

Bogotá D.C. octubre de 2025

Doctor
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General
Cámara de Representantes
Ciudad

Referencia: Radicación Proyecto de Ley.

Respetado Secretario.

Presento a consideración de la Honorable Cámara de Representantes de la República de Colombia el Proyecto de Ley “*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.*” Iniciativa legislativa que cumple las disposiciones de la normatividad vigente.

Agradezco surtir el trámite correspondiente.

Cordialmente,

YULIETH ANDREA SÁNCHEZ
Representante a la Cámara

ESTEBAN QUINTERO CARDONA
Senador de la República



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

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:

- i. Uso ético de la IA.
- ii. Protección de datos personales.
- iii. Neutralidad tecnológica.
- iv. Inclusión digital.
- v. Supervisión humana obligatoria.
- vi. Transparencia y rendición de cuentas.
- vii. Accesibilidad y no discriminación.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

YULIETH ANDREA SÁNCHEZ
Representante A La Cámara | Antioquia

Artículo 4° . Implementación progresiva.

Las entidades públicas deberán adoptar progresivamente herramientas de IA en la gestión de PQRS, 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 PQRS 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 PQRS.
- 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



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

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 PQRS.

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.

YULIETH ANDREA SÁNCHEZ

Representante a la Cámara

ESTEBAN QUINTERO CARDONA

Senador de la República

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

YULIETH ANDREA SÁNCHEZ
Representante A La Cámara | Antioquia

INTRODUCCION

El Proyecto de Ley para regular el uso de inteligencia artificial (IA) en la gestión de Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias (PQRSD) 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

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.

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).

II. ANTECEDENTES NORMATIVOS

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.

La Corte Constitucional en la sentencia T-323/24 derecho al debido proceso- criterios orientadores para el adecuado uso de la inteligencia artificial (ia) menciona que la administración de justicia si puede apoyarse en la inteligencia artificial como soporte para el desarrollo de sus labores o actividades jurídicas, mas no como una herramienta principal para el cumplimiento de una actividad, es decir, una utilización que permita optimizar el tiempo, mas no como una herramienta que reemplace el trabajo en sí mismo, en tanto que no tendrían para estos momentos el avance tecnológico para dicha incorporación en el mundo de la administración de justicia y seria en todo caso, reemplazar el juez, y reemplazarlo iría en contra de muchos propósitos y principios en materia probatoria como la inmediación.

III. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto busca regular e implementar el uso de IA en los procesos de PQRSD para garantizar eficiencia, transparencia y protección de derechos fundamentales en entidades públicas.

- 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. CONSIDERACIONES

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.

Contexto de las PQRSD en Colombia

La gestión de PQRSD 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 convierte la gestión de PQRSD 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 transformar 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 sólido a nivel nacional, la implementación práctica 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 trámites 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 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 SUI (2023), durante 2022 se recibieron más de 12 millones de PQRS 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 PQRS, 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.

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.

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

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 (PQRSD).

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.

Derecho Comparado

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).

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.

Trazabilidad

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 [DNP], 2025).

V. CONFLICTO DE INTERES

En virtud de las disposiciones normativas del artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, “*Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992*”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir “...*las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación...*” de esta iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que reza lo siguiente:

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

- *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. (...)*”

Al respecto, cabe recordar que la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se le alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley **NO** genera conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, en razón a que se trata de una norma de carácter general, impersonal o abstracto que tendría efectos jurídicos para cualquier persona del territorio nacional y que, como ya mencionó anteriormente, no materializa una situación concreta que pueda enmarcar un beneficio particular, actual o directo para los congresistas.

No obstante; es menester señalar que, la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, de conformidad con las disposiciones del artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

VI. 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:

- i. Uso ético de la IA.
- ii. Protección de datos personales.
- iii. Neutralidad tecnológica.
- iv. Inclusión digital.
- v. Supervisión humana obligatoria.
- vi. Transparencia y rendición de cuentas.
- vii. Accesibilidad y no discriminación.

Artículo 4°. Implementación progresiva.

Las entidades públicas deberán adoptar progresivamente herramientas de IA en la gestión de PQRS, 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 PQRS 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 PQRS.
- 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 PQRS.

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.

YULIETH ANDREA SÁNCHEZ

Representante a la Cámara

ESTEBAN QUINTERO CARDONA

Senador de la República