UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA – UNAD
ESCUELA DE CIENCIAS BÁSICAS, TECNOLOGÍA E INGENIERÍA (ECBTI)
Centro Comunitario de Atención Virtual – CCAV Zipaquirá

La Ley del Gran Salto Digital: la inteligencia artificial como servicio público en Colombia

Fundamentos normativos, regulación comparada y gobernanza de proyectos desde el marco UNAD y la propuesta Verde 64

AUTOR

Hernán Castellanos Forigua

Ingeniero de Sistemas (Universidad CUN) · Especialista en Gerencia de Proyectos (Universidad EAN)
Especialista en Gobierno y Gestión Pública Territoriales · Magíster en Gobierno del Territorio y Gestión Pública
Pontificia Universidad Javeriana · Docente y tutor de la UNAD (ECBTI)

Artículo de reflexión
Colombia
Noviembre de 2026

LÍNEA DE TRABAJO ACADÉMICO

Gobernanza territorial · Datos públicos · Inteligencia artificial
Escuela de Ciencias Básicas, Tecnología e Ingeniería (ECBTI) · CCAV Zipaquirá
Grupo de investigación EBATÉ (Universidad de Cundinamarca)

Documento académico de reflexión. Las propuestas legislativas mencionadas se analizan como objeto de estudio; el texto no constituye propaganda electoral ni compromiso de campaña.

La Ley del Gran Salto Digital: la inteligencia artificial como servicio público en Colombia

Fundamentos normativos, regulación comparada y gobernanza de proyectos desde el marco UNAD y la propuesta Verde 64

Resumen

La inteligencia artificial (IA) dejó de ser un asunto de laboratorio para convertirse en la infraestructura invisible de la vida administrativa: decide quién recibe un subsidio, cómo se prioriza una cita médica, qué trámite se automatiza y qué información consume un estudiante. En Colombia, esa expansión ocurre sin una ley marco que la ordene. Este artículo analiza la propuesta denominada Ley del Gran Salto Digital, que postula la IA como servicio público, a partir de cuatro cuerpos de evidencia: el marco constitucional y legal colombiano, la regulación internacional comparada, los estándares de gobernanza de proyectos del Project Management Institute (PMI) y la experiencia territorial del ingeniero Hernán Castellanos Forigua, candidato al Senado por la Alianza Verde en la casilla 64 para las elecciones del 8 de marzo de 2026. El estudio es cualitativo, de tipo documental y dogmático-jurídico, con análisis comparado y una propuesta de arquitectura normativa. Se concluye que la IA puede ser jurídicamente calificada como servicio público no domiciliario de interés general, que existe base constitucional y legal suficiente para hacerlo, que el país cuenta con un acervo institucional disperso pero aprovechable —CONPES 3975 de 2019, CONPES 4144 de 2025, Guía Ética para entidades públicas de 2026 y la jurisprudencia sobre transparencia algorítmica—, y que el déficit decisivo no es tecnológico sino de gobernanza: sin una arquitectura de programa, con beneficios, riesgos, auditorías y responsables identificables, la ley sería un catálogo de intenciones. Se propone un articulado de veintiséis disposiciones, una ruta de implementación 2026-2034 y un esquema de gobernanza basado en PMI.

Palabras clave: inteligencia artificial, servicio público, derechos digitales, gobernanza de proyectos, Colombia, UNAD.

Abstract

Artificial intelligence (AI) has ceased to be a laboratory matter and has become the invisible infrastructure of administrative life: it decides who receives a subsidy, how a medical appointment is prioritized, which procedure is automated and what information a student

consumes. In Colombia, this expansion is taking place without a framework law to order it. This article analyses the proposal known as the Great Digital Leap Law, which posits AI as a public service, drawing on four bodies of evidence: the Colombian constitutional and legal framework, comparative international regulation, the Project Management Institute (PMI) governance standards, and the territorial experience of engineer Hernán Castellanos Forigua, Senate candidate for the Green Alliance, ballot number 64, in the 8 March 2026 elections. The study is qualitative, documentary and legal-dogmatic, with comparative analysis and a normative architecture proposal. It concludes that AI can be legally characterized as a non-residential public service of general interest; that there is sufficient constitutional and legal basis to do so; that the country has a dispersed but usable institutional stock — CONPES 3975 of 2019, CONPES 4144 of 2025, the 2026 Ethical Guide for public entities, and case law on algorithmic transparency; and that the decisive deficit is not technological but one of governance: without a programme architecture with benefits, risks, audits and identifiable owners, the law would be a catalogue of intentions. A twenty-six-provision draft, a 2026-2034 implementation roadmap and a PMI-based governance scheme are proposed.

Keywords: artificial intelligence, public service, digital rights, project governance, Colombia, UNAD.

Nota del autor. Hernán Castellanos Forigua es ingeniero de sistemas (Universidad CUN), especialista en Gerencia de Proyectos (Universidad EAN), especialista en Gobierno y Gestión Pública Territoriales y magíster en Gobierno del Territorio y Gestión Pública (Pontificia Universidad Javeriana). Fue docente de tiempo completo de la Universidad de Cundinamarca (2019-2022), se ha desempeñado en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en la Alcaldía de Zipaquirá y en la Empresa de Servicios Públicos de Zipaquirá, y es fundador de Grupo Territorio de los Andes, dedicado al catastro multipropósito y al ordenamiento territorial. Este artículo se escribe en el marco académico de la UNAD y desarrolla, con rigor universitario, una propuesta que el autor inscribió como candidato. Las cinco banderas de su campaña se analizan aquí como objeto de estudio y no como texto normativo vigente; el documento no constituye propaganda electoral.

Cómo citar este artículo: Castellanos Forigua, H. (2026). La Ley del Gran Salto Digital: la inteligencia artificial como servicio público en Colombia. *Artículo de reflexión*, Universidad Nacional Abierta y a Distancia, ECBTI – CCAV Zipaquirá.

1. Introducción

1.1 De la promesa tecnológica al derecho exigible

Durante la última década, la discusión pública sobre inteligencia artificial en Colombia se movió entre dos extremos igualmente cómodos: el entusiasmo por la innovación y el temor al desempleo. Ambos desplazaron la pregunta que realmente importa a un Estado social de derecho: ¿en qué condiciones una persona puede exigir acceso a los sistemas que ya gobiernan su vida administrativa? La pregunta no es retórica. En 2024, el 65,6 % de los hogares colombianos tenía acceso a internet, pero esa cifra descendía al 41,9 % en los centros poblados y áreas rurales dispersas y al 15,4 % en Vichada, frente al 82,7 % de Bogotá (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2025). La brecha no es solo de conectividad: es la brecha entre quienes pueden usar la IA para estudiar, trabajar y acceder al Estado y quienes quedan fuera de la interfaz.

La propuesta de la Ley del Gran Salto Digital, divulgada por el ingeniero Hernán Castellanos Forigua en el marco de su candidatura al Senado por la Alianza Verde, parte de una afirmación simple y jurídicamente ambiciosa: la IA debe ser un servicio público. El texto de origen es una pieza breve de comunicación política que enumera cinco beneficios —acceso gratuito a herramientas de IA para estudiantes, emprendedores y comunidades; diagnósticos asistidos en salud; trámites automatizados; educación personalizada; y protección de datos con IA ética y regulada— y convoca a votar el 8 de marzo de 2026 (Castellanos Forigua, 2025a). No contiene articulado, fuente de financiación ni entidad responsable. Esa ausencia no invalida la idea; define el trabajo que corresponde a la universidad: convertir una consigna en una arquitectura verificable.

1.2 Pregunta y objetivos

El artículo responde a tres preguntas. Primera: ¿es jurídicamente posible calificar la IA como servicio público en Colombia sin reforma constitucional? Segunda: ¿qué arquitectura institucional y normativa requeriría una ley de esa naturaleza para no quedarse en enunciados? Tercera: ¿cómo se gobierna la ejecución de un programa público de IA para que los beneficios lleguen efectivamente a la ciudadanía?

Para responderlas se formulan cuatro objetivos específicos: (i) reconstruir el fundamento constitucional y legal de la IA como servicio público; (ii) contrastar la propuesta con la regulación internacional y con estándares técnicos de gobernanza; (iii) proponer un articulado y un modelo institucional coherentes con el ordenamiento colombiano; y (iv) diseñar un esquema de gobernanza de programa basado en los estándares del Project Management Institute (PMI) que permita ejecutar, medir y auditar la ley.

1.3 Por qué desde la UNAD

La Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) no es un observador neutral de esta discusión. Con 339.621 estudiantes matriculados en 2025, es la universidad más grande del país (UNAD, 2025), y su red de centros regionales y seccionales internacionales le permite llegar a territorios donde ninguna otra institución tiene presencia permanente. Su proyecto académico se sostiene en el aprendizaje autónomo, significativo y colaborativo, y en la convicción de que la educación es un derecho y no un privilegio (UNAD, 2011). Esa combinación —cobertura nacional, modalidad abierta y vocación de inclusión— la convierte en la infraestructura de capacidades más extendida con la que cuenta el Estado para formar a quienes tendrían que aplicar la ley: servidores públicos municipales, docentes rurales, técnicos de salud y líderes comunitarios.

Además, la UNAD ya experimenta con IA en su propia operación: el asistente conversacional «VictorIA al oído», los agentes «GaIA» y «Dobots», el laboratorio «CiberLabUNAD» y los Nodos Comunitarios de Conectividad Inteligente (UNAD, 2026a). La universidad no discute la IA en abstracto; la despliega y, al hacerlo, descubre los mismos problemas que una ley nacional tendría que resolver: datos, sesgos, seguridad, integridad académica y brecha territorial.

1.4 Estructura del artículo

El documento se organiza en trece secciones. Las tres primeras establecen el problema, la metodología y el marco conceptual. La cuarta presenta el diagnóstico colombiano. La quinta reconstruye el fundamento jurídico. La sexta desarrolla la propuesta normativa, su articulado y su relación con las otras cuatro banderas de la candidatura. La séptima compara la experiencia internacional. La octava aplica los estándares PMI a la gobernanza del programa. La novena

propone la ruta de implementación y sus indicadores. La décima discute riesgos, críticas y salvaguardas. La undécima examina el papel de la UNAD. Las dos últimas presentan conclusiones y recomendaciones.

2. Metodología

2.1 Enfoque y diseño

La investigación es cualitativa, de tipo documental, con tres componentes articulados. El primero es dogmático-jurídico: reconstruye el ordenamiento aplicable mediante interpretación sistemática de la Constitución, la ley y la jurisprudencia. El segundo es de política comparada: examina instrumentos internacionales y experiencias latinoamericanas para identificar transferencias posibles y advertir límites. El tercero es de ingeniería de políticas: traduce los hallazgos en arquitectura institucional, articulado y modelo de gobernanza de programa.

La elección metodológica responde a la naturaleza del objeto. Una propuesta de ley no se evalúa solo por su corrección constitucional, sino por su capacidad de ejecución. Por eso el análisis jurídico se complementa con los estándares de gerencia de proyectos, que aportan el lenguaje de beneficios, riesgos, arquitectura y medición sin el cual toda norma es una hipótesis.

2.2 Fuentes y criterios de selección

Se utilizaron fuentes primarias en cuatro categorías. Normativas: Constitución Política de 1991, leyes y decretos vigentes, y proyectos de ley en trámite. Institucionales: documentos del Departamento Nacional de Planeación (DNP), del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), de la Presidencia de la República y de la UNAD. Jurisprudenciales: sentencias de la Corte Constitucional, en particular la T-067 de 2025. Técnicas y de estándares: PMI, ISO/IEC, NIST y OECD.

Los criterios de inclusión fueron: vigencia, carácter oficial o primario, y pertinencia directa sobre IA, servicios públicos, datos o gobernanza. Se excluyeron fuentes periodísticas cuando existía documento oficial equivalente. Las piezas de campaña se incorporaron como objeto de análisis, no como autoridad epistémica, y se identifican como tales en el texto y en las referencias.

2.3 Limitaciones

El estudio tiene tres limitaciones que conviene declarar. Primera: la propuesta de ley no existe como proyecto radicado, de modo que su articulado es una elaboración académica del autor y no un texto oficial. Segunda: varias cifras institucionales son volátiles y corresponden a cortes específicos, por lo que se citan con su año. Tercera: la experiencia internacional se examina a partir de documentos públicos y no de evaluación de implementación, dado que muchos instrumentos son recientes. Estas limitaciones no afectan la validez del argumento, pero impiden presentar conclusiones como pronósticos.

3. Marco conceptual

3.1 Qué es la IA para el derecho

Las definiciones técnicas no son neutras: determinan el ámbito de aplicación de una ley. La Recomendación del Consejo de la OCDE define un sistema de IA como un sistema basado en máquinas que, a partir de objetivos explícitos o implícitos, infiere cómo generar resultados como predicciones, contenidos, recomendaciones o decisiones que influyen en entornos físicos o virtuales (OECD, 2024). El Reglamento (UE) 2024/1689 adopta una definición equivalente y añade una distinción operativa decisiva: no regula «la IA» en abstracto, sino sistemas concretos clasificados por nivel de riesgo (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2024). La ISO/IEC 22989:2022 armoniza el vocabulario y la UNESCO, en su Recomendación sobre la Ética de la IA, desplaza el acento desde la capacidad técnica hacia los valores: derechos humanos, dignidad, diversidad e inclusión y sociedades justas (UNESCO, 2021).

Para efectos jurídicos, este artículo adopta una definición funcional: un sistema de IA es todo componente de software o hardware que produce resultados —predicciones, clasificaciones, recomendaciones, contenidos o decisiones— con un grado de autonomía operativa tal que el resultado no puede atribuirse exclusivamente a una instrucción humana directa. La definición importa porque permite incluir sistemas que no usan aprendizaje profundo —un modelo estadístico de priorización de subsidios, por ejemplo— y excluir automatismos deterministas que no plantean problemas de opacidad.

3.2 Tres economías políticas de la IA: mercancía, bien público y servicio público

La discusión sobre cómo tratar la IA suele confundir tres regímenes distintos. El primero es el de mercancía: la IA es un producto que se compra y se vende, y su asignación se confía al mercado. El segundo es el de bien público: la IA, en cuanto conocimiento y en cuanto infraestructura básica, tiene propiedades de no rivalidad y de externalidades positivas que justifican inversión estatal y acceso abierto. El tercero es el de servicio público: la IA se presta bajo un régimen jurídico especial, con obligaciones de universalidad, continuidad, calidad y solidaridad, y con posibilidad de intervención estatal en precios y condiciones.

Colombia ya conoce esta discusión. La Constitución Política dispone que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que es deber de este asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio (artículos 365 y 366). La Ley 142 de 1994 construyó un régimen de servicios públicos domiciliarios que combina libertad de empresa, regulación tarifaria y subsidios. La Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019, hizo lo propio con las tecnologías de la información y las comunicaciones, al declarar que el Estado debe garantizar el acceso a las TIC y promover su uso como instrumento de desarrollo.

La tesis que aquí se sostiene es que la IA puede ser calificada como servicio público no domiciliario de interés general sin reforma constitucional: no es un servicio domiciliario —no se entrega por red física a un inmueble—, pero sí una prestación de interés general cuya universalidad, continuidad y calidad pueden ser garantizadas por el Estado, directamente o a través de particulares, con el mismo arsenal de instrumentos que ya existen para las telecomunicaciones.

3.3 El Estado de bienestar digital y el riesgo de exclusión algorítmica

La objeción más seria a la IA como servicio público no proviene del mercado, sino de los derechos humanos. En 2019, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos advirtió que la digitalización de la asistencia social estaba produciendo un «Estado de bienestar digital» en el que la automatización, la vigilancia y la punición de la pobreza sustituían la relación entre el Estado y el ciudadano (Alston, 2019). El riesgo no es que la IA falle, sino que funcione exactamente como se diseñó: excluyendo a quienes no encajan en el modelo de datos.

Ese riesgo se agrava en países con alta informalidad, como Colombia. Un sistema de IA que priorice subsidios con base en historiales de consumo, ubicación o comportamiento digital puede reproducir la exclusión que dice corregir. Por eso una ley de IA como servicio público debe ser, antes que una ley de fomento, una ley de garantías. La arquitectura que se propone en la sección 6 parte de esa primacía: los derechos van primero, los pilares después y la financiación al final.

3.4 Infraestructura pública digital y «IA pública»

El enfoque de infraestructura pública digital (DPI) ofrece un puente conceptual útil. La DPI se define como el conjunto de sistemas interoperables —identidad, pagos, datos— sobre los que se construyen servicios públicos y privados; su valor no está en cada aplicación, sino en la capa común que reduce costos de transacción y amplía el acceso (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2024). La IA es, en este marco, una capa superior de la DPI: un servicio que se apoya en identidad, datos y conectividad y que, a su vez, puede ser ofrecido como infraestructura.

De ahí la noción de «IA pública» que utiliza este artículo: no la IA producida por el Estado, sino la IA disponible como capacidad común, con estándares abiertos, datos públicos auditables, cómputo accesible y reglas de uso que impidan la captura privada de lo que se financia con recursos públicos.

3.5 Gobernanza de proyectos como capacidad estatal

Finalmente, el marco conceptual requiere un componente de ejecución. La literatura de gerencia de proyectos ha abandonado la idea de que el éxito consiste en entregar un producto dentro de un plazo, para adoptar la de entrega de valor: un proyecto existe para producir beneficios verificables para alguien (PMI, 2025). El PMBOK Guide, en su octava edición, organiza esa lógica en seis principios y siete dominios de desempeño —gobierno, alcance, cronograma, finanzas, interesados, recursos y riesgo—, y dedica cobertura específica a la IA (PMI, 2025). En 2026, PMI publicó el primer estándar de IA para la profesión, con ocho principios y cinco dominios, que exige supervisión humana, salvaguardas éticas y legales, y adaptación del ciclo de vida (PMI, 2026).

Ese cuerpo de estándares no es un adorno metodológico. Una ley que promete acceso universal a la IA sin una oficina que administre el portafolio, sin registro de riesgos algorítmicos y sin métricas de beneficio es una ley que se incumplirá por incapacidad de ejecución, no por falta de voluntad. La gobernanza de proyectos es, en este sentido, una capacidad estatal tan relevante como la capacidad normativa.

4. Diagnóstico: cuatro brechas y un vacío

4.1 Brecha de acceso: la IA no llega a quien más la necesita

El punto de partida es la conectividad. En 2024, el 65,6 % de los hogares colombianos tenía acceso a internet; en las cabeceras municipales la cifra llegaba al 72,5 %, mientras en los centros poblados y el área rural dispersa se reducía al 41,9 %. Las diferencias departamentales son más severas: Bogotá registró 82,7 %, Meta 77,0 % y Tolima 76,5 %, frente a Vichada con 15,4 %, Vaupés con 26,5 % y Chocó con 28,7 % (DANE, 2025). Un tercio de los hogares del país no puede acceder a los servicios que ya operan exclusivamente en línea, incluidos los trámites del Estado.

La brecha persiste en la infraestructura. Colombia cuenta con cerca de 10,10 millones de accesos fijos y 49,04 millones de accesos móviles a internet (MinTIC, 2025). La asimetría es reveladora: la conexión móvil masiva permite consumir contenidos, pero no sostiene el uso productivo intensivo que exige la IA —entrenar modelos, procesar datos, operar laboratorios—. El acceso efectivo a la IA requiere ancho de banda, dispositivos y energía, tres bienes que en el territorio rural no están garantizados.

4.2 Brecha de uso: saber que existe no es poder usarla

El 79,3 % de las personas de cinco años o más declaró haber usado internet en 2024 (DANE, 2025). Sin embargo, usar internet no equivale a usar IA de manera productiva. La diferencia entre consultar una red social y emplear un modelo de lenguaje para redactar un proyecto, analizar datos catastrales o preparar una clase supone competencias que el sistema educativo y la capacitación laboral aún no proveen de forma masiva.

La evidencia disponible es indirecta pero consistente. El propio autor de la propuesta incluyó entre sus credenciales un curso de «Inteligencia Artificial Aplicada» del MinTIC en

septiembre de 2025, lo que sugiere que la oferta pública de formación existe, pero opera como iniciativas puntuales y no como política universal. Sin una estrategia de alfabetización algorítmica obligatoria, la IA ampliará la brecha entre quienes ya acumulan capital educativo y digital y quienes no.

4.3 Brecha institucional: muchas normas, ninguna ley marco

Colombia no carece de instrumentos. Carece de jerarquía y de coherencia. La Tabla 1 resume el acervo vigente y sus límites.

TABLA 1. Acervo normativo colombiano relacionado con la IA y sus límites

Instrumento	Objeto	Utilidad para la IA como servicio público	Límite
Constitución Política, arts. 365-370	Servicios públicos como finalidad social del Estado; régimen legal	Base para calificar la IA como servicio público no domiciliario	Requiere ley que desarrolle el régimen
Ley 142 de 1994	Régimen de servicios públicos domiciliarios	Modelo de universalidad, regulación y subsidios	Su ámbito es domiciliario; no cubre servicios digitales
Ley 1341 de 2009 y Ley 1978 de 2019	Régimen TIC; acceso y universalidad	Reconoce el acceso a las TIC como derecho y crea el FUTIC	No regula IA ni obligaciones algorítmicas
Ley 1581 de 2012 y Decreto 1377 de 2013	Protección de datos personales	Base para limitar el tratamiento en sistemas de IA	No regula decisiones automatizadas ni explicabilidad
Ley 1712 de 2014 y Ley 1755 de 2015	Transparencia y derecho de petición	Vía para exigir información sobre algoritmos públicos	No obliga a publicar código ni documentación técnica
Ley 2106 de 2019	Simplificación de trámites	Habilita automatización y expediente electrónico	No fija garantías frente a decisiones automatizadas
CONPES 3975 de 2019	Política de transformación digital e IA	Primer marco de política pública sobre IA	Sin fuerza vinculante ni financiación estable
CONPES 4144 de 2025	Política Nacional de IA	Define ejes de datos, cómputo, talento y riesgos	Requiere instrumento legal para obligar
Guía Ética para entidades públicas (2026)	Principios, salvaguardas y buenas prácticas	Referente técnico para IA pública responsable	Soft law; no es exigible
Circular Externa 002 de 2024 (SIC)	Tratamiento de datos en IA	Orienta el cumplimiento de la Ley 1581	No crea régimen sancionatorio autónomo

FUENTE: elaboración propia con base en el ordenamiento vigente y en DNP (2019a, 2025), Presidencia de la República (2026), SIC (2024) y Corte Constitucional (2025).

El resultado es una arquitectura fragmentada. La política pública más ambiciosa, el CONPES 3975 de 2019, no articuló financiación estable ni un responsable con capacidad de obligar. Su sucesor, el CONPES 4144 de 2025, es más específico: contempla la creación de

centros territoriales de datos y computación, el fortalecimiento del talento humano, la prevención y mitigación de riesgos y el impulso a la adopción de IA en los sectores público y privado (DNP, 2025). La Guía Ética publicada en 2026 por la Presidencia de la República, con el apoyo del MinTIC, MinCiencias, la Comisión de Regulación de Comunicaciones y el DNP, añade un marco de principios, habilitadores y salvaguardas, e incorpora instrumentos como la evaluación de impacto algorítmico y la auditoría algorítmica (Presidencia de la República, 2026).

Ninguno de esos documentos obliga. Son soft law: orientan, pero no crean derechos exigibles ni sanciones. En un Estado social de derecho, la restricción de derechos y la imposición de obligaciones requieren ley. Ese es, precisamente, el vacío que la Ley del Gran Salto Digital pretende llenar.

4.4 Brecha territorial: el catastro como caso emblemático

La experiencia del autor —en gestión catastral, en ordenamiento territorial (Castellanos Forigua, 2021) y en formación de capacidades— permite ilustrar el problema mejor que cualquier indicador. El catastro multipropósito es la infraestructura de datos sobre la cual se calculan impuestos, se ordenan territorios y se prioriza la inversión pública. El CONPES 3958 de 2019 fijó la hoja de ruta para su modernización, y el modelo LADM-COL se convirtió en el estándar técnico nacional. La experiencia de formación en gestión catastral desarrollada entre 2020 y 2022 —que alcanzó 13 departamentos, 1.040 suscriptores y 232 certificaciones (Castellanos Forigua, 2022)— demuestra que la demanda de capacidades territoriales es enorme y que puede atenderse con modelos híbridos de educación digital.

Sin embargo, la IA en el catastro sigue siendo experimental. Un municipio que podría usar modelos de detección de cambios en imágenes satelitales para actualizar predios no tiene ni los datos, ni el cómputo, ni el talento para hacerlo. La brecha no es de voluntad: es de infraestructura común. Lo mismo ocurre en salud —donde un modelo de apoyo diagnóstico podría priorizar pacientes en zonas sin especialistas— y en educación —donde la tutoría adaptativa exigiría conectividad y dispositivos que hoy no existen en 41,9 % de los hogares rurales.

4.5 Posición internacional

En el Government AI Readiness Index de 2025, Colombia obtuvo 56,02 puntos sobre 100, por debajo de Brasil (69,55) y en la mitad de la tabla regional (Oxford Insights, 2025). El índice mide capacidades de gobierno, capital humano e infraestructura, y no la ambición normativa. Es decir: Colombia tiene más normas y documentos de política que capacidades efectivas. Esa disonancia explica por qué las leyes de fomento, sin infraestructura de ejecución, producen planes y no resultados.

4.6 Síntesis del diagnóstico

Las cuatro brechas —acceso, uso, institucional y territorial— tienen una causa común: la ausencia de una categoría jurídica que obligue al Estado a garantizar la IA como prestación universal. Sin esa categoría, cada entidad compra su propio modelo, cada municipio contrata su propio proveedor y cada ciudadano queda sujeto a las condiciones que el mercado decida. La consecuencia no es solo ineficiencia: es desigualdad ante la ley.

5. Fundamento constitucional y legal de la IA como servicio público

5.1 Base constitucional

La Constitución Política de 1991 ofrece tres anclajes. El primero es la cláusula de Estado social de derecho (artículo 1) y el deber de las autoridades de proteger la dignidad humana y asegurar el goce efectivo de los derechos (artículo 2). El segundo es el régimen de servicios públicos: el artículo 365 dispone que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que es deber de este asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, en forma directa o a través de comunidades organizadas o de particulares; el artículo 366 fija como objetivo la solución de las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable; y el artículo 367 remite a la ley la fijación de las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos.

El tercero es la función administrativa: el artículo 209 impone que la administración sirva a los intereses generales con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Un Estado que automatiza decisiones sin garantizar explicación, impugnación y revisión humana no cumple ese mandato.

A ello se suman los derechos que la IA tensiona con mayor intensidad: igualdad y no discriminación (artículo 13), intimidad y hábeas data (artículo 15), libertad de información y derecho de rectificación (artículo 20), derecho de petición (artículo 23), acceso a documentos públicos (artículo 74), libertad económica e iniciativa privada (artículo 333) y función de intervención del Estado en la economía (artículo 334). La lectura sistemática de esas disposiciones permite sostener que existe un derecho constitucional a acceder a las condiciones materiales mínimas para ejercer la ciudadanía digital, y que el legislador puede desarrollarlo mediante una ley que califique la IA como servicio público.

5.2 La frontera entre lo domiciliario y lo no domiciliario

La objeción técnica más frecuente es que la IA no es un servicio público domiciliario y que, por tanto, no puede regirse por la Ley 142 de 1994. La objeción es correcta en su premisa y equivocada en su conclusión. La Ley 142 regula los servicios públicos domiciliarios —aquellos que se prestan a un inmueble mediante redes físicas— y establece un régimen tarifario, de subsidios y de control que no es trasladable sin más a un servicio digital.

Pero el artículo 365 constitucional no limita la categoría a los servicios domiciliarios. Habla de servicios públicos en general, y la jurisprudencia constitucional ha reconocido que el legislador puede someter actividades de interés general a un régimen de servicio público cuando concurran razones de universalidad, continuidad y solidaridad. La Ley 1341 de 2009 hizo exactamente eso con las telecomunicaciones, que tampoco son un servicio domiciliario en sentido estricto y, sin embargo, se prestan bajo obligaciones de universalidad y con un fondo de servicio universal.

La técnica legislativa consistiría, entonces, en crear un régimen propio para los «servicios públicos digitales de interés general» —categoría que incluiría la IA—, tomando de la Ley 142 los principios de universalidad, continuidad y solidaridad, y de la Ley 1341 los instrumentos de acceso universal y neutralidad tecnológica, sin extender automáticamente el régimen tarifario domiciliario.

5.3 El régimen TIC y el acceso universal

La Ley 1341 de 2009 definió las TIC como el conjunto de recursos, herramientas, equipos, programas informáticos, aplicaciones, redes y medios que permiten la compilación,

procesamiento, almacenamiento, transmisión de información. Su artículo 2 consagra principios como la prioridad al acceso y uso de las TIC, la universalidad, la neutralidad tecnológica y la promoción de la inversión. La Ley 1978 de 2019 modernizó el sector, creó el Fondo Único de TIC (FUTIC) y reforzó el concepto de acceso universal.

Ese régimen tiene una virtud y un límite. La virtud es que ya existe una institucionalidad —MinTIC, la Comisión de Regulación de Comunicaciones, el FUTIC— acostumbrada a financiar infraestructura y a imponer obligaciones de cobertura. El límite es que regula conectividad, no inteligencia: no dice nada sobre datos de entrenamiento, cómputo, modelos, auditorías o decisiones automatizadas.

5.4 Datos, transparencia y trámites

El régimen de protección de datos personales es la otra columna. La Ley 1581 de 2012 desarrolla el derecho de hábeas data y fija principios de licitud, finalidad, libertad, veracidad, transparencia, acceso y circulación restringida, seguridad y confidencialidad. El Decreto 1377 de 2013 la reglamenta y la Superintendencia de Industria y Comercio ejerce la vigilancia. En 2024, la SIC expidió la Circular Externa 002, que fija lineamientos sobre el tratamiento de datos personales en sistemas de IA y exige, entre otras medidas, análisis de riesgos previos al diseño y verificación de la calidad de los datos (SIC, 2024).

La Ley 1712 de 2014 y la Ley 1755 de 2015 completan el cuadro: permiten exigir información pública y responder solicitudes, y son la vía procesal para que un ciudadano pregunte por qué un sistema automatizado tomó una decisión que lo afecta. La Ley 2106 de 2019, por su parte, habilitó la automatización de trámites y el expediente electrónico, pero sin un capítulo de garantías frente a decisiones automatizadas.

5.5 Política pública y soft law

El CONPES 3975 de 2019 fue el primer intento de articular una política de transformación digital e IA. Su virtud fue instalar el tema en la agenda; su debilidad, la ausencia de metas vinculantes y de financiación estable. El CONPES 4144 de 2025 representa un avance sustantivo, al incorporar la dimensión territorial de datos y cómputo y un eje explícito de prevención y mitigación de riesgos (DNP, 2025). La Guía Ética de 2026 traduce esos principios en herramientas operativas para las entidades públicas y se apoya en referentes internacionales

como la OCDE, la UNESCO, las Naciones Unidas y el Alan Turing Institute (Presidencia de la República, 2026).

5.6 Jurisprudencia y transparencia algorítmica

La Corte Constitucional ha comenzado a construir un marco de transparencia algorítmica. La Sentencia T-067 de 2025 abordó el escrutinio de sistemas públicos automatizados y la posibilidad de que la ciudadanía conozca y controvierta su funcionamiento; la Guía Ética de 2026 la invoca como referente conceptual para las evaluaciones de impacto y las auditorías algorítmicas (Corte Constitucional, 2025; Presidencia de la República, 2026). Esa línea jurisprudencial es decisiva: confirma que los derechos fundamentales se aplican al software y que la opacidad técnica no es una excusa constitucionalmente admisible.

5.7 El vacío que debe llenar una ley

El país tiene, entonces, principios constitucionales, régimen de servicios públicos, régimen TIC, régimen de datos, régimen de transparencia y una política pública reciente. Lo que no tiene es una ley que articule todo eso en obligaciones exigibles. El Proyecto de Ley 442 de 2025, que buscaba establecer un marco para el desarrollo ético y responsable de la IA, fue archivado, y en la legislatura 2025-2026 cursan iniciativas parciales, como el Proyecto de Ley 102 de 2026 Senado —conocido como Ley Antitrámites 2.0— y el Proyecto de Ley 138 de 2026 Senado, orientado a un marco legal para la promoción y el uso responsable de la IA.

Mientras esas iniciativas se discuten, el vacío se llena con contratos, guías y decisiones administrativas. Esa es la peor forma de regular: sin debate público, sin control judicial y sin garantías uniformes. La Ley del Gran Salto Digital se propone como una respuesta integral a ese vacío.

6. La propuesta: Ley del Gran Salto Digital

6.1 Advertencia metodológica

El texto que dio origen a esta discusión es una pieza de comunicación política, no un proyecto de ley (Castellanos Forigua, 2025a). No contiene articulado, entidad ejecutora ni fuente de financiación. Lo que sigue es una elaboración académica que traduce la consigna en arquitectura normativa. Se distingue, por tanto, entre la propuesta política —que pertenece al

autor como candidato— y el desarrollo técnico —que pertenece a este artículo y se somete a discusión universitaria.

La elaboración parte de una decisión de diseño: la ley debe ser, primero, un estatuto de garantías y, segundo, un programa de inversión. Si se invierte el orden, el resultado es un catálogo de compras tecnológicas sin protección para el ciudadano.

6.2 Objeto y ámbito

La ley tendría por objeto garantizar el acceso universal, equitativo, seguro y verificable a servicios de inteligencia artificial de interés general; regular su prestación por parte del Estado y de los particulares que actúen en su nombre o con recursos públicos; proteger los derechos de las personas frente a decisiones automatizadas; y promover la soberanía tecnológica y la capacidad nacional en datos, cómputo y talento.

Su ámbito cubriría cuatro sujetos: (i) todas las entidades del Estado en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal; (ii) los particulares que presten servicios de IA financiados, contratados o regulados por el Estado; (iii) los proveedores de servicios esenciales —salud, educación, servicios públicos, sistema financiero— cuando incorporen IA en la prestación; y (iv) los desarrolladores de sistemas de alto riesgo, en los términos que defina la ley.

6.3 Principios

TABLA 2. Principios propuestos para la Ley del Gran Salto Digital

Principio	Contenido	Referente
Universalidad	Acceso efectivo sin discriminación territorial, económica o funcional	Constitución, art. 365
Igualdad algorítmica	Prohibición de resultados discriminatorios y obligación de pruebas de equidad	Constitución, art. 13
Transparencia y explicabilidad	Información comprensible sobre finalidad, datos y lógica del sistema	Ley 1712 de 2014; T-067 de 2025
Supervisión humana	Revisión humana significativa en decisiones que afecten derechos	Guía Ética (2026)
Privacidad y minimización	Tratamiento limitado a lo necesario y proporcional	Ley 1581 de 2012
Seguridad y robustez	Gestión de riesgos, pruebas adversariales y planes de contingencia	ISO/IEC 42001:2023

Principio	Contenido	Referente
Soberanía y control de datos	Datos públicos como activo estratégico; cómputo nacional	CONPES 4144 de 2025
Proporcionalidad	Obligaciones graduadas según el riesgo del sistema	Reglamento (UE) 2024/1689
Participación	Consulta y veeduría ciudadana en el diseño y la evaluación	UNESCO (2021)
Sostenibilidad	Costos fiscales y ambientales explícitos y evaluados	PMI (2025)

FUENTE: elaboración propia con base en Constitución Política de 1991, Ley 1581 de 2012, Ley 1712 de 2014, DNP (2025), Presidencia de la República (2026), UNESCO (2021) y PMI (2025).

6.4 Los cinco pilares y los dos ejes transversales

La arquitectura de la ley se representa en la Figura 1. Los cinco pilares corresponden a los cinco beneficios anunciados en la propuesta original, pero traducidos a obligaciones jurídicas.

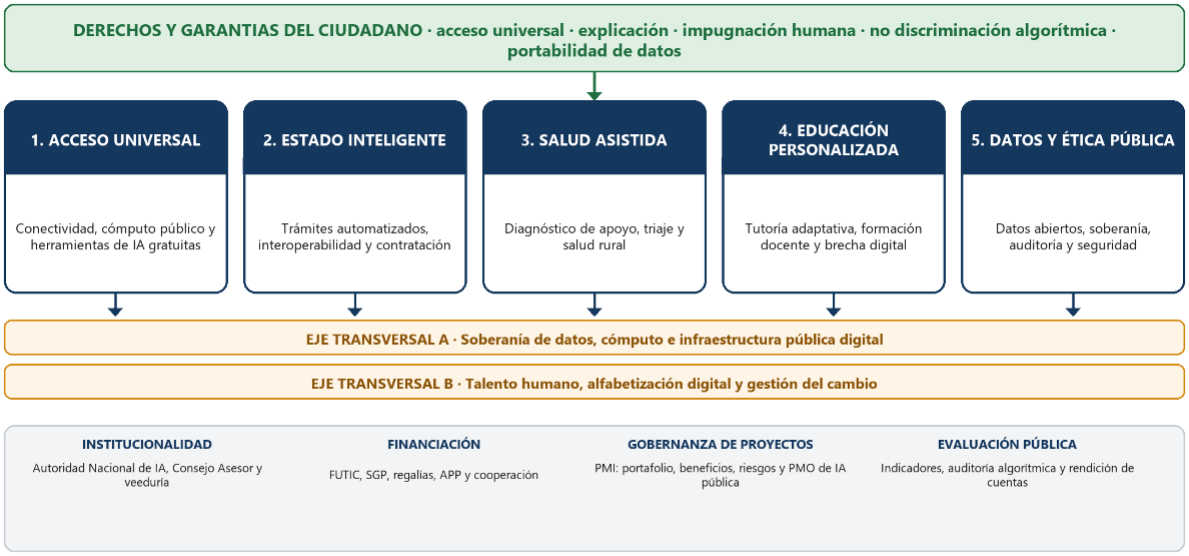

Figura 1. Arquitectura de la Ley del Gran Salto Digital: cinco pilares, dos ejes transversales y una base de gobernanza

Fuente: elaboración propia.

Pilar 1. Acceso universal. La ley crearía una Canasta Básica Digital de IA (CBDA), compuesta por un conjunto mínimo de capacidades —asistente conversacional, traducción, resumen, accesibilidad, orientación en trámites— disponible de forma gratuita en un portal único del Estado. La CBDA se financiaría con el FUTIC y con recursos de cooperación, y se desplegaría en puntos comunitarios de IA en bibliotecas, colegios, casas de cultura y centros de

la UNAD. El pilar incluye, además, una capa de cómputo público para entidades y universidades, coherente con los centros territoriales de datos previstos en el CONPES 4144 de 2025.

Pilar 2. Estado inteligente. Comprende la interoperabilidad de los sistemas de información, la regla de «una sola vez» —el Estado no puede pedir al ciudadano un dato que ya posee—, el registro público de sistemas de IA, la contratación con cláusulas de auditoría y la obligación de revisión humana en decisiones que afecten derechos. La automatización de trámites dejaría de ser un fin en sí mismo y pasaría a ser un medio al servicio de la reducción de cargas.

Pilar 3. Salud asistida. Autoriza el uso de IA como apoyo al diagnóstico y al triaje, con tres condiciones: validación por profesionales de la salud, trazabilidad de la recomendación y prohibición de decisiones clínicas exclusivamente automatizadas. Prioriza la atención rural y la operación en zonas con déficit de especialistas.

Pilar 4. Educación personalizada. Incorpora tutoría adaptativa, formación docente en alfabetización algorítmica y recursos educativos abiertos. Fija salvaguardas específicas para menores de edad: consentimiento parental, límites al perfilamiento y prohibición de sistemas de puntuación de comportamiento en el ámbito escolar.

Pilar 5. Datos y ética pública. Crea el catálogo nacional de datos públicos abiertos, el régimen de auditoría algorítmica y el sandbox regulatorio para pilotos. Establece que los datos financiados con recursos públicos son un activo estratégico y que su explotación comercial requiere contraprestación y condiciones de reciprocidad.

Los dos ejes transversales son la infraestructura —datos, cómputo y conectividad— y el talento humano, sin los cuales ninguno de los pilares es sostenible.

6.5 Derechos y garantías del ciudadano

El núcleo garantista de la ley se expresaría en diez derechos: (i) acceso universal en condiciones de calidad y asequibilidad; (ii) información sobre la existencia y la finalidad de sistemas de IA que lo afecten; (iii) explicación comprensible de la lógica y de los factores determinantes de una decisión automatizada; (iv) revisión humana efectiva; (v) no discriminación algorítmica; (vi) protección de datos y minimización; (vii) portabilidad de sus

datos y de su historial; (viii) impugnación y reparación; (ix) accesibilidad para personas con discapacidad; y (x) derecho a no ser objeto de decisiones íntegramente automatizadas en materias que afecten derechos fundamentales.

La garantía más importante es la cuarta. La revisión humana no puede ser una formalidad: debe ser realizada por una persona con competencia, con acceso a la información del sistema y con capacidad de apartarse de la recomendación. Sin esa condición, el «humano en el bucle» es una ficción de legitimación.

6.6 Arquitectura institucional

La ley requeriría una autoridad con capacidad técnica y autonomía. Se propone una Agencia Nacional de Inteligencia Artificial (ANIA), de naturaleza técnica, adscrita a la Presidencia de la República, con funciones de regulación, registro, auditoría, sanción y coordinación. La ANIA no reemplazaría a los reguladores sectoriales: los articularía mediante un Consejo Nacional de IA, integrado por MinTIC, MinCiencias, DNP, DANE, SIC, la Comisión de Regulación de Comunicaciones, el Departamento Administrativo de la Función Pública, las universidades y el sector productivo.

Se propone, además, un Comité Nacional de Ética de la IA con función consultiva y composición plural; una Defensoría del Ciudadano Digital en el ámbito de la Defensoría del Pueblo; y unidades territoriales de IA en las gobernaciones y en los municipios de mayor capacidad, con funciones de adopción y reporte.

El registro público de sistemas de IA sería la columna vertebral. Cada entidad registraría sus sistemas, su finalidad, su base de datos, su nivel de riesgo, su responsable y su evaluación de impacto. El registro sería abierto, salvo la información reservada, y alimentaría la auditoría selectiva.

6.7 Financiación

Una ley sin financiación es una declaración. Se proponen cinco fuentes: (i) el FUTIC, para conectividad y CBDA; (ii) el Presupuesto General de la Nación, con una apropiación plurianual para la ANIA y el registro; (iii) el Sistema General de Regalías, en su componente de ciencia, tecnología e innovación, para cómputo y pilotos territoriales; (iv) el Sistema General de

Participaciones, mediante una asignación de propósito específico para capacidades territoriales; y (v) cooperación internacional y alianzas público-privadas.

La ley debería incluir una cláusula de gradualidad fiscal: despliegue por fases, evaluación de costo-beneficio antes de cada ampliación y prohibición de comprometer gasto permanente sin fuente identificada. La experiencia de las políticas de transformación digital muestra que el riesgo no es gastar poco, sino gastar mal.

6.8 Responsabilidad y régimen sancionatorio

El régimen de responsabilidad tendría tres dimensiones. La administrativa, con sanciones por incumplimiento de las obligaciones de registro, explicación y auditoría. La civil, con reglas de responsabilidad objetiva para el Estado cuando preste directamente servicios de IA de alto riesgo y con inversión de la carga de la prueba en favor de la persona afectada. La disciplinaria, para servidores públicos que omitan la revisión humana obligatoria.

El régimen debería prever un puerto seguro para quien, de buena fe, reporte un incidente algorítmico y adopte medidas correctivas, con el fin de no desincentivar la transparencia. Y debería excluir de sanción la divulgación de información necesaria para la auditoría, cuando se realice en el marco de la ley.

6.9 Articulado propuesto

TABLA 3. Estructura del articulado propuesto (veintiséis disposiciones)

Título	Artículos	Contenido esencial
I. Disposiciones generales	1-4	Objeto, ámbito, definiciones y principios
II. Derechos y garantías	5-8	Catálogo de derechos, explicación, revisión humana y no discriminación
III. Servicios públicos digitales de IA	9-13	CBDA, puntos comunitarios, cómputo público, conectividad y calidad
IV. Estado inteligente	14-17	Interoperabilidad, registro de sistemas, contratación y trámites
V. Sectores estratégicos	18-20	Salud, educación y datos públicos
VI. Gobernanza	21-23	ANIA, Consejo Nacional, Comité de Ética y unidades territoriales
VII. Financiación y régimen	24-26	Fuentes, responsabilidad, sanciones, transición y vigencia

FUENTE: elaboración propia.

El articulado completo se desarrolla en el Anexo B, que funciona como texto base para una discusión universitaria o para una eventual radicación.

6.10 Encaje con las otras cuatro banderas

La candidatura Verde 64 no propone la ley de IA de forma aislada. Sus cinco banderas forman un sistema, y esa es una de sus fortalezas técnicas. La Tabla 4 muestra la relación.

TABLA 4. Las cinco banderas de la candidatura Verde 64 y su relación con la IA como servicio público

Bandera	Contenido	Función en el sistema	Relación con la IA
Nueva ley de catastro	Actualización del marco del catastro multipropósito	Infraestructura de datos territoriales	Provee datos para modelos de territorio y priorización de inversión
Ley de competencias y recursos	Claridad en competencias entre niveles de gobierno	Asignación de responsabilidades	Define quién ejecuta la IA en cada territorio
Reglamentación del SGP	Reglas del Sistema General de Participaciones	Financiación territorial	Habilita capacidades locales y cómputo descentralizado
Ley del Gran Salto Digital	IA como servicio público	Garantía de acceso y gobernanza	Es el objeto de este artículo
Mínimo vital universal	Agua, energía, gas, internet y bancarización	Condiciones materiales de ciudadanía	Sin conectividad y energía no hay acceso efectivo a la IA

FUENTE: elaboración propia con base en Alianza Verde (2026) y Castellanos Forigua (2025b, 2025c).

La lectura sistémica es relevante: el mínimo vital universal no es una propuesta vecina, es el presupuesto material de la IA como servicio público. Sin energía, sin conectividad y sin bancarización, la Canasta Básica Digital de IA sería un derecho decorativo para el 41,9 % de los hogares rurales que hoy no tiene internet.

7. Regulación internacional comparada

7.1 Unión Europea: el riesgo como criterio

El Reglamento (UE) 2024/1689, conocido como Reglamento de IA, es el instrumento más completo del mundo. Aprobado el 13 de junio de 2024 y en vigor desde el 1 de agosto de ese año, no regula la IA en abstracto: clasifica los sistemas en cuatro niveles de riesgo —inaceptable, alto, limitado y mínimo— y asigna obligaciones proporcionales. Prohíbe prácticas como la manipulación subliminal, la explotación de vulnerabilidades y la puntuación social; impone a los sistemas de alto riesgo requisitos de gestión de riesgos, gobernanza de datos,

documentación técnica, supervisión humana y evaluación de impacto en derechos fundamentales; y exige transparencia a los sistemas que interactúan con personas o generan contenido (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2024).

El calendario de aplicación se ha modificado. Las prohibiciones y las obligaciones de alfabetización entraron en vigor el 2 de febrero de 2025; las obligaciones para modelos de propósito general, el 2 de agosto de 2025; y el régimen de alto riesgo del Anexo III estaba previsto para el 2 de agosto de 2026. El Reglamento (UE) 2026/1744, conocido como «Ómnibus de IA», adoptado el 8 de julio de 2026 y en vigor desde el 27 de julio de 2026, desplazó la aplicación del alto riesgo del Anexo III al 2 de diciembre de 2027 y la del Anexo I al 2 de agosto de 2028, y añadió prohibiciones sobre «nudificación» y material de abuso sexual infantil a partir del 2 de diciembre de 2026 (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2026).

El régimen sancionatorio es severo: hasta 35 millones de euros o el 7 % del volumen de negocios mundial para las prácticas prohibidas; 15 millones o el 3 % para las demás obligaciones; y 7,5 millones o el 1 % por información incorrecta (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2024). Para Colombia, la lección no es copiar el reglamento —su capacidad institucional y su mercado son distintos—, sino adoptar la técnica de proporcionalidad: obligaciones graduadas según el riesgo, con un registro que permita identificar los sistemas críticos.

7.2 Consejo de Europa: el tratado que Colombia aún no firma

El Convenio Marco del Consejo de Europa sobre Inteligencia Artificial (CETS 225), adoptado el 17 de mayo de 2024 y abierto a firma el 5 de septiembre de 2024, es el primer tratado internacional vinculante sobre IA. Obliga a las partes a garantizar que las actividades de IA respeten los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho, e impone transparencia, supervisión, responsabilidad y evaluación de riesgos, con exclusión de la defensa nacional y de las actividades de investigación y desarrollo (Consejo de Europa, 2024).

Su seguimiento corresponde a una Conferencia de las Partes, sin tribunal propio. La Unión Europea lo ratificó el 15 de mayo de 2026. Colombia no lo ha firmado. Esa ausencia es una oportunidad perdida: adherir no exige reforma constitucional y situaría al país en el grupo

de Estados que aceptan estándares exigibles, con beneficios en materia de cooperación judicial y de confianza para la inversión.

7.3 Naciones Unidas y UNESCO: el marco de los derechos

La UNESCO adoptó por aclamación, el 23 de noviembre de 2021, la Recomendación sobre la Ética de la Inteligencia Artificial, suscrita por 193 Estados. Define cuatro valores —respeto de los derechos humanos y la dignidad; florecimiento ambiental; diversidad e inclusión; y sociedades pacíficas y justas— y diez principios, entre ellos proporcionalidad, seguridad, equidad, sostenibilidad, privacidad, supervisión humana, transparencia y rendición de cuentas. Prohíbe expresamente la puntuación social y la vigilancia masiva (UNESCO, 2021).

En el sistema de Naciones Unidas, la Asamblea General aprobó por consenso la resolución A/RES/78/265 el 21 de marzo de 2024, que afirma que la IA debe respetar los derechos humanos y pide cooperación internacional para cerrar brechas digitales. El 26 de agosto de 2025 aprobó la resolución A/RES/79/325, que creó el Panel Científico Internacional Independiente sobre IA y el Diálogo Global sobre Gobernanza de la IA (Naciones Unidas, 2024, 2025). El informe «Governing AI for Humanity», publicado el 19 de septiembre de 2024, había recomendado siete acciones, entre ellas un fondo mundial para la IA y un marco global de datos (Órgano Asesor de Alto Nivel sobre IA, 2024).

El aporte más relevante para este artículo es la advertencia del Relator Especial sobre la extrema pobreza: la digitalización de la asistencia social puede producir un «Estado de bienestar digital» que vigila, predice y sanciona la pobreza (Alston, 2019). El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por su parte, ofrece una analogía robusta: la Observación General 15 sobre el derecho al agua fijó los criterios de disponibilidad, calidad, accesibilidad y asequibilidad que hoy se usan para definir servicios esenciales, y la Observación General 25 desarrolló el derecho a la ciencia y el acceso a sus beneficios (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2002, 2020). Aplicar esos criterios a la IA es una operación jurídica legítima y conceptualmente productiva.

7.4 OCDE, G7 y G20: la convergencia de principios

Los Principios de IA de la OCDE, adoptados el 22 de mayo de 2019 y revisados el 3 de mayo de 2024, son la base de la convergencia internacional. Establecen cinco principios:

crecimiento inclusivo y bienestar; derechos humanos y valores democráticos; transparencia y explicabilidad; robustez y seguridad; y rendición de cuentas (OECD, 2024). El G7 los tradujo en un Código Internacional de Conducta para organizaciones que desarrollan IA avanzada, del 30 de octubre de 2023, con un marco de reporte voluntario operativo desde 2024. El G20 los incorporó en las declaraciones de Nueva Delhi (2023), Río de Janeiro (2024) y Johannesburgo (2025), con énfasis en un enfoque humano, inclusivo y transparente.

Para Colombia, estos instrumentos no son obligatorios, pero sí relevantes: son el lenguaje común en el que se negocian inversiones, cooperación y estándares de mercado. Una ley nacional que ignore ese lenguaje quedaría desalineada de sus propios socios comerciales.

7.5 Estándares técnicos: la infraestructura de la verificabilidad

La regulación sin estándares es retórica. El NIST publicó en enero de 2023 el AI Risk Management Framework (AI RMF 1.0), organizado en cuatro funciones —GOVERN, MAP, MEASURE y MANAGE— y en julio de 2024 el perfil específico para IA generativa (NIST AI 600-1), que identifica doce riesgos propios de esos sistemas (NIST, 2023, 2024). La ISO/IEC 42001:2023 establece requisitos para un sistema de gestión de IA certificable; la ISO/IEC 23894:2023 orienta la gestión de riesgos; y la ISO/IEC 22989:2022 armoniza el vocabulario (ISO/IEC, 2022, 2023a, 2023b). El estándar IEEE 7000-2021 propone un proceso para incorporar consideraciones éticas desde el diseño.

La consecuencia práctica es que la ley puede exigir auditorías verificables contra estándares existentes, en lugar de inventar un sistema de certificación propio. Eso reduce costos, facilita la contratación pública y permite comparar proveedores.

7.6 América Latina: leyes habilitantes y leyes de riesgo

La región ofrece dos modelos. Perú aprobó la Ley 31814 de 2023, que promueve el uso de la IA y fue reglamentada por el Decreto Supremo 115-2025-PCM, del 9 de septiembre de 2025: es una ley habilitante, orientada a fomentar la adopción, sin un régimen de riesgos exigente. Brasil discute el Proyecto de Ley 2338 de 2023, aprobado por el Senado en diciembre de 2024 y aún en trámite en la Cámara de Diputados en 2026: sería una ley de riesgos, con obligaciones para sistemas de alto riesgo. Chile tramita sus boletines de IA y, mientras tanto, aprobó la Ley 21.719 de protección de datos personales, publicada el 13 de diciembre de 2024 y

cuya vigencia plena inicia el 1 de diciembre de 2026. Uruguay adoptó una Estrategia de IA en 2024, en revisión y consulta.

La lección para Colombia es que ambos modelos son necesarios y ninguno es suficiente. Una ley puramente habilitante no protege derechos; una ley puramente restrictiva no cierra brechas. La Ley del Gran Salto Digital intenta combinar las dos: garantías exigibles y programa de inversión.

7.7 Infraestructura pública digital y modelos de gobernanza

El marco de infraestructura pública digital (DPI) del PNUD y el Banco Mundial ofrece un tercer camino: construir capas comunes —identidad, pagos, datos— sobre las que se prestan servicios. El Universal DPI Safeguards Framework, publicado el 24 de septiembre de 2024, exige inclusión, privacidad, seguridad, rendición de cuentas y participación (PNUD, 2024). Singapur, por su parte, publicó en mayo de 2024 un marco de gobernanza para IA generativa con nueve dimensiones, entre ellas rendición de cuentas, notificación de incidentes y «IA para el bien público» (IMDA, 2024).

Ese enfoque es pertinente porque desplaza la discusión desde «qué modelos regular» hacia «qué infraestructura garantizar». Para Colombia, la pregunta no es si debe tener un modelo nacional de lenguaje, sino si debe tener una capa pública de cómputo, datos y servicios sobre la cual cualquier municipio pueda construir.

TABLA 5. Lecciones del derecho comparado para la Ley del Gran Salto Digital

Experiencia	Aporte	Riesgo de copia	Adaptación sugerida
Reglamento (UE) 2024/1689	Enfoque por niveles de riesgo y evaluación de impacto	Carga administrativa alta para un Estado con baja capacidad	Riesgo graduado y registro único
CETS 225 (Consejo de Europa)	Tratado vinculante con supervisión internacional	Colombia no lo ha firmado	Adhesión como señal de compromiso
UNESCO (2021)	Marco ético universal y prohibición de puntuación social	Soft law sin sanción	Incorporar prohibiciones en la ley
OCDE (2024)	Principios convergentes y comparabilidad	No obliga	Base para la cooperación regulatoria
NIST AI RMF (2023-2024)	Metodología de gestión de riesgos	Voluntario y técnico	Exigir auditoría contra el marco
ISO/IEC 42001:2023	Sistema de gestión certificable	Costo para entidades pequeñas	Certificación gradual por nivel de riesgo

Experiencia	Aporte	Riesgo de copia	Adaptación sugerida
Perú (Ley 31814 y DS 115-2025-PCM)	Ley habilitante de fomento	No protege derechos	Combinar fomento con garantías
Brasil (PL 2338/2023)	Régimen de riesgos en discusión	Aún no vigente	Observar el texto final
Chile (Ley 21.719)	Protección de datos robusta	No regula IA	Articular datos y algoritmos

FUENTE: elaboración propia con base en Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (2024, 2026), Consejo de Europa (2024), UNESCO (2021), OECD (2024), NIST (2023, 2024), ISO/IEC (2023b), Presidencia de la República del Perú (2025), Senado Federal de Brasil (2024) y Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2024).

8. IA y gobernanza de proyectos: el aporte de PMI

8.1 Por qué una ley necesita gerencia de proyectos

Las leyes se incumplen por tres razones: no tienen recursos, no tienen responsables o no tienen forma de verificarse. La gerencia de proyectos ataca las tres. Un programa público de IA es, en términos técnicos, un portafolio de proyectos con alta incertidumbre, dependencias tecnológicas, múltiples interesados y beneficios difusos. Sin una arquitectura de programa, cada entidad compra su propio modelo, los datos no se comparten y nadie mide el impacto.

El Project Management Institute ha construido un cuerpo de estándares que permite gobernar ese tipo de portafolio. Su guía principal, el PMBOK, llegó en 2025 a su octava edición: seis principios —visión holística, foco en el valor, calidad incorporada, liderazgo responsable, sostenibilidad y equipos empoderados— y siete dominios de desempeño —gobierno, alcance, cronograma, finanzas, interesados, recursos y riesgo—, con cobertura ampliada de IA, oficinas de proyectos y adquisiciones (PMI, 2025). La edición anterior, de 2021, había sustituido los cuarenta y nueve procesos por doce principios y ocho dominios; la de 2025 simplificó aún más y reintrodujo orientaciones de proceso de forma no prescriptiva.

8.2 El estándar de IA para la profesión

En junio de 2026, PMI publicó el primer estándar de IA aprobado por ANSI para la profesión: The Standard for Artificial Intelligence in Portfolio, Program and Project Management. El documento articula dos necesidades simultáneas: usar IA en el trabajo basado en proyectos y gestionar iniciativas impulsadas por IA. Propone ocho principios —valor estratégico, riesgo, gobierno, personas, ética, interesados, optimización y calidad de los datos—

y cinco dominios de desempeño: expectativas de los interesados, alcance, arquitectura, ejecución de la estrategia y riesgo. Incorpora prácticas de supervisión humana, salvaguardas éticas y legales —regulación, propiedad intelectual, auditorías y obligaciones contractuales— y criterios de adaptación del ciclo de vida (PMI, 2026).

Ese estándar es el puente entre la ley y la operación. Permite traducir «revisión humana» en un procedimiento verificable; «transparencia» en documentación técnica obligatoria; y «no discriminación» en pruebas de equidad con criterios de aceptación.

8.3 Beneficios antes que entregables

La gestión de beneficios, desarrollada por PMI en su guía de 2019, distingue entre productos, resultados y beneficios. Un modelo de lenguaje desplegado es un producto; una reducción del tiempo de tramitación es un resultado; una mejora en el acceso efectivo a un servicio es un beneficio. La guía exige identificar los beneficios, definir métricas, asignar responsables y sostenerlos en el tiempo (PMI, 2019).

Aplicada a la ley, esa lógica obliga a formular el caso de negocio de cada pilar con línea base e indicadores. No basta con decir que habrá «trámites automatizados»: hay que medir cuántos trámites se automatizan, cuánto tiempo se ahorra, a cuántas personas beneficia y a qué costo. Sin esa disciplina, el programa se evalúa por el número de modelos desplegados, que es la métrica más engañosa de todas.

8.4 Riesgos algorítmicos

El estándar de gestión de riesgos de PMI, actualizado en 2024, cubre amenazas y oportunidades a nivel de portafolio, programa y proyecto (PMI, 2024). Trasladado a la IA, permite construir un registro con categorías específicas: riesgos de datos (calidad, representatividad, sesgo histórico); riesgos de modelo (deriva, sobreajuste, opacidad); riesgos de proveedor (dependencia, cambios de versión, cláusulas de responsabilidad); riesgos de seguridad (ataques adversariales, filtraciones); riesgos de adopción (desconfianza, uso indebido); y riesgos fiscales (costos recurrentes de cómputo y licencias).

Cada riesgo debe tener propietario, probabilidad, impacto, respuesta y fecha de revisión. La novedad no está en la técnica, sino en aplicarla a un objeto que cambia mientras se ejecuta: un modelo en producción no es el mismo que se aprobó, porque los datos y el entorno cambian.

8.5 Talento, certificación y cultura

El PMI Talent Triangle organiza las competencias en tres áreas: formas de trabajo, habilidades de poder y conocimiento del negocio. La IA desplaza el énfasis hacia las dos últimas: criterio, ética, comunicación y comprensión del contexto público. En 2025, PMI lanzó la certificación Certified Professional in Managing AI (PMI-CPMAI), orientada a la gestión de iniciativas de IA con criterios de valor medible y juicio humano (PMI, 2025b).

Los datos que PMI ha publicado son elocuentes. En 2023, el 21 % de los profesionales encuestados usaba IA en su trabajo y el 82 % de los líderes preveía un impacto significativo. En septiembre de 2025, solo el 1 % de las organizaciones se consideraba madura en IA generativa (PMI, 2023, 2025c). Esa brecha entre adopción y madurez es exactamente la que una ley debe cerrar con capacidades, no con mandatos.

8.6 La oficina de IA pública

La propuesta institucional se completa con una Oficina de IA Pública (PMO de IA), adscrita a la ANIA, con cinco funciones: administrar el portafolio de proyectos, mantener el registro de sistemas, operar el registro de riesgos algorítmicos, coordinar las compuertas de evaluación de sesgo y consolidar las lecciones aprendidas. La Figura 2 presenta el ciclo de gobernanza que articula esas funciones.



Figura 2. Ciclo de gobernanza de un programa público de IA basado en el marco PMI
Fuente: elaboración propia con base en PMI (2019, 2024, 2025, 2026).

El ciclo tiene seis etapas: caso de negocio, diseño y riesgos, ejecución ágil, aseguramiento, operación y beneficios, y retroalimentación. Cada etapa produce un artefacto verificable: el caso de negocio con métricas; el registro de riesgos; el incremento funcional; el informe de auditoría; el tablero de beneficios; y la lección aprendida. La ley puede exigir esos artefactos como condición de continuidad presupuestal.

TABLA 6. Dominios de desempeño del PMBOK (2025) aplicados al programa público de IA

Dominio	Pregunta de gobierno	Práctica propuesta
Gobierno	¿Quién decide y rinde cuentas?	Comité interinstitucional y responsable humano identificable

Dominio	Pregunta de gobierno	Práctica propuesta
Alcance	¿Qué se incluye y qué no?	Catálogo de servicios de IA y límites explícitos
Cronograma	¿Cuándo se entrega valor?	Fases con hitos y compuertas
Finanzas	¿Cuánto cuesta y quién paga?	Caso de negocio y costo total de propiedad
Interesados	¿Quién participa?	Consulta pública y veeduría ciudadana
Recursos	¿Con qué talento y cómputo?	Plan de capacidades y cómputo compartido
Riesgo	¿Qué puede salir mal?	Registro de riesgos algorítmicos y auditorías

FUENTE: elaboración propia con base en PMI (2025, 2026).

TABLA 7. Dominios del Estándar de IA de PMI (2026) y su traducción normativa

Dominio del estándar	Traducción en la ley
Expectativas de los interesados	Consulta previa y participación en el diseño de servicios
Alcance	Definición del sistema, sus límites y sus usos prohibidos
Arquitectura	Documentación técnica obligatoria y trazabilidad de versiones
Ejecución de la estrategia	Alineación con el plan nacional y con los planes territoriales
Riesgo	Evaluación de impacto algorítmico y auditoría periódica

FUENTE: elaboración propia con base en PMI (2026).

9. Ruta de implementación 2026-2034

9.1 Criterios de la ruta

La implementación se organiza con tres criterios. Gradualidad: ninguna fase compromete gasto permanente sin evaluación de la anterior. Territorialidad: los pilotos se ejecutan donde la brecha es mayor, no donde la capacidad ya existe. Evaluación: cada fase cierra con una medición independiente de beneficios y riesgos.

La ruta supone que la ley se debate en 2026-2027 y se implementa a partir de 2028. Si el debate se extiende, las fases se desplazan sin alterar su orden.

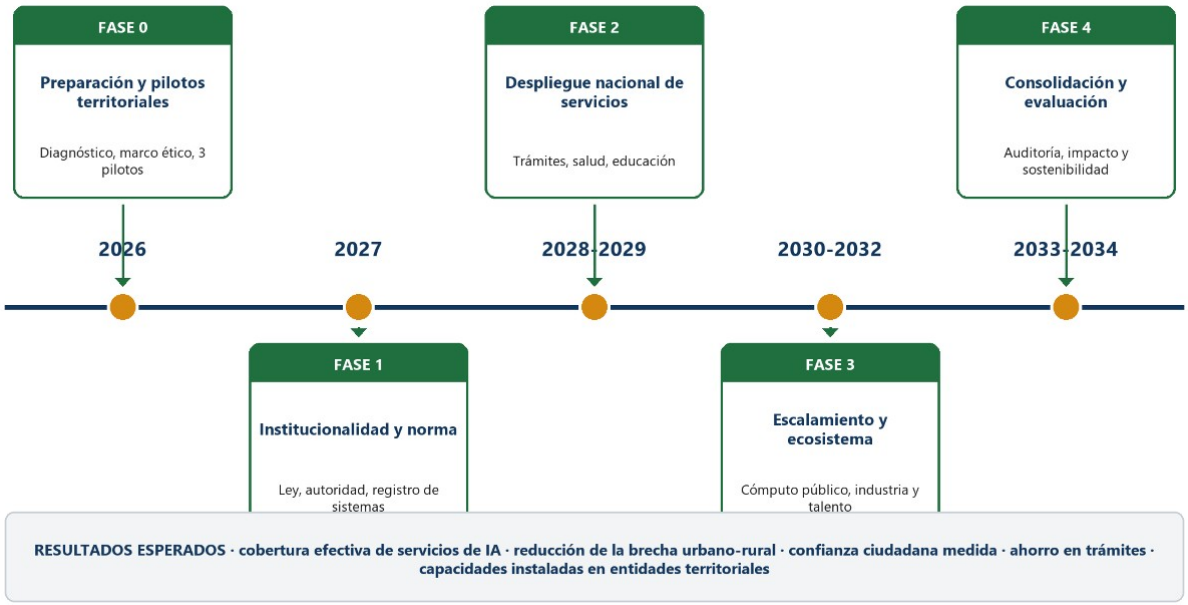

Figura 3. Ruta de implementación del programa público de IA, fases e hitos 2026-2034
Fuente: elaboración propia.

9.2 Fases

Fase 0 (2026). Preparación. Diagnóstico de sistemas de IA en el Estado, inventario de datos, definición del marco ético operativo y tres pilotos territoriales. Esta fase puede ejecutarse con los instrumentos existentes: CONPES 4144 de 2025, Guía Ética de 2026 y capacidades del MinTIC y del DNP.

Fase 1 (2027). Institucionalidad y norma. Discusión y aprobación de la ley, creación de la ANIA, puesta en marcha del registro público de sistemas y del régimen de auditoría. Sin esta fase, las demás carecen de base legal.

Fase 2 (2028-2029). Despliegue nacional de servicios. Canasta Básica Digital de IA, puntos comunitarios, interoperabilidad, automatización de trámites con garantías y despliegue en salud y educación.

Fase 3 (2030-2032). Escalamiento y ecosistema. Cómputo público, centros territoriales de datos, formación masiva de talento, sandbox regulatorio y articulación con la industria.

Fase 4 (2033-2034). Consolidación y evaluación. Auditoría de impacto, revisión de la ley, sostenibilidad financiera y transferencia de capacidades a los territorios.

9.3 Pilotos territoriales

Los pilotos deberían elegirse por criterios de brecha y de capacidad instalada. Tres territorios de la provincia de Ubaté y del norte de Cundinamarca —Ubaté, Zipaquirá y Tabio— reúnen esas condiciones: tienen experiencia reciente en gestión catastral, una universidad con presencia regional y una demanda verificable de servicios públicos digitales.

Los casos de uso serían cuatro. En catastro, un modelo de detección de cambios en imágenes satelitales para apoyar la actualización predial, con validación por operadores catastrales. En salud, un sistema de triaje asistido para centros de salud rurales, con revisión médica obligatoria. En educación, tutoría adaptativa en articulación con la UNAD y con el modelo MEDIT de la Universidad de Cundinamarca. En trámites, automatización del certificado de residencia y de la consulta de predios, con revisión humana y notificación al ciudadano.

Cada piloto debe cumplir cinco condiciones: evaluación de impacto algorítmico previa, registro del sistema, conjunto de datos documentado, prueba de equidad y plan de salida. Un piloto sin plan de salida se convierte en dependencia permanente sin evaluación.

9.4 Indicadores

TABLA 8. Indicadores propuestos para el seguimiento del programa

Dimensión	Indicador	Línea base	Meta 2030	Fuente
Acceso	Hogares con internet	65,6 % (2024)	80 %	DANE
Acceso	Brecha urbano-rural de conectividad	30,6 pp (2024)	15 pp	DANE
Uso	Personas que usan servicios públicos digitales de IA	Por medir	50 % de la población	ANIA
Estado	Trámites automatizados con revisión humana	Por medir	60 %	DAFP
Estado	Sistemas de IA registrados	0	100 % de los críticos	ANIA
Salud	Municipios con apoyo diagnóstico validado	Por medir	50 %	MinSalud
Educación	Docentes formados en alfabetización algorítmica	Por medir	100.000	MEN y UNAD
Riesgo	Incidentes algorítmicos reportados y atendidos	0	90 % en 30 días	ANIA

Dimensión	Indicador	Línea base	Meta 2030	Fuente
Confianza	Índice de confianza ciudadana en IA pública	Por medir	60/100	DANE
Fiscal	Costo por servicio prestado	Por medir	-20 % real	MinHacienda
FUENTE: elaboración propia con base en DANE (2025), DNP (2025) y PMI (2019).				

La línea base es el principal vacío metodológico. Colombia no mide cuántos sistemas de IA usa el Estado, cuántos trámites se automatizan ni cuántos incidentes ocurren. El primer producto de la Fase 0 debe ser un inventario nacional, sin el cual cualquier meta es un acto de fe.

9.5 Riesgos de la implementación

TABLA 9. Riesgos del programa y respuestas propuestas

Riesgo	Probabilidad	Impacto	Respuesta
Apropiación insuficiente en territorios	Alta	Alto	Convenios con universidades y puntos comunitarios
Dependencia de un proveedor único	Media	Alto	Estándares abiertos y cláusulas de salida
Sesgo en datos históricos	Alta	Alto	Auditoría previa y pruebas de equidad
Costos de cómputo crecientes	Media	Medio	Cómputo público compartido y reserva presupuestal
Captura regulatoria	Media	Alto	Comité plural y veeduría ciudadana
Vigilancia y uso secundario de datos	Media	Alto	Minimización y prohibición de uso secundario
Incumplimiento por falta de talento	Alta	Alto	Plan nacional de formación y certificación
Expectativas infladas y desilusión	Alta	Medio	Comunicación de beneficios realistas
FUENTE: elaboración propia con base en PMI (2024) y NIST (2023).			

10. Riesgos, críticas y salvaguardas

10.1 La objeción fiscal

La crítica más seria es que Colombia no puede financiar un nuevo servicio público universal. La objeción es válida y exige una respuesta explícita: la ley no crea un derecho ilimitado, crea una canasta básica definida, con costo calculado y financiación identificada. La gratuidad se limita a las capacidades esenciales; los usos avanzados se prestan con tarifas o con aportes de los usuarios institucionales.

La experiencia de los servicios públicos domiciliarios enseña que la universalidad sin focalización es fiscalmente insostenible en un país con 52,8 millones de habitantes y alta informalidad (DANE, 2025). Por eso la ley debe combinar universalidad de acceso con focalización del subsidio.

10.2 La objeción de capacidad estatal

La segunda objeción es que el Estado colombiano no tiene capacidad para operar una agencia técnica de IA. También es válida. La respuesta es gradual: comenzar con funciones de registro y auditoría, tercerizar la operación técnica y construir capacidades con las universidades. La ANIA no necesita desarrollar modelos; necesita saber evaluarlos.

10.3 La objeción de captura

La tercera objeción advierte que una agencia reguladora de IA será capturada por los grandes proveedores. Es el riesgo clásico de la regulación económica. Las salvaguardas son conocidas: composición plural, prohibición de puertas giratorias sin período de enfriamiento, transparencia en la agenda regulatoria y financiación pública de la veeduría.

10.4 La objeción de vigilancia

La cuarta objeción es la más importante en términos de derechos. Un Estado que presta servicios de IA acumula datos sensibles. La respuesta es arquitectónica: separación de datos por finalidad, minimización, cifrado, prohibición de uso secundario sin base legal y auditoría independiente. La lección del «Estado de bienestar digital» es que la vigilancia no se corrige con buenas intenciones, sino con límites institucionales (Alston, 2019).

10.5 La objeción de dependencia tecnológica

La quinta objeción señala que Colombia dependerá de infraestructura extranjera. Es inevitable en el corto plazo y no invalida la ley. La soberanía tecnológica no consiste en producir todos los modelos, sino en controlar los datos, los estándares, la contratación y las condiciones de salida. La capa pública de cómputo y el catálogo de datos son los instrumentos de esa soberanía relativa.

10.6 La objeción de inflación normativa

La sexta objeción es que Colombia ya tiene demasiadas normas y que una ley más agravará la dispersión. La respuesta es que la ley no reemplaza las normas existentes: las ordena. Su función es crear la categoría jurídica que falta y asignar responsables, no multiplicar trámites.

10.7 Salvaguardas mínimas

De las objeciones se derivan siete salvaguardas que deberían incorporarse en cualquier versión de la ley: (i) definición cerrada de la canasta básica y de su costo; (ii) revisión humana obligatoria en decisiones de alto impacto; (iii) evaluación de impacto algorítmico previa al despliegue; (iv) registro público y auditoría independiente; (v) prohibición de uso secundario de datos; (vi) cláusulas de salida y portabilidad en la contratación; y (vii) evaluación legislativa a los cinco años.

11. El papel de la UNAD y de la universidad abierta

11.1 Una infraestructura de capacidades

La UNAD es la universidad más grande de Colombia, con 339.621 estudiantes matriculados en 2025 (UNAD, 2025). Su modelo se funda en el aprendizaje autónomo, significativo y colaborativo, y en la convicción de que la educación es un derecho (UNAD, 2011). Esa combinación, sumada a su red nacional de centros regionales, la convierte en la infraestructura natural para formar a los servidores públicos que aplicarían la ley.

La comparación con la escala del problema es elocuente: la ley requeriría capacidades en 1.100 municipios, y la UNAD tiene presencia en la mayoría de los departamentos. Ninguna otra institución educativa del país combina cobertura, modalidad y experiencia en educación virtual.

11.2 IA para la inclusión educativa

La UNAD ha incorporado IA en su operación: el asistente «VictorIA al oído», los agentes «GaIA» y «Dobots», el laboratorio «CiberLabUNAD» y los Nodos Comunitarios de Conectividad Inteligente (UNAD, 2026a). Esas experiencias son relevantes para la ley por tres razones. Primero, demuestran que la IA puede operar a escala nacional con recursos limitados. Segundo, evidencian los problemas de datos, seguridad e integridad que la ley debe resolver. Tercero, ofrecen un modelo de innovación pública que no depende exclusivamente de proveedores privados.

El modelo MEDIT de la Universidad de Cundinamarca, documentado por el autor, aporta otra lección: la tecnología es un eje constitutivo del proceso educativo, no un añadido (Castellanos Forigua, 2022). La IA educativa no consiste en reemplazar al docente, sino en ampliar su capacidad de acompañamiento en contextos de dispersión territorial.

11.3 Formación de servidores públicos

La ley necesitaría un plan de formación masiva. La UNAD podría liderarlo con diplomados y cursos MOOC en gestión pública de la IA, dirigidos a alcaldes, secretarios de despacho, contratistas y funcionarios de sistemas. La experiencia de la Universidad de Cundinamarca en diplomados de gestión catastral —que alcanzaron 13 departamentos y 232 certificaciones— demuestra que el modelo es viable (Castellanos Forigua, 2022).

La formación no debería limitarse a herramientas. Debería incluir ética, evaluación de riesgos, protección de datos, contratación pública y gestión de proyectos. Un funcionario que sabe usar un modelo de lenguaje pero no sabe evaluar su sesgo es un riesgo para el Estado.

11.4 Integridad académica

La universidad también tiene un interés directo en la regulación. Los Lineamientos para el uso de la IA en publicaciones con el Sello Editorial UNAD, de septiembre de 2024, establecen que la IA generativa solo puede mejorar el lenguaje sin sustituir a los autores, que la supervisión humana es obligatoria, que el uso debe declararse y que la IA no puede figurar como autora (UNAD, 2024). Esos lineamientos anticipan el tipo de reglas que la ley necesitaría para el sector público: transparencia, responsabilidad y supervisión.

11.5 Propuesta: Nodo UNAD de IA Pública

Se propone crear un Nodo UNAD de IA Pública con cuatro funciones: observatorio de sistemas de IA en el Estado; laboratorio de auditoría algorítmica; programa de formación de servidores públicos; y acompañamiento técnico a entidades territoriales. El Nodo se articularía con la ANIA mediante convenios y con las universidades regionales mediante una red de nodos.

La ventaja de esta figura es que no requiere crear una entidad nueva. Aprovecha capacidades existentes, genera conocimiento aplicado y ofrece a la ANIA un socio académico independiente para las auditorías.

12. Conclusiones

Primera. La IA puede ser calificada jurídicamente como servicio público no domiciliario de interés general en Colombia sin reforma constitucional. El artículo 365 de la Constitución, la Ley 142 de 1994 y la Ley 1341 de 2009 ofrecen las piezas doctrinales y los instrumentos de universalidad necesarios; lo que falta es la ley que articule esas piezas en un régimen propio.

Segunda. El país no carece de política pública, sino de jerarquía normativa. El CONPES 3975 de 2019, el CONPES 4144 de 2025, la Guía Ética de 2026 y la jurisprudencia sobre transparencia algorítmica constituyen un acervo valioso, pero de soft law. Sin una ley, no hay derechos exigibles ni sanciones.

Tercera. El déficit decisivo es de gobernanza, no de tecnología. La experiencia internacional muestra que las leyes de IA fracasan por incapacidad de ejecución: no por falta de principios, sino por ausencia de responsables, métricas y controles. Los estándares de PMI aportan ese componente.

Cuarta. La propuesta de la Ley del Gran Salto Digital, tal como fue divulgada, es una pieza de comunicación política y no un proyecto de ley. Su valor es haber instalado una categoría jurídica potente; su límite es no haber desarrollado el mecanismo. Este artículo ofrece ese desarrollo y lo somete a discusión.

Quinta. Los cinco pilares son jurídicamente viables si se respeta el orden de prelación propuesto: derechos primero, servicios después, financiación al final. Invertir ese orden produce un catálogo de compras tecnológicas sin protección para el ciudadano.

Sexta. La articulación con las otras cuatro banderas de la candidatura Verde 64 no es retórica: sin catastro actualizado no hay datos territoriales; sin competencias claras no hay responsables; sin SGP no hay financiación territorial; y sin mínimo vital de servicios esenciales no hay condiciones materiales de acceso.

Séptima. La UNAD es un actor estratégico de la implementación, no un espectador. Su escala nacional, su modelo pedagógico y su experiencia reciente en IA la habilitan para formar a los servidores públicos, auditar sistemas y acompañar a los territorios.

Octava. La ley debe incluir una cláusula de evaluación. Sin revisión legislativa a los cinco años, sin indicadores públicos y sin rendición de cuentas, el programa se convertiría en una estructura permanente sin resultados verificables.

13. Recomendaciones

Al Congreso de la República. Radicar un proyecto de ley que retome el articulado propuesto, con audiencia pública previa y concepto de la Corte Constitucional sobre los aspectos estatutarios. Revisar el archivo del Proyecto de Ley 442 de 2025 y las iniciativas en curso para evitar duplicidad y aprovechar el trabajo técnico acumulado.

Al Gobierno Nacional. Ejecutar la Fase 0 con los instrumentos vigentes: inventario nacional de sistemas de IA, piloto de tres territorios y hoja de ruta de cómputo público. Incorporar la IA como eje del Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030.

A las entidades territoriales. Constituir unidades de IA con funciones de registro, adopción y reporte. Priorizar casos de uso con beneficios medibles y evitar compras de tecnología sin evaluación de impacto.

A las universidades. Crear programas de formación en gobernanza de IA, auditoría algorítmica y gestión de proyectos de IA. Articular la investigación con las necesidades de las entidades públicas.

Al sector privado. Adoptar estándares abiertos, documentar los sistemas y aceptar cláusulas de auditoría en la contratación pública. La transparencia no es un costo: es una condición de mercado.

A la cooperación internacional. Apoyar la adhesión de Colombia al Convenio CETS 225 y financiar la capa pública de cómputo y datos.

Referencias

Alianza Verde. (2026). *Hernán Castellanos Forigua – Elecciones Congreso 2026*. https://elecciones2026.alianzaverde.org.co/hernan_castellanos/

Alston, P. (2019). *Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos: el Estado de bienestar digital* (A/74/493). Naciones Unidas. https://docs.un.org/en/A/74/493

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2024). *Ley 21.719 regula la protección y el tratamiento de los datos personales*. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1209272

Castellanos Forigua, H. (2021). *Criterios para la formulación y aprobación del Esquema de Ordenamiento Territorial por parte de los agentes gubernamentales del Municipio de Tabio, Cundinamarca* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Javeriana]. Repositorio Javeriana.

Castellanos Forigua, H. (2022). La gestión catastral al servicio de los territorios y la democratización del conocimiento. *Revista Generación Siglo 21*, (abril), 13-15. https://www.ucundinamarca.edu.co/wp-content/uploads/comunicaciones/revista-gs21/2022/ubate-abril.pdf

Castellanos Forigua, H. (2025a). *Nueva Ley del Gran Salto Digital: inteligencia artificial IA como servicio público* [Entrada de blog]. Grupo Territorio de los Andes. https://grupoterritorio.net/nueva-ley-del-gran-salto-digital-inteligencia-artificial-ia-como-servicio-publico/

Castellanos Forigua, H. (2025b). *Ley del Mínimo Vital Universal de servicios públicos esenciales: agua, energía, gas, internet, bancarización* [Entrada de blog]. Grupo Territorio de los Andes. https://grupoterritorio.net/ley-del-minimo-vital-universal-de-servicios-publicos-esenciales-agua-energia-gas-internet-bancarizacion/

Castellanos Forigua, H. (2025c). *Por una Colombia sostenible, justa y con futuro: de los principios a la acción legislativa* [Documento programático]. Grupo Territorio de los Andes.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2002). *Observación general núm. 15: el derecho al agua* (E/C.12/2002/11). Naciones Unidas. https://docs.un.org/en/E/C.12/2002/11

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2020). *Observación general núm. 25 sobre ciencia y derechos económicos, sociales y culturales* (E/C.12/GC/25). Naciones Unidas. https://docs.un.org/en/E/C.12/GC/25

Consejo de Europa. (2024). *Convenio Marco del Consejo de Europa sobre Inteligencia Artificial* (CETS 225). https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=225

Corte Constitucional de Colombia. (2025). *Sentencia T-067 de 2025*. https://www.corteconstitucional.gov.co/

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2025). *Condiciones de vida en Colombia en 2024: hogares más pequeños, más conectividad y mayor jefatura femenina* [Comunicado de prensa]. https://www.dane.gov.co/files/operaciones/ECV/cp-ECV-2024.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2019a). *CONPES 3975: Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial*. https://colaboracion.dnp.gov.co/

Departamento Nacional de Planeación. (2025). *CONPES 4144: Política Nacional de Inteligencia Artificial*. https://dnp.gov.co/publicaciones/Planeacion/Paginas/conpes-4144-hoja-de-ruta-colombia-inteligencia-artificial-retos-actuales-transformacion-futura.aspx

IMDA. (2024). *Model AI Governance Framework for Generative AI*. Infocomm Media Development Authority. https://www.imda.gov.sg/

ISO/IEC. (2022). *ISO/IEC 22989:2022. Information technology — Artificial intelligence — Artificial intelligence concepts and terminology*. https://www.iso.org/standard/74296.html

ISO/IEC. (2023a). *ISO/IEC 23894:2023. Information technology — Artificial intelligence — Guidance on risk management*. https://www.iso.org/standard/77304.html

ISO/IEC. (2023b). *ISO/IEC 42001:2023. Information technology — Artificial intelligence — Management system*. https://www.iso.org/standard/42001

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2025). *El sector TIC se consolida como motor de la economía digital y del cierre de brechas en Colombia* [Nota de prensa]. https://www.mintic.gov.co/

Naciones Unidas. (2024). *Aprovechar las oportunidades de los sistemas de inteligencia artificial seguros, protegidos y fiables para el desarrollo sostenible* (A/RES/78/265). https://docs.un.org/en/A/RES/78/265

Naciones Unidas. (2025). *Resolución sobre el Panel Científico Internacional Independiente y el Diálogo Global sobre Gobernanza de la IA* (A/RES/79/325). https://docs.un.org/en/A/RES/79/325

National Institute of Standards and Technology. (2023). *Artificial Intelligence Risk Management Framework (AI RMF 1.0)* (NIST AI 100-1). https://www.nist.gov/itl/ai-risk-management-framework

National Institute of Standards and Technology. (2024). *Artificial Intelligence Risk Management Framework: Generative Artificial Intelligence Profile* (NIST AI 600-1). https://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/ai/NIST.AI.600-1.pdf

OECD. (2024). *Recommendation of the Council on Artificial Intelligence* (OECD/LEGAL/0449). https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449

Órgano Asesor de Alto Nivel del Secretario General sobre Inteligencia Artificial. (2024). *Governing AI for Humanity*. Naciones Unidas. https://www.un.org/en/ai-advisory-body

Oxford Insights. (2025). *Government AI Readiness Index 2025*. https://oxfordinsights.com/

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2024). *Reglamento (UE) 2024/1689 por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial*. Diario Oficial de la Unión Europea. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2026). *Reglamento (UE) 2026/1744 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2024/1689*. Diario Oficial de la Unión Europea. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L_202601744

Presidencia de la República de Colombia. (2026). *Guía Ética para la Implementación, Desarrollo y Uso de Sistemas de Inteligencia Artificial en Entidades Públicas de Colombia*. https://www.mintic.gov.co/

Presidencia de la República del Perú. (2025). *Decreto Supremo 115-2025-PCM que reglamenta la Ley 31814*. https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/7133522-115-2025-pcm

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2024). *Universal DPI Safeguards Framework*. https://www.undp.org/

Project Management Institute. (2019). *Benefits realization management: A practice guide*. PMI.

Project Management Institute. (2023). *Shaping the future of project management with AI: Charting your AI upskilling journey*. PMI. https://www.pmi.org/learning/thought-leadership/shaping-the-future-of-project-management-with-ai

Project Management Institute. (2024). *Risk management in portfolios, programs, and projects: A practice guide*. PMI. https://www.pmi.org/standards/risk-management

Project Management Institute. (2025). *A guide to the project management body of knowledge (PMBOK guide)* (8.ª ed.). PMI. https://www.pmi.org/standards/pmbok

Project Management Institute. (2025b). *PMI Certified Professional in Managing AI (PMI-CPMAI)*. https://www.pmi.org/certifications/ai-project-management-cpmai

Project Management Institute. (2025c). *Enabling project management transformation with GenAI: The need for organizational support*. PMI.

Project Management Institute. (2026). *The standard for artificial intelligence in portfolio, program and project management*. PMI. https://www.pmi.org/standards/artificial-intelligence

Senado Federal de Brasil. (2024). *Projeto de Lei 2338 de 2023: marco legal da inteligência artificial*. https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157233

Superintendencia de Industria y Comercio. (2024). *Circular Externa 002 de 2024: tratamiento de datos personales en sistemas de inteligencia artificial*. https://www.sic.gov.co/

UNESCO. (2021). *Recomendación sobre la Ética de la Inteligencia Artificial*. https://www.unesco.org/en/legal-affairs/recommendation-ethics-artificial-intelligence

Universidad Nacional Abierta y a Distancia. (2011). *Proyecto Académico Pedagógico Solidario (PAP)* (3.ª ed.). UNAD. https://academia.unad.edu.co/images/pap-solidario/PAP%20solidario%20v3.pdf

Universidad Nacional Abierta y a Distancia. (2024). *Lineamientos para el uso de la I.A. en publicaciones con el Sello Editorial UNAD*. https://selloeditorial.unad.edu.co/images/2024/02/19/LineamientosIAr.pdf

Universidad Nacional Abierta y a Distancia. (2025). *UNAD rompe récord histórico con más de 339 mil estudiantes matriculados en 2025*. https://noticias.unad.edu.co/

Universidad Nacional Abierta y a Distancia. (2026a). *Plan Estratégico de Tecnologías de la Información (PETI) 2025-2026*. https://gpit.unad.edu.co/images/2026/PETI-2025.pdf

Normativa y jurisprudencia citada

Congreso de Colombia. (1994). *Ley 142 de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios*.

Congreso de Colombia. (1997). *Ley 396 de 1997, por la cual se transforma la Unidad Universitaria del Sur de Bogotá en la Universidad Nacional Abierta y a Distancia*.

Congreso de Colombia. (1999). *Ley 527 de 1999, por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales*.

Congreso de Colombia. (2009). *Ley 1341 de 2009, por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las TIC*.

Congreso de Colombia. (2012). *Ley 1581 de 2012, por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales*.

Congreso de Colombia. (2014). *Ley 1712 de 2014, por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional*.

Congreso de Colombia. (2015). *Ley 1755 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición*.

Congreso de Colombia. (2019a). *Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*.

Congreso de Colombia. (2019b). *Ley 1978 de 2019, por la cual se moderniza el sector de las TIC*.

Congreso de Colombia. (2019c). *Ley 2106 de 2019, por medio de la cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites*.

Congreso de Colombia. (2023). *Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*.

Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991). *Gaceta Constitucional*, núm. 116.

Presidencia de la República de Colombia. (2006). *Decreto 2770 de 2006, por el cual se transforma la UNAD en ente universitario autónomo del orden nacional*.

Presidencia de la República de Colombia. (2013). *Decreto 1377 de 2013, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1581 de 2012*.

Presidencia de la República de Colombia. (2015). *Decreto 1078 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*.

Departamento Nacional de Planeación. (2019b). *CONPES 3958: Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito*.

Congreso de Colombia. (2026). *Proyecto de Ley 102 de 2026 Senado, Ley Antitrámites 2.0*.

Congreso de Colombia. (2026). *Proyecto de Ley 138 de 2026 Senado, marco legal para la promoción, desarrollo y uso responsable de la inteligencia artificial*.

Congreso de Colombia. (2025). *Proyecto de Ley 442 de 2025 Senado, por el cual se establece el marco para el desarrollo ético y responsable de la inteligencia artificial* (archivado).

Congreso de la República del Perú. (2023). *Ley 31814, ley que promueve el uso de la inteligencia artificial*.

Anexo A. Glosario operativo

TABLA 10. Términos clave para la interpretación y aplicación de la ley

Término	Definición propuesta
Sistema de IA	Componente de software o hardware que produce resultados con autonomía operativa relevante
Decisión automatizada	Resultado de un sistema de IA que afecta derechos, intereses o acceso a servicios
Revisión humana significativa	Intervención de una persona competente, informada y facultada para apartarse de la recomendación
Evaluación de impacto algorítmico	Análisis previo de riesgos y efectos sobre derechos antes del despliegue
Auditoría algorítmica	Verificación independiente y periódica del comportamiento del sistema
Canasta Básica Digital de IA	Conjunto mínimo de capacidades de IA de acceso gratuito
Cómputo público	Infraestructura de procesamiento compartida para entidades y universidades
Dato público abierto	Dato producido o financiado por el Estado, disponible en formato reutilizable

Término	Definición propuesta
Incidente algorítmico	Evento en el que un sistema produce un daño o un resultado no previsto
Alto riesgo	Sistema cuya falla puede afectar derechos fundamentales o la seguridad de las personas
Sesgo algorítmico	Resultado sistemáticamente desfavorable para un grupo poblacional
Puerto seguro	Exención de sanción para quien reporta y corrige de buena fe
FUENTE: elaboración propia con base en UNESCO (2021), OECD (2024), ISO/IEC (2022), NIST (2023) y PMI (2026).	

Anexo B. Articulado propuesto

TABLA 11. Texto base del articulado (veintiséis artículos)

Artículo	Contenido
1	Objeto: garantizar el acceso universal a servicios de IA de interés general y proteger derechos
2	Ámbito: sector público, contratistas, proveedores esenciales y desarrolladores de alto riesgo
3	Definiciones: las del Anexo A, con remisión a estándares técnicos
4	Principios: los diez de la Tabla 2
5	Derecho de acceso universal a la Canasta Básica Digital de IA
6	Derecho a la información, explicación y documentación del sistema
7	Derecho a la revisión humana significativa y a la impugnación
8	Prohibición de discriminación algorítmica y obligación de pruebas de equidad
9	Creación de la Canasta Básica Digital de IA y su financiación
10	Puntos comunitarios de IA y articulación con universidades y bibliotecas
11	Capa pública de cómputo y centros territoriales de datos
12	Obligaciones de conectividad y calidad para los prestadores
13	Estándares de interoperabilidad y reutilización de componentes
14	Registro público de sistemas de IA y su contenido
15	Regla de «una sola vez» y prohibición de exigir datos ya poseídos

Artículo	Contenido
16	Contratación pública: cláusulas de auditoría, portabilidad y salida
17	Trámites automatizados: garantías, notificación y revisión
18	Salud: apoyo diagnóstico, validación profesional y trazabilidad
19	Educación: tutoría adaptativa, formación docente y protección de menores
20	Datos públicos abiertos, soberanía y condiciones de explotación
21	Agencia Nacional de Inteligencia Artificial: naturaleza y funciones
22	Consejo Nacional de IA y Comité de Ética: composición y funciones
23	Unidades territoriales de IA y articulación con gobernaciones y municipios
24	Financiación: FUTIC, presupuesto nacional, regalías, SGP y cooperación
25	Responsabilidad administrativa, civil y disciplinaria; puerto seguro
26	Transición, evaluación legislativa a los cinco años y vigencia

FUENTE: elaboración propia.