

Enpath

INFORME · INVESTIGACIÓN

El estado de la adopción de inteligencia artificial en el gobierno colombiano (2024)

Julio de 2024

Organización independiente dedicada a promover un uso responsable de la inteligencia artificial en las decisiones públicas y organizacionales. Cada publicación incluye su metodología, sus fuentes y sus limitaciones.

Colombia diseñó política de inteligencia artificial antes que casi toda la región y adoptó sistemas antes que casi todas sus normas. Cinco años después del CONPES 3975, este informe establece la línea de base: qué sistemas operan, bajo qué reglas, con qué capacidades y con qué vacíos. Es la primera edición de un informe anual.

Actualización.

Actualizado el: 18/07/2026. Esta sección resume acontecimientos posteriores a la fecha original de publicación y no forma parte del análisis histórico original.

- En agosto de 2024, la Corte Constitucional profirió la sentencia T-323 de 2024, que fijó criterios para el uso de IA generativa en la Rama Judicial, y la Superintendencia de Industria y Comercio expidió la Circular Externa 002 de 2024 sobre tratamiento de datos personales en sistemas de IA — las dos primeras reglas exigibles específicas de IA en Colombia.
- En febrero de 2025 se aprobó el documento CONPES 4144, política nacional de inteligencia artificial, con un plan de acción a 2030. Varias de las brechas señaladas en este informe (institucionalidad, talento, inventarios) figuran entre sus ejes.
- Las ediciones posteriores de esta serie dan seguimiento anual a los avances frente a la línea de base aquí establecida.

Resumen ejecutivo.

Este informe responde una pregunta que ningún documento público colombiano responde de forma consolidada: **¿en qué estado se encuentra, a mediados de 2024, la adopción de inteligencia artificial en el Estado colombiano?** La respuesta tiene tres capas.

La capa de política: temprana, pero en transición. Colombia construyó entre 2019 y 2022 un andamiaje pionero en la región —CONPES 3975 (2019), Plan Nacional de Infraestructura de Datos (2021), Marco Ético (2021), adopción temprana de la Recomendación de la UNESCO (2022)—. En 2024 ese ciclo está agotado y el siguiente no ha empezado: el Gobierno instaló una misión de expertos y elabora una nueva política nacional (CONPES) de IA, en curso al cierre de este informe, mientras varios proyectos de ley cursan en el Congreso sin que ninguno haya completado su trámite.

La capa de sistemas: real y anterior a las reglas. El inventario de Enpath documenta sistemas en operación en la justicia (PretorIA en la Corte Constitucional; Fiscal Watson y PRiSMA en la Fiscalía), la fiscalización (DIAN, UGPP), el control migratorio (BioMig), la analítica territorial (Ágata en Bogotá) y la

atención al ciudadano. Ninguno de estos sistemas opera bajo un requisito vinculante de evaluación de riesgo, registro público o supervisión medida: las reglas que el Marco Ético recomienda siguen siendo voluntarias.

La capa de capacidades: el cuello de botella. Los índices comparados coinciden: Colombia puntúa alto en gobernanza formal (73,2/100 en el ILIA 2023, cuarta de la región en preparación gubernamental según Oxford Insights) y bajo en adopción efectiva (35,0/100, trece puntos por debajo del promedio de los líderes regionales). El diagnóstico de esta primera edición es que la distancia entre esas dos cifras se explica por tres déficits acumulados: institucionalidad (nadie es responsable de la IA pública), talento (los equipos técnicos son escasos y rotan) y controles (no hay inventarios, ni métricas, ni auditoría).

El informe cierra con una agenda de seis puntos que no requiere esperar ni la ley ni el nuevo CONPES.

Hallazgos principales.

1. **Colombia opera IA pública sin reglas exigibles de IA pública.** Los sistemas documentados en este informe afectan decisiones sobre tutelas, investigaciones penales, obligaciones tributarias y control migratorio; ninguna norma vigente obliga a inventarlos, evaluar sus riesgos o medir su supervisión. La primera regla jurisprudencial (el caso del uso de ChatGPT en una sentencia, bajo revisión de la Corte Constitucional) estaba pendiente de decisión al cierre.
2. **La paradoja del ILIA persiste y se explica.** Gobernanza 73,2; adopción 35,0 (CENIA y CEPAL, 2023). El país escribió políticas sin construir la maquinaria: no existe un responsable institucional de la IA pública, ni presupuesto estable, ni carrera técnica que retenga a quienes saben.
3. **La justicia colombiana es el laboratorio regional más interesante.** PretorIA (selección de tutelas con criterios documentados públicamente) y el caso de Cartagena (IA generativa en una sentencia) representan los dos polos —delegación acotada y frontera indelegable— que la Corte Constitucional tendrá que ordenar. Su decisión será doctrina de referencia para América Latina.
4. **El nuevo ciclo de política llega tarde respecto de la región y del calendario global.** Mientras Colombia elabora su CONPES, el reglamento europeo fue publicado (12 de julio de 2024; en vigor el 1 de agosto), Brasil avanza en su ley y Chile presentó proyecto legislativo. El costo de la demora no es reputacional sino operativo: cada año sin reglas es un año de sistemas adoptados sin salvaguardas que después habrá que corregir.
5. **Los cimientos de datos son la ventaja aprovechable.** Colombia mantiene un desempeño sobresaliente en datos abiertos (tercer lugar mundial en OURdata 2019; sobre el promedio OCDE en 2023) y una infraestructura estadística sólida. Es la base natural para la transparencia algorítmica —registros públicos de sistemas— que este informe recomienda como primera acción.

Por qué importa.

Una línea de base pública cumple tres funciones. Permite **decidir**: el Gobierno que formula la nueva política necesita saber qué existe antes de prometer qué existirá. Permite **exigir**: órganos de control, periodistas y ciudadanía solo pueden vigilar lo que está documentado. Y permite **medir**: sin una

fotografía de 2024, ningún avance futuro será verificable. Enpath asume la tercera función como compromiso propio: esta es la primera edición de un informe anual, y cada edición evaluará los cambios frente a esta.

Antecedentes.

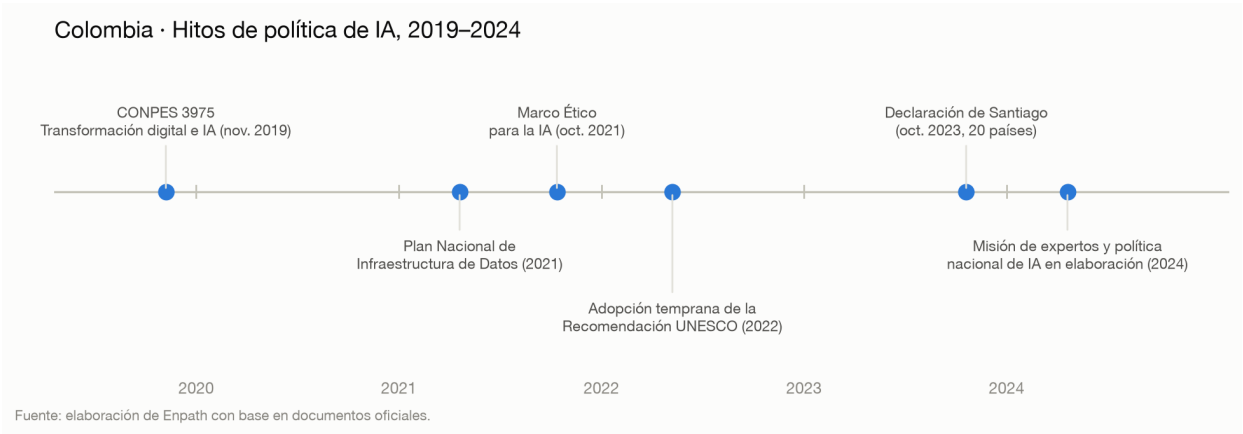


Figura 1. Hitos de la política colombiana de IA, 2019–2024. Fuente: elaboración de Enpath.

El primer ciclo de política (2019–2022) fue temprano y coherente: el [CONPES 3975](#) definió la transformación digital con la IA como eje; el [Plan Nacional de Infraestructura de Datos](#) (2021) puso los cimientos de datos; el [Marco Ético](#) (2021) formuló los principios para proyectos públicos; y la [adopción temprana de la Recomendación de la UNESCO](#) (2022) ancló el compromiso internacional. El segundo ciclo (2023–) cambió de énfasis con el cambio de gobierno: participación en la [Declaración de Santiago](#) (octubre de 2023) y elaboración de una nueva política nacional con una misión de expertos instalada en 2024. Entre ambos ciclos, la adopción de sistemas continuó sin pausa — y sin reglas nuevas.

El inventario.

La pieza central de esta edición es un inventario de sistemas de IA y decisión automatizada **documentados públicamente** en el Estado colombiano. No es exhaustivo —esa es precisamente la brecha que denuncia: el Estado no publica un inventario oficial— pero establece el punto de partida verificable.

Sistema	Entidad	Función	Desde	Fuente
PretorlA	Corte Constitucional	Apoyo a la selección de tutelas	2020	BID (2021)
Fiscal Watson	Fiscalía General	Asociación de denuncias	2018	Fiscalía
PRiSMA	Fiscalía General	Perfil de riesgo para medidas de aseguramiento	2020	Documentación académica y de la entidad
Asistente y analítica	DIAN	Atención y apoyo a fiscalización	2020	OCDE y CAF (2022)
	UGPP	Fiscalización de aportes	2019	OCDE y CAF (2022)

Sistema	Entidad	Función	Desde	Fuente
Analítica de cumplimiento				
BioMig	Migración Colombia	Biometría migratoria	2019	Migración Colombia
Ágata	Alcaldía de Bogotá	Analítica de datos distrital	2020	Alcaldía de Bogotá
Analítica de compra pública	Colombia Compra Eficiente	Análisis de datos del SECOP	2020	CCE
Asistentes de trámites	Varias entidades	Orientación y preguntas frecuentes	2020–	OCDE y CAF (2022)

Tabla 1. Inventario Enpath 2024 de sistemas documentados (no exhaustivo). Detalle en data/inventario_sistemas_documentados.csv. Fuente: Enpath.

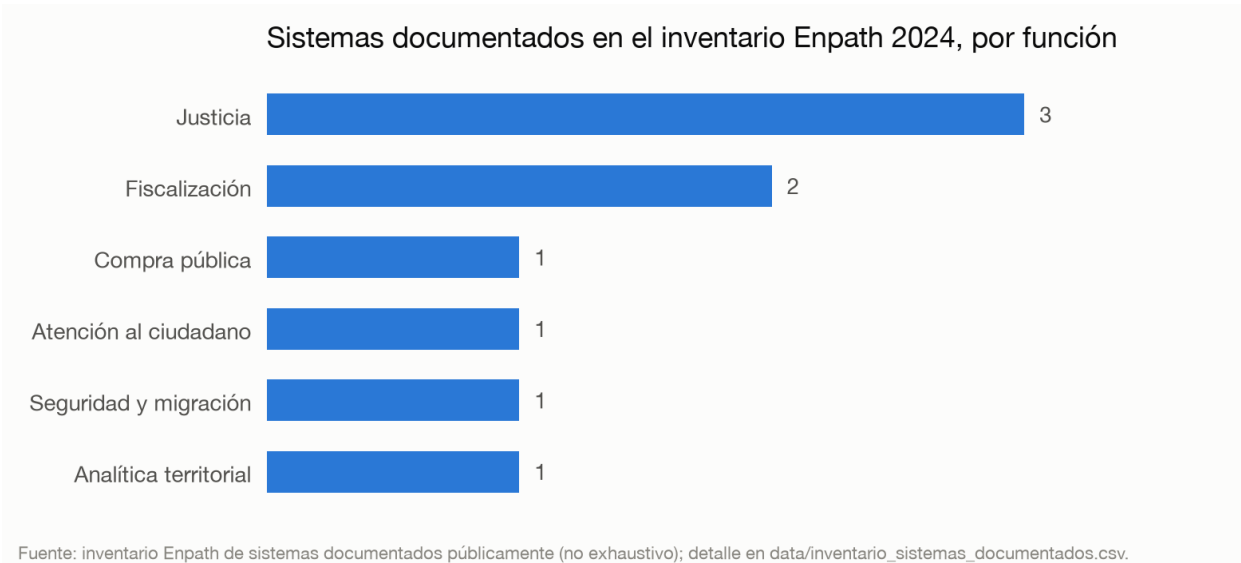


Figura 2. Sistemas documentados por función. Fuente: inventario Enpath 2024.

Tres observaciones sobre el inventario. Primera: **la concentración en justicia y fiscalización** — precisamente las funciones donde el estándar de debido proceso es más alto y donde los marcos internacionales clasifican los sistemas como de alto riesgo. Segunda: **la antigüedad** — la mayoría opera desde antes del Marco Ético, lo que confirma que las reglas llegaron después que los sistemas y no se aplicaron retroactivamente. Tercera: **la asimetría de documentación** — los casos mejor documentados (PretorIa) lo están por decisión de sus responsables o por acompañamiento multilateral, no por obligación; del resto se conoce lo que las entidades han querido comunicar.

Situación actual.

Evaluación por dimensiones.

Dimensión	Estado 2024	Evidencia
Política y normativa		

Dimensión	Estado 2024	Evidencia
	En transición	Primer ciclo completo (2019–2022); nueva política en elaboración; sin reglas exigibles específicas de IA
Institucionalidad	Incipiente	Sin responsable único de IA pública; competencias repartidas entre MinTIC, DNP, MinCiencias y DAPRE
Sistemas en operación	En desarrollo	Inventario real en funciones críticas; sin registro oficial ni evaluación de riesgo obligatoria
Datos	En desarrollo	Fortaleza en datos abiertos y estadística; debilidad en gestión interna e interoperabilidad efectiva
Talento	Incipiente	Equipos escasos, dependientes de contratistas; sin carrera técnica que retenga capacidades
Controles y transparencia	Incipiente	Sin inventario público, sin métricas de supervisión, sin auditoría algorítmica en los órganos de control

Tabla 2. Evaluación Enpath por dimensiones, edición 2024. Escala cualitativa: incipiente · en desarrollo · avanzado. Fuente: Enpath.

Análisis de datos.

Colombia en los índices comparados.

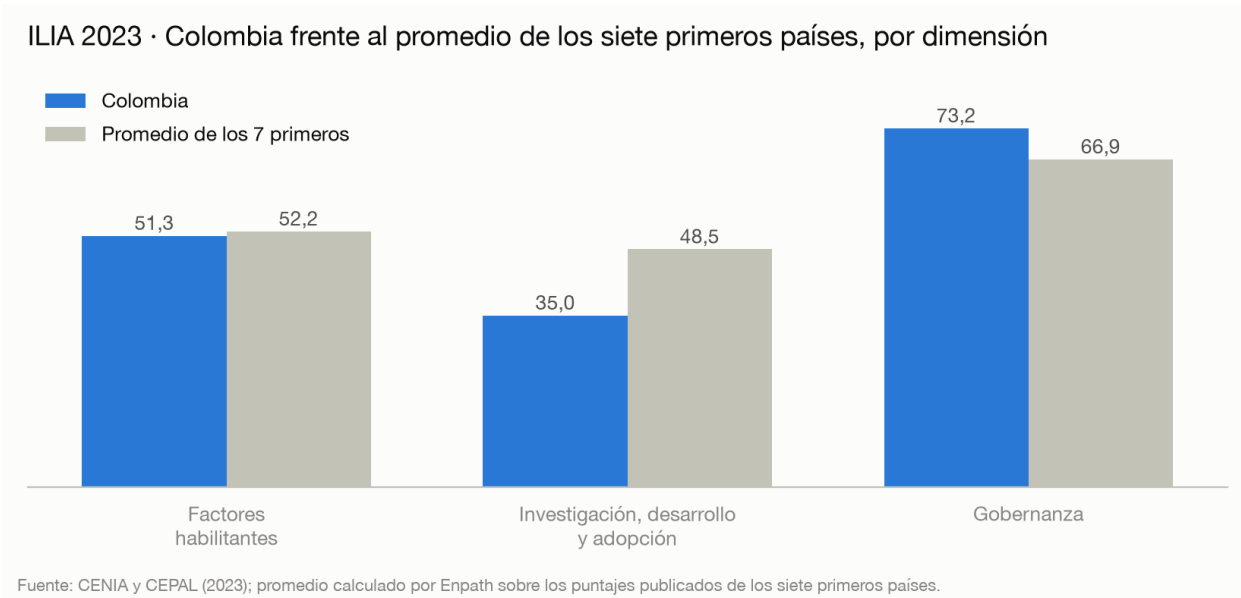


Figura 3. ILIA 2023: Colombia frente al promedio de los siete primeros países. Fuente: CENIA y CEPAL (2023); cálculo de Enpath.

La evidencia comparada disponible a 2024 es consistente entre fuentes:

- **ILIA 2023** (CENIA y CEPAL): Colombia sexta de doce, con 47,62/100. La dimensión de gobernanza (73,21) supera el promedio de los líderes; la de investigación, desarrollo y adopción

(35,0) queda 13,5 puntos por debajo. Ningún otro país del grupo alto presenta una brecha interna tan pronunciada entre el papel y la práctica.

- **Government AI Readiness Index 2023** (Oxford Insights): Colombia cuarta de América Latina, detrás de Brasil, Chile y Uruguay — una posición estable respecto de años anteriores que confirma la pertenencia al grupo de cabeza regional sin liderazgo en él ([Oxford Insights, 2023](#)).
- **OURdata Index** (OCDE): la excepción positiva — tercer lugar mundial en 2019 y desempeño sobre el promedio OCDE en 2023 en datos abiertos ([OCDE, 2023](#)).

La lectura conjunta define la tesis del informe: **Colombia no tiene un problema de dirección sino de tracción**. Sabe hacia dónde ir —lo escribió en 2019 y lo reescribirá en el nuevo CONPES—; no ha construido el tren de transmisión (instituciones, talento, controles) que convierte política en operación.

Colombia.

Los tres déficits.

Institucionalidad. La pregunta "¿quién responde por la IA pública en Colombia?" no tiene respuesta única: MinTIC lidera gobierno digital, DNP la política, MinCiencias la misión de expertos, DAPRE coordinó el Marco Ético, y cada entidad decide por su cuenta qué adopta. El resultado es previsible: nadie exige inventarios, nadie consolida aprendizajes, nadie detiene un mal proyecto. La experiencia comparada (memorando OMB en Estados Unidos; oficinas de IA en el modelo europeo) converge en el mismo mínimo: un responsable por entidad y un coordinador nacional con mandato.

Talento. Los equipos capaces de leer documentación técnica de modelos, redactar pliegos exigentes o auditar un sistema son escasos, se concentran en Bogotá y rotan hacia el sector privado o con los ciclos políticos. La consecuencia estructural es la asimetría frente a proveedores: el Estado compra lo que no puede evaluar. Ninguna política de IA compensará este déficit si no incluye carrera, salarios competitivos para perfiles críticos y formación sostenida — el tema del informe de noviembre de esta serie.

Controles. Ni la Contraloría ni la Procuraduría han desarrollado capacidad de auditoría algorítmica; no existe registro público de sistemas; ninguna entidad publica métricas de supervisión humana (tasas de aceptación y derivación, informe de febrero). La transparencia algorítmica colombiana es, a 2024, una extensión voluntaria de la buena voluntad de cada entidad.

Lo que funciona.

El balance no es deficitario en todo. PretorIA demuestra que una alta corte puede adoptar IA con delegación acotada y documentación pública. La infraestructura de datos abiertos es un activo real y reconocido. La comunidad técnica y académica (universidades, centros de analítica, sociedad civil digital) tiene densidad suficiente para sostener un debate informado — como lo probó la reacción al caso de Cartagena. Y la elaboración del nuevo CONPES con una misión de expertos abre la ventana institucional exacta para la agenda que este informe propone.

América Latina.

En el grupo de cabeza regional, cada país modela una vía distinta y Colombia puede aprender de las tres. **Brasil** (primero en preparación gubernamental según Oxford Insights) combina escala, institucionalidad federal y un proyecto de ley integral en trámite avanzado. **Chile** articula política nacional actualizada, proyecto de ley presentado en 2024 y un activo único: el CENIA, capacidad técnica pública que produce el ILIA. **Uruguay** ejecuta con coherencia administrativa sobre AGESIC. Colombia comparte grupo con los tres en los índices, pero es el único sin ancla institucional clara — la variable que mejor predice la diferencia entre los puntajes de gobernanza y adopción que este informe documenta.

Comparación internacional.

El calendario internacional define el contexto del nuevo CONPES: el Reglamento de IA europeo fue publicado el 12 de julio de 2024 y entra en vigor el 1 de agosto, con prohibiciones aplicables a inicios de 2025 y requisitos de alto riesgo hacia 2026–2027 ([Diario Oficial de la UE, 2024](#)). Estados Unidos cumple en diciembre de 2024 el plazo de salvaguardas mínimas para IA federal que afecta derechos (memorando M-24-10). Para Colombia, ambos calendarios operan como regulación de hecho: los proveedores globales ajustarán sus productos al estándar europeo, y las prácticas federales estadounidenses (inventarios públicos, responsables designados, salvaguardas mínimas) son el referente directamente importable por vía administrativa — sin esperar ley.

Oportunidades.

- **La ventana del CONPES.** Una política nueva con misión de expertos activa es la oportunidad de corregir el déficit de tracción: si el documento incluye responsable nacional, obligación de inventario y salvaguardas mínimas con plazo —el trípode del modelo OMB—, el segundo ciclo colombiano será operativo y no solo declarativo.
- **Transparencia algorítmica sobre la infraestructura existente.** Colombia puede montar un registro público de sistemas sobre [datos.gov.co](#) en meses, no años, y convertir su fortaleza de datos abiertos en liderazgo regional de transparencia algorítmica.
- **La decisión de la Corte como catalizador.** La sentencia pendiente sobre IA generativa en la justicia dará a la Rama Judicial la ocasión de fijar protocolos —y al resto del Estado, un estándar de referencia.
- **Cooperación con los pares del grupo de cabeza.** Brasil (ley), Chile (capacidad técnica pública), Uruguay (ejecución): tres agendas de intercambio concretas ya identificadas en los informes de marzo y abril de esta serie.

Riesgos.

- **Un segundo ciclo declarativo.** El riesgo principal: que el nuevo CONPES repita el patrón del primero —diagnóstico correcto, principios sólidos, cero mecanismos de exigencia— y la brecha gobernanza-adopción se reproduzca a nivel más alto.
- **Incidente sin red.** Los sistemas del inventario operan en funciones de alto riesgo sin las salvaguardas del catálogo de junio. Un caso visible —un error de PRiSMA, un sesgo documentado en fiscalización, una falla biométrica— encontraría a las entidades sin inventario, sin métricas y sin protocolo de respuesta.
- **Adopción generativa desordenada.** La disponibilidad de herramientas generativas de consumo hace probable su uso no gobernado en despachos y entidades — el caso de Cartagena como norma silenciosa, no como excepción corregida.
- **Fuga del grupo de cabeza.** Si Brasil aprueba su ley y Chile la suya mientras Colombia delibera, la posición cuarta puede consolidarse en distancia estructural: los proveedores priorizarán los mercados con reglas claras.

Perspectivas.

Para el segundo semestre de 2024 y 2025, con la información disponible al cierre: la decisión de la Corte Constitucional sobre IA generativa en la justicia; la publicación del borrador del CONPES de IA para comentarios; la aplicación progresiva del reglamento europeo con su efecto sobre proveedores; el cumplimiento (o no) del plazo estadounidense de diciembre como primer experimento del modelo ejecutivo; y la segunda edición del ILIA, que permitirá verificar si la brecha colombiana entre gobernanza y adopción se cierra o se amplía. La segunda edición de este informe (2025) medirá los avances contra la línea de base aquí establecida — esa es la prueba pública que este documento se impone a sí mismo.

Recomendaciones.

Seis acciones que no requieren ley ni esperar el CONPES:

1. **Publique el inventario oficial.** Instrucción administrativa a todas las entidades nacionales: reportar en 90 días sus sistemas de decisión automatizada a un registro público central. La línea de base de este informe demuestra que la información existe; falta la obligación de consolidarla.
2. **Designa responsables.** Un responsable de IA por entidad (puede ser el responsable de datos del informe de mayo) y un coordinador nacional con mandato del más alto nivel — el trípode institucional mínimo.
3. **Aplice salvaguardas mínimas a los sistemas existentes,** empezando por justicia y fiscalización: evaluación de riesgo documentada, supervisión humana con métricas, vía de impugnación clara. El estándar del memorando OMB es directamente adaptable.

4. **Asegure el talento crítico.** Identifique los veinte perfiles técnicos más críticos del Estado en la materia, y protéjalos con esquemas de retención y formación antes de que el mercado o el ciclo político los disuelva.
5. **Prepare a los órganos de control.** Un programa conjunto de auditoría algorítmica (Contraloría, Procuraduría, Defensoría) con casos piloto sobre el inventario publicado.
6. **Ancle el CONPES en mecanismos, no en principios.** Los principios ya existen (Marco Ético, UNESCO, OCDE). La prueba de calidad del nuevo documento será contable: cuántas obligaciones con responsable, plazo y consecuencia contiene.

Metodología.

Primera edición del informe anual de Enpath sobre adopción de IA en el gobierno colombiano; corte de información: 31 de julio de 2024. Fuentes: documentos oficiales de política (CONPES, Marco Ético, PNID), documentación institucional de las entidades citadas, el estudio OCDE–CAF (2022), índices comparados (ILIA 2023; Oxford Insights 2023; OURdata 2019 y 2023) y comunicaciones oficiales. El inventario incluye únicamente sistemas con documentación pública verificable; su carácter no exhaustivo es un hallazgo en sí mismo. La evaluación por dimensiones (tabla 2) es cualitativa, con la evidencia citada como sustento; no constituye una medición cuantitativa — el desarrollo de un instrumento de medición es parte de la agenda futura de Enpath.

Limitaciones. La dependencia de documentación pública sesga el inventario hacia entidades más transparentes; la ausencia de un sistema en la tabla no implica su inexistencia. Las comparaciones entre índices deben leerse con cautela: miden constructos distintos con metodologías distintas.

Referencias.

1. BID (2021). *Pretoria y la automatización del procesamiento de causas de derechos humanos*. <https://publications.iadb.org/es/pretoria-y-la-automatizacion-del-procesamiento-de-causas-de-derechos-humanos>
2. CAF (2023). *Países de América Latina y el Caribe firman declaración histórica para una inteligencia artificial ética en la región* (Declaración de Santiago). Octubre de 2023. <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2023/10/paises-de-america-latina-y-el-caribe-firman-declaracion-historica-para-una-inteligencia-artificial-etica-en-la-region/>
3. CENIA y CEPAL (2023). *Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial (ILIA) 2023*. <https://indichelatam.cl/>
4. Colombia Compra Eficiente. *Documentación institucional*. <https://www.colombiacompra.gov.co/>
5. DNP (2019). *Documento CONPES 3975*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3975.pdf>
6. Fiscalía General de la Nación. *Comunicados y documentación institucional*. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/>
7. Migración Colombia. *Documentación institucional sobre BioMig*. <https://www.migracioncolombia.gov.co/>

8. MinTIC (2021). *Plan Nacional de Infraestructura de Datos*. <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-prensa/Noticias/161810:Gobierno-nacional-presenta-el-Plan-Nacional-de-Infraestructura-de-Datos>
9. MinTIC (2022). *Colombia adopta de forma temprana recomendaciones de ética en IA de la Unesco*. <https://www.mintic.gov.co/portal/715/w3-article-208109.html>
10. OCDE (2023). *2023 OECD OURdata Index*. https://www.oecd.org/en/publications/2023-oecd-open-useful-and-re-usable-data-ourdata-index_a37f51c3-en.html
11. OCDE y CAF (2022). *The Strategic and Responsible Use of Artificial Intelligence in the Public Sector of Latin America and the Caribbean*. <https://doi.org/10.1787/1f334543-en>
12. Oxford Insights (2023). *Government AI Readiness Index 2023*. Diciembre de 2023. <https://oxfordinsights.com/wp-content/uploads/2023/12/2023-Government-AI-Readiness-Index-1.pdf>
13. Presidencia de la República (2021). *Marco Ético para la Inteligencia Artificial en Colombia*. <https://dapre.presidencia.gov.co/TD/MARCO-ETICO-PARA-LA-INTELIGENCIA-ARTIFICIAL-EN-COLOMBIA-2021.pdf>
14. Unión Europea (2024). *Reglamento (UE) 2024/1689 (Reglamento de Inteligencia Artificial)*. Diario Oficial, 12 de julio de 2024. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj>

Enpath · Investigación aplicada para decisiones públicas basadas en evidencia. Cada publicación incluye su metodología, sus fuentes y sus limitaciones.