uso de IA, presupuestos reducidos en entidades locales, e infraestructura tecnológica insuficiente para garantizar conectividad y almacenamiento de datos de calidad (DAFP, 2025, p. 10).

En síntesis, el análisis del contexto de las PQRS en Colombia permite afirmar que el país –en el papel– cuenta con un andamiaje institucional robusto que respalda la interacción entre ciudadanía y Estado, configurando este mecanismo como un eje estratégico para la participación

---

democrática y la legitimidad institucional. El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), mediante la formulación de políticas y la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), ha consolidado una serie de lineamientos orientados a fortalecer la gestión pública y, en particular, a dotar los procesos de atención ciudadana de herramientas que promuevan eficiencia, integridad y transparencia (DAFP, 2025).

La amplia producción de instrumentos técnicos y guías metodológicas —como el *Lineamiento técnico de gestión del conocimiento e innovación* (2020), la *Guía metodológica para la estandarización de trámites y formularios* (2022) o la *Guía para la analítica de datos en auditorías internas* (2021)— evidencia un esfuerzo sistemático por modernizar los procedimientos administrativos y generar una cultura estatal orientada al uso estratégico de la información y la innovación. Si bien estos documentos no están diseñados exclusivamente para la gestión de PQRS, sí constituyen un marco habilitador para la incorporación de tecnologías emergentes en dichos procesos, contribuyendo a la evolución de un modelo tradicional hacia un enfoque digital y centrado en el ciudadano.

El caso del Agente Chatbot, basado en inteligencia artificial y puesto en marcha por el DAFP, representa un hito en esta transición. Como asistente virtual capaz de interpretar lenguaje natural, ofrecer respuestas oportunas y derivar casos complejos a funcionarios humanos, el chatbot constituye una prueba de cómo el Estado colombiano está explorando mecanismos tecnológicos para mejorar la accesibilidad, la agilidad y la trazabilidad en la atención al ciudadano (DAFP, 2025). Aunque aún carece de indicadores consolidados de impacto, esta innovación ilustra el potencial de la IA para optimizar la gestión de PQRS y, al mismo tiempo, liberar recursos humanos hacia tareas de mayor complejidad.

---

De esta forma, el panorama actual de las PQRS en Colombia refleja un doble movimiento: por un lado, la existencia de un marco institucional y técnico sólido que respalda la innovación y, por otro, la presencia de experiencias piloto que marcan la ruta hacia una gestión pública más eficiente y tecnológica. Sin embargo, estos avances también ponen en evidencia la necesidad de abordar de manera crítica las problemáticas y brechas persistentes que limitan la consolidación de estos procesos en todas las entidades y territorios del país.

### **1.3 Análisis de experiencias nacionales e internacionales relevantes**

La incorporación de la inteligencia artificial (IA) en la gestión de servicios públicos se ha consolidado en la última década como una estrategia transformadora, más allá de la simple digitalización, para mejorar la eficiencia, la calidad y la pertinencia de las respuestas que las administraciones entregan a los ciudadanos. Este fenómeno se inscribe dentro de la tendencia global de gobiernos digitales, donde la gestión de datos, la analítica avanzada y la automatización constituyen pilares de una nueva administración pública caracterizada por la agilidad, la personalización y la trazabilidad de sus decisiones (OECD, 2021). En este sentido, la IA no se limita a ser una herramienta técnica, sino que se convierte en un elemento estratégico para redefinir las relaciones entre el Estado y la ciudadanía, en especial en los mecanismos de atención y participación como las Peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias (PQRS).

En la Unión Europea, el hito más relevante ha sido la adopción del Artificial Intelligence Act (Reglamento [UE] 2024/1689), primer instrumento legislativo integral sobre IA en el mundo, que establece un marco de regulación basado en el riesgo. Este enfoque clasifica los sistemas de IA en función de su impacto potencial sobre los derechos fundamentales, imponiendo obligaciones diferenciadas: desde requisitos de transparencia en chatbots y asistentes virtuales, hasta auditorías

---

y registro público para sistemas de alto impacto en decisiones administrativas sensibles. El AI Act, además, obliga a garantizar la supervisión humana significativa, la trazabilidad y el acceso a explicaciones de las decisiones automatizadas, lo cual es especialmente relevante para la gestión de solicitudes ciudadanas, donde el principio de confianza en la administración pública es un bien intangible que requiere protección (European Parliament & Council, 2024).

El Reino Unido, aunque fuera del marco de la Unión, ha desarrollado regulaciones pioneras en materia de transparencia algorítmica, como el Algorithmic Transparency Recording Standard (ATRS) y las guías de la Oficina del Comisionado de Información (ICO). Estas herramientas requieren que las entidades públicas documenten y publiquen información detallada sobre los algoritmos empleados: su propósito, limitaciones, fuentes de datos y medidas de mitigación de sesgos. Al mismo tiempo, fortalecen la protección de datos y la equidad en la toma de decisiones automatizadas, generando un marco de confianza ciudadana hacia la digitalización del Estado (UK Government, 2024; Information Commissioner's Office, 2023).

En los Estados Unidos, la Oficina de Administración y Presupuesto (OMB) ha emitido memorandos como el M-24-10 y el M-24-18, que obligan a las agencias federales a crear inventarios públicos de los sistemas de IA en uso, designar Chief AI Officers y aplicar evaluaciones de riesgo para sistemas con impacto significativo en derechos y seguridad. Aunque no constituyen una ley, estas directrices operativas muestran cómo la gobernanza algorítmica puede integrarse en el aparato administrativo para reforzar la transparencia y la supervisión (The White House, 2024).

Canadá, por su parte, es referente con la Directiva sobre la Toma de Decisiones Automatizadas (2019), la cual establece la obligación de realizar Algorithmic Impact Assessments (AIA) antes de desplegar sistemas de IA en el sector público. Además, exige publicar resúmenes

---

de estas evaluaciones y garantizar la posibilidad de revisión humana de las decisiones automatizadas. El énfasis canadiense en la rendición de cuentas lo convierte en un modelo que podría ser replicado en el contexto latinoamericano, donde la confianza en las instituciones es un recurso en disputa (Treasury Board of Canada Secretariat, 2019).

En Asia y Oceanía, se destacan Australia y Singapur. El primero ha publicado los AI Ethics Principles (2019), de carácter vinculante para las entidades gubernamentales, que ponen el foco en la equidad, la seguridad, la explicabilidad y la protección de la privacidad. Singapur, por su parte, desarrolló el Model AI Governance Framework (2019), considerado una de las guías más prácticas y completas para garantizar la responsabilidad en el ciclo de vida de los sistemas de IA, desde su diseño hasta su implementación (Australian Government, 2019; Personal Data Protection Commission, 2019).

En Europa, los casos de Estonia y España son particularmente ilustrativos. Estonia, pionera del gobierno digital, ha consolidado un ecosistema de identidad electrónica y de interoperabilidad que permite automatizar procesos administrativos con plena trazabilidad y supervisión. España, mediante su Agenda Digital 2026, ha incorporado chatbots en servicios estratégicos como la Agencia Tributaria y en sistemas de salud autonómicos, donde la automatización inicial reduce cargas de trabajo y libera personal humano para casos complejos, todo ello bajo la estricta vigilancia del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) (Gobierno de España, 2021; e-Governance Academy, 2020).

En América Latina, los avances son más incipientes, pero significativos. En Chile, el programa ChileAtiende ha integrado módulos de analítica de datos e IA para anticipar picos de demanda en salud y educación, lo que fortalece la planificación de políticas públicas. En México,

---

la CONDUSEF ha utilizado IA para clasificar de manera automática quejas en el sector financiero, lo que permite segmentar riesgos y mejorar la supervisión del sistema bancario y de seguros. Brasil y Argentina han optado por la vía legislativa, con proyectos de ley específicos sobre IA que buscan adaptar principios globales a sus marcos constitucionales, avanzando en debates parlamentarios que, aunque aún no concluyen, muestran una tendencia clara hacia la regulación (Ministerio Secretaría General de la Presidencia de Chile, 2021; CONDUSEF, 2020; Senado Federal de Brasil, 2023).

En síntesis, el derecho comparado evidencia que las experiencias internacionales en el uso de IA para la gestión de servicios ciudadanos convergen en tres grandes principios: transparencia y trazabilidad, gestión del riesgo y supervisión humana efectiva. Estos elementos no solo garantizan legitimidad institucional, sino que además fortalecen la confianza ciudadana en la administración pública digital. Para el caso colombiano, estas lecciones adquieren especial relevancia en la gestión de PQRS, donde aún predomina la heterogeneidad entre entidades altamente digitalizadas y otras con procesos manuales.

La adaptación de estas experiencias permitiría avanzar hacia un modelo normativo robusto que complemente la Ley 1755 de 2015 y la Ley 1437 de 2011, integrando el reconocimiento explícito de la IA en la gestión de PQRS, estableciendo obligaciones de transparencia algorítmica y garantizando el derecho ciudadano a la revisión humana de decisiones automatizadas. En este contexto, las experiencias internacionales sirven como guía para proponer un marco regulatorio que combine innovación tecnológica con protección efectiva de derechos. Si bien en Colombia los esfuerzos aún son incipientes, existen experiencias piloto que muestran el potencial de estas herramientas. Algunos ministerios y entidades territoriales han empezado a explorar el uso de

---

chatbots para la atención inicial de usuarios y la automatización de trámites frecuentes, como el caso de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, que ha implementado asistentes virtuales para orientar a los ciudadanos en la presentación de quejas y reclamos. Asimismo, la Alcaldía Mayor de Bogotá ha avanzado en proyectos de analítica de datos que permiten identificar tendencias en las PQRS, con el fin de mejorar la planeación de políticas urbanas (Alcaldía de Bogotá, 2022). Aunque estos desarrollos aún se encuentran en fases tempranas, representan un punto de partida significativo hacia la integración de tecnologías emergentes en la gestión pública.

La regulación y gobernanza de la inteligencia artificial (IA) aplicada a la gestión pública todavía se encuentra en una etapa inicial, pero en los últimos años se han adoptado políticas estratégicas y marcos normativos que constituyen un punto de partida para orientar el uso responsable de estas tecnologías en procesos sensibles como la atención de Peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias (PQRS).

Un primer antecedente lo constituye el Documento CONPES 4144 de 2025, mediante el cual se formuló la Política Nacional de Inteligencia Artificial. Esta estrategia nacional plantea como objetivos centrales fomentar el uso ético y responsable de la IA, desarrollar capacidades institucionales y de talento humano, consolidar una infraestructura de datos de calidad y garantizar la protección de los derechos fundamentales frente a los sistemas algorítmicos. El CONPES reconoce explícitamente que la IA debe implementarse en sectores de alto impacto social, entre ellos la administración pública y los servicios ciudadanos, y enfatiza la necesidad de acompañar la innovación tecnológica con marcos normativos claros y mecanismos de supervisión (Departamento Nacional de Planeación, 2025).

---

A nivel reglamentario, destacan dos decretos expedidos en 2022 que refuerzan la base técnica de la transformación digital del Estado. El Decreto 1389 de 2022 creó el *Modelo de Gobernanza de la Infraestructura de Datos*, definiendo roles institucionales para garantizar calidad, interoperabilidad y seguridad de la información pública. Este marco resulta fundamental, dado que el despliegue de sistemas de IA en PQRSD depende de la disponibilidad de datos confiables y trazables, condición indispensable para garantizar transparencia y auditabilidad. Por su parte, el Decreto 1263 de 2022, en el marco de la *Política de Gobierno Digital*, estableció que las entidades públicas deben incluir en sus planes de transformación digital la evaluación de tecnologías emergentes como IA, blockchain o internet de las cosas (IoT). Esto significa que, aunque aún no existe una regulación específica para el uso de IA en PQRSD, las entidades ya tienen la obligación de analizar su pertinencia y viabilidad en el marco de sus funciones (MINTIC, 2022).

En términos de principios orientadores, la Presidencia de la República publicó en 2021 el *Marco Ético para la Inteligencia Artificial en Colombia*, un documento no vinculante que propone valores rectores como la transparencia, la responsabilidad, la equidad y el respeto de los derechos humanos. Este marco enfatiza la necesidad de garantizar explicabilidad y de evitar sesgos en la toma de decisiones automatizadas, principios que son especialmente relevantes para un sistema de PQRSD, en el cual se gestionan derechos ciudadanos y donde una clasificación errónea o discriminatoria podría tener impactos directos en el acceso a la justicia administrativa (Presidencia de la República de Colombia, 2021).

En conclusión, la normativa nacional revela que Colombia cuenta con una arquitectura normativa en construcción, sustentada en políticas estratégicas como el CONPES 4144, decretos sobre gobernanza de datos y lineamientos éticos de la Presidencia. Sin embargo, la ausencia de una

---

regulación específica sobre el uso de IA en PQRSD y la persistencia de brechas territoriales y de capacidad institucional constituyen vacíos críticos. Estos desafíos ofrecen una ventana de oportunidad para que iniciativas legislativas orientadas a regular la IA en la gestión de PQRSD logren traducir los principios y lineamientos existentes en obligaciones jurídicas claras, mecanismos de control efectivos y condiciones de equidad tecnológica en todo el territorio nacional.

Más allá de la eficiencia, las experiencias internacionales y locales muestran que el uso de IA en servicios públicos también contribuye a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas. Los sistemas basados en algoritmos ofrecen la posibilidad de garantizar trazabilidad de las solicitudes, reducir la discrecionalidad en la asignación de casos y generar estadísticas en tiempo real sobre el desempeño institucional. Sin embargo, este potencial también plantea retos éticos y de gobernanza relacionados con la protección de datos personales, la transparencia algorítmica y la necesidad de evitar sesgos en la toma de decisiones automatizadas (OCDE, 2021).

Los casos relevantes de uso de IA en servicios públicos permiten concluir que la tecnología no debe entenderse únicamente como una herramienta de optimización, sino como un factor transformador capaz de redefinir la relación entre el Estado y la ciudadanía. Su implementación, siempre que esté acompañada de marcos normativos claros, políticas de protección de datos robustas y procesos de capacitación institucional, puede ser decisiva para superar las problemáticas diagnosticadas en Colombia en torno a la gestión de PQRSD. Estos referentes internacionales y locales ofrecen lecciones valiosas que podrían orientar la construcción de un modelo de atención más inclusivo, eficiente y confiable, en línea con los objetivos de la política de Gobierno Digital y con las expectativas de una ciudadanía cada vez más exigente y digitalizada.

---

#### **1.4 IA y transformación de la administración pública**

La incorporación de IA en la administración pública no solo responde a una necesidad tecnológica, sino a una transformación estructural del modelo de gestión estatal. La IA permite optimizar recursos mediante la automatización de tareas rutinarias, mejorar la capacidad de respuesta institucional a gran escala, y generar conexiones entre sistemas de información que fortalecen la investigación y el análisis de políticas públicas. Esta transformación refuerza el papel de la administración pública como garante de derechos, pues habilita procesos más transparentes, equitativos y basados en evidencia. Así, la IA se convierte en una herramienta estratégica para modernizar la gobernanza, ampliando la legitimidad institucional y garantizando mayor eficiencia en la gestión de las PQRSD.

El análisis de los casos internacionales y nacionales de incorporación de inteligencia artificial (IA) en la gestión de servicios públicos permite identificar un conjunto de oportunidades y lecciones que resultan altamente relevantes para el contexto colombiano, especialmente en lo relativo a la atención de Peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias (PQRSD). Estas experiencias evidencian que la IA no solo constituye una herramienta para optimizar los procesos administrativos, sino que además abre posibilidades de transformación estructural en la relación entre el Estado y la ciudadanía.

En primer lugar, se observa la oportunidad de mejorar la eficiencia y oportunidad en la gestión de solicitudes ciudadanas. Los sistemas de clasificación automática, procesamiento de lenguaje natural y asistentes virtuales han demostrado que es posible reducir drásticamente los tiempos de respuesta, garantizando la atención de casos rutinarios en cuestión de minutos u horas. Esto permite que los funcionarios concentren sus esfuerzos en solicitudes de mayor complejidad o

---

impacto, equilibrando de manera más racional la carga de trabajo. En un país como Colombia, donde el volumen anual de PQRSD supera los doce millones de radicaciones, este aspecto se convierte en un factor decisivo para asegurar el cumplimiento efectivo del derecho de petición (SUIT, 2023).

Otro campo de oportunidad radica en la generación de inteligencia institucional a partir de los datos producidos por las PQRSD. La analítica avanzada posibilita detectar patrones, identificar problemáticas recurrentes y anticipar tendencias en la demanda ciudadana. Esta capacidad de análisis puede traducirse en políticas públicas más focalizadas y en la adopción de medidas preventivas frente a sectores críticos, como lo han demostrado experiencias en Chile y México. En Colombia, la explotación estratégica de los datos de PQRSD podría contribuir a orientar decisiones de política social, mejorar la planeación de servicios y fortalecer el control sobre la gestión institucional.

Asimismo, la IA ofrece oportunidades para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, al generar trazabilidad de las solicitudes y permitir un seguimiento en tiempo real del desempeño de las entidades. Al reducir la discrecionalidad en la asignación de casos y automatizar la clasificación de solicitudes, se minimizan los riesgos de manipulación, corrupción o negligencia. De igual manera, los tableros de control alimentados por IA ofrecen a la ciudadanía información actualizada sobre tiempos de respuesta, sectores con mayor número de quejas o entidades con mejor desempeño, lo cual contribuye a un control social más informado y efectivo (OCDE, 2021).

En el plano social, la IA abre la posibilidad de avanzar hacia modelos de atención más inclusivos y personalizados. Mediante sistemas multicanal y tecnologías de asistencia inteligente, se pueden diseñar soluciones adaptadas a personas con discapacidades, poblaciones rurales o

---

ciudadanos con bajos niveles de alfabetización digital. De esta manera, la innovación tecnológica puede convertirse en un mecanismo de equidad, ampliando el acceso y reduciendo las brechas territoriales y sociales que hoy afectan el ejercicio del derecho de petición en Colombia (CEPAL, 2022).

No obstante, las experiencias internacionales también dejan importantes lecciones aprendidas que deben considerarse para evitar riesgos en la implementación de IA. Una de ellas es la necesidad de contar con marcos normativos y éticos claros, que regulen el uso de algoritmos en la administración pública y protejan los datos personales de los ciudadanos. El riesgo de sesgos en los modelos de IA, la opacidad de algunos algoritmos y la posibilidad de vulneración de derechos fundamentales exigen establecer salvaguardas robustas que garanticen la transparencia algorítmica y el respeto a los principios democráticos.

Otra lección se relaciona con la importancia de la capacidad institucional. La adopción de IA no puede reducirse a la adquisición de herramientas tecnológicas; requiere procesos sostenidos de capacitación del talento humano, rediseño organizacional y fortalecimiento de la infraestructura digital. Experiencias como la de Estonia muestran que los beneficios de la IA solo se materializan cuando se integran dentro de una estrategia estatal amplia de gobierno digital, respaldada por inversiones sostenidas y liderazgo político.

De esta manera, se destaca la lección de que la IA debe concebirse como un complemento y no como un sustituto del rol humano. La interacción directa con ciudadanos, especialmente en casos complejos o sensibles, sigue requiriendo la intervención de funcionarios con competencias técnicas, sociales y jurídicas. La experiencia internacional indica que los modelos híbridos, donde la IA atiende consultas rutinarias y el personal especializado resuelve casos de fondo, son los que

---

logran mejores resultados en términos de satisfacción ciudadana y legitimidad institucional (Gobierno de España, 2021).

Las oportunidades y lecciones aprendidas en el uso de IA ofrecen un horizonte claro para orientar la transformación de la gestión de PQRS en Colombia. Su adecuada implementación puede contribuir a superar las problemáticas diagnosticadas, fortaleciendo la capacidad de respuesta del Estado, ampliando la inclusión social y consolidando una relación más transparente, eficiente y confiable con la ciudadanía. Sin embargo, alcanzar este potencial exige articular la innovación tecnológica con un marco normativo sólido, una institucionalidad fortalecida y una visión ética que coloque al ciudadano en el centro de la transformación digital del sector público.

### **1.5 Riesgos y desafíos**

La incorporación de la inteligencia artificial (IA) en la gestión de Peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias (PQRS) en Colombia representa una oportunidad para modernizar la administración pública, pero también conlleva una serie de riesgos y desafíos que deben ser abordados de manera responsable. Uno de los principales riesgos se relaciona con la discriminación y el sesgo algorítmico, dado que los modelos de IA aprenden a partir de datos históricos que pueden contener prejuicios o desigualdades estructurales. Esto implica que, si no se implementan estrategias de control y depuración de datos, podrían reproducirse patrones de exclusión hacia ciertos grupos poblacionales, afectando la igualdad en el acceso a la atención de sus solicitudes (Barocas *et al.*, 2019). A este aspecto se suma el desafío de la opacidad y la falta de explicabilidad de los algoritmos. Los ciudadanos podrían desconocer los criterios bajo los cuales se clasifican, priorizan o responden sus PQRS, generando desconfianza frente a la legitimidad

---

del proceso y debilitando el principio constitucional de publicidad de los actos administrativos (Burrell, 2016).

Otro desafío relevante corresponde a la protección de datos personales y la ciberseguridad. Las PQRSD suelen contener información sensible relacionada con datos de identificación, situaciones particulares de los ciudadanos e incluso denuncias que comprometen derechos fundamentales. En este contexto, la aplicación de IA debe cumplir estrictamente con los lineamientos de la Ley 1581 de 2012 y las directrices de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de hábeas data, además de ajustarse a los estándares internacionales de seguridad digital (OCDE, 2021). Un uso inadecuado de estos datos, ya sea por fallas técnicas o vulneraciones externas, podría generar violaciones graves a la intimidad y confianza ciudadana.

De igual forma, la resistencia institucional y las brechas de capacidades constituyen un desafío significativo. Muchas entidades públicas colombianas carecen de la infraestructura tecnológica, la interoperabilidad de sistemas y el talento humano capacitado para implementar soluciones de IA de manera adecuada (CEPAL, 2022). Esta carencia puede generar dependencia de proveedores externos, limitando la soberanía tecnológica y aumentando los riesgos asociados a la privatización de funciones públicas críticas. Además, la adopción de estas tecnologías sin un proceso de formación y apropiación social podría ampliar la brecha digital entre las entidades con mayores capacidades técnicas y aquellas de menor nivel de desarrollo.

Finalmente, se debe considerar el impacto en la legitimidad democrática de la gestión de las PQRSD. La interacción entre el ciudadano y el Estado, especialmente en asuntos relacionados con el derecho de petición, está cargada de un componente simbólico de reconocimiento y escucha. Si las respuestas comienzan a ser percibidas como frías, impersonales o automatizadas en exceso,

---

podría generarse una sensación de deshumanización de la administración pública, debilitando la confianza en las instituciones. Experiencias internacionales han demostrado que, cuando los procesos de IA no se acompañan de mecanismos de supervisión humana y de canales alternativos de interacción, el nivel de satisfacción ciudadana tiende a disminuir (Eubanks, 2018; Gobierno de España, 2021).

El análisis de las encuestas realizadas en el marco de esta investigación confirma y profundiza los hallazgos planteados en los apartados anteriores. Los resultados evidencian que el sistema de Peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias (PQRS) en Colombia atraviesa una crisis estructural caracterizada por ineficiencia, baja legitimidad institucional y desconfianza ciudadana. Esta percepción negativa se expresa en que el 56 % de los encuestados calificó su experiencia como regular, insatisfactoria o muy insatisfactoria, y solo un 9 % la consideró muy satisfactoria. Dichas cifras reflejan que el mecanismo, aunque consolidado normativamente como un derecho fundamental, no logra garantizar en la práctica una interacción efectiva y de calidad entre el Estado y la ciudadanía.

El tiempo de respuesta surge como uno de los aspectos más críticos. Aunque un 41 % de los encuestados reportó plazos de entre 5 y 15 días, un 31 % señaló tiempos superiores a los 15 días y un 17 % afirmó no haber recibido respuesta. Estos resultados no solo generan frustración ciudadana, sino que cuestionan el cumplimiento efectivo de la Ley 1755 de 2015 en lo relativo al derecho de petición. A ello se suma la calidad de las respuestas, pues apenas un 31 % consideró que estas fueron claras y resolutorias, frente a un 55 % que las calificó como parciales o no pertinentes. Esto evidencia que los problemas del sistema de PQRS van más allá de la eficiencia

---

temporal, involucrando también falencias en la capacidad institucional para responder de fondo y con pertinencia.

La confianza en el sistema se muestra igualmente deteriorada. Mientras un 45 % de los encuestados expresó confiar solo parcialmente en que sus derechos son garantizados, un 34 % afirmó no confiar en absoluto. Esta pérdida de confianza representa un riesgo democrático de primer orden, en la medida en que debilita el vínculo entre Estado y ciudadanía y afecta la legitimidad del aparato institucional.

Frente a este panorama, los resultados de la encuesta también revelan una apertura significativa hacia la incorporación de tecnologías de inteligencia artificial como herramienta de apoyo. Un 74 % de los encuestados manifestó estar de acuerdo con su uso en la gestión de PQRS, y un 58 % aceptaría que sus solicitudes fueran atendidas inicialmente por sistemas automatizados, siempre que se garantice supervisión humana y trazabilidad de las decisiones. Esto refleja una disposición ciudadana a aceptar la modernización tecnológica como mecanismo para mejorar eficiencia y acceso, pero condicionada a la existencia de controles éticos y legales robustos.

No obstante, las respuestas también dejan en evidencia importantes preocupaciones sociales. Entre ellas, destacan la pérdida del contacto humano, el riesgo de discriminación algorítmica, la falta de responsabilidad institucional y la opacidad en los criterios de decisión automatizada. Estas preocupaciones coinciden con los desafíos teóricos señalados en apartados anteriores, y refuerzan la necesidad de que cualquier política de implementación de IA en PQRS incorpore principios de explicabilidad, supervisión humana y rendición de cuentas.

Los hallazgos empíricos de esta investigación aportan evidencia clara sobre la urgencia de un marco regulatorio en Colombia que oriente la incorporación de IA en la gestión de PQRS.

---

El Proyecto de Ley debe responder simultáneamente a dos exigencias: (1) garantizar la eficiencia administrativa y la modernización digital, en línea con las expectativas ciudadanas, y (2) blindar el proceso frente a riesgos de discriminación, pérdida de legitimidad y debilitamiento del derecho de petición. En este sentido, la regulación no puede limitarse a aspectos técnicos de implementación, sino que debe concebirse como una transformación estructural de la relación Estado-ciudadanía, basada en transparencia, equidad y confianza institucional.

De esta manera, los riesgos y desafíos asociados al uso de IA en PQRS en Colombia se relacionan tanto con aspectos técnicos, factores institucionales y sociales. Estos elementos ponen de manifiesto que la implementación de la IA en el sector público debe estar acompañada de un marco regulatorio sólido, de políticas de transparencia algorítmica y de una estrategia integral de fortalecimiento institucional, para garantizar que la innovación tecnológica no socave los principios democráticos que sustentan la gestión de las solicitudes ciudadanas.

### **1.6 Desafíos socio-políticos**

El Proyecto de Ley para regular el uso de inteligencia artificial (IA) en la gestión de Peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias (PQRS) en Colombia se inserta en un escenario institucional complejo, con múltiples actores y marcos normativos previos. Entre los principales protagonistas se encuentran el Congreso de la República, encargado del trámite legislativo en comisiones y plenarias; el Ejecutivo, particularmente el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP); los organismos de control como la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la

---

Superintendencia de Industria y Comercio; y actores sociales clave como sindicatos de empleados públicos, proveedores tecnológicos, organizaciones de la sociedad civil y la academia.

Colombia ya cuenta con instrumentos que sirven de antecedente, como el CONPES 4144 de Política Nacional de Inteligencia Artificial, el Decreto 1389 de 2022 sobre gobernanza de infraestructura de datos, y el Decreto 1263 de 2022 en materia de Gobierno Digital (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2025; Función Pública, 2022a, 2022b). Estos antecedentes proporcionan un marco técnico y normativo, pero también reflejan un panorama fragmentado, en el que los retos de coordinación y de capacidades institucionales siguen siendo significativos.

1) Promoción del proyecto: Durante la etapa de promoción y definición de agenda, el principal desafío radica en la fragmentación de intereses entre sectores. Mientras que proveedores tecnológicos y consultores tenderán a apoyar la iniciativa, sindicatos y organizaciones sociales podrían advertir riesgos en términos de empleo público y garantías de derechos. Asimismo, existe el riesgo de que el proyecto no logre posicionarse como una prioridad política en un Congreso donde la agenda está altamente congestionada (Cámara de Representantes, 2023).

2) Debate legislativo: En el proceso de discusión parlamentaria emergen tensiones clave: la presión de actores privados para suavizar obligaciones de transparencia o auditoría, la falta de claridad jurídica sobre la articulación con la Ley 1581 de 2012 (protección de datos) y con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, Ley 1437 de 2011, y las preocupaciones laborales de sindicatos sobre pérdida de empleos o tercerización. Estas tensiones se asemejan a las observadas en los debates del AI Act europeo y en el Proyecto de Ley 2338/2023 en Brasil (European Parliament & Council, 2024; Senado Federal de Brasil, 2023).

---

3) Sanción presidencial y control constitucional: Una vez aprobado por el Congreso, el proyecto podría enfrentar objeciones presidenciales en caso de que se perciba duplicidad con políticas ya vigentes (CONPES, decretos). Asimismo, la ley estaría expuesta a demandas de inconstitucionalidad o tutelas, particularmente en relación con la protección de datos y el derecho de petición. Por ello, resulta esencial que el articulado anticipe estos riesgos mediante evaluaciones de constitucionalidad y la armonización con las normas vigentes (DNP, 2025; Función Pública, 2022a).

4) Implementación en entidades públicas: La implementación del proyecto enfrenta obstáculos de capacidad institucional. Según datos del DAFP (2025), solo un porcentaje limitado de entidades cuenta con sistemas digitalizados robustos para PQRSD, y menos aún con herramientas de IA. Esto implica riesgos de desigualdad territorial, dependencia tecnológica de proveedores privados y dificultades en la interoperabilidad de sistemas. Sin un financiamiento adecuado y una estrategia escalonada, la ley podría convertirse en letra muerta en la práctica (CEPAL, 2022).

En el marco de la discusión y aprobación de un Proyecto de Ley que regule el uso de la inteligencia artificial en la gestión de PQRSD, surgen una serie de puntos álgidos que configuran el núcleo de los conflictos políticos, sociales y técnicos. Uno de los principales se refiere al equilibrio entre la revisión humana y la automatización plena, ya que, mientras algunos sectores promueven la eficiencia derivada de los sistemas automatizados, defensores de derechos ciudadanos insisten en la necesidad de garantizar instancias de supervisión humana para preservar el debido proceso y la legitimidad democrática (European Parliament & Council, 2024). Unido a ello, aparece la tensión entre la transparencia algorítmica y la protección del secreto comercial,

---

pues exigir a los proveedores de tecnología información detallada sobre los sistemas puede entrar en conflicto con los derechos de propiedad intelectual (UK Government, 2024). Otro punto álgido corresponde a la protección de datos personales y su coherencia con la Ley 1581 de 2012, que plantea retos frente a la utilización de información sensible y a la obligación de garantizar anonimización y seguridad en los procesos (Superintendencia de Industria y Comercio, 2012).

La disponibilidad de recursos y capacidades institucionales constituye otro desafío crítico. Las entidades locales y territoriales, que en muchos casos carecen de infraestructura tecnológica adecuada, perciben estas obligaciones como una carga difícil de asumir sin un financiamiento específico, lo cual amplía las desigualdades ya existentes en la administración pública (CEPAL, 2022). Asimismo, emerge el debate sobre la soberanía tecnológica y la contratación pública, en tanto que la dependencia de grandes proveedores internacionales de servicios de IA podría comprometer la autonomía del Estado y aumentar los riesgos de captura tecnológica (OECD, 2021). En paralelo, los sindicatos y asociaciones de servidores públicos plantean preocupaciones en torno a la estabilidad laboral y a la necesidad de programas de reconversión, dado que la automatización podría desplazar tareas tradicionalmente desempeñadas por funcionarios (DAFP, 2025).

Otros puntos sensibles del debate incluyen la necesidad de definir un esquema sólido de auditoría y sanciones, que asegure la rendición de cuentas de las entidades frente al uso de sistemas de IA; la interoperabilidad técnica con los marcos ya vigentes de gobierno digital y gobernanza de datos (Función Pública, 2022a, 2022b); y la presión de actores privados en el proceso legislativo, que podrían buscar flexibilizar los requisitos regulatorios a su favor (Senado Federal de Brasil, 2023). Finalmente, el proyecto enfrenta el reto de la legitimidad social, ya que la aceptación

---

ciudadana dependerá de la existencia de garantías éticas, transparencia y supervisión humana, tal como lo reflejan los resultados de la encuesta realizada en el marco de esta investigación.

Frente a estos desafíos, es necesario que el articulado del proyecto adopte un enfoque por riesgo, siguiendo la experiencia del AI Act europeo, que diferencie obligaciones según el impacto potencial de cada sistema de IA. Esto permitiría equilibrar eficiencia y derechos, al exigir mayor trazabilidad y control en sistemas de alto impacto, sin obstaculizar desarrollos de bajo riesgo (European Parliament & Council, 2024). Asimismo, el proyecto debe incluir un capítulo específico sobre protección de datos personales y derecho a revisión humana, en clara articulación con la Ley 1581 de 2012 y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Para garantizar la viabilidad de su implementación, resulta fundamental establecer plazos escalonados con fases piloto en entidades de mayor capacidad tecnológica, de modo que se puedan evaluar y corregir errores antes de su despliegue nacional.

Un componente estratégico clave radica en la dimensión laboral y formativa. Es indispensable incorporar un plan de reconversión y capacitación liderado por el DAFP y la ESAP, que prepare a los servidores públicos para desempeñar nuevos roles en entornos digitales y reduzca las resistencias sindicales frente a la iniciativa. De igual manera, se recomienda garantizar financiamiento mediante fondos de modernización digital cofinanciados con cooperación internacional, de forma que las entidades territoriales cuenten con recursos y asistencia técnica para implementar gradualmente los cambios. También debe establecerse un registro público de sistemas de IA aplicados en PQRS, sujeto a auditorías periódicas de la Contraloría y la Procuraduría, lo que permitirá reforzar la rendición de cuentas y la legitimidad del proceso. Finalmente, el proyecto debería prever mecanismos de consulta ciudadana y participación activa en su diseño y debate

---

legislativo, a fin de asegurar que la ciudadanía perciba la iniciativa como un proceso incluyente, transparente y confiable.

Los desafíos sociopolíticos que acompañan la promoción, debate y aplicación del Proyecto de Ley se concentran en la tensión entre innovación tecnológica y protección de derechos fundamentales. El equilibrio entre transparencia algorítmica y secreto comercial, la protección de datos personales, la equidad en la distribución de recursos, la soberanía tecnológica, las garantías laborales y la legitimidad social constituyen los principales puntos de fricción que deberán resolverse para que la iniciativa sea viable. La experiencia internacional muestra que estos conflictos son comunes en procesos regulatorios sobre IA, y que su resolución depende de la capacidad de diseñar marcos normativos claros, participativos y progresivos. En el caso colombiano, la evidencia empírica recopilada mediante encuestas revela que la ciudadanía está abierta a la modernización digital, pero exige garantías sólidas de ética, transparencia y supervisión humana. En este sentido, el Proyecto de Ley no puede concebirse únicamente como un mecanismo de eficiencia administrativa, sino como una transformación estructural de la relación Estado–ciudadanía, orientada a recuperar la confianza pública, fortalecer la gobernanza digital y garantizar derechos fundamentales en la era de la inteligencia artificial.

Para finalizar este capítulo, es importante resaltar que la incorporación de la inteligencia artificial en la gestión de PQRS representa una oportunidad para superar los déficits actuales y avanzar hacia un modelo más ágil, transparente y confiable. No obstante, su éxito dependerá de la capacidad del Estado colombiano para diseñar reglas claras, garantizar recursos adecuados y construir consensos políticos y sociales que permitan consolidar una gobernanza digital centrada en los derechos ciudadanos.

---

## **Capítulo 2. Lineamientos normativos para la regulación de la IA en PQRS**

### **2.1 Fundamentos teóricos y normativos para la regulación de la IA en PQRS**

La inteligencia artificial (IA) como campo interdisciplinario de las ciencias de la computación, la estadística, la lingüística y la neurociencia busca desarrollar sistemas capaces de realizar tareas que, si fueran ejecutadas por humanos, requerirían inteligencia y un marco específico para la toma de decisiones (Russell & Norvig, 2022). Su evolución ha estado marcada por ciclos de avances y retrocesos que respondieron a limitaciones tecnológicas, expectativas muy altas en la evaluación de procesos y cambios en las prioridades de investigación (Crevier, 1993). Desde los primeros modelos de razonamiento lógico desarrollados en la conferencia de Dartmouth en 1956, siguiendo por el auge de la computación en los años 80s, hasta la actual era de deep learning y modelos generativos, la IA ha transformado de manera progresiva la forma en que las instituciones procesan información y toman decisiones, buscando mejoras comparativas para mayor eficiencia y optimización de cualquier tipo de recursos.

Dentro de la gestión pública, la IA se empezó a explorar en los años 90s mediante la implementación de sistemas de gestión documental y automatizaciones de ciertos procesos administrativos. La primera generación de aplicaciones se centró en la digitalización de material documental y algunos trámites, la creación y gestión de bases de datos relacionales para mejorar la transparencia y acceso a la información (Margetts & Dunleavy, 2013). La segunda generación, a inicios del siglo XXI, introdujo el análisis de datos masivos (Big data analytics) y sistemas de minería de texto para la detección de tendencias y la gestión predictiva de servicios públicos (Wirtz et al., 2019).

---

Ahora (año 2025) la tercera generación de IA en el sector público se caracteriza por el uso de algoritmos de aprendizaje automático capaces de procesar volúmenes masivos de datos en tiempo real, analizar lenguaje natural y generar respuestas adaptativas. Estas tecnologías no solo permiten optimizar la asignación de recursos, sino también anticipar demandas ciudadanas, detectar irregularidades en procesos administrativos y mejorar la interacción entre la administración y los ciudadanos mediante interfaces conversacionales avanzadas preservando derechos fundamentales (Sun & Medaglia, 2019).

Dentro de la gestión pública, se puede abordar dos enfoques que Kaplan y Haenlein (2019) proponen, según la capacidad cognitiva y según su uso y función administrativa. Respecto al primer enfoque, hay cuatro niveles definidos así:

- IA reactiva: No almacenen experiencias ni datos pasados, sino que responden únicamente a estímulos predefinidos por el programador (Chatbots que contienen flujos de diálogos rígidos).
- IA con memoria limitada: En este caso si se utilizan datos históricos para optimizar la calidad y rendimiento de sus respuestas, y que pueden ser útiles en sistemas básicos de priorización de PQRS en función del tipo y la urgencia de las mismas.
- IA con teoría de la mente: Un nivel más avanzado, que -aun en desarrollo – buscar brindar contextos y estados específicos, enfocadas a mejorar la atención ciudadana personalizada.
- IA autónoma: Sistemas más complejos que pueden tomar decisiones complejas sin supervisión humana constante, lo que enfrenta retos en los marcos regulatorios, debido a riesgos legales y éticos asociados.

---

Por otro lado, desde el segundo enfoque, la clasificación funcional incluye automatización operativa (gestión masiva de documentos, expedientes y solicitudes); la IA para análisis predictivo (anticipación de saturación en tramites); IA para evaluación de políticas públicas (simulación de escenarios futuros) y por último, IA para interacción ciudadana a través de asistentes virtuales o sistemas de atención múltiples.

La evolución de la IA en la administración pública ha estado acompañada de un cambio cultural y organizacional. La integración de estas tecnologías requiere una transición desde modelos burocráticos tradicionales —basados en procedimientos estandarizados y jerarquías rígidas, como los descritos por Max Weber— hacia esquemas más flexibles, orientados a la eficiencia, la innovación y la rendición de cuentas (Osborne & Gaebler, 1992). Esto implica repensar no solo los procesos administrativos, sino también la formación de los funcionarios, la gestión del cambio y la gobernanza de datos.

En Colombia, la aplicación de IA en la gestión de PQRS se encuentra en una fase de adopción inicial, con experiencias como el uso de asistentes virtuales en la Superintendencia de Industria y Comercio, la Superintendencia de Servicios Públicos y algunas alcaldías para la clasificación y canalización de solicitudes ciudadanas. Estas iniciativas, aunque todavía limitadas en alcance, han mostrado mejoras en tiempos de respuesta, reducción de carga operativa y mayor trazabilidad de los procesos (Departamento Nacional de Planeación, 2022). Pero su escalamiento enfrenta retos como la interoperabilidad de sistemas, la calidad y estandarización de los datos, y la necesidad de un marco legal que garantice el respeto por los derechos digitales y la supervisión humana en las decisiones automatizadas.

---

A nivel internacional, casos como el sistema X-Road en Estonia, el asistente virtual Ask Jamie en Singapur y el programa AI for Services en Corea del Sur muestran cómo la IA puede convertirse en un pilar de la gobernanza digital, integrando servicios en una sola plataforma, optimizando recursos y generando confianza ciudadana.

Estos modelos evidencian que la clave para el éxito no reside únicamente en la tecnología, sino en su integración con políticas públicas coherentes, marcos regulatorios adaptativos y una cultura institucional orientada a la innovación (OCDE, 2019). De esta manera, la evolución y clasificación de la IA en la gestión pública refleja un proceso progresivo de sofisticación tecnológica y organizacional, en el que la administración del Estado pasa de ver la IA como una herramienta de soporte operativo a entenderla como un componente estratégico para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas. Esta transición exige equilibrar la eficiencia que aporta la tecnología con la legitimidad democrática que garantizan la transparencia, la participación ciudadana y el control institucional.

## **2.2 Principios éticos y legales en la implementación de IA en servicios públicos**

La integración de la inteligencia artificial (IA) en los servicios públicos plantea retos que trascienden la simple adopción tecnológica y obligan a repensar los fundamentos mismos de la función pública, el derecho administrativo y la legitimidad política del Estado. Su implementación en áreas como la gestión de Peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias (PQRS) no es únicamente un asunto técnico, sino un fenómeno sociotecnológico que involucra principios jurídicos, criterios éticos universales y consideraciones filosófico-políticas sobre el papel de la tecnología en la vida social (Danaher, 2019).

---

En el plano legal, el primer principio ineludible es el de legalidad: toda actuación administrativa debe estar amparada por una norma que le otorgue competencia y establezca los procedimientos aplicables. Esto implica que el uso de IA en PQRS debe operar dentro de los marcos establecidos por normas como la Ley 1437 de 2011 (CPACA), que regula el debido proceso administrativo, y la Ley 1581 de 2012, que protege los datos personales. La legalidad no se reduce a cumplir requisitos formales, sino que se conecta con la idea de Estado de Derecho, según la cual el poder público —incluida su faceta tecnológica— está limitado por la ley y debe ser controlable por la ciudadanía (Raz, 1979).

A este principio se suma el debido proceso, que adquiere una dimensión especial en el contexto algorítmico. Si bien un sistema de IA puede clasificar, priorizar o sugerir respuestas a PQRS, toda decisión que afecte derechos o intereses legítimos debe ser susceptible de revisión humana. Esto se enlaza con el concepto de “human-in-the-loop” defendido por organismos como la UNESCO (2021), que señala la necesidad de que siempre exista una instancia de control humano efectivo para decisiones sensibles, evitando la delegación completa a sistemas autónomos.

El principio de transparencia se presenta en dos dimensiones complementarias: la transparencia formal, que implica que el ciudadano sepa qué datos se usan y con qué fines; y la transparencia sustantiva, que demanda explicabilidad algorítmica (*explainable AI*). Desde la perspectiva filosófica, la transparencia es una condición de posibilidad para la confianza, tal como la describe Habermas (1998) en su teoría de la acción comunicativa: sin acceso al razonamiento detrás de las decisiones, no puede haber diálogo legítimo entre Estado y ciudadano. En términos prácticos, esto significa que un ciudadano debe poder entender por qué su PQRS fue clasificada

---

como de “baja urgencia” y, en caso de desacuerdo, tener mecanismos claros para impugnar esa decisión.

El principio de no discriminación es igualmente crucial. Al entrenar modelos con datos históricos, existe el riesgo de reproducir sesgos sistémicos: por ejemplo, quejas provenientes de zonas rurales o escritas en un lenguaje no técnico podrían recibir menor prioridad. Este fenómeno se conoce como discriminación algorítmica y ha sido ampliamente documentado (Barocas *et al.*, 2019). Su mitigación exige tanto controles técnicos (auditorías de sesgo, datos balanceados) como compromisos políticos que reconozcan que la igualdad ante la ley debe incluir la igualdad en el tratamiento algorítmico.

En el ámbito del principio de responsabilidad y rendición de cuentas, el marco legal colombiano y comparado establece que la responsabilidad por el uso de IA en la administración recae sobre la entidad pública, independientemente de que el software haya sido desarrollado por terceros (OCDE, 2019). Esto obliga a que cada decisión automatizada sea atribuible y documentada. La rendición de cuentas, desde una perspectiva política, se conecta con la teoría republicana del control del poder (Pettit, 1997), donde cualquier autoridad, incluso tecnológica, debe ser sujeta a vigilancia y corrección por parte de la comunidad política.

Un principio emergente es el de proporcionalidad tecnológica, que demanda evaluar si la implementación de IA es necesaria, adecuada y no excesiva frente al problema que se quiere resolver (Eitel-Porter, 2021). En PQRSD, esto significa que no siempre la solución más avanzada —por ejemplo, un modelo de deep learning— será la más legítima o la más comprensible para el usuario final. La filosofía de la técnica, especialmente en autores como Heidegger (1954), advierte que la fascinación por la eficiencia puede llevar a una “enmarcación” (Gestell) que reduzca la

---

experiencia humana a datos procesables, olvidando la riqueza del trato personal que debería caracterizar la atención ciudadana.

Finalmente, la participación ciudadana es un principio que articula las dimensiones éticas, legales y políticas. La IA en servicios públicos no debe ser impuesta unilateralmente, sino co-diseñada con la sociedad. Mecanismos como consultas públicas, auditorías abiertas o la participación de representantes ciudadanos en comités de supervisión son formas de democratizar la gobernanza algorítmica (European Commission, 2021). Desde la filosofía política deliberativa, este enfoque responde a la idea de que las decisiones que afectan a todos deben ser producto de un proceso inclusivo y razonado, no de una imposición tecnocrática.

En síntesis, el marco ético-legal para el uso de IA en los servicios públicos combina garantías jurídicas tradicionales —legalidad, debido proceso, transparencia, no discriminación y rendición de cuentas— con principios emergentes como la proporcionalidad tecnológica y la participación ciudadana. Este entramado no solo limita riesgos, sino que también potencia la legitimidad democrática de la innovación tecnológica, asegurando que la IA sea una herramienta al servicio del bien común y no un fin en sí misma.

El recorrido desarrollado en este capítulo ha permitido construir un andamiaje conceptual, histórico y normativo sólido sobre el cual se fundamenta la propuesta de integración de inteligencia artificial (IA) en la gestión pública, y particularmente en el tratamiento de Peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias (PQRS) en el contexto colombiano.

En primer lugar, el análisis de la evolución y clasificación de la IA aplicada a la gestión pública ha mostrado que esta tecnología no es un fenómeno aislado o repentino, sino el resultado de más de siete décadas de avances en teoría de la computación, ciencia de datos y automatización

---

de procesos administrativos (Russell & Norvig, 2022; Sun & Medaglia, 2019). La transición desde sistemas puramente reactivos hasta modelos predictivos y, más recientemente, sistemas híbridos con capacidades cognitivas, refleja no solo un cambio en el poder de cómputo, sino también una transformación en la forma en que el Estado concibe y ejecuta sus funciones. La IA ya no se limita a “asistir” tareas mecánicas, sino que se integra como un actor decisorio, planteando así nuevos retos de legitimidad, transparencia y control.

En segundo lugar, la revisión del marco legal vigente sobre PQRS en Colombia evidenció que la introducción de IA en este ámbito debe operar en un espacio regulado por principios consolidados del derecho administrativo, como el debido proceso, la legalidad y la protección de datos personales (CPACA, 2011; Ley 1581, 2012). Estas normas, aunque no fueron concebidas específicamente para entornos algorítmicos, contienen disposiciones que son perfectamente aplicables —e incluso indispensables— para garantizar que la tecnología no erosione derechos fundamentales. Este marco, además, se encuentra influenciado por estándares internacionales que promueven la interoperabilidad, la seguridad de la información y la rendición de cuentas, lo que genera un escenario de armonización normativa con tendencias globales (OCDE, 2019).

El análisis de las normas nacionales sobre IA, protección de datos y TIC, así como las experiencias y marcos regulatorios internacionales, ha permitido comprender que la gobernanza de la IA es hoy un campo en construcción, marcado por tensiones entre innovación y regulación. Por un lado, las políticas nacionales, como la Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial (DNP, 2019), impulsan la adopción de estas tecnologías para optimizar la gestión estatal. Por otro, organismos como la Comisión Europea y la UNESCO abogan por un marco de control que garantice que la IA sea ética, inclusiva y centrada en el ser humano (European

---

Commission, 2021; UNESCO, 2021). En este sentido, Colombia enfrenta el reto de adoptar las mejores prácticas internacionales, pero adaptándolas a su realidad institucional, social y territorial.

En cuarto lugar, la discusión sobre los principios éticos y legales en el uso de IA en los servicios públicos ha permitido subrayar que la transformación digital de la administración no es neutra. La IA introduce nuevas asimetrías de poder, riesgos de sesgo algorítmico y desafíos de explicabilidad que pueden afectar de forma directa la confianza ciudadana en el Estado (Barocas *et al.*, 2019; Danaher, 2019). Estos retos exigen no solo marcos normativos robustos, sino también un compromiso ético que combine principios clásicos del derecho público —transparencia, igualdad, responsabilidad— con principios emergentes como la proporcionalidad tecnológica y la gobernanza algorítmica participativa.

La integración de perspectivas filosóficas, políticas y científicas en este análisis ha permitido comprender que la IA no es únicamente una herramienta técnica, sino también un fenómeno político que redefine la relación entre gobernantes y gobernados. Desde la visión deliberativa de Habermas (1998), la transparencia y la participación ciudadana en el diseño y supervisión de sistemas de IA son condiciones necesarias para mantener la legitimidad democrática. De manera similar, el principio de justicia como equidad de Rawls (1971) ofrece un marco para evaluar si las aplicaciones de IA, más allá de su eficiencia, benefician realmente a los grupos más vulnerables y reducen las desigualdades existentes.

Así, el presente capítulo deja claro que la implementación de IA en la gestión de PQRS no puede entenderse como un mero proceso de modernización administrativa. Es, en cambio, una reconfiguración profunda de los mecanismos de interacción entre ciudadanía y Estado, que

---

demanda una alineación cuidadosa entre el potencial de la tecnología, los límites impuestos por la ley y las exigencias éticas que derivan del contrato social contemporáneo.

En consecuencia, el capítulo 3 de esta investigación se centrará en el diseño metodológico para la aplicación de IA en el sistema de PQRS en entidades públicas, abordando aspectos técnicos de arquitectura de sistemas, procesamiento de lenguaje natural, protocolos de protección de datos y mecanismos de supervisión humana. Este siguiente paso no solo aplicará los fundamentos aquí establecidos, sino que buscará demostrar, con base en un modelo operativo, cómo la IA puede ser implementada en un marco que garantice eficiencia, equidad y legitimidad.

### **2.3 Marco legal vigente en Colombia sobre PQRS, protección de datos e IA**

El sistema de Peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias (PQRS) es una de las principales herramientas que tienen los ciudadanos para interactuar con el Estado, ejercer control social y exigir la protección de sus derechos. Su fundamento se encuentra en el artículo 23 de la Constitución Política de Colombia, que reconoce el derecho fundamental de petición, entendido como la facultad de toda persona para presentar solicitudes ante autoridades o entidades que prestan servicios públicos, y recibir una respuesta de fondo, clara y oportuna. Este derecho no se limita a obtener una contestación formal, sino que implica que la autoridad debe pronunciarse de manera motivada sobre el asunto planteado. La Corte Constitucional ha reiterado que el derecho de petición es un pilar del Estado social de derecho, pues permite materializar principios como la transparencia, la participación ciudadana y la eficacia administrativa (Corte Constitucional, Sentencia T-377 de 2000).

#### **Ley 1755 de 2015 – Regulación del derecho de petición**

---

Esta norma es la que regula cómo se ejerce y cómo deben responder las autoridades al derecho de petición. Establece las modalidades de solicitudes que se pueden presentar:

- Peticiones de interés general: cuando afectan a la colectividad.
- Peticiones de interés particular: cuando afectan directamente al solicitante.
- Solicitudes de información: acceso a documentos o datos en poder de la entidad.
- Consultas: solicitud de opinión a la autoridad sobre una materia de su competencia.

La Ley 1755 fija plazos claros para responder:

- 15 días hábiles para peticiones de interés general o particular.
- 10 días hábiles para solicitudes de información.
- 30 días hábiles para consultas.

En el caso de solicitudes complejas que requieran más tiempo, la autoridad debe informar al ciudadano las razones y el plazo estimado de respuesta. Además, la ley establece que las peticiones pueden presentarse de forma escrita, verbal o electrónica, lo que abre la puerta al uso de plataformas digitales e inteligencia artificial para su recepción y gestión.

### **Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)**

El CPACA no solo regula cómo actúan las autoridades frente a las solicitudes ciudadanas, sino también cómo deben tramitar todos los procedimientos administrativos. Sus principios rectores —legalidad, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad— obligan a que la atención de PQRS sea ágil y transparente. En relación con la modernización administrativa, el CPACA promueve el uso de medios electrónicos y la interoperabilidad entre entidades, es decir, que las instituciones compartan información de forma

---

segura para agilizar trámites. Esto es relevante para la IA, ya que un sistema inteligente que procese PQRSD necesita acceder a información interinstitucional para dar respuestas completas y coherentes. Además, el CPACA prevé mecanismos para que el ciudadano pueda impugnar decisiones o actuar judicialmente cuando no reciba respuesta o esta no sea satisfactoria.

### **Decreto 1081 de 2015 y Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG)**

El Decreto 1081 compila normas del sector Presidencia y, en lo relacionado con PQRSD, establece directrices para la participación ciudadana y la gestión del servicio al ciudadano. El MIPG, regulado por el Decreto 1499 de 2017, incluye indicadores de desempeño en la atención de PQRSD y obliga a reportar resultados en el Formulario Único de Reporte de Avance de Gestión (FURAG).

Esto implica que no basta con responder solicitudes: las entidades deben medir y demostrar que están mejorando en oportunidad, calidad y satisfacción ciudadana. Herramientas como la IA pueden contribuir directamente a cumplir estos indicadores mediante la automatización de la clasificación de solicitudes, el seguimiento de plazos y la identificación de cuellos de botella.

### **Ley 1712 de 2014 – Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional**

Esta ley garantiza que cualquier persona pueda acceder a la información pública sin necesidad de justificar el motivo de la solicitud. Establece dos obligaciones principales:

- **Publicación proactiva:** las entidades deben publicar de oficio información clave (presupuestos, contratos, planes, informes, etc.) en sus sitios web.
- **Atención a solicitudes de información:** cualquier ciudadano puede requerir información adicional y la entidad debe entregarla, salvo que esté protegida por reservas legales.

---

La IA puede apoyar este proceso mediante sistemas que identifiquen automáticamente la información solicitada, verifiquen si está sujeta a reserva y preparen respuestas personalizadas.

### **Ley 1581 de 2012 y Decreto 1377 de 2013 – Protección de datos personales**

Toda gestión de PQRSD implica tratamiento de datos personales (nombres, documentos de identidad, direcciones, e incluso datos sensibles como información médica o afiliaciones políticas).

La Ley 1581 establece que el tratamiento de estos datos debe cumplir principios como:

- Finalidad: solo usar los datos para el fin específico para el cual fueron recogidos.
- Seguridad: proteger la información contra accesos no autorizados.
- Libertad: el ciudadano debe autorizar el tratamiento de sus datos.

Para sistemas de IA, esto significa que los algoritmos que procesan PQRSD deben incorporar medidas de seguridad como cifrado, anonimización y control de accesos. Además, cualquier desarrollo debe cumplir con la política de tratamiento de datos de la entidad y permitir que el ciudadano ejerza sus derechos de actualización, rectificación y supresión.

### **CONPES 3975 de 2019 – Política Nacional para la Transformación Digital y la Inteligencia Artificial**

Este documento de política pública marca una hoja de ruta para que Colombia adopte la IA en el sector público y privado de manera ética y responsable. Entre sus líneas de acción relevantes para PQRSD se incluyen:

- Desarrollo de capacidades de analítica de datos en las entidades.
- Implementación de modelos predictivos para optimizar la atención ciudadana.
- Fomento de la interoperabilidad y la infraestructura tecnológica.

- 
- Establecimiento de principios éticos para el uso de IA, como transparencia, explicabilidad y no discriminación.

Aunque el CONPES no es una ley, orienta las decisiones de inversión y modernización tecnológica del Estado, y sugiere que la IA aplicada a PQRSD debe priorizar el bienestar ciudadano y el respeto por los derechos fundamentales.

### **Normas nacionales sobre IA, protección de datos y TIC**

El marco normativo colombiano que regula el uso de inteligencia artificial (IA), la protección de datos personales y las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) se caracteriza por ser multicapa y transversal. Esto significa que no existe, al menos por ahora, una única ley que regule la IA en todas sus dimensiones, sino que se aplican diversas disposiciones legales y políticas públicas que, combinadas, establecen las condiciones bajo las cuales puede diseñarse, implementarse y operar un sistema inteligente dentro de la administración pública. En el caso particular de la gestión de Peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias (PQRS), la IA interactúa con datos personales y con procesos administrativos regulados por normas de carácter constitucional, legal y reglamentario, lo que exige un cumplimiento estricto de principios como la legalidad, la transparencia y la rendición de cuentas (Congreso de la República de Colombia, 1991).

Uno de los pilares fundamentales en este entramado es la Ley 1581 de 2012, que establece el Régimen General de Protección de Datos Personales. Esta norma surge como respuesta a la necesidad de proteger la privacidad de los ciudadanos frente al creciente uso de tecnologías digitales para el almacenamiento y procesamiento de información (Congreso de la República de Colombia, 2012). La ley define el dato personal como toda información vinculada o que pueda

---

asociarse a una persona natural, e introduce categorías como el dato sensible, cuya divulgación puede afectar la intimidad o generar discriminación, por ejemplo, en casos de origen étnico, convicciones religiosas, historial de salud o información biométrica. El impacto de esta ley sobre los sistemas de IA es directo: cualquier plataforma que procese PQRSD debe asegurarse de que los datos recopilados sean tratados conforme a los principios de finalidad, proporcionalidad y minimización. En términos prácticos, esto implica que, si una herramienta de IA analiza quejas ciudadanas, solo debe recopilar la información estrictamente necesaria para resolver el caso y no almacenar datos irrelevantes para el fin del trámite (Superintendencia de Industria y Comercio, 2021).

El Decreto 1377 de 2013, que reglamenta parcialmente la Ley 1581, profundiza en los mecanismos para obtener el consentimiento del titular y en las obligaciones de las entidades públicas y privadas respecto al tratamiento de datos (Presidencia de la República de Colombia, 2013). Para un sistema de IA, este decreto tiene implicaciones concretas: debe existir un registro claro y verificable de que el ciudadano autorizó el uso de su información, y la plataforma debe ofrecer opciones para que el titular pueda consultar, corregir o eliminar sus datos en cualquier momento. Además, obliga a publicar una Política de Tratamiento de Información en lenguaje claro, lo cual es un desafío en entornos de IA, ya que no basta con explicar el tratamiento de datos, sino también informar de manera comprensible cómo funciona el procesamiento automatizado y qué efectos puede tener en el trámite de la PQRSD (Cerrillo-i-Martínez, 2020).

En cuanto a políticas estratégicas, el Documento CONPES 3975 de 2019 – Política Nacional para la Transformación Digital y la Inteligencia Artificial marca un hito. Aunque no es una ley, constituye una hoja de ruta oficial para la adopción de IA de manera ética y efectiva en

---

Colombia (Departamento Nacional de Planeación, 2019). Entre sus ejes se destaca la creación de un marco de confianza que garantice que las aplicaciones de IA respeten derechos fundamentales, sean explicables y no reproduzcan sesgos discriminatorios. En materia de PQRSD, el CONPES promueve la automatización de la clasificación de solicitudes, la identificación de tendencias y la predicción de demandas de servicio, siempre bajo supervisión humana, reconociendo que la IA debe complementar y no reemplazar la decisión administrativa.

El Decreto 1008 de 2018 establece la Política de Gobierno Digital, integrando servicios digitales, datos abiertos, interoperabilidad y confianza digital (MinTIC, 2018). Impone a las entidades públicas garantizar que las plataformas sean seguras, transparentes y accesibles. Para una solución de IA en PQRSD, esto implica capacidad de interoperar con otras bases de datos gubernamentales a través de estándares técnicos, respetando la seguridad de la información. Asimismo, fomenta el uso de datos para la toma de decisiones, justificando el empleo de analítica avanzada y algoritmos predictivos, siempre que se respeten las restricciones legales.

Finalmente, el Marco Ético para la Inteligencia Artificial en Colombia (MinTIC, 2021) ofrece una guía de buenas prácticas no vinculante, pero relevante. Promueve principios como la no discriminación algorítmica, la explicabilidad de los modelos y la implementación de mecanismos de auditoría. En el caso de PQRSD, estos lineamientos son fundamentales para evitar que una IA mal entrenada clasifique de forma sesgada solicitudes provenientes de ciertos grupos poblacionales.

El marco normativo colombiano sobre IA, protección de datos y TIC combina leyes obligatorias con lineamientos y políticas públicas que establecen no solo las reglas técnicas y jurídicas, sino también los valores éticos que deben guiar el desarrollo tecnológico. Para la gestión

---

de PQRS, este marco implica que la innovación debe ir de la mano con la protección de derechos, la transparencia en el uso de datos y la supervisión constante de los procesos automatizados.

Si bien el ordenamiento jurídico colombiano cuenta con normas relevantes como la Ley 1755 de 2015 sobre el derecho de petición, la Ley 1437 de 2011 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Ley 1581 de 2012 en materia de protección de datos y lineamientos estratégicos como el CONPES 4144 de 2025 sobre Inteligencia Artificial, se observa la necesidad de complementar, modificar o incluso derogar ciertos apartados de estas normas. Dichos ajustes permitirían armonizar la gestión de PQRS con el uso de inteligencia artificial, asegurando coherencia jurídica y garantizando la protección de derechos fundamentales. En particular, resulta clave incorporar en la legislación la obligación de garantizar la trazabilidad algorítmica, la supervisión humana en decisiones sensibles, y mecanismos de rendición de cuentas específicos para procesos automatizados. De este modo, la propuesta de proyecto de ley no solo se sustentará en referentes internacionales, sino también en la adaptación crítica de los precedentes normativos internos que hacen necesaria su existencia.

#### **2.4 Propuesta de principios y lineamientos normativos para Colombia**

El diseño de un marco normativo para la implementación de inteligencia artificial (IA) en la gestión de Peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias (PQRS) en Colombia debe sustentarse en un conjunto de principios orientadores que garanticen que la innovación tecnológica se alinee con los valores democráticos, los derechos fundamentales y las necesidades de la ciudadanía. En este sentido, el primer principio es el de legalidad y respeto a los derechos fundamentales, que implica que cualquier sistema de IA empleado en la administración pública debe estar subordinado a la Constitución Política de 1991, en particular al derecho de petición (art.

---

23), así como a los marcos internacionales de derechos humanos (Corte Constitucional, 2019). Este principio asegura que las tecnologías emergentes no sustituyan las garantías jurídicas, sino que se integren como herramientas complementarias al ejercicio pleno de los derechos ciudadanos.

El segundo principio clave es la transparencia y explicabilidad, entendido como la obligación de que los algoritmos utilizados puedan ser auditados y comprendidos tanto por los organismos de control como por la ciudadanía. La Comisión Europea (2021) y la OCDE (2019) han enfatizado que los sistemas de IA deben ofrecer mecanismos claros de trazabilidad y justificación de decisiones, evitando la opacidad que caracteriza a los modelos de “caja negra”. Esto cobra especial relevancia en el contexto de las PQRS, dado que los ciudadanos no solo tienen derecho a recibir una respuesta, sino también a comprender bajo qué criterios se ha procesado su solicitud.

Otro principio fundamental es el de equidad e inclusión, que busca garantizar que la IA no reproduzca ni amplifique desigualdades estructurales. La UNESCO (2021) ha señalado que el diseño de sistemas inteligentes debe atender a la diversidad cultural, lingüística y social, promoviendo soluciones que consideren tanto a poblaciones urbanas como rurales, así como a grupos históricamente marginados. En el caso colombiano, este principio es particularmente relevante para asegurar que comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes puedan acceder a los canales de atención ciudadana en condiciones de igualdad.

Por tanto, debe asegurarse el principio de responsabilidad y rendición de cuentas, mediante el cual las entidades públicas continúan siendo responsables últimas de las decisiones apoyadas en IA. Tal como recomiendan Floridi y Cowls (2019), los sistemas tecnológicos deben diseñarse de manera que se preserve una supervisión humana significativa (*human-in-the-loop*), de modo que

---

los funcionarios públicos mantengan la capacidad de corregir, validar o revertir decisiones automatizadas. Este principio garantiza que la delegación de funciones a la IA no implique una transferencia de responsabilidades jurídicas o políticas.

Otro elemento orientador es la proporcionalidad y uso ético de los datos, que exige limitar la recolección, almacenamiento y procesamiento de información únicamente a lo estrictamente necesario para dar respuesta a las PQRS. La Ley 1581 de 2012 y el Reglamento General de Protección de Datos (GDPR) en Europa establecen que el tratamiento de datos personales debe regirse por los principios de finalidad, seguridad y confidencialidad, lo cual es indispensable en la gestión de solicitudes ciudadanas que, en muchos casos, contienen información sensible.

Finalmente, se resalta el principio de innovación responsable, que implica que la implementación de IA en la gestión pública no se realice de manera apresurada ni desarticulada, sino a través de procesos de experimentación regulada, evaluación de impacto y aprendizaje continuo. Como advierte Saurwein y Just (2020), los gobiernos deben adoptar modelos de gobernanza adaptativa que permitan introducir tecnologías de manera gradual, monitoreando efectos no previstos y corrigiendo el rumbo cuando sea necesario. En el contexto colombiano, esto significa acompañar la adopción de IA en PQRS con pilotos controlados, estudios de impacto social y la participación activa de la academia y la sociedad civil.

Los principios orientadores para un marco normativo de IA aplicada a PQRS deben integrar consideraciones jurídicas, éticas y sociales que aseguren la compatibilidad entre innovación tecnológica y democracia participativa. Solo de esta forma la inteligencia artificial podrá consolidarse como una herramienta al servicio de la ciudadanía y no como un factor de exclusión o debilitamiento de la confianza institucional.

---

### **Capítulo 3. Recomendaciones legislativas y técnicas para la interoperabilidad y sostenibilidad**

#### **3.1 Diagnóstico de brechas tecnológicas e institucionales en la gestión de PQRS**

El análisis de las respuestas a los derechos de petición remitidos a entidades del orden nacional, permite identificar un conjunto y serie de brechas que dificultan la consolidación de un ecosistema en torno a la IA, interoperable, sostenible, ético y eficiente en la gestión de PQRS en Colombia. Por una parte, se observa que, aunque existen marcos estratégicos como la Estrategia Nacional Digital 2023–2026 y la Política Nacional de Inteligencia Artificial (CONPES 4144 de 2025), su aplicación práctica en los procesos de atención ciudadana es aún incipiente y desigual entre entidades (Presidencia de la República, 2025; MinCiencias, 2025). La ausencia de un registro centralizado de proyectos de IA implementados en el sector público, reconocida por el DNP y MinTIC, refleja la fragmentación institucional y la falta de mecanismos sistemáticos de monitoreo y evaluación (Presidencia de la República, 2025).

En atención a la solicitud de información elevada al Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), se obtuvo un conjunto de insumos que resultan fundamentales para comprender el estado actual de la incorporación de inteligencia artificial en la gestión pública colombiana (ver Anexo C), particularmente en lo concerniente a la atención ciudadana y la gestión de Peticiones, Quejas, Reclamos y Sugerencias (PQRS). Dichos aportes permiten analizar el grado de avance institucional, las barreras existentes y las oportunidades para la formulación de una propuesta legislativa en la materia.

En primer lugar, el DAFP señaló que, aunque no lidera directamente las políticas específicas en materia de inteligencia artificial, ha orientado el desarrollo institucional a través del

---

Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), que articula siete dimensiones de gestión pública y diecinueve políticas de desempeño institucional, entre ellas las de Gestión del Conocimiento y la Innovación, Servicio al Ciudadano y Participación Ciudadana. A través de estas políticas se han expedido guías y lineamientos que, si bien no abordan de manera directa la IA, sí constituyen un marco propicio para su incorporación gradual en la gestión pública. Entre los instrumentos más relevantes destacan la *Guía para la analítica de datos y su uso en auditorías internas*, la *Cartilla de la Cuarta Revolución Industrial en el sector público* y la *Caja de herramientas de pensamiento futuro*, todos ellos con un enfoque en innovación y transformación digital.

De manera concreta, el DAFP informó la implementación de un chatbot basado en IA generativa como herramienta de atención ciudadana. Este sistema constituye un ejemplo práctico del uso de inteligencia artificial aplicada al servicio público, pues permite interpretar lenguaje natural, dar respuestas oportunas y transferir consultas complejas a funcionarios humanos. Aunque no se cuenta aún con estadísticas consolidadas sobre su impacto en términos de tiempos de respuesta o satisfacción ciudadana, el chatbot evidencia el potencial de la IA para optimizar recursos humanos, garantizar trazabilidad de interacciones y mejorar la accesibilidad de la información. No obstante, la ausencia de métricas específicas constituye una limitación que deberá superarse mediante esquemas de seguimiento y evaluación más robustos.

En términos de diagnóstico nacional, los resultados de la Medición de Desempeño Institucional (MDI) y del Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión (FURAG) mostraron que 461 entidades reportaron haber utilizado inteligencia artificial para procesos de innovación pública digital, mientras que 788 no lo hicieron. Asimismo, 398 entidades indicaron

---

haber desarrollado estrategias de uso de tecnologías emergentes como IA, blockchain o IoT, frente a 1.057 que no lo hicieron. Estos datos reflejan un escenario heterogéneo, donde conviven avances significativos en algunas entidades con un rezago evidente en otras, especialmente en el nivel territorial.

Respecto a la formación y fortalecimiento de capacidades, la Función Pública reportó el desarrollo del programa *Servidor Público 4.0* y un diplomado homónimo en articulación con la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), en los cuales se han capacitado más de 10.000 servidores. Asimismo, a través de congresos, convenios con el SENA y programas de capacitación territorial, se ha impactado a miles de funcionarios y ciudadanos entre 2020 y 2024. Pese a este esfuerzo, persisten brechas importantes en materia de habilidades digitales, especialmente en entidades de categorías 5 y 6, lo que genera desigualdades en la capacidad de adopción tecnológica.

El DAFP también identificó barreras estructurales que dificultan la incorporación de IA en la gestión pública. Entre ellas sobresalen la escasez de talento humano especializado, la resistencia cultural y organizacional al cambio, la rigidez normativa y la insuficiencia de recursos financieros y tecnológicos en entidades locales. Estas limitaciones revelan la necesidad de un marco legislativo que no solo impulse la adopción de IA, sino que también establezca medidas de acompañamiento, financiación y desarrollo de capacidades para garantizar una implementación equitativa.

En materia de gobernanza y ética, se destacaron instrumentos como el Marco Ético para la Inteligencia Artificial (2021) y el Decreto 1389 de 2022, que estableció el Modelo de Gobernanza de la Infraestructura de Datos del Estado. Estos marcos sientan las bases para un uso transparente, responsable y explicable de la IA, aunque aún no existe un registro público de algoritmos o un estándar específico de transparencia algorítmica.

---

Finalmente, aunque en la Estrategia Nacional Digital 2023–2026 no se asignaron metas específicas al DAFP en materia de IA, sí se reconoce su rol articulador en la gestión del talento humano y la innovación pública. Este papel transversal le otorga a la entidad un protagonismo indirecto pero esencial en la construcción de capacidades y en la difusión de buenas prácticas de transformación digital en la administración pública.

En conclusión, las respuestas del DAFP evidencian un panorama dual: por un lado, existen avances significativos en la formulación de lineamientos, la implementación de pilotos tecnológicos y la capacitación de servidores públicos; pero, por otro, persisten limitaciones normativas, técnicas y culturales que justifican la necesidad de una propuesta legislativa integral. Este análisis refuerza la pertinencia de una regulación que articule los principios de gobernanza de datos, ética algorítmica y fortalecimiento institucional, con el fin de garantizar que la inteligencia artificial se convierta en una herramienta efectiva para promover eficiencia, transparencia y garantía de derechos en la gestión de las PQRS en Colombia.

Por otro lado, MinCiencias ha impulsado convocatorias como ColombIA Inteligente y evaluaciones como el estudio AILA (PNUD–Minciencias), que resaltan la necesidad de fortalecer la capacidad institucional, la formación en talento especializado y el liderazgo público para viabilizar la adopción responsable de IA (MinCiencias, 2025).

A nivel operativo, persiste la dependencia de procesos manuales en entidades territoriales, lo que profundiza la brecha digital entre ciudades capitales y municipios intermedios o rurales. Estas limitaciones se traducen en demoras en la atención, baja calidad de la información, escasa trazabilidad y dificultades para garantizar un servicio equitativo en todo el territorio. Así, el diagnóstico revela que las brechas tecnológicas no se reducen únicamente a infraestructura digital,

---

sino que abarcan factores institucionales, normativos y de capital humano, los cuales deben ser atendidos integralmente para asegurar que la incorporación de IA en la gestión de PQRS contribuya efectivamente a la transparencia, la eficiencia y la confianza ciudadana.

### **3.2 Recomendaciones para la arquitectura institucional**

La construcción de una arquitectura institucional para la implementación de inteligencia artificial (IA) en la gestión de Peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias (PQRS) en Colombia requiere un enfoque integral que articule distintos niveles de gobernanza, capacidades técnicas y mecanismos de control democrático. En primer lugar, es indispensable fortalecer un marco de coordinación interinstitucional, liderado por entidades rectoras como el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), en articulación con la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo. Este entramado debe garantizar la coherencia normativa y operativa, evitando la fragmentación de iniciativas tecnológicas en cada entidad pública. Tal como señala la OCDE (2020), la gobernanza de la IA en el sector público exige estructuras de coordinación claras, con competencias bien definidas y alineadas a estándares internacionales.

En segundo lugar, se recomienda la creación de Observatorio de Inteligencia Artificial en la Gestión Pública que funcione como órgano asesor y técnico especializado. bajo la coordinación del Departamento Nacional de Planeación (DNP), en articulación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) y la Procuraduría General de la Nación y que tendrá como funciones principales:

- 1- Evaluar el impacto de la IA en la gestión de PQRS

- 
- 2- Identificar riesgos y proponer medidas de mitigación
  - 3- Formular recomendaciones de mejora y actualización normativa
  - 4- Presentar un informe anual al Congreso de la República

Este observatorio podría operar desde lo público, en alianza con universidades, centros de investigación y empresas tecnológicas, promoviendo el desarrollo de algoritmos auditables, la capacitación de funcionarios y la transferencia de conocimiento. Experiencias como el AI Lab de Estonia y el Centre for Data Ethics and Innovation en Reino Unido han mostrado que estas instancias fortalecen la capacidad estatal para innovar de manera controlada, evitando la dependencia excesiva de proveedores privados (Taeiagh, 2021).

Asimismo, la arquitectura institucional debe incorporar mecanismos de evaluación de impacto y certificación algorítmica antes de que los sistemas de IA sean implementados en la gestión de PQRS. Estos procesos permitirían anticipar riesgos relacionados con sesgo, transparencia, privacidad y efectos sociales, en línea con las recomendaciones de la Unión Europea (2021) sobre el uso de IA en contextos de alto impacto. Para garantizar legitimidad, dichas evaluaciones deberían ser públicas y contar con la participación de actores de la sociedad civil, fomentando un enfoque de gobernanza colaborativa.

Otro aspecto fundamental es el fortalecimiento de la capacidad tecnológica e interoperabilidad de sistemas. La actual dispersión de plataformas en entidades públicas colombianas dificulta la trazabilidad de las PQRS y limita el aprovechamiento de herramientas de IA. Por ello, resulta clave impulsar estándares nacionales de interoperabilidad, alineados con la estrategia de Gobierno Digital y la Ley 2052 de 2020 sobre simplificación de trámites. De igual

---

forma, se requiere inversión sostenida en infraestructura tecnológica, almacenamiento seguro de datos y capacitación de los equipos humanos responsables de la atención ciudadana.

Finalmente, la arquitectura institucional debe garantizar espacios de participación ciudadana y control social en el diseño, implementación y seguimiento de sistemas de IA en PQRSB. Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2021), la legitimidad del uso de tecnologías digitales en la gestión pública depende de la inclusión activa de los ciudadanos en la toma de decisiones. En este sentido, la arquitectura debe contemplar la creación de observatorios ciudadanos, veedurías digitales y canales de retroalimentación que permitan monitorear continuamente el impacto social de las herramientas de IA, asegurando su alineación con el principio de confianza pública.

En conclusión, las recomendaciones para la arquitectura institucional en Colombia se centran en articular liderazgo gubernamental, capacidades técnicas, evaluación de impacto, interoperabilidad tecnológica y participación ciudadana. Solo mediante esta estructura integral será posible garantizar que la implementación de IA en la gestión de PQRSB se realice de manera ética, transparente y orientada al fortalecimiento de la relación entre Estado y ciudadanía.

### **3.3 Responsabilidades de las entidades publicas**

La implementación de sistemas de inteligencia artificial (IA) en la gestión de Peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias (PQRSB) impone a las entidades públicas colombianas una serie de responsabilidades que trascienden lo meramente técnico y abarcan dimensiones jurídicas, éticas y organizacionales. En primer lugar, recae sobre las instituciones la responsabilidad de garantizar el respeto y la protección de los derechos fundamentales en el uso de IA, especialmente el derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política

---

de 1991. Esto significa que, independientemente de la automatización o digitalización de los procesos, las entidades deben asegurar que los ciudadanos reciban una respuesta oportuna, clara y comprensible, evitando que la tecnología se convierta en una barrera de acceso. La Corte Constitucional de Colombia (2019) ha reiterado que la respuesta efectiva al derecho de petición constituye una garantía esencial de la participación ciudadana y el control social sobre el Estado, por lo cual las entidades son responsables de adaptar la IA a este mandato y no al revés.

En segundo lugar, las entidades públicas tienen la responsabilidad de garantizar la transparencia y trazabilidad de los procesos algorítmicos. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2020) y la Comisión Europea (2021) han advertido que los sistemas de IA en el sector público deben permitir auditorías internas y externas, así como explicaciones claras sobre los criterios utilizados en la priorización, clasificación o análisis de solicitudes ciudadanas. Esto implica que las entidades deben establecer protocolos para documentar las decisiones automatizadas y brindar al ciudadano mecanismos de acceso a información comprensible sobre cómo su PQRS fue gestionada.

Otra responsabilidad central es la de prevenir sesgos y garantizar equidad en la gestión de PQRS mediante IA. Los sistemas algorítmicos pueden amplificar desigualdades si no son diseñados e implementados con criterios inclusivos. En el caso colombiano, donde coexisten brechas urbano-rurales, desigualdades socioeconómicas y diversidad étnico-cultural, resulta imperativo que las entidades públicas velen porque los algoritmos no discriminen ni excluyan a grupos vulnerables. La UNESCO (2021) resalta que los desarrolladores y usuarios institucionales de IA tienen la obligación ética de garantizar que las soluciones tecnológicas promuevan inclusión y diversidad.

---

Asimismo, las entidades deben asumir la responsabilidad de capacitación y actualización de sus funcionarios en competencias digitales, ética de la IA y manejo de datos. La adopción de estas tecnologías no puede delegarse exclusivamente a proveedores privados, ya que ello generaría dependencia y debilitaría la autonomía institucional. De acuerdo con Wirtz, Weyerer y Geyer (2019), los funcionarios públicos requieren formación continua para poder supervisar los sistemas de IA, identificar riesgos y mantener el principio de *human-in-the-loop*, evitando que la automatización se convierta en una caja negra fuera del control humano.

Finalmente, las entidades públicas tienen la responsabilidad de rendición de cuentas respecto al uso de IA en PQRSD, lo que implica informar periódicamente sobre los resultados obtenidos, los beneficios alcanzados, los problemas identificados y las acciones correctivas emprendidas. Esto no solo fortalece la confianza ciudadana, sino que se enmarca en los principios de gobierno abierto promovidos por la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, 2020), donde la transparencia, la participación y la rendición de cuentas son pilares esenciales para el uso legítimo de tecnologías emergentes.

En conclusión, las responsabilidades de las entidades públicas en la implementación de IA en PQRSD se centran en garantizar derechos, transparencia, equidad, capacitación y rendición de cuentas. Estos compromisos no son opcionales, sino inherentes a la función pública en un Estado social de derecho, y su cumplimiento determinará en gran medida si la inteligencia artificial fortalece o debilita la relación de confianza entre el Estado y la ciudadanía en Colombia.

### **3.4 Auditoria, supervisión ciudadana y rendición de cuentas**

La implementación de sistemas de inteligencia artificial (IA) en la gestión de Peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias (PQRSD) en Colombia exige el establecimiento de

---

mecanismos sólidos de auditoría, supervisión ciudadana y rendición de cuentas que garanticen transparencia, confianza y legitimidad en el uso de estas tecnologías. En primer lugar, se requiere la consolidación de un sistema de auditoría algorítmica que permita evaluar periódicamente el desempeño, la imparcialidad y la seguridad de los modelos utilizados para gestionar PQRS. Este tipo de auditorías deben ser tanto internas, realizadas por las mismas entidades, como externas, a cargo de organismos de control como la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República. Según Brkan (2019), la auditoría algorítmica en el sector público es esencial para garantizar el cumplimiento de los principios de legalidad, proporcionalidad y no discriminación en los procesos automatizados.

En segundo lugar, es fundamental habilitar mecanismos de supervisión ciudadana que permitan a los usuarios participar en la evaluación y control del uso de IA en la gestión pública. En el contexto colombiano, las veedurías ciudadanas reconocidas por la Ley 850 de 2003 constituyen un instrumento legal idóneo para incorporar a la sociedad civil en el seguimiento de estas herramientas. La creación de observatorios ciudadanos digitales, integrados por académicos, organizaciones sociales y usuarios del sistema, contribuiría a generar confianza y a detectar tempranamente posibles vulneraciones de derechos. Tal como plantea la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2021), la legitimidad de los sistemas basados en IA se fortalece cuando la ciudadanía cuenta con espacios de participación activa y con información suficiente para ejercer control social.

Las entidades públicas tienen la obligación de establecer procesos claros de rendición de cuentas sobre el uso de IA en PQRS. Esto implica reportar periódicamente indicadores de desempeño, tales como tiempos de respuesta, tasas de resolución efectiva y nivel de satisfacción

---

de los usuarios, además de informar sobre los ajustes realizados para corregir sesgos o fallas detectadas. La Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, 2020) señala que la rendición de cuentas en el ámbito digital no debe limitarse a publicar datos, sino que debe incluir procesos de diálogo e interacción con la ciudadanía para explicar decisiones y recoger retroalimentación. En este sentido, la publicación de informes de impacto algorítmico y la apertura de espacios de deliberación pública serían medidas clave para cumplir con este principio.

Finalmente, la auditoría, supervisión ciudadana y rendición de cuentas no deben entenderse como procesos aislados, sino como un ecosistema de gobernanza democrática de la IA. El establecimiento de estándares nacionales de auditoría, la articulación con organismos internacionales y la promoción de iniciativas de gobierno abierto en la gestión de PQRSD permitirían avanzar hacia un modelo en el que la tecnología no solo modernice la administración pública, sino que también refuerce la relación de confianza entre Estado y ciudadanía. De acuerdo con Zuiderwijk, Chen y Salem (2021), la confianza en el uso de IA en el sector público depende en gran medida de la transparencia institucional y de la capacidad de los gobiernos para demostrar responsabilidad ante la sociedad.

En síntesis, el fortalecimiento de la auditoría, la supervisión ciudadana y la rendición de cuentas constituye un pilar indispensable para que la inteligencia artificial aplicada a las PQRSD en Colombia se desarrolle bajo principios de legalidad, inclusión y confianza pública, garantizando que el avance tecnológico esté siempre al servicio de los derechos ciudadanos y del fortalecimiento democrático.

---

### 3.5 Recomendaciones legislativas y propuesta de articulado del proyecto de ley

El diseño normativo para la implementación de la Inteligencia Artificial (IA) en la gestión de PQRSD debe incorporar no solo los principios técnicos y éticos derivados de la política pública que se describieron anteriormente, sino también los criterios jurisprudenciales establecidos por la Corte Constitucional. En la Sentencia T-323 de 2024<sup>1</sup>, la Corte estableció lineamientos centrales que orientan el uso de herramientas de IA bajo el prisma de los derechos fundamentales, entre los cuales destacan: la imposibilidad de sustituir la decisión humana, la obligación de transparencia sobre cuándo y cómo se utiliza la IA, la responsabilidad exclusiva del funcionario sobre la decisión final, y la necesidad de mantener un control humano constante en los procesos automatizados (Corte Constitucional, 2024).

Estos criterios resultan directamente aplicables al contexto de las PQRSD, en tanto garantizan que el uso de sistemas de IA no derive en vulneraciones al debido proceso, a la igualdad ni al derecho al acceso a la información pública. Por ello, se recomienda que el articulado del proyecto de ley incluya de forma expresa disposiciones sobre:

1. La supervisión humana obligatoria en todo trámite asistido por IA
2. La trazabilidad algorítmica como mecanismo de auditoría y rendición de cuentas
3. La prohibición de uso de IA para restringir el ejercicio de derechos fundamentales o decidir casos sensibles de carácter sancionatorio
4. La transparencia y explicabilidad de las decisiones automatizadas

De manera complementaria, el proyecto de ley debe prever la creación de un Observatorio de Inteligencia Artificial en la Gestión Pública, encargado de evaluar riesgos, formular

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional de Colombia. (2024). *Sentencia T-323 de 2024*. Bogotá: Corte Constitucional.

---

recomendaciones normativas y garantizar la actualización permanente de estándares técnicos. También se sugiere la implementación de programas de capacitación para servidores públicos y de alfabetización digital para los ciudadanos, de modo que se fortalezca la confianza institucional y el control social frente al uso de IA en trámites de alta sensibilidad democrática.

En consecuencia, la propuesta legislativa no se limita a un marco regulatorio declarativo, sino que busca articular principios constitucionales, lineamientos jurisprudenciales y estándares internacionales en materia de gobernanza algorítmica. Esto permitirá a Colombia consolidar un ecosistema normativo robusto que asegure la eficiencia administrativa, sin sacrificar la transparencia, la equidad ni la protección de los derechos fundamentales.

A continuación, se presenta la propuesta de Proyecto de Ley:

“PROYECTO DE LEY No. [ ] DE 2025 POR MEDIO DEL CUAL SE REGULA EL USO DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL (IA) EN LOS PROCESOS DE PETICIONES, QUEJAS, RECLAMOS, SUGERENCIAS Y DENUNCIAS (PQRS) EN ENTIDADES PÚBLICAS DEL ESTADO COLOMBIANO.

EL CONGRESO DE COLOMBIA  
DECRETA:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### I. FUNDAMENTOS JURÍDICOS Y CONSTITUCIONALES

El presente proyecto de ley se fundamenta en el artículo 23 de la Constitución Política de Colombia, que consagra el derecho fundamental de petición como mecanismo para garantizar la participación ciudadana y el acceso a la información pública, obligando a las autoridades a responder de manera oportuna y de fondo. Este derecho se desarrolla normativamente a través de la Ley 1755 de 2015, por la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, estableciendo modalidades para las PQRS (Peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias) y plazos de respuesta estrictos: 15 días hábiles para peticiones generales, 10 días para

---

solicitudes de información y 30 días para consultas, con el fin de asegurar la eficiencia y transparencia en la administración pública.

Adicionalmente, se sustenta en la Ley 1581 de 2012, que dicta disposiciones generales para la protección de datos personales, aplicable a todo tratamiento de datos en territorio colombiano, incluyendo principios como consentimiento informado, finalidad legítima, seguridad y responsabilidad, con el objeto de prevenir vulneraciones a la privacidad en el uso de tecnologías como la IA.

En el ámbito de la Inteligencia Artificial, el proyecto se alinea con el Documento CONPES 4144 de 2025, que formula la Política Nacional de Inteligencia Artificial, con objetivos específicos como fortalecer la gobernanza ética (OE1), mejorar la infraestructura tecnológica y de datos (OE2), promover la adopción de IA en entidades públicas para prosperidad económica y bienestar social (OE6), y mitigar riesgos como violaciones a la privacidad y desigualdades (OE5). Esta política enfatiza aplicaciones en servicios públicos, como la optimización de procesos administrativos, con énfasis en principios éticos derivados de recomendaciones internacionales de la OCDE y UNESCO.

Asimismo, incorpora el Marco Ético para la Inteligencia Artificial en Colombia (2021), que establece principios como transparencia, privacidad, control humano, seguridad, responsabilidad, no discriminación, inclusión, prevalencia de derechos de niños y beneficio social, con recomendaciones específicas para el sector público, incluyendo evaluaciones de impacto ético y mecanismos de supervisión humana en decisiones automatizadas.

El Decreto 1263 de 2022, que adopta la Política de Gobierno Digital, promueve el desarrollo de proyectos de IA en coordinación interinstitucional para mejorar la eficiencia en servicios públicos, mientras que informes como la Evaluación del Panorama de la Inteligencia Artificial en Colombia (PNUD, 2025) destacan la necesidad de fortalecer capacidades en el sector público para el uso ético de IA, identificando brechas en habilidades y preparación (nivel bajo en gestión de soluciones IA).

Internacionalmente, se inspira en la Recomendación sobre la Ética de la Inteligencia Artificial de la UNESCO (2021) y el Reglamento de IA de la Unión Europea (2024), que clasifican sistemas de IA por riesgo y exigen transparencia y auditorías en aplicaciones de alto impacto, adaptados al contexto colombiano para evitar sesgos y garantizar inclusión.

---

## II. PROBLEMA QUE SE PRETENDE SOLUCIONAR

Las entidades públicas en Colombia reciben un volumen creciente de PQRSD, con retrasos en respuestas que afectan la confianza ciudadana y la eficiencia administrativa. Según datos del Departamento Nacional de Planeación (DNP), el uso de IA podría optimizar procesos como clasificación automática, análisis de sentimiento y generación de borradores de respuestas, reduciendo tiempos y costos, pero sin regulación adecuada, existen riesgos de sesgos algorítmicos, violaciones a la privacidad (Ley 1581/2012) y falta de transparencia, exacerbando desigualdades en poblaciones vulnerables. Este proyecto busca integrar IA de manera ética y técnica, alineada con el CONPES 4144, para mejorar la gobernanza digital.

## III. OBJETIVOS

Objetivo General: Regular el uso de IA en los procesos de PQRSD para garantizar eficiencia, transparencia y protección de derechos fundamentales en entidades públicas.

Objetivos Específicos:

- Promover la adopción de IA para automatizar tareas repetitivas en PQRSD, respetando plazos de la Ley 1755/2015.
- Establecer principios éticos y técnicos para mitigar riesgos, basados en el Marco Ético de IA.
- Fortalecer capacidades institucionales mediante infraestructura y capacitación, conforme al CONPES 4144.

## IV. IMPACTO ESPERADO

Se espera una reducción del 30-50% en tiempos de respuesta a PQRSD, mayor inclusión digital y cumplimiento ético, con inversión estimada en infraestructura alineada al CONPES (479.273 millones de pesos para acciones relacionadas hasta 2030).

## V. ARTICULADO

PROYECTO DE LEY No. [ ] DE 2025

“Por medio de la cual se regula e implementa el uso de la Inteligencia Artificial en la gestión de Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias (PQRSD) en las entidades públicas del Estado colombiano, y se dictan otras disposiciones.”

EL CONGRESO DE COLOMBIA  
DECRETA:

---

Artículo 1°. Objeto de la ley.

La presente ley tiene por objeto regular e implementar el uso de la Inteligencia Artificial (IA) en la gestión de las Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias (PQRSD) en las entidades públicas del Estado colombiano, garantizando la transparencia, la protección de datos personales, el respeto de los derechos fundamentales y la eficacia en la atención ciudadana.

Artículo 2°. Definiciones.

Para los efectos de la presente ley, se entenderá por:

- a) IA aplicada a PQRSD: Conjunto de sistemas automatizados que, mediante técnicas de aprendizaje automático, algoritmos y procesamiento de lenguaje natural, apoyan la recepción, clasificación, trámite y respuesta de las PQRSD en las entidades públicas.
- b) Supervisión humana: Principio conforme al cual toda decisión adoptada mediante un sistema de IA deberá contar con posibilidad de revisión, validación y, en caso de ser necesario, corrección por parte de un funcionario público competente.
- c) Trazabilidad algorítmica: Obligación de registrar, documentar y auditar el funcionamiento y las decisiones de los sistemas de IA aplicados a la gestión de PQRSD, a fin de garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.

Artículo 3°. Principios rectores.

La implementación y uso de la Inteligencia Artificial en la gestión de PQRSD se regirá por los siguientes principios:

1. Uso ético de la IA.
2. Protección de datos personales.
3. Neutralidad tecnológica.
4. Inclusión digital.
5. Supervisión humana obligatoria.
6. Transparencia y rendición de cuentas.
7. Accesibilidad y no discriminación.

Artículo 4°. Implementación progresiva.

Las entidades públicas deberán adoptar progresivamente herramientas de IA en la gestión de PQRSD, dentro de un plazo máximo de tres (3) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, conforme a los lineamientos técnicos, éticos y jurídicos que expida el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), en coordinación con el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Artículo 5°. Límites al uso de la IA.

Los sistemas de Inteligencia Artificial no podrán: Negar, limitar o restringir el ejercicio de derechos fundamentales. Sustituir la valoración de un funcionario en decisiones de carácter sensible, especialmente aquellas relacionadas con derechos fundamentales, denuncias de carácter disciplinario, penal o administrativo sancionatorio. Operar sin protocolos de auditoría, trazabilidad y mecanismos de supervisión humana.

---

Artículo 6°. Protección de datos personales.

La implementación y operación de sistemas de Inteligencia Artificial en la gestión de PQRSD deberá garantizar el pleno cumplimiento de la Ley 1581 de 2012, la Ley 1266 de 2008, el Decreto 1377 de 2013 y demás disposiciones que regulen el derecho fundamental de hábeas data, bajo la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Artículo 7°. Observatorio de Inteligencia Artificial en la Gestión Pública.

Créase el Observatorio de Inteligencia Artificial en la Gestión Pública, bajo la coordinación del Departamento Nacional de Planeación (DNP), en articulación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) y la Procuraduría General de la Nación. El Observatorio tendrá como funciones principales:

- i. Evaluar el impacto de la IA en la gestión de PQRSD.
- ii. Identificar riesgos y proponer medidas de mitigación.
- iii. Formular recomendaciones de mejora y actualización normativa.
- iv. Presentar un informe anual al Congreso de la República.

Artículo 8°. Financiamiento.

El Gobierno Nacional apropiará en el Presupuesto General de la Nación los recursos necesarios para la implementación de la presente ley. Igualmente, podrá acudir a fuentes de cooperación internacional y alianzas público-privadas para fortalecer el desarrollo e implementación de tecnologías de Inteligencia Artificial en la gestión pública.

Artículo 9°. Capacitación y alfabetización digital.

Las entidades públicas del orden nacional y territorial deberán garantizar procesos de capacitación continua a sus funcionarios en el uso, supervisión y control de herramientas de Inteligencia Artificial aplicadas a la gestión de PQRSD. Así mismo, deberán implementar programas de alfabetización digital dirigidos a la ciudadanía, con el fin que los usuarios comprendan el funcionamiento básico de estas herramientas, conozcan sus derechos frente al tratamiento automatizado de datos y puedan ejercer control social sobre el servicio.

Parágrafo. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) serán responsables de diseñar, coordinar y financiar los programas de capacitación y alfabetización digital a que hace referencia el presente artículo, en articulación con las entidades públicas del orden nacional y territorial.

Artículo 10°. Vigencia y derogatorias.

La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Las recomendaciones planteadas en este capítulo permiten establecer un marco legislativo sólido para la implementación de la Inteligencia Artificial en la gestión de PQRSD, alineado con la jurisprudencia constitucional y los principios rectores de la función administrativa. Desde el

---

punto de vista jurídico, se reconoce la necesidad de preservar el debido proceso, la protección de datos personales y la responsabilidad humana en todo trámite mediado por algoritmos, garantizando así que la tecnología no sustituya sino complemente la labor estatal. En el plano legislativo, el articulado propuesto constituye un esfuerzo por traducir los principios de ética, transparencia, inclusión y rendición de cuentas en disposiciones concretas y aplicables. Finalmente, desde la perspectiva política, este marco normativo se inscribe en la construcción de un Estado digital confiable, capaz de responder de manera eficiente a las demandas ciudadanas, reducir las brechas de confianza institucional y consolidar una democracia más participativa y moderna. De esta manera, la propuesta legislativa no solo regula el uso de la IA en PQRS, sino que sienta las bases para una gobernanza tecnológica que fortalezca la legitimidad del Estado colombiano en el siglo XXI.

#### **Capítulo 4. Conclusiones y recomendaciones finales**

El desarrollo de la presente investigación, permitió evidenciar y confirmar desde la teoría y la práctica, que la gestión de Peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias (PQRS) en Colombia, atraviesa por una crisis de eficiencia, confianza, legitimidad y efectividad que exige una transformación estructural desde lo normativo hasta lo factico. Durante la revisión documental, normativa, jurídica y actual, se pudo comprobar que, a pesar de los intentos de avance en materia de digitalización y promoción de la infraestructura digital en todo el país, persisten diversas problemáticas asociadas, así como la lentitud en los procesos, fragmentación institucional, vacíos en la unificación de datos y ausencias de mecanismos claros para la rendición de cuentas a los ciudadanos. Estos hallazgos, que fueron reforzados por los datos obtenidos en los tres tipos de

---

encuestas realizadas (1. Ciudadanos del común; 2. Expertos en IA y PQRS y 3. Entidades asociadas a la gestión de datos y a IA), aportaron una mirada crítica y directa de lo mencionado.

En términos de percepción ciudadana (ver Anexo A), los resultados muestran un escenario problemático: el 56% de los encuestados calificó su experiencia como regular, insatisfactoria o muy insatisfactoria, y únicamente el 9% la consideró muy satisfactoria. Este dato revela que, en materia práctica, la gestión de PQRS está lejos de cumplir con su objetivo constitucional de garantizar un canal efectivo de comunicación entre el Estado y la ciudadanía. El tiempo de respuesta constituye un eje crítico: aunque un 41% reportó respuestas en un rango de 5 a 15 días, el 31% señaló que su trámite tardó más de 15 días y un 17% afirmó no haber recibido respuesta alguna. Esta demora prolongada no solo genera frustración ciudadana, sino que pone en entredicho el cumplimiento de la Ley 1755 de 2015 sobre el derecho de petición.

La calidad de las respuestas también es cuestionada y preocupante desde la gestión pública y la gobernanza. Solo un 31% consideró que la respuesta fue clara y resolutiva, mientras que el 37% la percibió como parcialmente adecuada y el 18% la calificó como no pertinente. Estos resultados confirman que, más allá de los plazos, existe una seria deficiencia en la capacidad de las entidades públicas para dar respuestas de fondo, oportunas y ajustadas al marco legal. A esto se suma una percepción generalizada de ineficiencia: el 59% de los encuestados considera que el sistema de PQRS no es eficiente, y un 60% percibe la existencia de corrupción, manipulación o negligencia en su gestión. Estos hallazgos validan los diagnósticos planteados en el marco conceptual de esta investigación, donde se identificaron factores operativos, técnicos y administrativos que debilitan el actual modelo de atención ciudadana.

---

La confianza en el sistema se muestra igualmente deteriorada. El 45% de los encuestados afirmó confiar solo parcialmente en que sus derechos sean garantizados a través de las PQRSD, mientras que un 34% manifestó no confiar en absoluto. Esta desconfianza representa un riesgo democrático, en la medida en que debilita la legitimidad institucional y amplifica la percepción de desconexión entre el Estado y la ciudadanía.

Frente a esta realidad, los resultados también abren una ventana de oportunidad; existe una amplia disposición social hacia la incorporación de tecnologías de Inteligencia Artificial (IA) como herramienta de apoyo. El 74% de los encuestados manifestó estar de acuerdo con el uso de IA en la gestión de PQRSD, y un 58% aceptaría que sus solicitudes fueran atendidas inicialmente por sistemas automatizados, siempre que existan garantías de supervisión humana y trazabilidad de decisiones. Estas respuestas muestran una ciudadanía que reconoce la necesidad de modernizar procesos y está abierta a nuevas soluciones, siempre y cuando estas estén acompañadas de controles éticos y legales claros como se plantea dentro de los objetivos del proyecto de ley.

No obstante, la percepción de riesgos también fue relevante. Los encuestados señalaron como principales preocupaciones la pérdida de contacto humano, la posible discriminación algorítmica, la falta de responsabilidad institucional y la opacidad en las decisiones automatizadas. Estas respuestas coinciden con las advertencias teóricas sobre gobernanza algorítmica, reforzando la necesidad de que cualquier marco regulatorio contemple principios como la explicabilidad algorítmica, la supervisión humana significativa y la rendición de cuentas. De igual manera, las condiciones señaladas por los ciudadanos para aceptar la implementación de IA ofrecen insumos valiosos para el diseño normativo propuesto en esta tesis.

---

En coherencia con los objetivos de investigación, puede concluirse que: El diagnóstico de la gestión de PQRS en Colombia confirma graves problemas estructurales relacionados con la eficiencia, la transparencia y la protección de derechos, los cuales no solo deterioran la calidad del servicio, sino que generan desconfianza ciudadana y debilitan la legitimidad democrática. La ciudadanía percibe la IA como una oportunidad de modernización, siempre que su implementación se realice bajo un marco normativo robusto que asegure transparencia, supervisión humana y protección de derechos fundamentales. Los lineamientos regulatorios propuestos en este trabajo encuentran respaldo empírico en las condiciones y preocupaciones expresadas por los encuestados, lo cual refuerza la pertinencia de establecer un proyecto de ley que regule la implementación de IA en PQRS bajo principios de ética, equidad y rendición de cuentas.

Así, la incorporación de IA en la gestión de PQRS no debe entenderse como una simple innovación tecnológica, sino como una transformación estructural de la relación Estado–ciudadanía, orientada a fortalecer la eficiencia administrativa, garantizar derechos fundamentales y recuperar la confianza pública. La regulación aquí propuesta constituye, una oportunidad para que Colombia avance hacia una gobernanza digital democrática, transparente y centrada en el ciudadano.

De manera transversal, los hallazgos y reflexiones de este trabajo evidencian que la presentación del Proyecto de Ley para regular el uso de la inteligencia artificial en la gestión de PQRS constituye una herramienta estratégica para la modernización del Estado colombiano. No se trata únicamente de un ejercicio normativo, sino de un mecanismo de optimización de la gestión pública, en tanto permite alinear políticas dispersas, consolidar estándares comunes y cerrar brechas institucionales y territoriales en la adopción de tecnologías emergentes. Asimismo, su

---

aprobación se proyecta como un catalizador de la gobernanza algorítmica, al establecer principios claros de transparencia, trazabilidad, ética y rendición de cuentas en el uso de sistemas inteligentes.

Desde el punto de vista tecnológico, se constató la ausencia de un registro centralizado de proyectos de IA en el sector público y la falta de estandarización de datos y protocolos de interoperabilidad entre entidades. Por ejemplo, durante la visita técnica a las instalaciones de AGROSAVIA en Mosquera, Cundinamarca (ver Anexo B) se evidenció el uso exitoso de IA en análisis y gestión de datos obtenidos para la evaluación de suelos, pero una desconexión con las demás entidades del sector agro. Esta fragmentación impide aprovechar plenamente las ventajas de la analítica de datos, el aprendizaje automático y el procesamiento de lenguaje natural en la atención ciudadana. En términos institucionales, los análisis mostraron que, aunque existen guías y políticas dentro del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), estas aún no se articulan de manera suficiente con mecanismos técnicos y normativos que regulen de forma específica el uso de IA en procesos sensibles como la gestión de PQRS.

En el plano jurídico y legislativo, la propuesta de articulado recogida en este trabajo se fundamenta tanto en los principios constitucionales como en la jurisprudencia reciente de la Corte Constitucional (Sentencia T-323 de 2024), que establece criterios para garantizar que la IA no sustituya la decisión humana, preserve la transparencia, respete el debido proceso y evite sesgos discriminatorios. Estas directrices resultan fundamentales para proteger derechos ciudadanos y al mismo tiempo promover la eficiencia administrativa. El articulado legislativo planteado busca traducir tales principios en obligaciones concretas para las entidades del Estado, incluyendo la supervisión humana obligatoria, la trazabilidad algorítmica, la transparencia en el uso de la IA, la

---

protección estricta de datos personales y la creación de un Observatorio de Inteligencia Artificial en la Gestión Pública.

Se resalta la importancia de que el marco normativo no se limite a disposiciones declarativas, sino que incorpore medidas operativas como la capacitación de funcionarios públicos, programas de alfabetización digital para los ciudadanos y la apropiación de recursos financieros y técnicos en el Presupuesto General de la Nación. Estas acciones, acompañadas de la cooperación internacional y de alianzas público-privadas, permitirán que Colombia avance hacia un ecosistema regulatorio y tecnológico robusto que impulse la legitimidad del Estado en la era digital.

Desde la dimensión política, la investigación demuestra que la regulación de la IA en PQRS no solo responde a una necesidad técnica, sino también a un imperativo democrático. La confianza ciudadana en las instituciones depende de que las herramientas digitales sean implementadas bajo criterios de transparencia, equidad y rendición de cuentas.

En este sentido, el Proyecto de Ley no solo busca regular, sino también impulsar un modelo de administración pública más eficiente, inclusivo y confiable, en el que la inteligencia artificial se constituya en una herramienta de servicio al ciudadano y no en un factor de inequidad o incertidumbre. Al articular los avances ya existentes —como el Marco Ético de IA (2021), el Decreto 1389 de 2022 y el CONPES 4144 de 2025— con las necesidades prácticas de las entidades, se garantiza que el proceso legislativo se convierta en un verdadero instrumento de gobernanza democrática. De este modo, el presente trabajo trasciende el ámbito académico y se posiciona como una contribución concreta al fortalecimiento del Estado colombiano en el marco de la Cuarta Revolución Industrial.

---

## Referencias

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2022). *Informe de analítica de datos para la gestión de PQRSD*. Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Arias Grisales, F. A., & Valencia Valencia, J. E. (2024). Actuación administrativa como mecanismo social para la garantía de derechos. *Revista Republicana*, 36, 217–238. <https://doi.org/10.21017/rev.repub.2024.v36.a512>
- Australian Government. (2019). *AI Ethics Principles*. Department of Industry, Science, Energy and Resources.
- Barocas, S., Hardt, M., & Narayanan, A. (2020). Fairness and machine learning. *Recommender systems handbook*, 1, 453-459.
- Bricio Samaniego, M., Ortega, D., & Paredes, J. (2025). *Machine learning aplicado a servicios públicos en Latinoamérica*. Universidad Andina Simón Bolívar. <https://doi.org/10.56712/latam.v6i1.3504>
- Buitrago, J. (2019). *Modernización de la gestión pública a través de TIC en Colombia*. *Revista de Administración Pública*, 55(2), 34–49.
- 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>
- Cámara de Representantes. (2023). *Informe legislativo: avances en proyectos de ley sobre IA*. Congreso de la República de Colombia.
- CEPAL. (2022). *La transformación digital del Estado en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Chen, Z., Li, Y., & Wang, H. (2024). Artificial intelligence in public service delivery: A systematic review. *Government Information Quarterly*, 41(2), 101–118. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2023.101900>
- Chenou, J.-M., Rodríguez, C., & Sierra, M. (2021). Gobernanza algorítmica y democracia digital. *Revista de Estudios Políticos*, 192, 115–142.
- Coglianesse, C. (2019). *Transparency and algorithmic governance*. Brookings Institution.
- CONDUSEF. (2020). *Informe anual sobre el uso de inteligencia artificial en el sistema financiero mexicano*. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

- 
- Corvalan, J. (2017). *Gobierno digital y administración pública en red*. Editorial Jurídica.
- Crevier, D. (1993). *AI: The tumultuous history of the search for artificial intelligence*. Basic Books.
- DAFP. (2025). *Lineamientos para la gestión de PQRS y tecnologías emergentes en el sector público*. Departamento Administrativo de la Función Pública.
- Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP. (2025, septiembre 3). *Respuesta a derecho de petición sobre uso de inteligencia artificial, ciencia de datos e innovación en la gestión pública y procesos de atención ciudadana*. Radicado No. 20257000436991.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2025). *CONPES 4144: Política Nacional de Inteligencia Artificial*. DNP.
- Edición Médica. (2024, agosto 12). *Quejas en el sistema de salud alcanzan récord histórico en Colombia*. Edición Médica Colombia.
- Eubanks, V. (2018). *Automating inequality: How high-tech tools profile, police, and punish the poor*. St. Martin's Press.
- European Parliament & Council. (2024). *Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council on artificial intelligence (AI Act)*. Official Journal of the European Union.
- Flick, U. (2015). *Introducing research methodology: A beginner's guide to doing a research project* (2nd ed.). SAGE.
- Función Pública. (2022a). *Decreto 1389 de 2022: Gobernanza de la infraestructura de datos*. Diario Oficial de la República de Colombia.
- Función Pública. (2022b). *Decreto 1263 de 2022: Política de Gobierno Digital*. Diario Oficial de la República de Colombia.
- García Zeballos, P., López, A., & Ramírez, J. (2020). *Transformación digital en América Latina: avances y retos*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- García, C. (2020). Administración pública digital: retos y oportunidades en América Latina. *Revista Estado & Gobierno*, 15(2), 45–62.
- Giest, S. (2020). Big data for policymaking: Fad or fast track? *Policy Sciences*, 53(3), 467–482. <https://doi.org/10.1007/s11077-020-09391-2>

- 
- Gobierno de España. (2021). *Agenda Digital 2026*. Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.
- Guemes, C. (2018). *La burocracia en América Latina: limitaciones y reformas pendientes*. CLAD.
- Hernández-Sampieri, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6.ª ed.). McGraw-Hill.
- Information Commissioner's Office (ICO). (2023). *Algorithmic transparency and fairness in public administration*. ICO UK.
- Kaplan, A., & Haenlein, M. (2019). Siri, Siri, in my hand: Who's the fairest in the land? On the interpretations, illustrations, and implications of artificial intelligence. *Business Horizons*, 62(1), 15–25.
- Ley 1437 de 2011. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial de la República de Colombia, 1 de enero de 2011.
- Ley 1581 de 2012. Ley de protección de datos personales. Diario Oficial de la República de Colombia, 17 de octubre de 2012.
- Ley 1755 de 2015. Derecho de petición. Diario Oficial de la República de Colombia, 30 de junio de 2015.
- Makasi, T., Zhou, D., & Chen, L. (2020). Ethical and social risks of AI in governance. *AI & Society*, 35(4), 745–759.
- Margetts, H., & Dunleavy, P. (2013). The second wave of digital-era governance: A quasi-paradigm for government on the Web. *Philosophical Transactions of the Royal Society A*, 371(1987), 20120382. <https://doi.org/10.1098/rsta.2012.0382>
- Mayer-Schönberger, V. (2013). *Big data: A revolution that will transform how we live, work, and think*. Houghton Mifflin Harcourt.
- Miller, T. (2020). Explanation in artificial intelligence: Insights from the social sciences. *Artificial Intelligence*, 267, 1–38.
- MinCiencias. (2025, septiembre 4). *Respuesta a derecho de petición – Solicitud de información sobre políticas, programas e investigaciones asociadas al uso de inteligencia artificial en el sector público colombiano*. Radicado 20250033929S.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC). (2022). *Guía metodológica para la digitalización de servicios públicos*. MinTIC.

- 
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia de Chile. (2021). *ChileAtiende: modernización del Estado a través de IA*. Gobierno de Chile.
- OCDE. (2019). *Digital government review of Colombia: Towards a citizen-driven public sector*. OECD Publishing.
- OCDE. (2021). *OECD digital government index 2020*. OECD Publishing.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley.
- Páez, M. (2016). *Burocracia y modernización en Colombia*. Universidad del Rosario.
- Personal Data Protection Commission. (2019). *Model AI Governance Framework*. Government of Singapore.
- Peters, G. (2018). *The politics of bureaucracy*. Routledge.
- Presidencia de la República de Colombia. (2021). *Marco ético para la inteligencia artificial en Colombia*. Presidencia.
- Presidencia de la República. (2025, septiembre 9). *Respuesta a derecho de petición sobre Inteligencia Artificial en procesos de PQRS*. Radicado OFI25-00175384.
- Quiceno, S. (2025). *Percepción ciudadana de la gestión de PQRS en Colombia*. Universidad de Antioquia.
- Quintana, D., Torres, F., & Salazar, J. (2018). Uso de inteligencia artificial en la gestión de servicios ciudadanos. *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, 10(1), 65–89.
- Ramires-Hernandez, J. (2023). Implementación de sistemas de IA en la gestión pública: beneficios y riesgos. *Revista Latinoamericana de Gobierno Digital*, 4(2), 21–45.
- Russell, S., & Norvig, P. (2022). *Artificial intelligence: A modern approach* (4th ed.). Pearson.
- Salam, A., Khan, S., & Zubair, M. (2023). AI in government: Trends and challenges. *Government Information Quarterly*, 40(1), 100–113.
- Senado Federal de Brasil. (2023). *Projeto de Lei 2338/2023: Regulamentação da inteligência artificial no Brasil*. Senado Federal.
- Serna, C. (2009). *Gestión documental y TIC en el sector público colombiano*. Universidad del Valle.

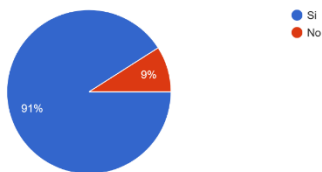
- 
- Sun, T. Q., & Medaglia, R. (2019). Mapping the challenges of artificial intelligence in the public sector: Evidence from public healthcare. *Government Information Quarterly*, 36(2), 368–383.
- Superintendencia de Industria y Comercio. (2012). *Guía de protección de datos personales en Colombia*. SIC.
- The White House. (2024). *OMB Memorandum M-24-10: Guidance on the use of AI in federal agencies*. Executive Office of the President.
- Treasury Board of Canada Secretariat. (2019). *Directive on automated decision-making*. Government of Canada.
- UK Government. (2024). *Algorithmic Transparency Recording Standard (ATRS)*. Cabinet Office.
- Vargas, J. (2006). *Administración pública y modernización en Colombia*. Universidad del Rosario.
- Weber, M. (1992). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- Wirtz, B. W., Weyerer, J. C., & Geyer, C. (2019). Artificial intelligence and the public sector—Applications and challenges. *International Journal of Public Administration*, 42(7), 596–615.

**Anexos**

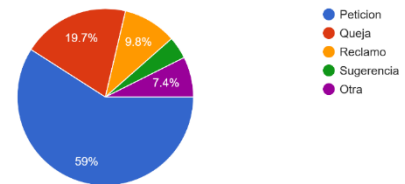
**Anexo A:** En este anexo se presentan los resultados cuantitativos obtenidos de la encuesta, expresados en gráficas y tablas. 122 personas fueron encuestadas. Este cuestionario fue diseñado para evaluar la percepción de los ciudadanos frente al proceso de Peticiones, Quejas, Reclamos y Sugerencias (PQRS) en entidades públicas de Colombia. La aplicación se realizó de manera virtual mediante la plataforma Google Forms en el periodo comprendido entre mayo y junio de 2025.

([https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSdoJB8nieh0\\_7au7w0Ms6dqht65OnTha5618OebPCg9M\\_V9tg/viewform?usp=preview](https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSdoJB8nieh0_7au7w0Ms6dqht65OnTha5618OebPCg9M_V9tg/viewform?usp=preview) )

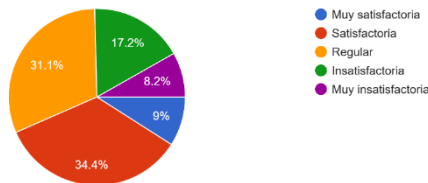
¿Ha presentado alguna vez una petición, queja, reclamo o sugerencia (PQRS) ante una entidad pública en Colombia?  
122 respuestas



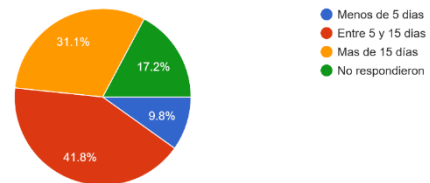
Si su respuesta fue "si", ¿Qué tipo de trámite realizó?  
122 respuestas



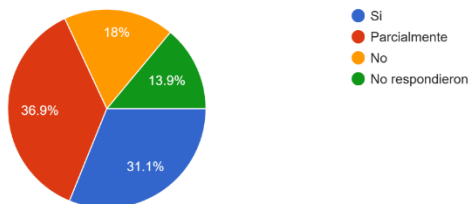
¿Cómo califica su experiencia general con el proceso?  
122 respuestas



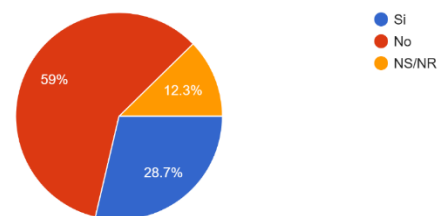
¿Cuánto tiempo tardaron en darle respuesta?  
122 respuestas



¿La respuesta le pareció clara, pertinente y resolutive?  
122 respuestas

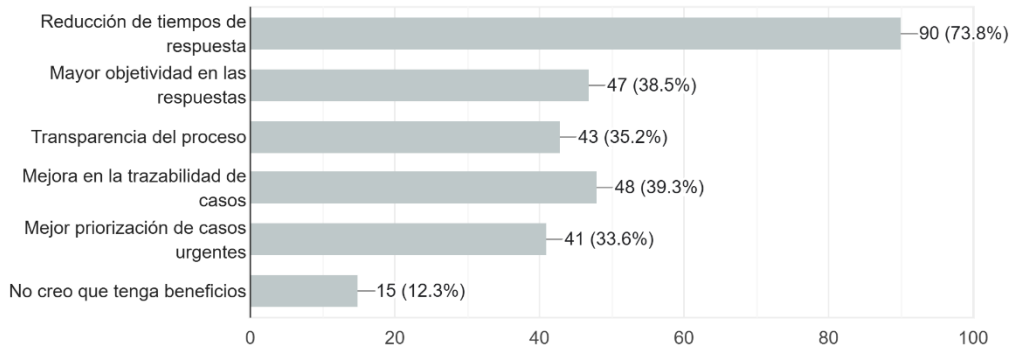


¿Considera que el sistema de PQRS actual es eficiente?  
122 respuestas



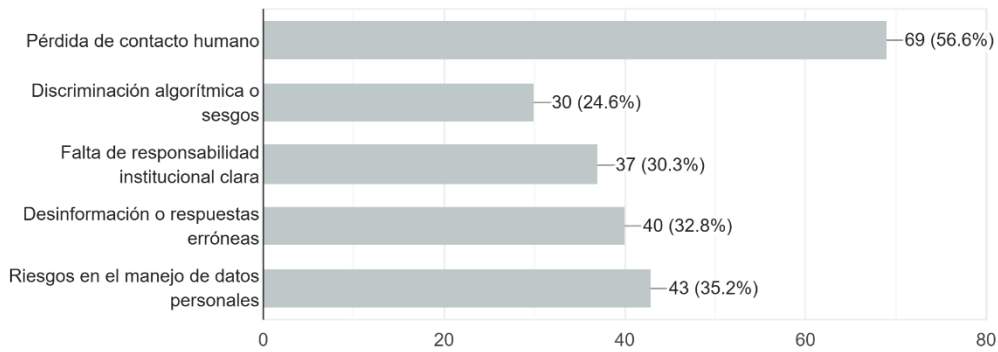
¿Qué beneficios cree que podría tener el uso de IA en la gestión de PQRS?

122 respuestas

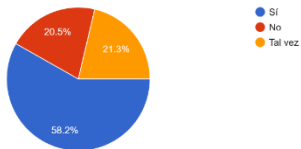


¿Qué riesgos percibe en la implementación de IA en estos procesos?

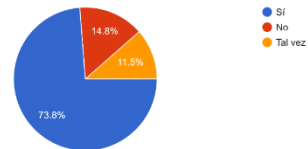
122 respuestas



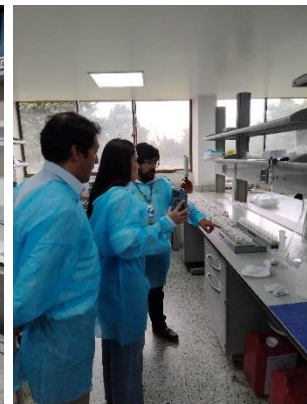
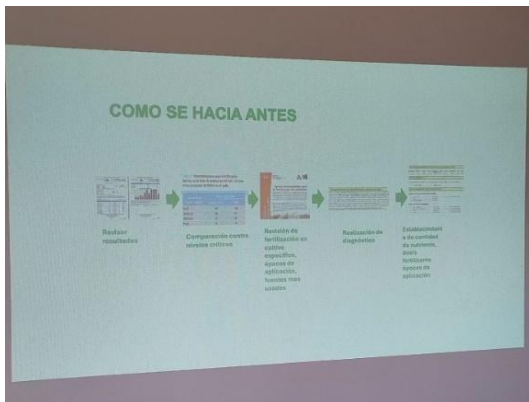
¿Estaría dispuesto a que sus PQRS fueran atendidas inicialmente por un sistema automatizado (como un chatbot o sistema de IA)?  
122 respuestas



¿Estaría de acuerdo con que se utilicen herramientas de Inteligencia Artificial para apoyar el análisis y gestión de PQRS en entidades públicas?  
122 respuestas



**Anexo B:** Visita AGROSAVIA (entidad pública) –Uso de IA para PQRS en evaluación de suelos, septiembre 3/2025. Este anexo contiene evidencia visual de las entrevistas a funcionarios y talleres realizados con ciudadanos en torno a la mejora de los procesos PQRS.



**Anexo C:** Se incluyen las respuestas emitidas por distintas entidades a los derechos de petición formulados en el marco de esta investigación.

**Documento 1.** Respuesta del Departamento Administrativo de la Función Pública (agosto 2025).

**Función Pública**

Al contentar por favor de este enlace:  
Número No.: 2025/0003691  
Fecha: 08/08/2025 07:53:51 p.m.

Bogotá D.C.

**YULIETH ANDREA SÁNCHEZ CARREÑO**  
Representante a la Cámara  
Congreso de la República de Colombia  
Correo electrónico: yulieeth.sanchez@camara.gov.co  
Edificio Nuevo del Congreso - Carrera 7 No. 8 - 68.  
Ciudad

Referencia: Solicitud de información sobre uso de inteligencia artificial, ciencia de datos e innovación en la gestión pública y procesos de atención ciudadana, radicado número 20252060567042 de 27 de agosto de 2025.

Reciba un cordial saludo por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública, H. Representante Yulieeth Andrea Sánchez Carreño.

Me permito dar respuesta a su comunicación enviada a este Departamento Administrativo, a través de la cual solicita una información sobre 'uso de inteligencia artificial', ciencia de datos e innovación en la gestión pública y procesos de atención ciudadana', en los siguientes términos:

Solicitud:

"Con el fin de sustentar técnicamente un proyecto de ley orientado a regular el uso de herramientas de inteligencia artificial (IA) en procesos de atención ciudadana en particular en los procedimientos de Peticiones, Quejas, Reclamos y Sugerencias (PQRS) en entidades del Estado, solicito atentamente a la Dirección de Función Pública la siguiente información, que se considera clave para garantizar una visión integral, responsable y ética de la transformación digital del sector público colombiano."

**1. Políticas y lineamientos institucionales sobre IA y gestión pública**

a. ¿Qué acciones, lineamientos o documentos de política ha expedido la Función Pública en relación con el uso de inteligencia artificial, automatización o ciencia de datos en la gestión pública, en particular en procesos de atención al ciudadano y mejora administrativa?

**Respuesta:** Desde la misionalidad, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) tiene la tarea de fortalecer la gestión de las Entidades Públicas Nacionales y Territoriales, mejorar el desempeño de servidores públicos al servicio del Estado, contribuir al cumplimiento de los compromisos del gobierno con el ciudadano y aumentar la confianza en la administración pública y en sus servidores.

Concedido el 13/08/2025  
Radicado D.C. 2025/0003691  
Teléfono: 801 7390566  
Fax: 801 7390567  
Código postal: 11111

Página web: [www.funcionpublica.gov.co](http://www.funcionpublica.gov.co)  
Email: [post@funcionpublica.gov.co](mailto:post@funcionpublica.gov.co)

F. Varadero - Fecha: 2025-08-08  
Si este trámite se encuentra registrado en el Sistema Integrado de Gestión (SIG) de la Entidad, se genera. La versión vigente es la del Sistema Integrado de Gestión (SIG)

**Función Pública**

Por lo tanto, una de las herramientas para lograr este propósito es el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) como marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades y organismos públicos, con el fin de generar resultados que atiendan los planes de desarrollo y resuelvan las necesidades y problemas de los ciudadanos, con integridad y calidad en el servicio.

En ese sentido, el MIPG opera a través de un conjunto de 7 dimensiones que agrupan las políticas de gestión y desempeño institucional (Talento Humano, Dirección de Planeación y Gestión, Gestión de Valores para Resultados, Evaluación de Resultados, Información y Comunicación, Gestión del Conocimiento y Control Interno), implementadas de manera articulada e intercomunicada, permitiendo que MIPG funcione.

El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) es líder de ocho (8) de las diecinueve (19) políticas de Gestión y Desempeño Institucional que integran el MIPG.

- Política de Gestión Estratégica del Talento Humano.
- Política de Integridad Pública.
- Política de Servicio al Ciudadano.
- Política de Participación Ciudadana en la Gestión Pública
- Política de Gestión del Conocimiento y la Innovación
- Política de Control Interno en el marco del MIPG
- Política de Racionalización de Trámites en el marco del MIPG
- Política de Fortalecimiento Organizacional y Simplificación de Procesos

Teniendo en cuenta lo anterior, si bien el Departamento Administrativo de la Función Pública, no lidera los asuntos relacionados con inteligencia artificial, desde la política de Gestión del Conocimiento y la Innovación se han elaborado instrumentos de políticas orientados a incentivar el uso de las tecnologías de la información en el sector público, las cuales pueden ser de utilidad para sustentar técnicamente el proyecto de ley de la presente solicitud, a continuación, se relacionan los mismos:

Nombre del documento	Tipo de documento	Enlace para descarga	Fecha de publicación
Lineamiento técnico de gestión del conocimiento y la innovación - Versión 1 -	Guía	<a href="https://www.funcionpublica.gov.co/detalle-publicacion?entidad=788567">https://www.funcionpublica.gov.co/detalle-publicacion?entidad=788567</a>	09 de octubre de 2020
Guía para la implementación de la gestión del conocimiento y la innovación en el marco del modelo integrado de planeación y gestión (MIPG). Versión 1	Guía (Documento en proceso de actualización)	<a href="https://www.funcionpublica.gov.co/detalle-publicacion?entidad=788606">https://www.funcionpublica.gov.co/detalle-publicacion?entidad=788606</a>	21 de diciembre de 2020

Concedido el 13/08/2025  
Radicado D.C. 2025/0003691  
Teléfono: 801 7390566  
Fax: 801 7390567  
Código postal: 11111

Página web: [www.funcionpublica.gov.co](http://www.funcionpublica.gov.co)  
Email: [post@funcionpublica.gov.co](mailto:post@funcionpublica.gov.co)

F. Varadero - Fecha: 2025-08-08  
Si este trámite se encuentra registrado en el Sistema Integrado de Gestión (SIG) de la Entidad, se genera. La versión vigente es la del Sistema Integrado de Gestión (SIG)

**Función Pública**

Lineamientos para publicar información en el Menu Participa sobre participación ciudadana en la gestión pública - Versión 1 -	Guía	<a href="https://www.funcionpublica.gov.co/detalle-publicacion?entidad=788971">https://www.funcionpublica.gov.co/detalle-publicacion?entidad=788971</a>	14 de mayo de 2021
Lineamientos y orientaciones para la disposición de consultas de acceso a información pública - Versión 1 -	Guía	<a href="https://www.funcionpublica.gov.co/detalle-publicacion?entidad=788981">https://www.funcionpublica.gov.co/detalle-publicacion?entidad=788981</a>	11 de agosto de 2021
Caja de transformación institucional - guía para la creación de la dependencia que integra la estrategia y operación del relacionamiento con la ciudadanía - Versión 1 -	Guía	<a href="https://www.funcionpublica.gov.co/detalle-publicacion?entidad=789027">https://www.funcionpublica.gov.co/detalle-publicacion?entidad=789027</a>	22 de noviembre de 2021
Abecé de la integración de la gestión del conocimiento y la innovación - Versión 1 -	Guía	<a href="https://www.funcionpublica.gov.co/detalle-publicacion?entidad=789041">https://www.funcionpublica.gov.co/detalle-publicacion?entidad=789041</a>	11 de diciembre de 2021
Lineamientos para publicar información en el menu Atención y Servicios a la Ciudadanía de las sedes electrónicas - Versión 1 -	Guía	<a href="https://www.funcionpublica.gov.co/detalle-publicacion?entidad=789055">https://www.funcionpublica.gov.co/detalle-publicacion?entidad=789055</a>	14 de diciembre de 2021
Caja de herramientas pensamiento futuro para servidores públicos - Versión 1 -	Guía	<a href="https://www.funcionpublica.gov.co/detalle-publicacion?entidad=789069">https://www.funcionpublica.gov.co/detalle-publicacion?entidad=789069</a>	18 de diciembre de 2021
Guía para la analítica de datos y su uso en la planificación y ejecución de auditorías internas basadas en riesgos - Versión 1 -	Guía	<a href="https://www.funcionpublica.gov.co/detalle-publicacion?entidad=789093">https://www.funcionpublica.gov.co/detalle-publicacion?entidad=789093</a>	20 de diciembre de 2021
Herramienta de medición de experiencia ciudadana - Versión 1 -	Guía	<a href="https://www.funcionpublica.gov.co/detalle-publicacion?entidad=789141">https://www.funcionpublica.gov.co/detalle-publicacion?entidad=789141</a>	05 de marzo de 2022
Guía metodológica para la estandarización de trámites y formularios a través de ejercicios de participación	Guía	<a href="https://www.funcionpublica.gov.co/detalle-publicacion?entidad=789213">https://www.funcionpublica.gov.co/detalle-publicacion?entidad=789213</a>	18 de julio de 2022

Concedido el 13/08/2025  
Radicado D.C. 2025/0003691  
Teléfono: 801 7390566  
Fax: 801 7390567  
Código postal: 11111

Página web: [www.funcionpublica.gov.co](http://www.funcionpublica.gov.co)  
Email: [post@funcionpublica.gov.co](mailto:post@funcionpublica.gov.co)

F. Varadero - Fecha: 2025-08-08  
Si este trámite se encuentra registrado en el Sistema Integrado de Gestión (SIG) de la Entidad, se genera. La versión vigente es la del Sistema Integrado de Gestión (SIG)

**Función Pública**

ciudadana - Versión 1 -	Cartilla	<a href="https://www.funcionpublica.gov.co/detalle-publicacion?entidad=789288">https://www.funcionpublica.gov.co/detalle-publicacion?entidad=789288</a>	12 de septiembre de 2022
Guía de caracterización de ciudadanos y grupos de valor - Versión 5 -	Guía	<a href="https://www.funcionpublica.gov.co/detalle-publicacion?entidad=789297">https://www.funcionpublica.gov.co/detalle-publicacion?entidad=789297</a>	27 de septiembre de 2022
Análisis institucional - el poder de los datos en el sector público - Versión 1 -	Cartilla	<a href="https://www.funcionpublica.gov.co/detalle-publicacion?entidad=789388">https://www.funcionpublica.gov.co/detalle-publicacion?entidad=789388</a>	28 de junio de 2023
La gestión del conocimiento, la innovación y la Cuarta Revolución Industrial en el sector público - Versión 1 -	Guía	<a href="https://www.funcionpublica.gov.co/detalle-publicacion?entidad=789391">https://www.funcionpublica.gov.co/detalle-publicacion?entidad=789391</a>	29 de junio de 2023
¿Cómo generar una cultura de compartir y difundir conocimiento en las entidades del sector público?	Cartilla	<a href="https://www.funcionpublica.gov.co/detalle-publicacion?entidad=789813">https://www.funcionpublica.gov.co/detalle-publicacion?entidad=789813</a>	30 de agosto de 2023
Nuevas tecnologías aplicadas a la gestión del conocimiento y la innovación en el sector público.	Manual	<a href="https://www1.funcionpublica.gov.co/55090/metas/26567/4/5/568/48624/2024-12-18_Manual_operatividad_mipg_02v_publicada.pdf?oe5653af7839-bda1-ec78-b0c8e1d470e47c1146645145494">https://www1.funcionpublica.gov.co/55090/metas/26567/4/5/568/48624/2024-12-18_Manual_operatividad_mipg_02v_publicada.pdf?oe5653af7839-bda1-ec78-b0c8e1d470e47c1146645145494</a>	Diciembre de 2024


b. ¿Existen guías, protocolos o recomendaciones de carácter ético, técnico o funcional para el uso de estas tecnologías en entidades del Estado?

**Respuesta:** Adicionalmente a la información contenida en el numeral anterior, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) fue una de las entidades firmantes del Decreto 1389 de 2022. Por el cual se adiciona el Título 24 a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único 1078 de 2015, Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con el fin de establecer los lineamientos generales para la gobernanza en la infraestructura de datos y se crea el Modelo de gobernanza de

Concedido el 13/08/2025  
Radicado D.C. 2025/0003691  
Teléfono: 801 7390566  
Fax: 801 7390567  
Código postal: 11111

Página web: [www.funcionpublica.gov.co](http://www.funcionpublica.gov.co)  
Email: [post@funcionpublica.gov.co](mailto:post@funcionpublica.gov.co)

F. Varadero - Fecha: 2025-08-08  
Si este trámite se encuentra registrado en el Sistema Integrado de Gestión (SIG) de la Entidad, se genera. La versión vigente es la del Sistema Integrado de Gestión (SIG)

  
Función Pública

la infraestructura de datos”, paso previo fundamental en la adopción de IA en Colombia. El Decreto 1389 de 2022 integra los principios de adaptabilidad, coordinación, eficiencia y enfoque al ciudadano.

**2. Aplicación de IA en PQRS, gestión institucional y servicio al ciudadano**

a. ¿Función Pública ha implementado, en su operación interna, herramientas basadas en inteligencia artificial o automatización para el procesamiento y gestión de PQRS?


**Respuesta:** Con relación a la operación interna, el DAFP cuenta con un Chatbot para atención al ciudadano que usa IA generativa, es una herramienta de software de chat (chatbot) que actúa como asistente automatizado en los procesos de atención y asesoría de ciudadanos e interesados en los servicios y trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública. Su propósito es fortalecer la atención virtual, reduciendo tiempos de respuesta y mejorando la accesibilidad de la información. Al funcionar con inteligencia artificial de procesamiento de lenguaje natural (IA-PLN), el sistema es capaz de:

- Comprender el lenguaje natural: interpreta preguntas formuladas por los ciudadanos en términos cotidianos, sin necesidad de que estos conozcan tecnicismos administrativos, entendiendo, buscando y brindando una respuesta de manera automática.
- Dar respuestas oportunas y contextualizadas: utiliza una base de conocimiento actualizada y supervisada y mecanismos de búsqueda inteligente que garantizan que las respuestas sean precisas, verificables y alineadas con las normas y lineamientos institucionales.
- Aprender y mejorar con la interacción: el chatbot identifica patrones en las preguntas frecuentes, lo que permite ampliar y refinar continuamente la base de conocimiento institucional. Actualmente alimentado con preguntas frecuentes de los usuarios, preguntas frecuentes del portal institucional y la Base de Datos del Gestor normativo.
- Transferir consultas complejas al personal humano: cuando la pregunta no la puede responder la IA, por falta de conocimiento, o requiere una interpretación normativa especializada, el sistema renuncia la conversación en tiempo real a un funcionario de soporte, asegurando una atención integral.
- Garantizar trazabilidad y transparencia: cada interacción queda registrada, lo que permite auditorías, seguimiento de calidad y evaluación de métricas de servicio (tiempo de respuesta, tasa de resolución automática, nivel de satisfacción del usuario).

En conclusión, el Agente Chatbot con IA constituye un canal institucional confiable, moderno y eficiente que facilita el acceso ciudadano a la información pública, fortalece la atención virtual del Estado y optimiza los recursos humanos de la entidad liberando al personal de tareas repetitivas para concentrarse en casos de mayor complejidad y relevancia.

Página web: [www.funcionpublica.gov.co](http://www.funcionpublica.gov.co)  
F. Versión 04 - Fecha 2024-06-23  
Si este formato de encuesta impreso no se garantiza su vigencia. La versión vigente reposa en el Sistema Integrado de Gestión (SIGES). 5

Carrera 8 No. 12-62 Bogotá, D.C., Colombia Teléfono: 801 739956 Fax: 801 739957 Código Postal: 111711

  
Función Pública

b. En caso afirmativo, ¿podría proporcionar datos estadísticos sobre su funcionamiento e impacto (por ejemplo: cantidad de PQRS gestionadas mediante IA, mejora en tiempos de respuesta, retroalimentación ciudadana, etc.)?

**Respuesta:** A la fecha, la Entidad no cuenta con un consolidado estadístico específico sobre la cantidad de relacionamientos derivados del Chatbot, ni sobre tiempos promedio de respuesta o retroalimentación ciudadana. No obstante, se tiene previsto incorporar estos registros en los esquemas de seguimiento y evaluación de la atención al ciudadano en el marco del MIPG.

c. ¿Tiene la Función Pública información consolidada o reportes sobre otras entidades del orden nacional o territorial que estén utilizando herramientas de IA en sus procesos de atención ciudadana?

**Respuesta:** En el proceso de la Medición del Desempeño Institucional, se recolecta información de las entidades públicas del país que permite identificar el grado de implementación de las políticas de gestión y desempeño institucional que integran el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG). La recolección de estos datos se realiza a través del Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión (FURAG).

Como parte del proceso de recolección de información realizado durante la Medición del Desempeño Institucional de la vigencia 2024, y en el marco de la política de Gobierno Digital liderada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se formularon diversas preguntas orientadas a identificar el uso de tecnologías emergentes, particularmente inteligencia artificial, en los procesos de innovación pública digital y transformación digital de las entidades públicas del país. A continuación, se presentan los principales hallazgos:

Los resultados obtenidos se resumen en:

**Cod. pregunta: GD1210**

Enunciado: ¿Cuáles de las siguientes tecnologías emergentes de la cuarta revolución industrial utilizó la entidad para desarrollar procesos de innovación pública digital?

Opción de respuesta GD1210C: Inteligencia Artificial (AI)

Análisis:

- 461 entidades reportaron haber utilizado inteligencia artificial para desarrollar procesos de innovación pública digital.
- 788 entidades indicaron no haber hecho uso de esta tecnología.


**Cod. pregunta: GD1218**

Enunciado: Con respecto a la gestión y gobierno de TI durante la vigencia 2024, la entidad:

Opción de respuesta GD1218D: Desarrolló e implementó una estrategia de uso y apropiación de tecnologías actuales y emergentes, por ejemplo: blockchain (cadena de

Página web: [www.funcionpublica.gov.co](http://www.funcionpublica.gov.co)  
F. Versión 04 - Fecha 2024-06-23  
Si este formato de encuesta impreso no se garantiza su vigencia. La versión vigente reposa en el Sistema Integrado de Gestión (SIGES). 6

Carrera 8 No. 12-62 Bogotá, D.C., Colombia Teléfono: 801 739956 Fax: 801 739957 Código Postal: 111711

  
Función Pública

bloques), inteligencia artificial, internet de las cosas (IoT), automatización robótica de procesos

Análisis:

- 398 entidades indicaron haber desarrollado e implementado una estrategia de uso y apropiación de estas tecnologías.
- 1.057 entidades señalaron que no lo hicieron.

**Cod. pregunta: GD1262**

Enunciado: ¿Cuáles de los siguientes lineamientos establecidos en el Decreto 1263 de 2022 se cumplieron en los proyectos de Transformación Digital formulados o ejecutados por la entidad durante el 2024?

Opción de respuesta GD1262G: Uso de tecnologías emergentes tales como inteligencia artificial, internet de las cosas (IoT), big data o blockchain.

Análisis:

- 334 entidades reportaron haber incorporado tecnologías emergentes en sus proyectos de transformación digital.
- 478 entidades indicaron no haberlas utilizado.

**3. Implementación del CONPES 4144 de 2025**

a. ¿Qué acciones ha desarrollado Función Pública en el marco de la implementación de la Política Nacional de Inteligencia Artificial (CONPES 4144 de 2025), especialmente en el relacionado con la transformación del empleo público, la gestión del talento humano y la ética pública en entornos digitales?

**Respuesta:** En el CONPES 4144 DE 2025 la Función Pública no tiene compromisos especialmente en el relacionado con la transformación del empleo público, la gestión del talento humano y la ética pública en entornos digitales

**4. Formación y capacidades del talento humano en IA y analítica de datos**


a. ¿Qué programas de capacitación, formación o fortalecimiento de capacidades se han diseñado o promovido para funcionarios públicos en temas como IA, ciencia de datos, ética algorítmica, transformación digital o innovación pública?

**Respuesta:** En el marco del Sistema Nacional de Capacitación contemplado en el Decreto Ley 1567 de 1998 y del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida", se actualizó el Plan Nacional de Formación y Capacitación 2023-2030 con el objetivo de establecer lineamientos para que las entidades públicas formulen su Plan Institucional de Capacitación para la profesionalización de las y los servidores públicos, así como para desarrollar o fortalecer sus competencias, habilidades o destrezas para mejorar el servicio público.

Dentro de este Plan se estableció como uno de sus seis ejes uno denominado: Transformación Digital y Cibercultura, el cual propone que las entidades reorganicen sus

Página web: [www.funcionpublica.gov.co](http://www.funcionpublica.gov.co)  
F. Versión 04 - Fecha 2024-06-23  
Si este formato de encuesta impreso no se garantiza su vigencia. La versión vigente reposa en el Sistema Integrado de Gestión (SIGES). 7

Carrera 8 No. 12-62 Bogotá, D.C., Colombia Teléfono: 801 739956 Fax: 801 739957 Código Postal: 111711

  
Función Pública

métodos de trabajo y estrategias para obtener más beneficios gracias a la digitalización de los procesos y a la implementación dinámica de las tecnologías de la información y la comunicación de manera articulada con y por el ser humano.

En este sentido, a través de estos lineamientos se invita a las entidades públicas del Estado colombiano a incorporar en sus planes de capacitación temáticas que contribuyan a responder eficazmente en la capacitación y la formación de los servidores públicos, con el fin de conocer, asimilar y aplicar de manera gradual los fundamentos de la industria 4.0, de la Cuarta Revolución Industrial y de la transformación digital en el servicio público.

Por otra parte, el Departamento Administrativo lidera el programa "Servidor Público 4.0", el cual permite desarrollar una perspectiva hacia la evolución y el concepto de un servicio público en el marco de la cuarta revolución industrial y de los cambios originados por el cambio climático. Lo anterior, partiendo desde la transformación, pasando por el entendimiento de los niveles de madurez, identificando las competencias y aspectos claves para su desarrollo, teniendo en cuenta la cultura organizacional y su influencia, la articulación y el trabajo de equipos diversos y multidisciplinarios, que cuenten con habilidades socioemocionales, competencias digitales.

En el marco de este programa y en articulación con la Escuela Superior de Administración Pública, se elaboró un diplomado denominado Servidor Público 4.0, el cual tiene como fin abordar el empleo público del futuro inmediato y las capacidades, habilidades y competencias que son indispensables para que los servidores públicos puedan desarrollar exitosamente su labor al satisfacer las necesidades de los ciudadanos en escenarios altamente cambiantes. En el desarrollo del diplomado se han inscrito más de 10.400 servidores públicos.

Así mismo, en el marco del programa Servidor Público 4.0, a través de un convenio con el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA se ha ofertado una paleta de capacitaciones y cursos (Diseño de soluciones de internet de las cosas, Gobierno digital e interoperabilidad) que han sido tomados por 150 participantes.

Finalmente, frente a los desafíos que implica el impacto de la Inteligencia Artificial en el empleo público se ha estructurado un equipo de trabajo entre la Función Pública y la ESAP que ha empezado a abordar debates de buenas prácticas y aplicaciones de Inteligencia Artificial y su impacto en el Empleo Público, así mismo, se han venido adelantando acciones que contribuyen a fortalecer el Programa Servidor Público 4.0 en los componentes de desarrollo de competencias, casos de estudio, gestión del talento humano, gestión del cambio, aplicabilidad en el servicio público y trabajo en red.

b. ¿Qué número de servidores públicos se han formado en estas áreas entre los años 2020 y 2024, y en qué niveles del Estado (orden nacional, departamental o municipal)?

**Respuesta:** Entre 2020 y 2024, la Función Pública y la ESAP promovieron iniciativas de formación en transformación digital, analítica de datos e innovación pública. Un hito relevante fue el I Congreso Internacional "Servidor Público 4.0" (abril de 2022), en el que se capacitaron más de 5.000 servidores públicos en competencias digitales y tecnologías

Página web: [www.funcionpublica.gov.co](http://www.funcionpublica.gov.co)  
F. Versión 04 - Fecha 2024-06-23  
Si este formato de encuesta impreso no se garantiza su vigencia. La versión vigente reposa en el Sistema Integrado de Gestión (SIGES). 8

Carrera 8 No. 12-62 Bogotá, D.C., Colombia Teléfono: 801 739956 Fax: 801 739957 Código Postal: 111711



emergentes. De manera complementaria, la ESAP, a través de su Dirección de Capacitación, alcanzó coberturas masivas en los territorios: solo en Caldas se reportaron 2.422 servidores públicos capacitados, junto a 4.717 ciudadanos, lo que evidencia la magnitud del esfuerzo nacional y territorial.

Estas iniciativas incluyeron servidores del orden nacional, departamental y municipal, con énfasis en municipios de categorías 5 y 6, contribuyendo a cerrar brechas en capacidades digitales.

Adicionalmente, en el marco del Decreto 1389 de 2022, que creó el Comité Nacional de Datos, se han articulado esfuerzos con la Alta Consejería de Transformación Digital de Presidencia, el MinTIC, el DNP y el BID. En 2025, estas instancias impulsaron procesos de formación inicial en inteligencia artificial generativa aplicada al sector público. Los registros detallados de funcionarios capacitados son consolidados por la Secretaría Técnica del Comité, liderada por el DNP y MinTIC.

En conclusión, los datos disponibles evidencian una cobertura nacional y territorial de gran escala, con miles de servidores públicos capacitados en el periodo 2020–2024 en temas de IA, analítica de datos o innovación, lo que ha fortalecido de manera verificable la base de talento humano público para la transformación digital del Estado.

c. ¿Qué barreras o desafíos se han identificado en la adopción de estas capacidades tecnológicas dentro del servicio público?

**Respuesta:** Diversos diagnósticos y evaluaciones institucionales han identificado obstáculos que dificultan la incorporación efectiva de IA, analítica de datos y otras tecnologías en la administración pública. Uno de los principales desafíos es la brecha en capacidades técnicas y de conocimiento: existe escasez de expertos en datos/IA dentro del Estado y muchos servidores requieren formación adicional para comprender y usar estas herramientas. Esta falta de talento especializado se agrava en entidades pequeñas o territoriales con limitada capacidad, lo cual crea disparidades en la adopción tecnológica. Ligado a lo anterior, persisten barreras culturales y organizacionales: resistencia al cambio, temores sobre reemplazo de tareas por automatización, y una cultura burocrática que a veces desincentiva la innovación. Estudios sobre innovación pública en Colombia (DNP, 2020–2021) clasifican las barreras en cinco categorías: normativas, organizacionales, culturales, de conocimiento y de recursos.

En la práctica, esto se traduce en obstáculos como marcos legales rígidos que no prevén el uso de IA, estructuras jerárquicas que dificultan la experimentación, desconocimiento o falta de formación técnica y de recursos financieros/tecnológicos insuficientes para invertir en sistemas de IA. De hecho, el recurso económico y tecnológico es un impedimento citado frecuentemente: muchas entidades (en especial a nivel municipal) no cuentan con infraestructura de datos, conectividad o presupuestos para implementar soluciones de IA a gran escala. Asimismo, la fuga de talento digital hacia el sector privado es un riesgo que deja vacíos de capital humano en el sector público. Otro desafío importante es garantizar la confianza y la ética en el uso de IA: según expertos de la OCDE, los servidores públicos habían estado relativamente “protegidos” de cambios tecnológicos disruptivos.

Carrera 8 No. 12-62 Bogotá, D.C., Colombia Teléfono: 801 7399596 Fax: 801 7399597 Código Postal: 111711

Página web: [www.funcionpublica.gov.co](http://www.funcionpublica.gov.co) Email: [ca@funcionpublica.gov.co](mailto:ca@funcionpublica.gov.co)

Versión 04 - Fecha 2024-06-23 Si este formato de encuesta no le garantiza su vigencia, la versión vigente reposa en el Sistema Integrado de Gestión (SIGINT)

9



En cuanto a gobernanza de datos y transparencia algorítmica, Colombia ha desarrollado recientemente marcos y guías en los que el DAFP ha participado o que ha adoptado en su rol de ente rector. Uno de los avances más importantes es la creación del Modelo de Gobernanza de la Infraestructura de Datos del Estado mediante el Decreto 1389 de 2022.

Este decreto, expedido en articulación con el Plan Nacional de Infraestructura de Datos (Resolución 460 de 2022) y la Política de Gobierno Digital, establece lineamientos generales para la gobernanza de datos en el sector público y crea instancias de coordinación como el Comité Nacional de Datos y el Director de Función Pública. En dichas instancias participan múltiples entidades, por ejemplo, el Director de Función Pública integra el comité como representante del talento humano estatal, asegurando la articulación de la política de datos con la gestión pública.

El modelo define responsabilidades (Coordinador Nacional de Datos, Administradores de Datos en entidades, grupos técnicos) y enfatiza el desarrollo de capacidades técnicas, humanas y administrativas para implementar la infraestructura de datos. Además, el decreto 1389 subraya la importancia de la cultura y la apropiación de datos, incentivando la capacitación de servidores en este frente. MinTIC y DNP.

En suma, Función Pública ha adoptado este marco de gobernanza de datos, que busca garantizar calidad, interoperabilidad, seguridad y valor público en el manejo de datos gubernamentales.

Por otra parte, el país cuenta con estándares y directrices que abordan la transparencia en el uso de algoritmos y la ética en IA. En 2021 la Presidencia de la República (DAPRE) publicó el Marco Ético para la Inteligencia Artificial en Colombia, que establece principios para el desarrollo y uso responsable de IA en el sector público. Dicho marco –al cual DAFP contribuyó difundiendo sus lineamientos entre las entidades– incluye principios de transparencia algorítmica, aplicabilidad, no discriminación, responsabilidad y privacidad, que deben guiar a las agencias públicas al implementar sistemas automatizados. Si bien este marco ético es de carácter orientativo, Función Pública lo ha reconocido como referente para asegurar que cualquier herramienta de IA empleada en la administración respete estándares éticos y de transparencia. [funcionpublica.gov.co](http://funcionpublica.gov.co).

Adicionalmente, los lineamientos técnicos de la Política de Gobierno Digital (actualizada por el Decreto 767 de 2022) incorporan el concepto de datos abiertos y reutilización de la información –un aspecto clave de la transparencia–, así como la necesidad de publicar información sobre los servicios automatizados que afectan a la ciudadanía.

En la misma línea, la Directiva Presidencial 03 de 2021 impartió instrucciones a todas las entidades para adoptar buenas prácticas en transformación digital, entre ellas el uso de servicios en la nube, soluciones de IA, seguridad digital y gestión de datos, asegurando que estos procesos se realicen con estándares definidos por MinTIC y Función Pública. Como ente coordinador de la política de desarrollo administrativo, participó en la socialización y cumplimiento de esta directriz, promoviendo que las entidades ajustaran sus planes internos a dichos lineamientos.

Carrera 8 No. 12-62 Bogotá, D.C., Colombia Teléfono: 801 7399596 Fax: 801 7399597 Código Postal: 111711

Página web: [www.funcionpublica.gov.co](http://www.funcionpublica.gov.co) Email: [ca@funcionpublica.gov.co](mailto:ca@funcionpublica.gov.co)

Versión 04 - Fecha 2024-06-23 Si este formato de encuesta no le garantiza su vigencia, la versión vigente reposa en el Sistema Integrado de Gestión (SIGINT)

11



pero ahora incluso roles altamente calificados podrían verse impactados por la IA, requiriendo readaptación del personal y redefinición de funciones.

Esto demanda una planificación para reentrenar funcionarios y gestionar el cambio sin afectar la calidad del empleo público. En síntesis, Función Pública y ESAP reconocen que la adopción de IA enfrenta retos significativos en materia de cultura institucional, brechas de habilidades, normatividad y recursos. Estos desafíos han sido abordados parcialmente con estrategias de capacitación (para el tema de conocimiento) y con lineamientos de alto nivel –por ejemplo, la Política de Gobierno Digital exige planes de acción de transformación digital en todas las entidades–, pero subsisten brechas especialmente en el nivel territorial. Identificar y superar estas barreras es crucial para que el talento humano estatal aproveche plenamente las tecnologías emergentes en beneficio de la gestión pública.

## 5. Seguimiento, monitoreo y estándares institucionales

a. ¿Cuenta Función Pública con indicadores, metodologías o esquemas de seguimiento para medir el nivel de adopción y uso ético de IA en las entidades públicas?

**Respuesta:** El Departamento Administrativo de la Función Pública no cuenta aún con un sistema exclusivo de indicadores sobre la adopción de inteligencia artificial en las entidades públicas. No obstante, a través de instrumentos como el Modelo Integrado de Planeación y Gestión –MIPG, el Índice de Gobierno Digital (Mimniti) y el seguimiento a la Política de Gobierno Digital, se monitorean avances en transformación digital, innovación y uso de datos que incluyen iniciativas de automatización e IA.

Adicionalmente, el Marco Ético para la Inteligencia Artificial (2021) y el Decreto 1389 de 2022 sobre Gobernanza de Datos constituyen referentes que orientan a las entidades en el uso responsable y transparente de estas tecnologías. Actualmente, en el marco del CONPES 4144 de 2025, se avanza en el diseño de un sistema específico de seguimiento y evaluación de la adopción y uso ético de la IA en el sector público, en el cual Función Pública participará activamente.

(MDI) Es un ejercicio anual que busca determinar el estado de la gestión y desempeño de las entidades públicas del orden nacional y territorial, bajo los criterios y estructura de Modelo Integrado de Planeación y Gestión –MIPG (evaluación de las políticas)

b. ¿Existen estándares o marcos de gobernanza de datos y transparencia algorítmica adoptados por su entidad, o en los cuales haya participado?

**Respuesta:** El Departamento Administrativo de la Función Pública ha adoptado los lineamientos y recomendaciones dadas por Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones respecto a políticas y estándares de Gobierno Digital. En estos lineamientos se han adoptado la gobernanza de los datos y los lineamientos respecto a transparencia.

Carrera 8 No. 12-62 Bogotá, D.C., Colombia Teléfono: 801 7399596 Fax: 801 7399597 Código Postal: 111711

Página web: [www.funcionpublica.gov.co](http://www.funcionpublica.gov.co) Email: [ca@funcionpublica.gov.co](mailto:ca@funcionpublica.gov.co)

Versión 04 - Fecha 2024-06-23 Si este formato de encuesta no le garantiza su vigencia, la versión vigente reposa en el Sistema Integrado de Gestión (SIGINT)

10



En materia normativa, cabe destacar el Decreto 1263 de 2022, que complementa el marco de gobierno digital estableciendo estándares para la Transformación Digital Pública. Este decreto define roles y obligaciones relacionadas con IA, instruye a los “sujetos obligados” (todas las entidades públicas) a evaluar la pertinencia del uso de IA en sus procesos para mejorar la eficiencia operativa y la calidad de los servicios. [funcionpublica.gov.co](http://funcionpublica.gov.co). En otras palabras, desde 2022 existe un mandato regulatorio para que las entidades analicen la automatización inteligente puede optimizar trámites y la atención al ciudadano, y que lo hagan de forma planificada y responsable. Si bien el decreto 1263 no crea un estándar detallado de “transparencia algorítmica”, sí sienta la base normativa para la adopción consiente de IA en la gestión pública, articulándose con los principios éticos ya mencionados.

Es importante indicar que, hasta 2024, Colombia no cuenta aún con un registro público de algoritmos o una política específica de transparencia algorítmica al estilo de otros países pioneros. No obstante, el gobierno colombiano ha venido avanzando en este tema mediante compromisos de Gobierno Abierto y la construcción de marcos integrales.

El recién aprobado CONPES 4144 de 2025 (Política Nacional de IA) –en cuya formulación participaron entidades como MinTIC, MinCiencias, DNP y también Función Pública en el componente de talento humano– refuerza aspectos de gobernanza de IA, proponiendo entre sus ejes la ética y la transparencia en los sistemas algorítmicos. [cofuncionpublica.gov.co](http://cofuncionpublica.gov.co). Si bien este CONPES se adoptó fuera del periodo 2020–2024, su gestión involucró insumos de los años previos y refleja la continuidad de esfuerzos a los que DAFP contribuyó, especialmente en lo relativo a evaluar el impacto de la IA en el empleo público y definir principios de uso confiable.

En resumen, Función Pública ha adoptado y coadyuvado en la formulación de estándares de gobernanza de datos (como el modelo de 2022) y principios de transparencia algorítmica (a través del marco ético de IA y directrices de gobierno digital). Estos instrumentos sirven de guía para que la introducción de IA en la administración pública colombiana se haga con reglas claras, datos de calidad, protección de información personal, explicabilidad de los algoritmos y rendición de cuentas sobre sus decisiones. De esta manera, se sientan bases técnicas y normativas que el legislador puede tomar como referencia para fortalecer aún más la confianza digital en la relación Estado-ciudadano.

## 6. Estrategia Nacional Digital 2023–2026 y articulación institucional\*

a. En el marco de la Estrategia Nacional Digital 2023–2026, ¿cuáles son las funciones y metas asignadas a la Función Pública respecto a la implementación de inteligencia artificial, interoperabilidad o modernización del empleo público?

**Respuesta:** En el marco de la Estrategia Nacional Digital 2023–2026, no se asignaron funciones ni metas específicas al Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) en materia de implementación de inteligencia artificial, interoperabilidad o modernización del empleo público. Estas responsabilidades recaen principalmente en el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Alta Consejería para la Transformación Digital de la Presidencia.

Carrera 8 No. 12-62 Bogotá, D.C., Colombia Teléfono: 801 7399596 Fax: 801 7399597 Código Postal: 111711

Página web: [www.funcionpublica.gov.co](http://www.funcionpublica.gov.co) Email: [ca@funcionpublica.gov.co](mailto:ca@funcionpublica.gov.co)

Versión 04 - Fecha 2024-06-23 Si este formato de encuesta no le garantiza su vigencia, la versión vigente reposa en el Sistema Integrado de Gestión (SIGINT)

12



No obstante, Función Pública mantiene un rol de articulación transversal en lo relacionado con la gestión del talento humano y la innovación pública, en coordinación con las entidades responsables de la política digital, especialmente en materia de Planes Institucionales de capacitación.

b. ¿Qué avances ha reportado su entidad en el cumplimiento de estas metas? En caso de existir atrasos, ¿cuáles son las razones técnicas e institucionales?

**Respuesta:** N/A

Finalmente, para la Función Pública es fundamental contribuir al cumplimiento de los compromisos del Gobierno con la ciudadanía y fortalecer la confianza en la administración pública y en sus servidores. En este sentido, y en coherencia con nuestra misionalidad y con los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo "Colombia Potencia Mundial de la Vida", la Entidad continuará aportando insumos, orientaciones y buenas prácticas que favorezcan el uso responsable, ético y transparente de las herramientas de inteligencia artificial (IA) en los procesos de atención ciudadana, en particular en los procedimientos de Peticiones, Quejas, Reclamos y Sugerencias (PQRS), contribuyendo así a la transformación digital del Estado y a la mejora permanente de los servicios que se prestan a la ciudadanía.

Este Departamento Administrativo agradece al Congreso de la República el seguimiento riguroso a este tema de interés nacional, el cual constituye un estímulo para seguir consolidando un Estado abierto, innovador y al servicio de las ciudadanías.

Atentamente,

JESÚS HERNANDO AMADO ABRIL  
Subdirector Departamento Administrativo de la Función Pública

Proyectó: Paulo Alberto Molina Gilver - Director Gestión del Conocimiento  
Carlos Enrique Garzón Duartes - profesional especializado Dirección de Gestión del Conocimiento

Carrera 8 No. 13-62  
Bogotá, D.C., Colombia  
Teléfono: 011 7359555  
Fax: 011 7359557  
Código Postal: 111711

Página web:  
[www.funcionpublica.gov.co](http://www.funcionpublica.gov.co)  
Email: [ga@funcionpublica.gov.co](mailto:ga@funcionpublica.gov.co)

F. Versión 04 - Fecha 2024.06.20  
Si este formato se encuentra impreso no se garantiza su vigencia. La versión vigente reposa en el Sistema Integrado de Gestión (SIGAD)

13



Ihon Ricardo Morales Franco - Oficina de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones  
Astrid Ruiz Zamudio - Oficina de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones  
Francisco Alfonso Canagaja Salas - Director de Empleo Público  
César Ernesto Forero Villeguez - profesional especializado Dirección de Gestión y Desempeño Institucional  
Heveto: Iván Molina Rodríguez - Director Gestión del Conocimiento  
Melissa Pacheco Pérez - Asesora Subdirección Función Pública  
Juan Manuel Reyes Álvarez - Dirección Jurídica  
Aprobó: Jesús Hernando Amado Abril - Subdirector Departamento Administrativo de la Función Pública.

11000

Carrera 8 No. 13-62  
Bogotá, D.C., Colombia  
Teléfono: 011 7359555  
Fax: 011 7359557  
Código Postal: 111711

Página web:  
[www.funcionpublica.gov.co](http://www.funcionpublica.gov.co)  
Email: [ga@funcionpublica.gov.co](mailto:ga@funcionpublica.gov.co)

F. Versión 04 - Fecha 2024.06.20  
Si este formato se encuentra impreso no se garantiza su vigencia. La versión vigente reposa en el Sistema Integrado de Gestión (SIGAD)

14

**Documento 2.** Respuesta del Departamento Administrativo de la Función Pública (septiembre 2025).

OFI25-00175384 / GFPU



OFI25-00175384 / GFPU 13000001  
Bogotá D.C., 9 de septiembre de 2025



Doctora  
**YULIETH ANDREA SÁNCHEZ CARREÑO**  
Representante a la Cámara  
Cámara de Representantes  
Edificio Nuevo del Congreso of 2268 - 2288  
yulieth.sanchez@camara.gov.co

Clave:  
FlknyvcBD

Asunto: OFI25-00168425 Derecho de Petición solicitud de información para investigación sobre Inteligencia Artificial en procesos de PQRS

Honorable Representante Sánchez Carreño.

En primer término, es pertinente precisar que la Consejería Presidencial para la Transformación Digital tuvo existencia jurídica hasta el 30 de diciembre de 2022, en virtud de lo establecido en el Decreto 2647 de 2022, por medio del cual se introdujeron modificaciones a la estructura orgánica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE).

Como consecuencia de lo anterior, se expidió la Resolución No. 163 del 22 febrero de 2023, por la cual se establecen los grupos de trabajo en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, entre ellos, el Grupo de Transformación Digital, señalado en el artículo 9, con sus respectivas funciones.

De otra parte, en su derecho de petición se hace referencia a una "Estrategia nacional de transformación digital del Estado". Sobre el particular, es pertinente aclarar que en la actualidad se encuentra vigente la *Estrategia Nacional Digital de Colombia 2023-2026*<sup>1</sup>, expedida por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), documento que proporciona una visión del país con respecto al acceso, uso y apropiación de los datos y las tecnologías digitales.

De conformidad con dicho documento, el principal objetivo de la estrategia es desencadenar el potencial de la transformación digital para superar los desafíos que enfrenta Colombia a nivel económico, social y ambiental, a través del

<sup>1</sup> <https://www.dnp.gov.co/portal/fo/indicador-general-prospectiva-desarrollo-nacional/direccion-desarrollo-digital/Pagina/Estrategia-nacional-digital-de-colombia.aspx>

Información Pública

Presidencia de la República  
Dirección: Calle 7 No. 6-54, Bogotá D.C., Colombia  
Comunador: (+57) 601 962 9300 - 601 382 2800  
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 913666



Página | 1

OFI25-00175384 / GFPU



fortalecimiento de sus elementos habilitadores y un impulso decidido al uso y apropiación de los datos y las tecnologías digitales por parte de las personas y los hogares, las entidades públicas, y el sector productivo, abordando los retos, riesgos y daños potenciales que traen consigo la aceleración de la digitalización

Esta estrategia tiene ocho ejes de trabajo, dentro de los que se encuentra el eje de "Inteligencia Artificial y otras tecnologías emergentes para la generación de valor económico y social". En esta línea, en febrero de 2025 se expidió el Conpes 4144 de 2025, que contiene la Política Pública cuyo objetivo es generar las capacidades para la investigación, desarrollo, adopción y aprovechamiento ético y sostenible de sistemas de IA con el fin de impulsar la transformación social y económica de Colombia. Para la implementación de esta política se establecieron 106 acciones a cargo de distintas entidades públicas, cuyo cumplimiento se proyecta hasta el año 2030.

Ahora bien, en relación con las preguntas formuladas en el derecho de petición de la referencia, a continuación, se presentan las respuestas elaboradas conjuntamente por el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia y el Grupo de Transformación Digital, de acuerdo con sus funciones y competencias:

**Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial**

• ¿Qué tipo de lineamientos o directrices ha emitido la Alta Consejería para la implementación de herramientas de IA en las entidades públicas?

**Respuesta:** De conformidad con las funciones atribuidas al Grupo de Transformación Digital en la Resolución 163 de 2023, este grupo ha acompañado y apoyado el proceso que realizó el Departamento Nacional de Planeación, en la construcción de la política pública de la IA (Conpes 4144). Así mismo, en el marco de dicho Conpes, el grupo tiene a cargo diversas acciones, entre ellas la acción 1.1, orientada a la construcción del modelo de gobernanza de la Inteligencia artificial para Colombia, en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

De igual manera, participa en la ejecución de la acción 1.4, que corresponde a la elaboración de una guía de uso ético de la Inteligencia Artificial dirigida a las entidades públicas, la cual se encuentra en desarrollo durante el año 2025, conforme a lo establecido en el documento Conpes."

Información Pública

Presidencia de la República  
Dirección: Calle 7 No. 6-54, Bogotá D.C., Colombia  
Comunador: (+57) 601 962 9300 - 601 382 2800  
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 913666



Página | 2

OFI25-00175384 / GFPU



Venimos avanzado en este año con ejercicios participativos para la construcción del modelo de gobernanza de la Inteligencia Artificial, teniendo siempre en cuenta las directrices que vienen desarrollando organismos internacionales de alto nivel como la OCDE, la UNESCO, las Naciones Unidas, entre otros, con el fin de abarcar los elementos fundamentales aplicables tanto en el uso, como en la construcción y desarrollo de la IA en el sector público.

Respecto a esta pregunta, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, a través de su Viceministerio de Transformación Digital, manifiesta:

"Que se han realizado estudios y análisis para evaluar la pertinencia de expedir lineamientos y estándares que garanticen el uso seguro y responsable de la IA en el sector público. Estos estudios buscan establecer las bases para una futura regulación que promueva la adopción ética y efectiva de la IA en la administración pública.

Es importante destacar que, en el ámbito nacional, el Gobierno de Colombia ha avanzado en la formulación de políticas públicas relacionadas con la IA. En febrero de 2025, se aprobó el CONPES 4144, que establece la Política Nacional de Inteligencia Artificial. Esta política tiene como objetivo generar capacidades para la investigación, desarrollo, adopción y aprovechamiento ético y sostenible de sistemas de IA, con el fin de impulsar la transformación social y económica del país.

Además, durante 2025, desde el Ministerio TIC se apoyó el proceso para la radicación ante el Congreso de la República liderado por el Ministerio de Ciencias, Tecnología y Educación un proyecto de ley que promueve el desarrollo ético y sostenible de la inteligencia artificial en Colombia. Este proyecto, que se radicó por última vez en agosto de la presente vigencia con número 043 de 2025, busca regular la IA en el país, garantizando su desarrollo ético y sostenible, y posicionando a Colombia como líder regional en esta materia.

En resumen, aunque desde el Ministerio TIC aún no se han expedido regulaciones específicas sobre la IA en el sector público, se afirma que se han iniciado procesos de estudio y análisis para establecer lineamientos futuros. Paralelamente, el Gobierno Nacional ha avanzado en la formulación de políticas públicas que abordan el desarrollo y uso ético de la inteligencia artificial en el país."

Información Pública

Presidencia de la República  
Dirección: Calle 7 No. 6 - 54, Bogotá D.C., Colombia  
Comunador: (+57) 601 562 9300 - 601 382 2800  
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 913666



Página | 3

OFI25-00175384 / GFPU



• ¿Existe algún marco de buenas prácticas en el uso de IA en procesos de atención al ciudadano como las PQRS?

**Respuesta:** El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, a través de su Viceministerio de Transformación Digital, manifiesta:

"En atención a las funciones de la Dirección de Gobierno Digital del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones señaladas en el artículo 26 del Decreto 1064 de 2020, la Dirección de Gobierno Digital no ha expedido lineamientos o directrices en esta materia. No obstante, debe tenerse en cuenta el CONPES 4144 de 2025 sobre Inteligencia Artificial.

Así mismo, la Superintendencia de Industria y Comercio emitió concepto en respuesta a una consulta de una empresa del sector de contact center, analizando la legalidad de emplear inteligencia artificial para generar llamadas en lugar de personal humano.

En dicho pronunciamiento, la Superintendencia con fundamento en las siguientes normativas: Ley 1480 de 2011, la Ley 1581 de 2012, el CONPES 4144 de 2025 y la Circular Externa 002 del 21 de agosto de 2024, destacó la importancia de respetar los principios de transparencia, privacidad, seguridad, responsabilidad, así como las obligaciones derivadas del tratamiento de datos personales en sistemas de Inteligencia Artificial.

Adicionalmente, la Ley 1712 de 2014 (Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública) constituye un marco jurídico transversal que orienta las buenas prácticas en el uso de cualquier tecnología para la gestión de la información pública. En su artículo 3 establece el principio de calidad de la información, que impone a las entidades públicas el deber de garantizar que la información producida, gestionada o divulgada sea clara, completa, oportuna, veraz y accesible. Estos principios deben observarse también en el diseño e implementación de soluciones de IA para PQRS, de manera que los ciudadanos conserven plena confianza en los servicios digitales y en el ejercicio de su derecho fundamental de acceso a la información."

Por su parte, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), a través de su Director de Desarrollo Digital, manifiesta:

"La ya mencionada acción 1.4. de la Política Nacional de IA busca generar buenas prácticas para el cumplimiento de principios éticos por parte de las entidades públicas, como aquellos acogidos por Colombia en instrumentos internacionales, principios para el aprovechamiento ético y responsable de esta tecnología por

Información Pública

Presidencia de la República  
Dirección: Calle 7 No. 6 - 54, Bogotá D.C., Colombia  
Comunador: (+57) 601 562 9300 - 601 382 2800  
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 913666



Página | 4

OFI25-00175384 / GFPU



parte de las entidades públicas para todos sus propósitos misionales, tal como está expuesto en el diagnóstico de la referida Política."

**Cifras sobre implementación de IA**

• ¿Cuántas entidades públicas a nivel nacional, departamental y municipal han reportado el uso de soluciones basadas en IA en sus procesos de atención ciudadana (incluyendo PQRS)?

• ¿Existe una base de datos o registro actualizado con los proyectos de IA implementados en entidades del Estado colombiano? De ser así, ¿podría compartiros acceso a una versión consolidada de dicha información?

**Respuesta:** Al respecto el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, a través de su Viceministerio de Transformación Digital, informa:

"en el marco de la Ley 1712 de 2014, las entidades públicas tienen el deber de garantizar la publicidad activa de la información, bajo principios como la máxima divulgación, calidad, transparencia y responsabilidad, lo que implica que, si una entidad decide implementar soluciones tecnológicas como IA en sus procesos de atención al ciudadano, debe divulgar la información correspondiente de manera clara, veraz, oportuna y accesible para garantizar el derecho de los ciudadanos al acceso a la información pública.

En consecuencia, la identificación y divulgación del uso de herramientas de inteligencia artificial corresponde a cada entidad obligada por la Ley 1712 de 2014, pero no existe un mecanismo centralizado de reporte o consolidación que permita determinar cuántas entidades, en cada nivel de gobierno, han implementado este tipo de soluciones.

Por su parte, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), a través de su Director de Desarrollo Digital, indicó:

"El DNP no tiene competencias legales orientadas a llevar registros públicos sobre soluciones basadas en IA de las entidades del orden nacional o territorial para sus procesos de atención ciudadana. De conformidad con la Ley Estatutaria 1712 de 2014, y el Decreto 430 de 2016, el Departamento Administrativo de la Función Pública, es la entidad que lidera la gestión de herramienta como el

Información Pública

Presidencia de la República  
Dirección: Calle 7 No. 6 - 54, Bogotá D.C., Colombia  
Comunador: (+57) 601 562 9300 - 601 382 2800  
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 913666



Página | 5

OFI25-00175384 / GFPU



FURAG<sup>2</sup>, y la definición de los componentes de MIPG<sup>3</sup>, que recopilan información sobre el uso de tecnologías en los servicios y trámites al ciudadano y su criticidad, además de orientar las metodologías de racionalización de trámites públicos, entre otros.

No obstante, durante el año 2023 la Universidad del Rosario, en colaboración con el DNP, publicó un repositorio de algoritmos públicos, dentro del Repositorio de Datos de Investigación de dicha Universidad, que contiene información sobre sistemas de Inteligencia Artificial (IA) y Sistemas de Decisión Automatizada (SDA) utilizados por parte de entidades públicas. Este repositorio se construyó a partir de información pública de más de 300 fuentes y fue publicado en modo de acceso abierto para consulta de cualquier interesado. El repositorio se encuentra disponible en el siguiente vínculo:

<https://research-data.urosario.edu.co/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.34848/YIN1CRT>

•

**Diagnóstico y evaluación del impacto**

• ¿Se ha realizado algún diagnóstico o estudio de impacto sobre la eficiencia, transparencia o satisfacción ciudadana en relación con el uso de IA en PQRS?

**Respuesta:** Al respecto, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), a través de su Director de Desarrollo digital, indicó lo siguiente:

"Como se mencionó, el DNP no cuenta con facultades legales orientadas a llevar registros públicos sobre adopción de soluciones basadas en IA de las entidades del orden nacional o territorial para sus procesos de atención ciudadana, gestión de PQRS o evaluaciones de impacto en esta materia. Los estudios y diagnósticos que realizó o revisó la entidad están consignados o referidos en el documento técnico que acompañó la publicación de las acciones de la Política Nacional de Inteligencia Artificial (CONPES 4144), el cual puede ser consultado en el siguiente enlace: <https://sisconpes.dnp.gov.co/SisCONPESWeb/AccesoPublico/Documento?Id=ND0E0NCQxNC8WmYMD11JFBvM0t0rGjYSBO1WNpb25nbCBkZ5BjbnR0cGl0c2lnZW>

<sup>2</sup> Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión (FURAG)

<sup>3</sup> Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG)

Información Pública

Presidencia de la República  
Dirección: Calle 7 No. 6 - 54, Bogotá D.C., Colombia  
Comunador: (+57) 601 562 9300 - 601 382 2800  
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 913666



Página | 6



OFI25-00175384 / GFPU



participativo. Esta acción se encuentra actualmente en ejecución durante el año 2025, en los plazos definidos en el documento Conpes.

De igual manera, participa en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y la comisión de Regulación de Comunicaciones, en la ejecución de la acción 1.4, que corresponde a la elaboración de una guía de uso ético de la Inteligencia Artificial dirigida a las entidades públicas, la cual se encuentra en desarrollo durante el año 2025, conforme a lo establecido en el documento Conpes.

En los términos expuestos, damos respuesta al derecho de petición.

Cordialmente,

**DIANA MARCELA ARIAS ROJAS**  
Asesora  
GRUPO DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL

Adjunto:  
Elaboró:  
Diana Arias  
Asesora

Revisó:  
Juliana Pérez  
Contratista

Aprobó:  
Nombre y apellido  
Cargo

Información Pública

Presidencia de la República  
Dirección: Calle 7 No. 6 - 54, Bogotá D.C., Colombia  
Commutador: (+57) 601 862 9300 - 801 382 2800  
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 913666



Página | 11

Documento 3: Respuesta del Ministerio de Ciencia, Tecnología e innovación (septiembre 2025).

**Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación**

Radicado 2025-033295  
Bogotá D.C., 2025-09-04 14:53:13

Docente:  
**NULETH ANDREA SANCHEZ GARREÑO**  
Representante a la Cámara  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
nuleth.sanchez@camara.gov.co

Asunto: Respuesta a Derecho de petición – Solicitud de información sobre políticas, programas e investigaciones asociadas al uso de Inteligencia Artificial en el sector público colombiano – Radicado Minciencias 202503910R.

Cordial saludo Representante Sánchez Garreño,

El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación - Minciencias, recibió la solicitud con el número de radicado del asunto, mediante la cual requiere información sobre políticas, programas e investigaciones asociadas al uso de Inteligencia Artificial en el sector público colombiano, en ese sentido, la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, de conformidad con las competencias descritas en el Decreto 1449 de 2022<sup>1</sup>, se permite dar respuesta en los siguientes términos:

**1. Normatividad y lineamientos.**

**a. ¿Qué normas, políticas públicas, lineamientos técnicos o directrices ha expedido o liderado MinCiencias en materia de uso, desarrollo o implementación de inteligencia artificial en el Estado colombiano?**

**RESPUESTA.**

- Política Pública: Minciencias lideró la formulación del Documento CONPES 4144 de 2025 que establece la Política Nacional de Inteligencia Artificial. Esta política tiene como objetivo generar capacidades para la Investigación, desarrollo, adopción y aprovechamiento ético y sostenible de sistemas de IA, con 6 ejes estratégicos y 108 acciones a ejecutar hasta 2030. Enlace: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ/SIC/2025/033295/414.pdf>
- Hoja de Ruta: Minciencias construyó y publicó la Hoja de Ruta para la Adopción Ética y Sostenible de la IA en Colombia, centrada en la transformación digital y la adopción responsable de la IA, estructurada bajo el enfoque de Políticas de Investigación e Innovación Orientadas por Misiones (PIOM). Enlace: <https://minciencias.gov.co/convocatorias/https://procedimientos.hoja-de-ruta-adopcion-etica-y-sostenible-de-inteligencia-artificial-colombia-ii.pdf>

**b. ¿Existen documentos CONPES, estrategias nacionales, hojas de ruta o líneas base que aborden el papel de la IA en la transformación digital del sector público?**

**RESPUESTA.** Si, los siguientes documentos abordan explícitamente la relación entre IA y transformación digital del sector público:

<sup>1</sup> numeral 6 del artículo 164 del Decreto 1619 de 2022. L. 1. <sup>2</sup> Hoja de Ruta y resúmenes de consultas y peticiones de carácter técnico elevadas al Ministerio por las diferentes dependencias del Minc, en formato amigable marcadas con la identificación y análisis de temas en materia de Ciencia, Tecnología e Innovación (L. 1) <sup>3</sup> Funciones y responsabilidades para el desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación y el uso de inteligencia artificial en el Estado colombiano.

Dirección: Av. Calle 26 No. 57-83 Torre B, Piso 2 al 6  
Teléfono: (+57) (001) 6259480 ext. 2081  
Línea Gratuita: 01 800091446  
Fax: (+57) (001) 6259481  
Código: A201FR01M02 - Versión: 01 - Fecha: 2020-02-07  
PBR: (57-1) 6259480. Ext. 2081

Página 1 de 4

**Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación**

Radicionado 2025-033295  
Bogotá D.C., 2025-09-04 14:53:13

Docente:  
**NULETH ANDREA SANCHEZ GARREÑO**  
Representante a la Cámara  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
nuleth.sanchez@camara.gov.co

Asunto: Respuesta a Derecho de petición – Solicitud de información sobre políticas, programas e investigaciones asociadas al uso de Inteligencia Artificial en el sector público colombiano – Radicado Minciencias 202503910R.

Cordial saludo Representante Sánchez Garreño,

El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación - Minciencias, recibió la solicitud con el número de radicado del asunto, mediante la cual requiere información sobre políticas, programas e investigaciones asociadas al uso de Inteligencia Artificial en el sector público colombiano, en ese sentido, la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, de conformidad con las competencias descritas en el Decreto 1449 de 2022<sup>1</sup>, se permite dar respuesta en los siguientes términos:

**2. Proyectos e investigaciones.**

**a. ¿Cuáles han sido los proyectos de investigación, programas o convocatorias impulsados por MinCiencias – ya sea directamente o en alianza con otras entidades– enfocados en la aplicación de IA en el sector público, la mejora de la gestión institucional o procesos administrativos (incluidos los relacionados con PQRS)?**

**RESPUESTA.** El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación ha impulsado varias convocatorias que permiten el desarrollo de soluciones aplicadas al sector público, entre ellas:

- Convocatoria Colombia Inteligente 2024. Financia proyectos que apliquen IA para resolver problemáticas regionales, incluyendo procesos institucionales. Está orientada a resultados de investigación con validación en entornos reales. Enlace convocatoria y términos de referencia: <https://minciencias.gov.co/convocatorias-colombia-inteligente>
- Convocatoria Colombia Inteligente 2025. Incluye componentes de escalamiento y apropiación tecnológica mediante la parte técnica, con publicidades de desarrollo de soluciones para la gestión pública. Enlace términos de referencia: <https://minciencias.gov.co/convocatorias/convocatoria-colombia-inteligencia-y-tecnologias-quanticas-e-inteligencia>
- Convocatoria Orquídeas 2025. Orientada a mujeres en IA y tecnologías cuánticas. Financia estancias postdoctorales en proyectos de investigación con aplicación en el sector público o social. Enlace convocatoria y términos de referencia: <https://minciencias.gov.co/convocatorias/convocatoria-orquideas-mujeres-en-inteligencia-artificial-y-tecnologias-quanticas>
- Convocatoria Colombia Robótica. Fomenta vocaciones y capacidades en ciencia, tecnología e innovación en jóvenes, lo cual incluye líneas asociadas a automatización e IA que pueden derivar en aplicaciones para la administración pública. Enlace convocatoria y términos de referencia: <https://minciencias.gov.co/convocatorias/convocatoria-colombia-robotica>

**b. ¿Se han desarrollado estudios, pilotos o evaluaciones (realizadas o financiadas por MinCiencias) sobre el impacto o viabilidad de la IA en términos como atención ciudadana, transparencia institucional o eficiencia en la gestión de la información pública?**

**RESPUESTA.** Si, el documento AILA – Evaluación del Panorama de la Inteligencia Artificial en Colombia liderado por el PNUD en colaboración con Minciencias, contiene un análisis específico del uso de IA en el sector público, enlace al documento: <https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/aila-evaluacion-panorama-inteligencia-artificial-colombia>

- Adopción de IA en procesos institucionales.
- Capacidades digitales del Estado.
- Liderazgo público en IA.
- Evaluación del uso ético de la IA y brechas existentes.

Dirección: Av. Calle 26 No. 57-83 Torre B, Piso 2 al 6  
Teléfono: (+57) (001) 6259480 ext. 2081  
Línea Gratuita: 01 800091446  
Fax: (+57) (001) 6259481  
Código: A201FR01M02 - Versión: 01 - Fecha: 2020-02-07  
PBR: (57-1) 6259480. Ext. 2081

Página 2 de 4

**Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación**

Radicionado 2025-033295  
Bogotá D.C., 2025-09-04 14:53:13

Docente:  
**NULETH ANDREA SANCHEZ GARREÑO**  
Representante a la Cámara  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
nuleth.sanchez@camara.gov.co

Asunto: Respuesta a Derecho de petición – Solicitud de información sobre políticas, programas e investigaciones asociadas al uso de Inteligencia Artificial en el sector público colombiano – Radicado Minciencias 202503910R.

Cordial saludo Representante Sánchez Garreño,

El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación - Minciencias, recibió la solicitud con el número de radicado del asunto, mediante la cual requiere información sobre políticas, programas e investigaciones asociadas al uso de Inteligencia Artificial en el sector público colombiano, en ese sentido, la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, de conformidad con las competencias descritas en el Decreto 1449 de 2022<sup>1</sup>, se permite dar respuesta en los siguientes términos:

**3. Cooperación técnica y académica.**

**a. ¿MinCiencias ha promovido o participa en iniciativas de cooperación técnica y académica con universidades, centros de investigación, organismos multilaterales o empresas tecnológicas orientadas al desarrollo de capacidades en la aplicación al sector público?**

**RESPUESTA.** Si, Entre las iniciativas destacadas se reseñan:

- Hoja de Ruta de IA, construida con participación de múltiples actores del ecosistema académico, empresarial y de gobierno, mediante procesos de co-creación.
- Evaluación AILA: cooperación directa entre Minciencias y el PNUD, como organismo multilateral, para analizar la preparación del país frente a la IA.
- Convocatorias Colombia Inteligente y Orquídeas: promueven alianzas entre universidades, centros de investigación, entidades públicas y empresas para resolver retos territoriales usando IA.
- Evaluación de preparación de la IA en Colombia - UNESCO: Minciencias, en colaboración con la UNESCO, se encuentra trabajando en la creación y lanzamiento de la RAM, una metodología orientada a medir la preparación de Colombia en inteligencia artificial. Este instrumento busca implementar los principios éticos internacionales en el contexto nacional, fortaleciendo la capacidad del país para alinear el desarrollo y uso de la IA con valores de transparencia, inclusión, equidad y sostenibilidad.

**b. ¿Qué alianzas, convenios o memorandos de entendimiento (nacionales o internacionales) se encuentran vigentes en esta materia?**

**RESPUESTA.** El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación se permite informar que, no se han identificado mecanismos internacionales que mencionen explícitamente el uso de la inteligencia artificial (IA) en el sector público. Sin embargo, es importante señalar que Minciencias ha firmado acuerdos que sí contemplan el desarrollo de la tecnología de IA.

Estos instrumentos son:

- Memorandum de Entendimiento con el Ministerio de Ciencia de la República Popular China.
  - Tipo de Instrumento: Memorandum de Entendimiento (MoU).
  - Entidad Aliada: Ministerio de Ciencia y Tecnología de la República Popular China.
  - Temáticas: IA y tecnologías cuánticas.
  - Objeto: Fomentar el desarrollo y la seguridad de la IA y la ciencia y las tecnologías cuánticas.
- Memorandum de Entendimiento con Presight AI Ltd.
  - Tipo de Instrumento: Memorandum de Entendimiento (MoU).
  - Entidad Aliada: Presight AI Ltd, una empresa multinacional.
  - Temáticas: Transferencia de tecnología, IA, análisis de datos, ciudades inteligentes y sectores estratégicos.
  - Objeto: Promover la cooperación y fomentar el desarrollo de proyectos conjuntos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación.

**4. Evaluación y seguimiento.**

Dirección: Av. Calle 26 No. 57-83 Torre B, Piso 2 al 6  
Teléfono: (+57) (001) 6259480 ext. 2081  
Línea Gratuita: 01 800091446  
Fax: (+57) (001) 6259481  
Código: A201FR01M02 - Versión: 01 - Fecha: 2020-02-07  
PBR: (57-1) 6259480. Ext. 2081

Página 3 de 4

**Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación**

Radicionado 2025-033295  
Bogotá D.C., 2025-09-04 14:53:13

Docente:  
**NULETH ANDREA SANCHEZ GARREÑO**  
Representante a la Cámara  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
nuleth.sanchez@camara.gov.co

Asunto: Respuesta a Derecho de petición – Solicitud de información sobre políticas, programas e investigaciones asociadas al uso de Inteligencia Artificial en el sector público colombiano – Radicado Minciencias 202503910R.

Cordial saludo Representante Sánchez Garreño,

El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación - Minciencias, recibió la solicitud con el número de radicado del asunto, mediante la cual requiere información sobre políticas, programas e investigaciones asociadas al uso de Inteligencia Artificial en el sector público colombiano, en ese sentido, la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, de conformidad con las competencias descritas en el Decreto 1449 de 2022<sup>1</sup>, se permite dar respuesta en los siguientes términos:

**4. Cuenta el Ministerio con indicadores, metodologías o sistemas de monitoreo para evaluar la adopción, impacto, riesgos o desafíos asociados al uso de IA en entidades del Estado?**

**RESPUESTA.** El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, en el marco de la implementación de la Hoja de Ruta para la Adopción Ética y Sostenible de la Inteligencia Artificial en Colombia y en articulación con el Documento CONPES 4144 de Inteligencia Artificial, viene avanzando en el diseño de una guía que oriente a las entidades en la adopción ética y responsable de estas tecnologías, priorizando la construcción de metodologías de referencia para evaluar su impacto, el desarrollo de orientaciones para el análisis de riesgos y desafíos asociados, todo ello a fin de consolidar un sistema de gobernanza que garantice el uso ético, responsable y sostenible de la inteligencia artificial en el país.

**5. Recomendaciones y documentos técnicos.**

**a. ¿Ha emitido MinCiencias guías, lineamientos, documentos técnicos o recomendaciones sobre el desarrollo ético, responsable y transparente de soluciones basadas en IA en el sector público?**

**RESPUESTA.** Si, se han emitido los siguientes documentos relevantes:

- Hoja de ruta para garantizar la adopción ética y sostenible de la IA en Colombia.
- CONPES 4144, que incluye como eje estratégico la ética y gobernanza de la IA, con líneas de acción para garantizar el desarrollo ético y responsable de estas tecnologías.
- Evaluación de preparación para la Inteligencia Artificial en el sector público mediante la creación del documento AILA con el PNUD y Minciencias.

Finalmente, se comparten datos de contacto de la dependencia responsable en la materia al interior de la entidad:


- Dependencia: Dirección de Desarrollo Tecnológico e Innovación.
- Correos electrónicos: [inform@minciencias.gov.co](mailto:inform@minciencias.gov.co) / [atencionalciudadano@minciencias.gov.co](mailto:atencionalciudadano@minciencias.gov.co)

En ese orden, esperamos haber dado respuesta a su solicitud y esperamos atentamente cualquier inquietud adicional que se requiera, señalando que el canal institucional para la recepción de correspondencia se podrá realizar a través del correo: [atencionalciudadano@minciencias.gov.co](mailto:atencionalciudadano@minciencias.gov.co)

Cordialmente,

Dirección: Av. Calle 26 No. 57-83 Torre B, Piso 2 al 6  
Teléfono: (+57) (001) 6259480 ext. 2081  
Línea Gratuita: 01 800091446  
Fax: (+57) (001) 6259481  
Código: A201FR01M02 - Versión: 01 - Fecha: 2020-02-07  
PBR: (57-1) 6259480. Ext. 2081

Página 4 de 4



**REGISTRO DE FIRMAS ELECTRONICAS**

**20250033929S**

Minciencias  
gestionado por: eazsign.com.co

Id Acuerdo: 20250904-145556-cb8530-61588175      Creación: 2025-09-04 14:55:56  
Estado: Finalizado      Finalización: 2025-09-04 18:04:11

Escanee el código para verificación

---

**Firma: Jefe Oficina Asesora Jurídica**

*Octavio Sandoval*

Octavio Sandoval Roza  
Profesional Especializado  
osandoval@minciencias.gov.co  
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación

**Revisión: Revisó**

*[Signature]*

Luis Fernando Hobbayo Ortiz  
1110542468  
lhobbayo@minciencias.gov.co  
Contratista  
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación

**Revisión: Revisó**


*Ruben Ortiz*

Ruben Dario Ortiz Morales  
1006025440  
rortiz@minciencias.gov.co  
Director de Desarrollo Tecnológico e Innovación  
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación

**Elaboración: Estructuró**

*Cesar Augusto Angarita G.*

Cesar Augusto Angarita Garcia  
1106781597  
caangarita@minciencias.gov.co  
Contratista - Secretaria General  
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación





**REPORTE DE TRAZABILIDAD**

**20250033929S**

Minciencias  
gestionado por: eazsign.com.co

Id Acuerdo: 20250904-145556-cb8530-61588175      Creación: 2025-09-04 14:55:56  
Estado: Finalizado      Finalización: 2025-09-04 18:04:11

Escanee el código para verificación

TRAMITE	PARTICIPANTE	ESTADO	ENVIO, LECTURA Y RESPUESTA
Elaboración	Cesar Augusto Angarita Garcia caangarita@minciencias.gov.co Contratista - Secretaria General Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	Aprobado	Env: 2025-09-04 14:55:57 Lec: 2025-09-04 14:56:07 Res: 2025-09-04 14:56:09 IP Res: 45.169.119.65
Revisión	Ruben Dario Ortiz Morales rortiz@minciencias.gov.co Director de Desarrollo Tecnológico e Innovación Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	Aprobado	Env: 2025-09-04 14:56:09 Lec: 2025-09-04 15:56:07 Res: 2025-09-04 15:56:13 IP Res: 45.169.119.65
Revisión	Luisa Fernanda Hobbayo Ortiz lhobbayo@minciencias.gov.co Contratista Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	Aprobado	Env: 2025-09-04 15:56:13 Lec: 2025-09-04 17:44:50 Res: 2025-09-04 17:44:52 IP Res: 45.169.119.65
Firma	Octavio Sandoval Roza osandoval@minciencias.gov.co Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	Aprobado	Env: 2025-09-04 17:44:52 Lec: 2025-09-04 18:04:06 Res: 2025-09-04 18:04:11 IP Res: 191.156.54.141

