

LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN ACTOS ADMINISTRATIVOS DE
INSUBSISTENCIA: IMPLICACIONES JURÍDICAS Y CONTROL JUDICIAL EN
COLOMBIA

DAVID ORLANDO PEREZ

Universidad Santo Tomas
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Programa de Derecho
Tunja-Boyacá
2026

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I. MARCO JURÍDICO DE LOS ACTOS DE INSUBSISTENCIA Y LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL	14
1.1. <i>Concepto de acto administrativo y su clasificación</i>	14
1.2. <i>Naturaleza jurídica de los empleos de libre nombramiento y remoción</i>	16
1.3. <i>La declaratoria de insubsistencia: fundamentos legales en Colombia</i>	19
1.4. <i>Jurisprudencia relevante del Consejo de Estado y la Corte Constitucional</i> 21	
1.5. <i>Principio de discrecionalidad y límite de la razonabilidad</i>	28
1.6. <i>Introducción de la inteligencia artificial en la administración pública</i>	31
1.7. <i>Normativa internacional y comparada sobre IA</i>	33
CAPÍTULO II. APLICACIONES DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	35
2.1. <i>Concepto, tipos y características de la inteligencia artificial</i>	35
2.2. <i>Experiencias internacionales de uso de IA en decisiones administrativas</i> ..	37
2.3. <i>Posibilidades de automatización en actos de insubsistencia</i>	40
2.4. <i>Beneficios de la IA en la gestión administrativa</i>	42
2.5. <i>Riesgos técnicos: errores, sesgos y falta de razonabilidad</i>	43
CAPÍTULO 3. DESAFÍOS Y RIESGOS JURÍDICOS DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN ACTOS DE INSUBSISTENCIA	46
3.1. <i>Impacto en el derecho al debido proceso y a la igualdad</i>	46
3.2. <i>Derechos laborales de los empleados de libre nombramiento y remoción</i> .	49
3.3. <i>Transparencia, imparcialidad y explicabilidad en decisiones automatizadas</i>	52
3.4. <i>Protección de datos personales y dignidad humana</i>	55
3.5. <i>Vacíos normativos en Colombia frente al uso de IA</i>	58
CAPÍTULO 4. EL CONTROL JUDICIAL EN LA ERA DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL	61
4.1. <i>El rol del juez frente a actos administrativos automatizados</i>	61
4.2. <i>Jurisprudencia nacional sobre límites al uso de la IA en decisiones públicas</i>	64

4.3. Estándares internacionales de control judicial frente a decisiones algorítmicas.....	71
4.4. Modelos de regulación y control judicial en la era digital	74
CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	78
5.1. Conclusiones generales de la investigación	78
5.2. Síntesis de hallazgos frente a los objetivos planteados.....	80
5.3. Recomendaciones normativas y prácticas para Colombia.....	83
5.4. Perspectivas futuras de la inteligencia artificial en el derecho administrativo	87
REFERENCIAS.....	89

Índice de tablas

Tabla 1. Clasificación de los actos administrativos.....	15
Tabla 2. Criterios de los empleos de libre nombramiento y remoción	18
Tabla 3. Jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la declaratoria de insubsistencia en actos de libre nombramiento y remoción.	21
Tabla 4. Jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la declaratoria de insubsistencia en actos de libre nombramiento y remoción.	25
Tabla 5. Jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el uso de la Inteligencia Artificial en decisiones públicas.	65
Tabla 6. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia sobre el uso de la Inteligencia Artificial en decisiones públicas.	69

INTRODUCCIÓN

En recientes años, la transformación tecnológica y digital del Estado ha modificado sustancialmente los procesos decisorios de la administración pública. La incorporación progresiva de herramientas tecnológicas y de sistemas basados en Inteligencia Artificial, ha creado nuevas dinámicas orientadas a eficiencia y optimización de recursos. No obstante, este nuevo panorama plantea serios interrogantes acerca de los límites normativos del uso de sistemas automatizados en el ejercicio del poder público.

La tensión entre la protección de los principios del derecho administrativo y la garantía de derechos fundamentales se convierte en uno de los debates de mayor relevancia en el derecho administrativo contemporáneo. En particular, cuando las decisiones públicas tienen una incidencia directa en situaciones particulares de los individuos, el plantear una eventual automatización sobre dichas decisiones exige un análisis minucioso sobre su compatibilidad con principios como los de razonabilidad, proporcionalidad y control judicial efectivo.

Así, esta investigación tiene como objetivo el análisis y estudio detallado de las posibilidades y límites de la adopción automatizada de creación de actos administrativos de insubsistencia en empleos de libre nombramiento y remoción en Colombia, así como el control judicial que sobre ellos se debe ejercer. Esto en cuanto el desarrollo normativo y jurisprudencial en el país ha establecido que los actos administrativos que declaran la insubsistencia de empleados de libre nombramiento y remoción no requieren motivación. Esta situación ha sido entendida, en términos señalados por Tafur Villareal (2025) como una autorización para que la administración pública cuente con cierta libertad en la selección y retiro de ciertos empleados, atendiendo a la naturaleza de las funciones que ejercen y el nivel de confianza requerido.

La declaratoria de insubsistencia de funcionarios de libre nombramiento y remoción ha generado múltiples posiciones y debates. Esto en cuanto en un primer momento, se interpretó que dichos actos administrativos tenían una naturaleza discrecional. No obstante, a través de sentencia del 23 de febrero de 2011, el Consejo de Estado, determinó que la declaratoria de insubsistencia de un empleado de libre nombramiento y remoción, procede de forma inmotivada y goza de presunción de legalidad, como se ha señalado en diferentes jurisprudencias de la misma corporación.

No obstante, esta discrecionalidad no debe ser entendida como un poder absoluto del nominador, pues como lo señala Osorio Jaramillo (2025) aquello podría derivarse en prácticas clientelitas que estimulan la corrupción y socavan la

confianza en la administración pública. Por el contrario, debe avizorarse como una facultad que, si bien no requiere motivación formal, debe estar sujeta a los principios de razonabilidad y proporcionalidad que rigen el ejercicio del poder público. En este sentido, el Consejo de Estado, en sentencia del 2 de abril de 2020, determinó que la remoción de empleados de libre nombramiento y remoción es discrecional, pero debe estar fundamentada en la razonabilidad.

Esto implica que la discrecionalidad no puede ejercerse de manera arbitraria, sino que debe estar dirigida por una razón objetiva y justa, en concordancia con los principios del derecho administrativo. En otras palabras, la potestad discrecional debe ser ejercida dentro de los límites establecidos por la razonabilidad, lo que exige que las decisiones estén basadas en normas jurídicas y en hechos verificables, garantizando que no haya arbitrariedad en la actuación administrativa.

La razonabilidad, en ese contexto y en los términos señalados por Perello Domenech (2003) responde a la característica de un acto que se considera justo, sensato y adecuado a las circunstancias, guardando una relación lógica con la finalidad perseguida. Esto implica que las decisiones administrativas deben ser proporcionales al fin que se busca alcanzar y que no deben ser desproporcionadas o arbitrarias. Por lo tanto, la razonabilidad se presenta como un límite a la discrecionalidad, y es un principio clave para evitar decisiones que puedan vulnerar los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Perello Domenech (2003) también precisa que una decisión está racionalmente justificada si atiende a determinadas reglas: (I) si se adecúa a las reglas de la lógica y no contiene errores lógicos o premisas contradictorias; (II) si respeta las reglas de la racionalidad en términos de eficiencia y coherencia; (III) si sus elementos decisivos están previstos en el ordenamiento jurídico.

Ahora bien, la discrecionalidad administrativa ha sido entendida tradicionalmente como un lindero de apreciación que permite a una autoridad pública valorar circunstancias específicas de un caso en concreto, atendiendo al cumplimiento de los fines del Estado. Esta facultad supone la realización de un ejercicio valorativo que no se restringe a una aplicación mecánica de reglas, sino que exige la ponderación contextual y el juicio racional.

De ese modo es posible cuestionarse si frente a la incorporación de la inteligencia artificial en la toma de decisiones administrativas, es posible que un sistema algorítmico pueda replicar o reemplazar el proceso valorativo intrínseco de la discrecionalidad. Esto en cuanto que mientras los sistemas automatizados

funcionan con base en datos, patrones y probabilidades, la razonabilidad jurídica supone una evaluación normativa. Estas circunstancias generan una tensión conceptual que edifica el principal eje problemático de este estudio.

La posibilidad de una automatización de actos de insubsistencia no solo plantea un dilema técnico sobre su aplicación, sino también relacionado con la naturaleza intrínseca de la discrecionalidad, pues esta podría verse seriamente modificada a partir de la implementación de dicha tecnología.

En este escenario tradicionalmente humano y valorativo de la decisión administrativa, surge la inteligencia artificial como una herramienta cada vez más utilizada en la gestión pública. Cómo lo señalan Ospina y Zambrano (2022) el impulso digital en los Estados promueve la construcción de gobiernos más ágiles y abiertos, así como también con mayores índices de eficiencia, beneficios a los cuales se atribuye la considerable difusión de estas alternativas.

Si bien no existe una definición tradicionalmente aceptada de inteligencia artificial, esta se entiende como una rama de la informática cuyo objetivo es desarrollar sistemas capaces de realizar tareas que habitualmente requieren de la inteligencia humana, por ejemplo, el aprendizaje, el razonamiento y la toma de decisiones. Su difusión en múltiples y variados aspectos de la vida ha generado la necesidad de efectuar análisis con mayor profundidad al respecto, requiriendo un análisis complejo de sus alcances e incluso de sus consecuencias.

Uno de los aspectos más relevantes y el que se pretende abarcar en este estudio, es la aplicación de la inteligencia artificial en el ámbito administrativo y en las decisiones emanadas por entidades estatales. Este tipo de uso tecnológico ha generado una amplia gama de debates y cuestionamientos, en especial debido a los posibles riesgos asociados con su uso en la toma de decisiones automatizadas, el impacto de estas en la legitimidad de las decisiones del Estado y en la calidad de vida de los involucrados.

En el sector público, la inteligencia artificial puede mejorar su nivel de eficiencia, pero es indispensable que la IA sea confiable, digna y respetuosa con la dignidad humana. La propuesta de reglamento sobre inteligencia artificial de la Unión Europea activa desde 2017, tiene como objetivo regular el desarrollo y aplicación de las nuevas tecnologías para garantizar su uso ético y seguro. El artículo 3 establece que la IA es un software capaz de producir resultados como predicciones, recomendaciones o decisiones mediante técnicas como el aprendizaje automático o la lógica basada en reglas.

Esta normativa refleja la intención del legislador europeo de establecer un marco legal basado en los riesgos que presenta la tecnología, protegiendo los derechos fundamentales sin frenar la innovación. En tal medida, se tiene que la inteligencia artificial es una herramienta por medio del cual se mejora la automatización de algunas tareas, pero que carece (o por lo menos con los avances que se evidencian a la fecha de publicado este artículo) de razonabilidad, pues esta función le es inherente al ser humano, pues, como aclara Friedrich, la razonabilidad y lo racional no son características propias de ciertos sectores de la población, sino que se trata de cualidades propias de cualquier persona (Friedrich, 1964).

Por lo anterior, la razonabilidad del derecho es algo que se vincula más al sentido común, que pretende evitar la arbitrariedad, por lo que que un estudio más detenido de ambos sería posible concluir cuál es el sentido común de la IA. La exigencia de razonabilidad es relevante en el área de la creación de Derecho. Si bien aplica tanto en el derecho sustantivo como en el judicial, en este último se observa más, puesto que sus dinámicas suponen el enjuiciamiento del nivel de razonabilidad en la aplicación de las normas.

Lo anterior, también resultaría fundado en la jurisprudencia colombiana; mediante sentencia T 323 del 2024, se establece que el juez, cuando encuentre necesario y pertinente recurrir a sistemas de la inteligencia artificial, puede emplearlos razonada y ponderadamente, de lo contrario, podría comprometer su responsabilidad si las emplea de forma indiscriminada. El funcionario judicial que implemente estas tecnologías debe tener como mínimo el principio de no sustituir a la racionalidad humana. Por lo tanto, es posible emplear la inteligencia artificial en tareas propias de la administración de justicia, en tanto no sustituya actividades jurisdiccionales, principalmente aquellas que demanda razonamiento lógico para la toma de una decisión.

Así las cosas, no se puede entender en primera medida que elaborar un acto administrativo que declare la insubsistencia de empleados de libre nombramiento y remoción creado por una inteligencia artificial se base con la mera actividad del ingreso de códigos preestablecidos por un ser humano, sino que por el contrario se necesitan de unas pautas, reglas, lineamientos para el uso y aprovechamiento responsable y ético de la inteligencia artificial que el ordenamiento jurídico colombiano carece; pero que a pesar de ello, su uso en la administración pública se ha hecho presente.

En ese orden de ideas y frente a la escasa normatividad frente a la regulación del uso adecuado de la inteligencia artificial, es necesario plantear

lineamiento para el uso seguro de dichos mecanismos sin que ello afecte los derechos fundamentales, dignidad humana y el respeto de los derechos laborales que gozan los empleados de libre nombramiento y remoción a pesar de su escasa estabilidad laboral.

De esto parte la importancia de analizar la implementación de la Inteligencia Artificial en la toma de decisiones administrativas, especialmente en la emisión de actos de insubsistencia en empleos de libre nombramiento y remoción, se ha convertido en una tendencia creciente, pues, Colombia se posiciona como uno de los líderes regionales para la implementación de la inteligencia artificial en la gestión pública, con 176 sistemas de operación.

La práctica administrativa en Colombia enfrenta retos significativos en el ámbito de la eficiencia y transparencia en la gestión pública. La inteligencia artificial ha mostrado un potencial considerable para optimizar procesos, mejorar la eficiencia y reducir los sesgos humanos, lo que se traduce en decisiones más rápidas (Cano y Díaz, 2023). No obstante, su aplicación en procesos delicados como la remoción de servidores públicos de cargos de libre nombramiento implica retos legales y sociales que deben ser analizados con rigor.

Desde una perspectiva teórica, esta investigación se justifica en la medida en que existe un amplio desarrollo doctrinal tanto en relación con la discrecionalidad administrativa como en relación con la inteligencia artificial, pero son muy escasos los estudios que analizan particularmente la interacción entre decisiones algorítmicas y actos administrativos de insubsistencia en el contexto de nuestro país. Aunque son múltiples los estudios que acreditan los riesgos que pueden presentarse con el uso de inteligencia artificial y la necesidad de preservar las garantías previstas como principios en el ordenamiento jurídico, esto no ha sido considerado en el contexto del régimen particular de empleos de libre nombramiento y remoción, siendo aquel un terreno completamente inexplorado.

De igual modo, desde una perspectiva práctica, la utilización de IA puede optimizar las tareas administrativas, pero también plantea interrogantes sobre su capacidad para tomar decisiones que respeten los principios de legalidad, debido proceso e igualdad (Ramírez, 2023). Los actos administrativos de insubsistencia son fundamentales para el ordenamiento jurídico colombiano, y su automatización requiere una cuidadosa integración entre tecnología y derecho. Este estudio busca proporcionar las bases para evaluar cómo la inteligencia artificial puede ser empleada sin vulnerar derechos fundamentales, promoviendo decisiones justas y transparentes en la administración pública.

Es indispensable mencionar la perspectiva constitucional del caso. Esta investigación adquiere suma relevancia en cuanto los actos de insubsistencia, aunque formalmente no requieran motivación, inciden directamente en derechos fundamentales como el debido proceso, la igualdad y la dignidad humana. Por ende, la automatización de tales decisiones podría generar problemáticas entre los límites de la discrecionalidad administrativa y la protección a todas las garantías fundamentales en cada una de las actuaciones estatales.

Respecto a ello, es indispensable hacer mención de lo señalado por Vergara Mesa (2015) que precisa que incluso en el escenario de los actos administrativos de insubsistencia, es posible tener en consideración la noción de la estabilidad laboral como principio fundamental superior. Esto en virtud de que según lo establecido en el artículo 25 de la Constitución, todos los tipos de relación laboral ya sean de índole pública o privada, son igualmente protegidas y garantizadas. La autora precisa que, si bien un servidor público retirado con base en la discrecionalidad no podría alegar solo con base en ello la vulneración a sus derechos fundamentales, es inevitable que aquello no se relacione con garantías como el mínimo vital o la dignidad y que ello, eventualmente resulte en la intervención de un operador jurídico.

Desde la perspectiva social, la investigación es crucial debido a las implicaciones que tienen los actos administrativos de insubsistencia en los derechos de los servidores públicos. En un país como Colombia, donde la estabilidad laboral precaria en cargos de libre nombramiento es un tema sensible, la automatización de estos actos plantea riesgos en términos de garantías constitucionales, como el derecho al debido proceso y la igualdad ante la ley (Sánchez Vásquez, 2021). Si la inteligencia artificial no es regulada adecuadamente, puede generar decisiones que carezcan de la necesaria humanización en la administración pública, afectando no solo la percepción de los empleados públicos, sino también la confianza de los colombianos en las instituciones públicas.

Por ende, ante la creciente digitalización de la administración pública colombiana se hace necesario anticipar escenarios de regulación antes de que la adopción tecnológica supere al desarrollo normativo y se presenten inconvenientes relacionados con vacíos de normatividad que promuevan un ambiente de desconfianza y desorganización en la administración estatal.

La inteligencia artificial podría contribuir a la optimización de la eficiencia del sistema administrativo, pero debe garantizar que el control judicial mantenga su capacidad de supervisión y corrección en casos de posibles abusos de poder.

Según sentencia del Consejo de Estado de 2022, las decisiones de remoción afectan a un porcentaje significativo de la población de servidores públicos, y es esencial que su implementación tecnológica no menoscabe los derechos de los individuos (Consejo de Estado, 2022).

Se espera que la investigación proporcione una mayor comprensión respecto a la inteligencia artificial puede contribuir a la eficiencia administrativa sin vulnerar los principios constitucionales fundamentales. Además, el estudio identificará las implicaciones legales y los posibles riesgos de su uso en el contexto de los actos administrativos de insubsistencia, sugiriendo mecanismos para garantizar el control judicial adecuado y la protección de derechos laborales. El resultado final será un conjunto de recomendaciones normativas y prácticas que permitan una integración ética y responsable de la IA en la administración pública colombiana, sin comprometer los derechos fundamentales de los servidores públicos.

Así, el derecho colombiano no solo se encuentra en la desafiante tarea de determinar cuáles son los fundamentos normativos para la regulación del uso adecuado de la inteligencia artificial, específicamente en la creación de actos administrativos, sino que también cuáles serían las posibles soluciones para adaptar su control judicial.

Desde el derecho comparado, es necesario observar que los ordenamientos jurídicos de otros países han incluido marcos normativos específicos para el tratamiento de los riesgos asociados al uso de la inteligencia artificial en la toma de decisiones públicas. El reglamento 2024/1689 de la inteligencia artificial de la Unión Europea¹ prevé una regulación basada en el estudio de los niveles de riesgo, imponiendo más exigencias a aquellos sistemas o algoritmos que puedan generar afectación a derechos fundamentales. Este modelo evidencia la necesidad de integrar la innovación tecnológica con garantías jurídicas que resulten efectivamente materializadas.

En contraste, el ordenamiento jurídico colombiano aún no cuenta con un ordenamiento que delimite con precisión las condiciones bajo las cuales la inteligencia artificial puede emplearse en la emisión de actos administrativos como los de declaratoria de insubsistencia. Este vacío normativo refuerza la importancia de evaluar con profundidad no solo la viabilidad técnica de la automatización, sino

¹ El reglamento en cuestión fue la primera normatividad expedida en el mundo en relación con la Inteligencia Artificial y su objetivo es garantizar que los sistemas con algún nivel de influencia de IA sean desarrollados e implementados de manera responsable por el Estado.

también sus implicaciones legales y constitucionales y los ajustes que se requieren para lograr un control judicial efectivo.

En ese contexto, esta investigación está orientada con la premisa de que el uso de inteligencia artificial en la emisión de actos de insubsistencia podría ser jurídicamente viable únicamente si se implementa un modelo de asistencia tecnológica con supervisión humana, en el cual no se sustituya la racionalidad humana ni se eliminen las garantías mínimas de razonabilidad ni control judicial efectivo.

Atendiendo a lo anteriormente descrito, se propone la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuáles son las implicaciones jurídicas de la utilización de la inteligencia artificial en la emisión de actos administrativos que declaran insubsistencia a empleados de libre nombramiento y remoción, y cómo puede el control judicial adaptarse para garantizar la seguridad jurídica y la protección de los derechos de los empleados?

Para responder a la pregunta de investigación planteada, el presente estudio se orienta a partir de un objetivo general y cuatro específicos, que permiten estructurar el análisis jurídico de lo aquí planteado y que se enuncian a continuación:

El objetivo general para la presente investigación es: Analizar cuáles son las implicaciones jurídicas de la utilización de la inteligencia artificial en la emisión de actos administrativos que declaran insubsistencia a empleados de libre nombramiento y remoción, y cómo puede el control judicial adaptarse para garantizar la seguridad jurídica y la protección de los derechos de los empleados.

Por su parte los objetivos específicos son:

- 1.** Entender el marco jurídico de los actos administrativos de insubsistencia en empleos de libre nombramiento y remoción en Colombia.
- 2.** Examinar las posibles aplicaciones de la inteligencia artificial en la emisión de actos administrativos de insubsistencia en empleos de libre nombramiento y remoción.
- 3.** Identificar los desafíos y riesgos jurídicos asociados con la utilización de la inteligencia artificial en la emisión de actos administrativos de insubsistencia en empleos de libre nombramiento y remoción.

4. Proponer soluciones para que el control judicial se adapte a la utilización de la inteligencia artificial en la emisión de actos administrativos de insubsistencia en empleos de libre nombramiento y remoción.

Para el cumplimiento de los objetivos anteriormente planteados, se emplean diversas herramientas metodológicas propias del análisis jurídico. En particular, el estudio se sustenta en la revisión normativa, el análisis jurisprudencial de las decisiones de las altas cortes colombianas, así como en un análisis comparado de referentes internacionales relacionados con el uso de la IA en la administración pública. A continuación, se presentan de manera detallada las herramientas investigativas a utilizar:

Así las cosas, la metodología de esta investigación será cualitativa, con el propósito de abordar el impacto de la IA en los actos administrativos de insubsistencia. Se llevará a cabo una revisión normativa que contemple las leyes nacionales y las normativas internacionales relacionadas con el uso de IA en la administración pública, centrando la atención en los principios del Derecho Administrativo y el control judicial (Sánchez, 2022). A su vez, se realizará un análisis jurisprudencial centrado en las decisiones más recientes del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, evaluando cómo estos tribunales han abordado el uso de tecnologías en la toma de decisiones administrativas.

El análisis jurisprudencial se desarrollará mediante la identificación sistemática de criterios reiterados en las decisiones del Consejo de Estado, la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional en materia de discrecionalidad, razonabilidad y uso de tecnologías en el ejercicio de funciones públicas. Así mismo, se incorporará un análisis comparado de referentes internacionales relevantes, con el propósito de identificar buenas prácticas regulatorias que puedan servir como un parámetro de orientación para el contexto colombiano.

De acuerdo con lo anterior, el método a aplicar es inductivo – deductivo. En la fase inductiva se centrará en identificar como se está utilizando la inteligencia artificial en decisiones administrativas (como la insubsistencia), y qué efectos reales genera sobre derechos y procedimientos. Mientras que en la fase deductiva se enfocará en contrastar los hechos observados con el marco normativo, jurisprudencial y doctrinal existente. Este enfoque permite partir de casos específicos, prácticas administrativas observadas y análisis empíricos, para luego contrastarlos con el ordenamiento jurídico colombiano y los principios constitucionales, evaluando así las implicaciones legales y control judicial de la inteligencia artificial en actos administrativos de insubsistencia.

CAPÍTULO I. MARCO JURÍDICO DE LOS ACTOS DE INSUBSISTENCIA Y LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL

Para el adecuado desarrollo del presente estudio, resulta indispensable realizar una revisión sintética de los conceptos y categorías jurídicas más relevantes en torno a la temática propuesta. Esta base teórica permitirá abordar con mayor claridad las distintas líneas de análisis que se proponen a lo largo de la investigación

1.1. Concepto de acto administrativo y su clasificación

Las entidades adscritas al estado colombiano se expresan a través de actos administrativos. En ese sentido se observa en la Sentencia 2017-06031 del Consejo de Estado (2020) en donde se precisa que el acto administrativo es cualquier manifestación de la voluntad tanto de entidades públicas como de particular en el ejercicio de funciones públicas y que cuenta con la capacidad de producir efectos jurídicos.

En la providencia referida, se señala que los actos administrativos cuentan con una serie de características relevantes: (1) son declaraciones unilaterales de la voluntad; (2) su expedición se presenta durante el ejercicio de la función administrativa, tanto de autoridades del Estado como de particulares; (3) la manifestación de la voluntad tiende a producir efectos jurídicos, lo que se traduce en que de ella se derive vinculatoriedad y, finalmente (4) el acto administrativo tiene efectos, materializados en la creación, modificación o extinción de una situación jurídica que bien puede ser general o particular.

Es indispensable tener en cuenta que un acto administrativo se tiene como válido, cuando la integralidad de su contenido está conforme con el ordenamiento jurídico y que consecuente a ello, guarda estricto respeto a la legalidad y a las prerrogativas legales vigentes. Por otra parte, el acto administrativo se estima como eficaz cuando genera efectos jurídicos sobre los administrados y estos no resultan hipotéticos, sino materiales y cuantificables. (Sánchez, 2004)

Ahora bien, dentro del ordenamiento jurídico se prevén diferentes tipos de actos administrativos. Esta riqueza en su clasificación permite que, atendiendo a las circunstancias fácticas y a las necesidades públicas, se adecue el accionar de la administración. En sentencia del 28 de agosto de 2013 el Consejo de Estado

(2013) enunció la clasificación de los actos administrativos, la cual se sintetiza en la Tabla 1 presentada a continuación:

Tabla 1. Clasificación de los actos administrativos.

Clasificación	Descripción
Según sus destinatarios	En esta clasificación pueden ser singulares, individuales o concretos. Así mismo, sus efectos pueden estar dirigidos a una o varias personas tanto determinadas como generales.
Según su trámite de expedición	Actos de trámite, expedidos en el curso de una actuación administrativa y que se requieren para llegar a una decisión.
	Actos de ejecución: cuando le dan eficacia a un acto definitivo, permitiendo su materialización y el cumplimiento de sus fines.
Según el número de órganos participantes	Actos simples: se expiden por un solo órgano, y pueden ser individuales o colegiados.
	Actos complejos: requieren de cuatro presupuestos para configurarse: (1) concurrencia de dos o más órganos; (2) manifestaciones plurales y sucesivas; (3) unidad de finalidad y contenido y (4) interdependencia entre las manifestaciones de voluntad.
	Actos colectivos: intervienen diferentes órganos, las voluntades se unen en una única declaración, por lo que perdura su autonomía jurídica.

Nota. Elaboración propia con base en lo establecido por el Consejo de Estado (2023) en sentencia con radicado: 11001-03-28-000-2013-00017-00.

Ahora bien, dentro de esa amplia clasificación se encuentran los actos administrativos de insubsistencia, en los cuales estará enfocada esta investigación. Según el concepto 071221 de 2021 del Departamento Administrativo de la Función Pública, el acto administrativo de insubsistencia es aquel por el cual se retira del servicio a un funcionario del Estado, que goce de una vinculación basada en el libre nombramiento y remoción, lo que supone el cese de sus funciones públicas.

En tanto el acto administrativo de insubsistencia se enmarca en un contexto concreto relacionado con el empleo público y en particular, de las vinculaciones de libre nombramiento y remoción, es indispensable hacer referencia a los parámetros generales de aquellos, como se efectuará a continuación.

1.2. Naturaleza jurídica de los empleos de libre nombramiento y remoción

El legislador colombiano previó la importancia de regular el empleo público, entendiendo que este constituye un instrumento esencial para la adecuada ejecución de las funciones del Estado y la prestación de los servicios públicos. Los empleos adscritos al Estado se encuentran sometidos a una serie de parámetros y reglas, en aras de garantizar que, a través de la ejecución de dichos cargos, se alcancen los fines estatales.

La doctrina ha precisado que este tipo de cargos, que escapan de los parámetros generales de la carrera administrativa en Colombia, se fundamentan en el criterio *especial de confianza*. Si bien no ha sido desarrollado en la legislación del país, si constituye uno de los fundamentos más relevantes en los empleos de Libre Nombramiento y Remoción. Jaramillo (2024) precisa que las similitudes entre la estructura jerárquica del empleo respecto a la estructura de las empresas privadas pueden usarse como una suerte de puente interpretativo para comprender la noción de confianza en cuestión.

Así pues, podría establecerse que el criterio de confianza se observa en si las funciones del trabajador podrían generar una sustitución de su empleador respecto a sus facultades directivas, de mando o de organización. En el mismo sentido, la provisión de los cargos de libre nombramiento y remoción no parten de un proceso de selección por méritos, sino de funciones intrínsecamente directivas o de orientación institucional, en los que el grado de confianza resulta *sui generis*. (Jaramillo. 2024)

Por ello, el artículo 125 de la Constitución Política Colombiana señala, a grandes rasgos, las siguientes características del empleo público:

- Por norma general, los empleos en las entidades del Estado serán de carrera.
- La excepción a la regla anterior, serán los empleos derivados de trámites de elección popular, los de libre nombramiento y remoción y los de trabajadores oficiales.
- El ingreso y ascenso a los cargos de carrera dependerán del cumplimiento de requisitos y condiciones de mérito señalados previamente por la Ley.
- El retiro de dichos empleos se efectuará con base en circunstancias de bajo desempeño, violación al régimen disciplinario, entre otros.

Ahora bien, en el concepto 039731 de 2020, el Departamento Administrativo de la Función Pública (2020) se precisa el concepto de los empleos de libre nombramiento y remoción. El departamento precisa que la persona que ocupa un empleo de dicha naturaleza puede ser nombrada y desvinculada por la persona facultada por la Ley para ello. Esto supone que se puede disponer libremente del cargo, a través de una facultad discrecional que se justifica en las funciones que se atribuyen a dichos cargos.

Las particularidades de los empleos de libre nombramiento y remoción han desatado diversas manifestaciones de la jurisprudencia. Entre ellas se encuentra la Sentencia C-093 de 2020, que precisa que los empleos de libre nombramiento y remoción son una excepción al régimen de carrera administrativa y se rigen por el principio de discrecionalidad del empleador, quien tiene la facultad de evaluar y decidir sobre la vinculación, permanencia y retiro de los funcionarios. No obstante, esta modalidad debe ser regulada bajo el principio de reserva legal, lo que implica que solo el legislador puede definir cuáles cargos estarán sujetos a esta excepción, sin que ello signifique desvirtuar la carrera administrativa como regla general.

La jurisprudencia ha señalado que un cargo de libre nombramiento y remoción debe cumplir ciertos requisitos, como tener un fundamento legal que no contravenga la esencia de la carrera, que la excepción esté justificada y estar vinculado a funciones que requieran una confianza plena o impliquen decisiones políticas. Además, se han identificado tres criterios para la creación de estos cargos: (i) el criterio subjetivo de confianza cualificada, (ii) el criterio objetivo funcional o material, y (iii) el criterio orgánico, que tiene en cuenta el nivel jerárquico del cargo en la estructura de la entidad.

La Corte ha especificado reglas adicionales para la creación de estos cargos, tales como la necesidad de que exista una justificación razonable para la excepción al régimen de carrera, y que el cargo debe ser de naturaleza directiva o

de confianza cualificada. No pueden considerarse de libre nombramiento y remoción aquellos cargos que desempeñen funciones administrativas o subalternas, ya que estos no cumplen con los requisitos de confianza o responsabilidades directivas que justifican esta excepción.

Ahora bien, el artículo 5 de la Ley 909 de 2004 se establece que los empleos referidos se sujetan a diferentes criterios, de conformidad con lo que se observa en la Tabla 2, presentada a continuación:

Tabla 2. Criterios de los empleos de libre nombramiento y remoción

Criterios	Subcategorías
Empleos que correspondan a dirección, conducción y orientación institucionales.	Cargos correspondientes a la administración central tanto a nivel nacional como a nivel territorial. También se incluyen los empleos de los organismos de la administración descentralizada del nivel territorial.
Empleos que requieren especial confianza, de asesoría o asistenciales.	En la administración central y descentralizada del nivel nacional y en la administración central y descentralizada del nivel territorial.
Empleos que implican administración y manejo de bienes o dinero del Estado	-
Empleos que no estén dentro de organismos de seguridad del estado, con labores de escolta o protección y seguridad de servidores públicos.	-
Empleos de asesoría de las mesas directivas de Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales.	-
Empleos de confianza con funciones de asesoría institucional.	Empleos adscritos a oficinas de secretarios de despacho, de directores de departamento administrativo y gerentes tanto de departamentos, distritos especiales, distrito capital,

	distritos y municipios de categorías especial y primera.
--	--

Nota. Elaboración propia con base en lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 909 de 2004.

Con lo anteriormente descrito, es posible concluir que los empleos de libre nombramiento y remoción corresponden a cargos que, por su naturaleza, requieren de un alto nivel de confianza entre el nominador y el funcionario que los desempeña. Es por ello por lo que, el legislador ha estimado necesario establecer un régimen distinto al de la carrera administrativa, con el fin de garantizar que ciertos empleos puedan responder directamente a orientaciones institucionales de los cargos de dirección.

Esta característica explica que el ordenamiento jurídico contemple la figura de insubsistencia del nombramiento como un mecanismo orientado a asegurar el adecuado funcionamiento del servicio público. En tanto es indispensable que esta facultad se ajuste a una serie de criterios de razonabilidad y finalidad, resulta necesario abordarla en el presente estudio, tal y cómo se expone en el acápite a continuación.

1.3. La declaratoria de insubsistencia: fundamentos legales en Colombia

Los empleos de libre nombramiento y remoción tienen una particularidad importante dentro del régimen jurídico colombiano, en cuanto responden a una lógica distinta a la que rige los cargos de carrera administrativa. Mientras estos últimos se estructuran sobre el mérito y la estabilidad laboral relativa, los primeros tienen una estrecha relación con la confianza y la discrecionalidad. Esta figura, otorga al nominador la facultad de poner fin al vínculo laboral del funcionario sin necesidad de justificación por causas específicas, a través de una declaratoria de insubsistencia, como expresión de su potestad discrecional.

El Consejo de Estado (2011) a través de sentencia con radicado 25000-23-25-000-2002-05978-01(2545-07) precisa que los actos de insubsistencia, que es el retiro de un empleado público, es una decisión discrecional del nominador, lo que significa que no está sujeto a intervenciones externas ni a la obligación de escuchar al empleado antes de tomar la decisión. El nombramiento en el servicio público no es un derecho personal del empleado, sino una medida para satisfacer el interés general. Por lo tanto, no se considera un acto que beneficie directamente al empleado, sino que lo coloca en una posición objetiva como trabajador del Estado. En este sentido, el empleado no necesita dar su consentimiento para que su nombramiento sea revocado.

La precisión realizada por el Consejo de Estado no puede apreciarse como el otorgamiento de una facultad para el ejercicio del poder desmedido, sino como el reconocimiento de una competencia funcional cuyo sentido es el interés general. Aunque la corporación afirme en su jurisprudencia que el nombramiento no crea un derecho subjetivo para el servidor, no supone también que el mismo quede desprovisto de protección jurídica frente a decisiones que eventualmente podrían considerarse arbitrarias.

Los nombramientos en periodo de prueba son considerados una etapa de selección dentro de un proceso más amplio de concurso de méritos. Durante este periodo, la evaluación del desempeño del empleado es fundamental: si el desempeño es positivo, el empleado pasa a formar parte de la carrera administrativa, pero si no cumple con los estándares, su nombramiento es anulado. Este proceso busca asegurar que solo las personas más capacitadas permanezcan en el servicio público, garantizando la calidad y eficiencia de este.

Se observa entonces que la posibilidad de extinguir un empleo mediante un acto administrativo de insubsistencia, en el contexto de los principios legales y constitucionales del ordenamiento colombiano, subraya la necesidad de una normatividad clara y definida para garantizar tanto los derechos de los funcionarios como la eficiencia y confianza en las instituciones.

Es en ese sentido que la jurisprudencia ha sido clara en precisar que la desvinculación en los tipos de empleo en estudio deben estar fundamentados en principios de legalidad, razonabilidad y objetividad, incluso si el acto administrativo que lo materializan no requiera motivación.

A través de la sentencia SU-172 de la Corte Constitucional (2015) se precisó que es indispensable que los actos administrativos discrecionales contengan un estándar mínimo de motivación y que adicionalmente, estén sustentados en hechos ciertos y razones objetivas, con el propósito de evitar cualquier tipo de arbitrariedad. La jurisprudencia precisa que la omisión a dichas reglas genera que la discrecionalidad se desfigure en arbitrariedad.

Ordoñez Bastidas (2017) señala que la arbitrariedad derivada de una mala praxis de la discrecionalidad se ataca a través de nulidad por desviación del poder. El autor hace énfasis en que la doctrina ha establecido que dicha premisa opera para cualquier tipo de actos, tanto reglados como discrecionales, en cuanto los mismos emanan de la estructura de un Estado de derecho que debe fundamentar todas sus actuaciones en una base legal previamente determinada.

1.4. Jurisprudencia relevante del Consejo de Estado y la Corte Constitucional

Si bien la declaratoria de insubsistencia no ha sido sujeto de mayor ampliación en la legislación colombiana, si ha estado sometida a múltiples análisis por parte del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional. En el presente acápite, se realizará un breve análisis de algunas sentencias relevantes expedidas por dichas corporaciones en torno a la declaratoria de insubsistencia en el empleo público.

Tabla 3. Jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la declaratoria de insubsistencia en actos de libre nombramiento y remoción.

Identificación de la sentencia	Aspectos relevantes
<p>Rad.17001233100020030 1412 02(0734-10)</p> <p>23 de febrero de 2011</p> <p>C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila</p>	<p><i>Hechos:</i> Gonzalo González Galvis fue declarado insubsistente de su empleo en Infi-Manizales (empleo de libre nombramiento y remoción) mediante Resolución 117 de 2003. Alegó que su desvinculación obedeció a presiones políticas derivadas de la compra de un vehículo institucional y no al buen servicio. Sostuvo que hubo desviación de poder y falsa motivación, pues su gestión había sido eficiente. La entidad argumentó pérdida de confianza y necesidad de reacomodar el equipo directivo.</p> <p><i>Análisis del Consejo:</i> El Consejo precisó que la insubsistencia de un empleado de libre nombramiento y remoción puede hacerse sin motivación, estando amparada por presunción de legalidad y no requiere procedimiento previo.</p> <p>No obstante, el Consejo señala que deben promoverse límites a la discrecionalidad. Eso consiste en que, aunque la decisión es inmotivada, la decisión debe estar fundamentada en razones del servicio. Por lo que, si se prueba que el acto materializó desviación del poder, el acto puede anularse. En el caso en concreto, el actor no probó que el retiro tuviera fines diferentes al interés general o un uso irregular de la discrecionalidad.</p>

	<p>Por ello, el Consejo confirmó la legalidad del acto de insubsistencia, al evidenciar que se ajustó a la finalidad del buen servicio público y al margen de discrecionalidad permitido por la Ley.</p>
<p>Rad. 73001-23-33-000-2013-00447-01(4519-14)</p> <p>09 de marzo de 2017</p> <p>C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez</p>	<p><i>Hechos:</i> Julio César Olivero Gutiérrez, designado mediante concurso de mérito como Gerente Seccional del ICA en Tolima, fue declarado insubsistente por la Gerencia General del Instituto en marzo de 2013. Alegó que su desvinculación obedeció a presiones políticas derivadas de no cumplir con las exigencias de una representante a la Cámara, y que la decisión fue producto de desviación de poder y falta de motivación. La entidad sostuvo que el cargo era de libre nombramiento y remoción, por lo que no requería motivación, y que no se probó ningún móvil político.</p> <p><i>Análisis del Consejo de Estado:</i> El Consejo de Estado confirmó que el cargo de Gerente Seccional del ICA era de libre nombramiento y remoción, de modo que su designación y retiro se encuentran sujetos a la facultad discrecional del nominador y no requieren motivación, conforme al parágrafo 2° del artículo 41 de la Ley 909 de 2004.</p> <p>La Corporación enfatizó que la discrecionalidad no es arbitraria, pero se presume que responde al buen servicio mientras no se pruebe lo contrario, siendo carga del actor desvirtuar dicha presunción. El hecho de haber sido seleccionado mediante concurso de méritos no modificó la naturaleza del cargo ni otorgó derechos de carrera administrativa.</p> <p>Respecto a la alegada desviación de poder por razones políticas, la Sala consideró que no existían pruebas suficientes que acreditaran la influencia de actores políticos en la decisión, ni la existencia de móviles distintos al interés institucional. En consecuencia, mantuvo la presunción de legalidad del acto, negando las pretensiones y reafirmando que la discrecionalidad en los empleos de confianza se</p>

	<p>enmarca dentro del interés del buen servicio y la razonabilidad administrativa.</p>
<p>Rad. 50001-23-33-000-2014-00024-01(2190-17)</p> <p>02 de abril de 2020</p> <p>C.P. Rafael Francisco Suarez Vargas</p>	<p><i>Hechos:</i> Luz Marina Rodríguez Díaz demandó la nulidad de la resolución mediante la cual la Contraloría General de la República declaró insubsistente su nombramiento como gerente departamental del Vichada. Alegó falsa motivación y desviación de poder, afirmando que su retiro no respondió al mejoramiento del servicio, pues fue reemplazada por una funcionaria sin mayor idoneidad y con antecedentes disciplinarios, presuntamente favorecida por afinidad política con la contralora general. La entidad sostuvo que el cargo era de libre nombramiento y remoción y que el retiro se efectuó en ejercicio de la facultad discrecional del nominador.</p> <p><i>Análisis del Consejo de Estado:</i> El Consejo de Estado reiteró que los empleos de libre nombramiento y remoción se caracterizan por la confianza especial que exige su ejercicio, por lo que la declaratoria de insubsistencia constituye una manifestación legítima de la facultad discrecional del nominador, la cual no requiere motivación expresa, aunque debe fundarse en razones implícitas relacionadas con el buen servicio.</p> <p>La Sala enfatizó que dicha discrecionalidad está limitada por la razonabilidad, la proporcionalidad y la adecuación al fin público previsto en la norma, y que la carga de probar una eventual desviación de poder recae sobre quien la alega. En este caso, la demandante no demostró que el retiro obedeciera a fines personales, políticos o contrarios al interés general, ni que se hubiera afectado el servicio con el nombramiento de su reemplazo.</p> <p>La ausencia de motivación en el acto o de anotación en la hoja de vida no vicia la legalidad del mismo, y el hecho de que la funcionaria sustituta tuviera investigaciones no sancionadas no desvirtúa la</p>

	<p>presunción de legalidad del acto. En consecuencia, la Corporación confirmó la validez de la insubsistencia, considerando que la discrecionalidad fue ejercida de manera razonable y conforme a los fines del servicio público.</p>
<p>Rad. 25000-23-42-000-2018-01641-02</p> <p>15 de febrero de 2024</p> <p>C.P. Jorge Edison Portocarrero Banguera</p>	<p><i>Hechos:</i> Un asesor de la Procuraduría General de la Nación, fue declarado insubsistente mediante decreto de 2017 pese a padecer una neuropatía mixta permanente que limitaba su movilidad. El actor alegó que el retiro vulneró su derecho a la estabilidad laboral reforzada y a la protección por discapacidad, pues contaba con autorización previa para teletrabajar. La Procuraduría sostuvo que el cargo era de libre nombramiento y remoción y que no existía prueba de discapacidad que impidiera su desvinculación.</p> <p><i>Análisis del Consejo de Estado:</i> El Consejo de Estado reconoció que, aunque los empleos de libre nombramiento y remoción pueden ser provistos y retirados de forma discrecional y sin motivación expresa, esa facultad no es absoluta y debe ejercerse dentro de los fines del buen servicio y con respeto por los derechos fundamentales. La Sala precisó que cuando el funcionario pertenece a un grupo de especial protección, como las personas con discapacidad o diversidad funcional, el nominador debe valorar su situación particular antes de disponer su retiro, pues gozan de estabilidad laboral reforzada incluso si ocupan cargos de confianza. En el caso concreto, se comprobó que el actor sufría una enfermedad crónica que lo colocaba en condición de debilidad manifiesta conocida por la entidad, lo que obligaba a un trato diferenciado y a ponderar alternativas como el teletrabajo. La Procuraduría, al omitir dicha valoración, vulneró la protección reforzada del demandante, razón por la cual se confirmó la nulidad del acto de insubsistencia y el reintegro ordenado, reiterando que la discrecionalidad administrativa no puede prevalecer sobre los derechos</p>

	de quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad.
--	--

Nota. Elaboración propia con base en la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Es posible evidenciar que, aunque la declaratoria de insubsistencia se enmarca dentro de una facultad discrecional del nominador, esta no es una potestad absoluta ni que esté desprovista de control jurídico. Por el contrario, la Jurisprudencia del Consejo de Estado ha reiterado que dichas decisiones deben responder a finalidad propias del servicio públicos y no a motivos arbitrarios o ajenos a los fines de la función administrativa.

De ese modo, el desarrollo jurisprudencial revisado ha contribuido a delimitar el alcance de la discrecionalidad, recordando que incluso en el caso de los empleos de libre nombramiento y remoción, el accionar del Estado debe ajustarse a los linderos de la legalidad, la razonabilidad y el cumplimiento de garantías constitucionales.

Tabla 4. Jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la declaratoria de insubsistencia en actos de libre nombramiento y remoción.

Identificación de la sentencia	Aspectos relevantes
Sentencia T-1256/08 12 de diciembre de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa	<p><i>Hechos:</i> Julio César Gómez Bacca, nombrado en provisionalidad como Auxiliar Judicial Grado III en el Consejo de Estado, fue declarado insubsistente mediante Decreto 076 de 2008 sin motivación expresa. Consideró que esa decisión vulneró su derecho al debido proceso, pues desconocía las razones de su retiro y no podía ejercer defensa. Interpuso acción de tutela contra el Consejo de Estado alegando violación de derechos fundamentales, la cual fue negada en primera instancia por existir otro medio de defensa judicial (acción de nulidad y restablecimiento del derecho).</p> <p><i>Análisis de la Corte Constitucional:</i> La Corte reiteró que los actos administrativos que declaran la insubsistencia de un funcionario nombrado en provisionalidad deben estar motivados, en tanto la motivación garantiza el derecho de defensa y</p>

	<p>permite ejercer control judicial sobre la decisión. No obstante, concluyó que en el caso concreto la tutela era improcedente, porque (i) el acto de insubsistencia remitía al acta de la sesión del Consejo de Estado donde se adoptó la decisión, la cual podía solicitar el accionante, y (ii) la desvinculación no provenía del arbitrio de un solo funcionario, sino de un cuerpo colegiado, lo que excluía la arbitrariedad.</p> <p>La Sala recordó que la motivación es exigible en cargos de carrera ocupados en provisionalidad, pero no siempre constituye causal de tutela si existen otros medios judiciales idóneos. En consecuencia, confirmó la negativa del amparo y reiteró que la acción de tutela no procede para obtener el reintegro o discutir la legalidad de actos de insubsistencia, salvo cuando se acredite un perjuicio irremediable o violación manifiesta de derechos fundamentales.</p>
<p>Sentencia T-972/14 16 de diciembre de 2014 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio</p>	<p><i>Hechos:</i> Una funcionaria de la fiscalía general de la Nación desde 1994 y quien se desempeñaba como directora Seccional del CTI en Barranquilla, fue declarada insubsistente mediante resolución motivada en razones de confianza, en el marco de la reestructuración institucional derivada de la Ley 1654 de 2013. La demandante interpuso acción de tutela alegando vulneración de sus derechos al mínimo vital, dignidad humana, salud y estabilidad laboral, por ser madre cabeza de familia y estar próxima a pensionarse. Solicitó su reintegro y el reconocimiento de su pensión.</p> <p><i>Análisis de la Corte Constitucional:</i> La Corte reiteró que la acción de tutela es un mecanismo subsidiario y excepcional frente a los actos administrativos de desvinculación de empleados públicos, los cuales deben ser controvertidos ante la jurisdicción contencioso-</p>

	<p>administrativa mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.</p> <p>Solo procede el amparo de manera transitoria si se demuestra la existencia de un perjuicio irremediable o la afectación grave de derechos fundamentales. En este caso, la Corte encontró que la accionante no acreditó su condición de sujeto de especial protección constitucional ni la existencia de un perjuicio irremediable, pues contaba con medios económicos suficientes y no se evidenció afectación a su mínimo vital.</p> <p>Además, el cargo desempeñado era de libre nombramiento y remoción, cuya estabilidad es precaria y depende de la confianza del nominador. Por ello, la Corte consideró ajustada a derecho la insubsistencia y concluyó que aceptar lo contrario implicaría convertir estos empleos en inamovibles, lo cual desnaturalizaría la facultad discrecional de la administración. En consecuencia, negó el amparo y confirmó la improcedencia de la tutela.</p>
<p>Sentencia SU003-18 08 de febrero de 2018 M.P. Carlos Bernal Pulido</p>	<p><i>Hechos:</i> María Eugenia Serna Mendoza, Fiscal delegada ante los Jueces Penales Municipales de Armenia, fue retirada del cargo mediante acto de insubsistencia expedido por la fiscalía general de la Nación. Alegó que su desvinculación fue arbitraria y discriminatoria, pues se encontraba próxima a pensionarse, lo que vulneraba sus derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo y a la estabilidad laboral reforzada por condición de prepensionada.</p> <p><i>Análisis de la Corte Constitucional:</i> La Corte unificó su jurisprudencia sobre la protección especial a las personas próximas a pensionarse, precisando que ésta opera incluso en empleos de libre nombramiento y remoción, cuando el retiro pone en riesgo el acceso efectivo a la pensión. Si bien la discrecionalidad del nominador en estos cargos no</p>

	<p>exige motivación y se presume ajustada al buen servicio, dicha facultad encuentra límites en los derechos fundamentales y en el principio de igualdad material.</p> <p>La Corte sostuvo que la desvinculación de una persona que está a menos de tres años de cumplir los requisitos para pensionarse constituye una afectación desproporcionada de su derecho al mínimo vital y a la seguridad social, salvo que exista una justificación objetiva y razonable relacionada con el servicio. En este caso, la Fiscalía no acreditó motivos válidos distintos a la pérdida de confianza, por lo que la decisión se consideró arbitraria y contraria a los mandatos de protección reforzada. En consecuencia, la Corte amparó los derechos de la actora y ordenó su reintegro, señalando que la discrecionalidad administrativa debe ejercerse dentro del marco de los principios constitucionales de proporcionalidad, razonabilidad y respeto por la dignidad humana.</p>
--	--

Nota. Elaboración propia con base en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Se observa entonces que los pronunciamientos de las corporaciones se enfocan de diferentes maneras, atendiendo a las competencias constitucionales que les asisten. Se evidencia que independientemente del caso en concreto, los actos de declaración de insubsistencia se fundamentan y limitan por los principios constitucionales de discrecionalidad y proporcionalidad, así como por el respeto irrestricto a las garantías fundamentales de las personas.

Ahora bien, en tanto la jurisprudencia colombiana se enmarca en los principios de la discrecionalidad y la razonabilidad, pues estos constituyen el rasero para la interpretación fáctica y normativa de los casos, los mismos serán abordados en el apartado que se presenta a continuación.

1.5. Principio de discrecionalidad y límite de la razonabilidad

Ahora bien, es importante tener en cuenta el principio de discrecionalidad previsto en el ordenamiento jurídico colombiano. Si bien, por regla general, los actos administrativos deben estar debidamente motivados para que sean jurídicamente procedentes, aquellos casos excepcionales en los que no se exige

motivación deben estar sustentados en normas aceptadas por el ordenamiento, como es el caso del principio de discrecionalidad.

La Ley 1437 de 2011 autoriza la expedición de actos administrativos en cuanto los considera necesarios para el cumplimiento de ciertos fines normativos. Específicamente, el artículo 44 de la Ley 1437 señala que si una decisión, tanto general o particular, es de naturaleza discrecional, es indispensable que se adecue a los fines normativos y que responda a la proporcionalidad justificada a partir de las circunstancias fácticas que le dan origen.

Como se precisa en la sentencia C-031 de 1995, la discrecionalidad parte de la premisa de que los funcionarios públicos no tienen prefijadas sus decisiones de manera rígida, pues las mismas deben acoplarse a la complejidad y multiplicidad de factores de cada caso en concreto. En esos términos lo precisa Valencia González (2024), quien precisa que la discrecionalidad es una facultad que promueve una ampliación en los límites de la actuación de los funcionarios del Estado, con el objetivo de incrementar la legitimidad y la confianza en las institucionales públicas.

El principio en mención ha sido desarrollado ampliamente por la jurisprudencia colombiana. Se destaca la sentencia T-982 de 2004 de la Corte Constitucional (2004) que reconoce que la doctrina ha reconocido que las actuaciones administrativas siempre tendrán cierto grado de discrecionalidad, más allá del nivel de regulación con el que cuente. En la providencia, la alta corte reitera que el funcionario público, que ya está descentralizado a nivel territorial y funcional, no puede operar correctamente si no tiene la flexibilidad para tomar la decisión más apropiada en cualquier lugar y momento.

Ahora bien, Maldonado Muñoz (2023) establece que la razonabilidad parte de la necesidad de superar las formalidades para dar prioridad al contenido “*sustancia*” o de fondo que no atiende solo a los límites propuestos por el legislador, sino también a patrones axiológicos determinantes. Así mismo, el autor precisa que el principio considera que el derecho parte de un orden profundamente racional, siendo entonces: “*Todo lo que supone una equitativa presencia y correlación entre lo que resulta racionalmente justo, empíricamente esperado y lógicamente sensato e idóneo.*” (Maldonado Muñoz, 2023, p. 144)

En el contexto del régimen jurídico colombiano, la no exigencia de motivación en los actos de insubsistencia encuentra respaldo en el principio de discrecionalidad administrativa, el cual ha sido desarrollado tanto por la doctrina como por la jurisprudencia constitucional. Esta figura no implica una potestad

ilimitada o carente de control, sino que se enmarca dentro de una lógica de racionalidad y finalidad normativa. En efecto, la insubsistencia, cuando recae sobre cargos de libre nombramiento y remoción, responde a una necesidad institucional de garantizar la eficiencia del servicio público y la confianza en la gestión, sin que ello conlleve necesariamente una vulneración al debido proceso o a la legalidad sustancial.

La Corte Constitucional ha dejado claro que la discrecionalidad no equivale a arbitrariedad. Por el contrario, se trata de una herramienta que permite a la administración adoptar decisiones ajustadas a los fines del ordenamiento jurídico, teniendo en cuenta las particularidades del caso concreto y los márgenes de actuación que la ley expresamente le otorga. Como lo ha señalado la jurisprudencia, incluso en ausencia de una motivación formal, las decisiones discrecionales deben responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, elementos que garantizan su legitimidad y control dentro del Estado de derecho.

Desde una perspectiva teórica, esta facultad se vincula con una concepción del derecho como un sistema racional, orientado por principios sustanciales antes que por formalismos vacíos. Tal como lo plantea la doctrina, la razonabilidad en el ejercicio de la discrecionalidad exige una correspondencia entre lo jurídicamente justo, lo empíricamente necesario y lo axiológicamente adecuado. En este sentido, la insubsistencia sin motivación no solo es jurídicamente admisible, sino que puede constituir una manifestación legítima del buen gobierno, siempre que se oriente a preservar el interés general y el buen funcionamiento de la administración pública.

De lo anteriormente descrito se deriva una profunda noción de racionalidad en la legislación colombiana. Contrario a supeditarse estrictamente a los postulados de la norma, el operador legislativo reconoce que el ejercicio del derecho es completamente humano y que, por ende, debe guardarse un espacio de flexibilidad que, nominado como discrecionalidad administrativa, permita un movimiento más natural en la aplicación del derecho a la realidad social.

Esta premisa de discrecionalidad guarda tanto bondades como desventajas. Por una parte, impide la consolidación de un sistema normativo estático y rígido que no responda a las necesidades públicas, pero a su vez, podría promover escenarios en que se vean exacerbados los problemas que suelen aquejar a la función pública, tales como la corrupción y los conflictos de intereses.

No obstante, más allá de los conflictos que podrían suscitarse con ocasión de la discrecionalidad, es innegable que este constituye uno de los principios más relevantes en el ordenamiento jurídico del país, así como de los más determinantes en el accionar de los funcionarios públicos y, por ende, en el cumplimiento de los fines legales y constitucionales del Estado.

Ahora bien, tras abordar los aspectos más relevantes de los empleos de libre nombramiento y remoción, los actos de insubsistencia que pueden derivarse de ellos y los principios constitucionales que las enmarcan, se procederá a evaluar la forma en que la IA se ha visto inmersa en las decisiones públicas y en los aspectos más relevantes de dicha circunstancia.

1.6. Introducción de la inteligencia artificial en la administración pública

La proliferación en el uso de la Inteligencia Artificial supone su inserción en diferentes aspectos de la vida humana y social. Al presentar una serie de soluciones rápidas y efectivas a problemas cotidianos, su uso es inevitable incluso en contextos públicos o derivados de la administración y gobierno de un país. Por ello, en la actualidad, se han abierto debates cada vez con más frecuencia respecto al uso de la IA en la administración pública.

Al respecto precisan Ospina y Zambrano (2023) que en la última década se ha incrementado el uso de la IA en el sector público, en particular en lo que refiere a servicios y trámites a la ciudadanía. Esto se debe, según los autores, a la capacidad de la IA de gestionar bases de datos cualitativos y cuantitativos de gran volumen. Esto ha supuesto la optimización en las tareas de los empleados del sector públicos, pues al contar con una mayor automatización de tareas rutinarias, pueden enfocar más tiempo en actividades prioritarias.

Ahora bien, Filgueiras (2021) examina la incorporación de la inteligencia artificial en la administración pública a partir de los desafíos que plantea su ambigüedad conceptual y las decisiones institucionales necesarias para su implementación. El autor sostiene que, antes de introducir sistemas de IA en los gobiernos, es necesario delimitar adecuadamente lo que se entiende por esta tecnología, pues su falta de claridad genera confusión en la formulación de políticas y en su correspondiente aplicación. Además, advierte que la adopción de estas herramientas no puede reducirse a la dimensión técnica, ya que implica transformaciones en las estructuras administrativas, en la distribución de funciones y en las capacidades del personal público, todo lo cual debe evaluarse cuidadosamente para evitar efectos inadecuados o que vulneren derechos.

De igual forma, se destaca que, si bien la infraestructura tecnológica y los datos son elementos esenciales, el verdadero reto radica en el desarrollo de capacidades humanas y organizacionales que permitan una integración crítica y responsable de la tecnología. En esa medida, la administración pública debe promover procesos de aprendizaje continuo y monitoreo de impactos, tanto positivos como negativos, a fin de garantizar que la automatización no erosione los valores democráticos ni la legitimidad de las decisiones estatales. (Filgueiras, 2021)

A partir de esta nueva dinámica, también han sido estudiadas las nuevas necesidades de legislación y control. La aplicación de IA en la administración pública suscita a su vez una discusión sobre los límites necesarios para evitar un uso que resulte en más afectaciones que beneficios. Criado (2024) destaca que la adopción de la IA en el sector público latinoamericano requiere una gobernanza algorítmica sólida, sustentada en principios de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. El autor propone que los gobiernos promuevan marcos normativos flexibles que acompañen la experimentación tecnológica sin descuidar la protección de derechos fundamentales. Así mismo, subraya la importancia de fortalecer las capacidades institucionales y el talento público, ya que la falta de formación y de infraestructura digital sigue siendo un obstáculo relevante en la región.

También, es necesario avanzar hacia una cooperación regional basada en la Carta Iberoamericana de Inteligencia Artificial, la cual puede servir como guía común para armonizar criterios éticos, técnicos y de gobernanza en el uso de la IA. Así, el despliegue de esta tecnología debe estar orientado a aumentar la eficiencia y legitimidad del Estado, pero sin reemplazar la preponderancia humana en las decisiones públicas, preservando siempre la dimensión social de la administración pública. (Criado, 2024)

El gobierno colombiano no ha sido una excepción frente a los avances de la IA en la administración pública (Ospina y Zambrano, 2023). Ya se han evidenciado diferentes alternativas, tales como Gobierno en Línea, Plan Vive Digital, la plataforma pretoria de la Corte Constitucional y la plataforma Océano de la Contraloría General de la República, entre otros. Si bien dichos programas no cuentan con el desarrollo de las iniciativas de otros países (principalmente del norte global) si representan un avance no solo para el país sino también para la región.

El documento CONPES 3975 *denominado Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial*, expedido el 8 de noviembre de

2019, tiene como propósito plantear la necesidad de aprovechar la Cuarta Revolución Industrial que atraviesa el mundo, mediante la aplicación estratégica de tecnologías digitales en la gestión pública. El gobierno colombiano busca disminuir las barreras institucionales y culturales que dificultan la adopción tecnológica, fortalecer el capital humano con competencias digitales, y crear condiciones habilitantes que preparen al país para los impactos económicos y sociales de la inteligencia artificial.

Esto parte de una percepción de la que IA es un acelerador clave de la transformación digital, con la meta de aumentar la productividad estatal, mejorar los servicios al ciudadano y promover la innovación pública, bajo la protección de la ética, la inclusión y la sostenibilidad. Entre las estrategias planteadas destacan la creación de un mercado nacional de inteligencia artificial, el desarrollo de ambientes de prueba regulatorios (Sandbox) para experimentar con nuevos modelos tecnológicos, la elaboración de un marco ético transversal que guíe su implementación en el sector público, y el fomento de la investigación, la formación y la cooperación internacional en IA.

Asimismo, se busca consolidar la infraestructura de datos, apoyar a emprendedores en industrias 4.0 y fortalecer el uso de la IA en la toma de decisiones gubernamentales. Estas acciones, articuladas por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de las TIC², reflejan una estrategia integral del Estado para usar la inteligencia artificial como motor de modernización administrativa y de generación de valor social y económico.

1.7. Normativa internacional y comparada sobre IA.

Como se ha mencionado a lo largo de este documento, la IA es un tema de álgida discusión en la actualidad a nivel global. Diversas entidades alrededor del mundo se han pronunciado sobre los límites y alcances de este nuevo paradigma tecnológico. Este es el caso del Parlamento Europeo, la OCDE, entre otras, cuyas posturas serán revisadas en el presente acápite.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha sido una de las entidades internacionales que mayor atención han brindado a la IA y su a desarrollo legal. La OCDE (2023) define a la IA como:

“Un sistema de IA es un sistema basado en máquinas que, por objetivos explícitos o implícitos, infiere, a partir de la entrada que recibe, cómo generar salidas tales como predicciones, contenidos, recomendaciones o

² Tecnologías de la información y la comunicación.

decisiones que [pueden] influir en entornos físicos o virtuales. Los distintos sistemas de IA varían en sus niveles de autonomía y adaptabilidad tras la implantación".

El concepto de la OCDE destaca la naturaleza de los sistemas de inteligencia artificial, los cuales, con determinados datos, generan respuestas que pueden adaptarse a diversos entornos. Esta definición pone de relieve la capacidad de la IA para aprender y adaptarse, lo que amplía su potencial de aplicación, pero también plantea múltiples retos éticos y de control.

En ese sentido, debe destacarse el establecimiento que realizó la OCDE sobre principios que rigen a la IA, los cuales pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- La IA debe propender por el beneficio de las personas y el planeta y por el crecimiento y el desarrollo sostenible.
- Los sistemas de IA deben construirse en armonía con las legislaciones de los Estados, los derechos humanos y los valores democráticos. Ello supone permitir la intervención humana cuando sea necesario.
- La información relacionada con IA debe ser transparente y divulgada responsablemente, garantizando claridad al respecto.
- Los sistemas de IA deben entrar en funcionamiento de forma sólida y segura, de tal manera que los riesgos potenciales hayan sido previamente evaluados y gestionados.
- Los proveedores de IA deben ser responsables de su correcto funcionamiento, en armonía con los principios anteriormente descritos.

En marzo del año 2024, el Parlamento Europeo aprobó el reglamento de IA, propuesto legislativamente desde el año 2021. En términos generales, el reglamento tiene como propósito buscar el equilibrio entre la promoción de la innovación y la protección de los derechos fundamentales de las personas. Como lo analiza Alegre Villaroya (2024) los principales aspectos del reglamento en cuestión es la clasificación de sistemas según su riesgo, así como la prohibición de ciertas IA's que puede representar determinado nivel de peligro para las personas a través del engaño o el aprovechamiento de vulnerabilidades.

Adicionalmente, el reglamento establece y prevé deberes impuestos a los proveedores de IA, entre los que se destacan la constante evaluación del modelo (realización y documentación de pruebas); identificación y reducción de riesgos; vigilancia y documentación de los incidentes graves y las consecuentes medidas correctoras y finalmente, la capacidad de ofrecer determinado nivel de protección y ciberseguridad (Alegre Villaroya, 2024). El incumplimiento de dichas

obligaciones se encuentra previsto a partir de un régimen sancionador (que contempla mayoritariamente multas pecuniarias) también previsto en el reglamento.

Finalmente, la proliferación de la normatividad internacional de la IA es una muestra de la relevancia que la misma está adoptando en el mundo. El establecimiento de principios y guías de actuación reflejan la necesidad de las sociedades de promover un uso responsable al servicio de los intereses humanos y sociales, sin que los efectos negativos se consoliden eventualmente en perjuicios.

CAPÍTULO II. APLICACIONES DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Tras la revisión de los conceptos generales necesarios para este estudio, el presente capítulo abordará las vertientes de aplicación de la inteligencia artificial en la administración pública, teniendo en cuenta experiencias internacionales, las posibilidades de automatización en el caso en concreto y los beneficios y riesgos que se derivan de dicha novedad pública.

2.1. Concepto, tipos y características de la inteligencia artificial

Los avances tecnológicos de la actualidad han alcanzado un punto sin precedentes en la historia. En un pequeño lapso de tiempo, los avances de la informática llegaron a cada rincón de la cotidianidad humana. Cómo lo señalan Mejía y Acosta (2019) la proliferación del internet y la conectividad han significado, fundamentalmente, la simplificación de procedimientos, el aumento en la capacidad de análisis, la reducción de errores humanos y la aplicación de algoritmos orientados a la resolución de los problemas.

La identificación clara de las características y capacidades la inteligencia artificial es fundamental para determinar su pertinencia en situaciones reales de aplicación, determinando a su vez con mayor exactitud los problemas que tiene la capacidad de resolver, e incluso, el momento en el que podrían exceder sus

capacidades. De aquí resalta la importancia de en primer lugar, comprender las nociones básicas de esta nueva realidad global.

En ese orden de ideas, la inteligencia artificial es una de las principales manifestaciones actuales de los avances tecnológicos. Cómo lo proponen López de Mántaras y Brunet (2023) la inteligencia artificial (en adelante IA) es un conjunto de componentes computacionales que facilitan la construcción de sistemas con la capacidad de simular actividades del cerebro humano para la resolución de determinadas tareas. Según los autores, la IA puede estar basada en conocimiento, en la cual se reproduce el razonamiento humano a través de una conjunción de reglas lógicas o puede estar basada en datos, caso en el cual aprende dinámicas a partir del constante análisis de grandes volúmenes de datos a través de algoritmos estadísticos.

Ahora bien, la inteligencia artificial goza de ciertas características particulares. Cómo lo señala García Serrano (2018) Una de las características fundamentales de la inteligencia artificial es su capacidad para procesar el lenguaje natural, lo que le permite comunicarse con los humanos utilizando nuestro propio idioma. Esta área, conocida como *procesamiento del lenguaje natural* (NLP), implica que las máquinas puedan analizar y entender la estructura y sentido de las frases mediante procesos morfológicos, sintácticos, semánticos y contextuales. Esto no solo permite generar respuestas coherentes, sino también realizar tareas complejas como la traducción automática o el reconocimiento de voz, acercando el comportamiento de las máquinas al de una inteligencia superior.

Otra característica esencial es la capacidad de *razonamiento automático*, que permite a las máquinas llegar a conclusiones lógicas a partir de premisas, incluso en contextos con incertidumbre. Este razonamiento puede apoyarse en técnicas como redes probabilísticas o sistemas expertos. A esto se suma el *aprendizaje automático*, que otorga a la IA la habilidad de adaptarse al entorno aprendiendo de la experiencia, utilizando métodos como redes neuronales o modelos estadísticos. Para que estas capacidades funcionen, es indispensable una buena *representación del conocimiento*, es decir, la habilidad de almacenar y recuperar información de forma eficiente, de modo que los sistemas puedan usarla para aprender, razonar o generar nueva información útil. (García Serrano, 2018)

A partir de lo anterior, es posible establecer que la evolución, tanto conceptual como aplicada, de la IA, ha abierto las puertas a modelos y algoritmos más avanzados, precisos y adaptativos, capaces de generar nuevos panoramas acerca del manejo de la información. Con lo descrito en este acápite, es posible avanzar hacia un análisis crítico de su aplicabilidad, garantizando que, a partir de

la apropiación de las nociones básicas, los aportes reflexivos responden a necesidades concretas y contribuyen efectivamente al desarrollo público y privado.

2.2. Experiencias internacionales de uso de IA en decisiones administrativas

Como se ha señalado a lo largo de este documento, la implementación de IA ha tenido un alcance global en los últimos años, convirtiéndose en un recurso estratégico para organizar procedimiento y mejorar la toma de decisiones a nivel gubernamental. No obstante, su implementación presenta un sinnúmero de desafíos jurídicos y operativos que ameritan un análisis especial. Por ello, resulta pertinente revisar experiencias internacionales que permitan identificar patrones, resultados y lecciones aprendidas. Es a partir de referentes como los que se estudiarán en este acápite, que se pueden orientar los conocimientos hacia un uso responsable y contextualizado.

En primer lugar, se destaca el caso de Argentina. En dicho país se implementó la tecnología TINA, un chatbot manejado por entes gubernamentales cuyo propósito principal es la automatización de la tarea de comunicación entre el Estado y los ciudadanos. Su propósito se logra través de una serie de programaciones de IA con la facultad de simular conversaciones en un lenguaje natural y que se encuentra disponible las 24 horas del día (Vercelli, 2024). Aunque es un progreso importante en la implementación de medidas de este estilo, resaltan otras experiencias internacionales con un mayor alcance social.

Es el caso de Albania, que en 2025 nombró a una ministra generada con IA. Llamada *Diella* y encargada de las licitaciones de contratos estatales y de evitar casos de corrupción, ha sido uno de los casos más controvertidos relacionados con IA. DW (2025) señala que la decisión se tomó teniendo en cuenta que Albania tiene un nivel considerable de corrupción pública, por lo que, al asignar a una ministra generada con IA, se suprimirían las intenciones personales determinantes en el acaecimiento de casos de corrupción.

Si bien no se reporta más información sobre el funcionamiento de *Diella*, se presume que su funcionamiento se basará en modelos LLM, usuales en plataformas como *ChatGPT* o *Gemini* y que, a grandes rasgos, pueden generar volúmenes extensos de texto. Al estar fundamentados en comandos determinados previamente, no tienen sesgos ni intereses privados, garantizando así una disminución en los índices de corrupción. (DW, 2025)

Por supuesto, la decisión ha planteado una serie de debates y discusiones que reflejan los interrogantes que se generan con ocasión de la IA. Entre ellos se destaca la forma en que se controlará a *Dellia* y quien asumirá la responsabilidad

sobre las decisiones que tome. Así mismo, se ha manifestado preocupación en tanto las decisiones tomadas por la IA no se someterían a deliberación, que a la postre podría significar una vulneración a los principios democráticos.

Otra herramienta de IA que ha resultado sumamente controversial es la aplicada en Estados Unidos para la evaluación de riesgos penales. Este sistema, denominado *Correctional Offender Management Profiling for Alternative Sanctions (COMPAS)* y que se encuentra disponible y público para revisión en la página web del Departamento Correccional de Wisconsin, tiene como objetivo, entre otros, el análisis de riesgo de reincidencia de convictos.

Investigaciones como la realizada por Osoba y Welser (2017) señalan que se han observado una serie de evidencias que insinúan que en dicho sistema existe un riesgo racial sistemático, consistente en que los convictos negros son calificados de mayor peligrosidad que los convictos blancos, incluso a pesar de que los últimos hayan cometido delitos más graves o violentos. Así, múltiples estudios se han manifestado sobre la falta de transparencia del algoritmo, así como el evidente sesgo existente en él. El análisis sobre las problemáticas generadas con ocasión del sesgo en este tipo de algoritmos usados en la esfera pública será abordado con mayor profundidad en acápite posterior de este estudio.

Ahora bien, en el caso de Estonia también se ha incorporado la Inteligencia Artificial dentro de la estructura estatal, que ya había adelantado algunos pasos en su digitalización. Entre las herramientas más destacadas, según señalan Arm et al., (2022) se encuentra una infraestructura de datos fundamentada en algoritmos que permiten el análisis, cruce y producción de información relevantes en el campo de servicios públicos. Así mismo, los autores precisan que diversos servicios gubernamentales se encuentran automatizados con base en sistemas de geo información que actualizan datos en tiempo real, así como herramientas de análisis para seguridad, ciberdefensa y gestión de riesgos.

Así, los servicios públicos digitales en Estonia, que operan con una mínima intervención humana, han promovido un ambiente en que la IA no se percibe como una herramienta aislada, sino como una forma de gestión cotidiana que permite decisiones más rápidas, servicios inteligentes y una administración pública con un incremento en los niveles de eficiencia. (Arm et al., 2022)

Para el caso latinoamericano, se destaca el caso argentino. Desde el año 2017, la Fiscalía de Buenos Aires desarrolló el sistema llamado *Prometea*, que usa la IA para desarrollar dictámenes judiciales. Estévez et al. (2020) precisan que lo relevante del sistema es que la sustanciación de los fallos no depende de la IA,

sino que aquella sigue siendo una tarea reservada para los humanos. Por el contrario, cómo señalan los autores, el sistema optimiza diversas tareas reiterativas que incrementan la eficiencia de los procesos significativamente.

Corvalán (2017) señala que *Prometea* es la primera inteligencia artificial predictiva en América Latina, enfocada en el campo de la justicia. Corvalán manifiesta que con base en la introducción del sistema en la rama ejecutiva argentina se suscitan una serie de debates de vital importancia en el actual ecosistema digital. Estos debates se encuentran relacionados con la adopción de principios como la dignidad y vulnerabilidad algorítmica, que, a grandes rasgos, suponen que cuando la IA intervenga en decisiones que puedan tener incidencia en derechos fundamentales, no basta únicamente el estudio de algoritmos, sino también de los criterios de garantías y protección a los derechos humanos.

Finalmente, la Operación Serenata de Amor es una iniciativa brasileña de control ciudadano que utiliza *big data* y datos abiertos para fiscalizar los reembolsos parlamentarios. A través de la inteligencia artificial “Rosie”, el proyecto analiza miles de gastos realizados por diputados y señala aquellos que parecen irregulares, como facturas duplicadas, servicios de empresas inactivas o consumos incompatibles con la función pública. (Lasso Cardona, 2022)

Su carácter de código abierto y la difusión pública de los hallazgos buscan la participación de los ciudadanos en la verificación de los datos, demostrando que la transparencia y la colaboración colectiva pueden convertirse en herramientas efectivas para detectar “micro irregularidades” que, acumuladas, representan un problema estructural en el uso de recursos públicos. (Lasso Cardona, 2022)

En ese sentido, las iniciativas latinoamericanas, desde *Prometea* hasta la Operación Serenata de Amor, muestran que la IA también puede ser una herramienta para democratizar el acceso a la información, combatir prácticas arraigadas como la corrupción e incluso potenciar la participación ciudadana. Sin embargo, su efectividad futura depende de que los Estados adopten una postura estratégica que integre principios de protección a los derechos humanos, explicabilidad, auditorías permanentes y participación social en el diseño de estas tecnologías.

Es posible aseverar entonces que la verdadera innovación se materializará en la capacidad de los Estados de construir ecosistemas públicos y privados donde la IA no sustituya la democracia, sino que la promueva, y donde la tecnología no reemplace a las personas, sino que potencie su capacidad de

participación. Así las cosas, la integración de la IA en la administración pública será tan exitosa como logren serlo las sociedades que la regulen adecuadamente.

2.3. Posibilidades de automatización en actos de insubsistencia

A lo largo de este documento se han descrito reiteradamente los alcances de la IA tanto en la esfera pública como privada. Ahora bien, es importante delimitar los usos que la tecnología puede afianzar en la emisión de actos administrativos. El propósito de este acápite es indagar las posibilidades de automatización (al ser esta la facultad más frecuente en la implementación de IA) en los actos administrativos de insubsistencia en Colombia.

El proceso de automatización de los actos administrativos de insubsistencia constituye una de las aplicaciones más sensibles de la inteligencia artificial dentro de la administración pública, pues involucra decisiones que afectan directamente la estabilidad de servidores públicos en cargos de libre nombramiento y remoción. Desde un enfoque jurídico, la posibilidad de delegar en sistemas automatizados la preparación o emisión de estos actos exige evaluar si dichos sistemas pueden actuar según la legalidad, razonabilidad y finalidad que rigen la discrecionalidad en el país.

Cómo lo precisa Cerrillo (2025) es posible determinar la existencia de una actuación administrativa automatizada a través de la identificación de tres elementos: una actuación que se realiza por medios electrónicos; que dicha actuación se desarrolle dentro de un procedimiento administrativo y finalmente, que no tenga la intervención directa de ningún empleado público.

Partiendo de esas características, las posibilidades de automatización pueden delimitarse según los principios de funcionamiento de la IA. Cerrillo (2025) establece que la automatización debe materializarse (en principio y con mayor ímpetu si es dentro del contexto de lo público) en el desarrollo de tareas sencillas y rutinarias, que no requieran una interpretación compleja del ordenamiento, de razonamiento o de análisis de los hechos. Así, según el autor, la IA debería estar enfocada, por ejemplo, en determinar la existencia de x datos y comunicárselo a la persona interesada.

Es allí en dónde radica el verdadero debate de la automatización, pues si no estuvieran involucradas las garantías fundamentales ya conocidas, sería procedente la simple automatización mecánica, sin que se requiriera un estudio de fondo sobre sus implicaciones y alcances. Así, sea lo primero en mencionar que revisar las posibilidades de automatización, supone partir de la premisa de que, si bien es una herramienta potencialmente útil para estandarizar procesos, solo

resulta compatible con el ordenamiento jurídico cuando no sustituye la valoración y análisis humano necesario para garantizar que la decisión emitida a través del acto administrativo responda a los fines legales y constitucionales relacionados.

Así las cosas, la reflexión central recae en determinar qué aspectos del acto de insubsistencia pueden ser automatizados sin vulnerar la esencia del poder discrecional. La IA puede intervenir en procesos auxiliares, como la verificación de requisitos formales, análisis de antecedentes administrativos o consolidación de información de desempeño, pero no en la decisión misma, que exige razonabilidad en sentido jurídico y no únicamente la que se derive de sistemas lógicos – computacionales.

La jurisprudencia colombiana ha reiterado que la discrecionalidad no implica arbitrariedad; por tanto, automatizar la decisión sin un razonamiento sustantivo humano podría generar actos carentes de finalidad legítima, sospechas de sesgos algorítmicos y, en consecuencia, podría suponer un aumento en los litigios. El reto consiste en diseñar sistemas que apoyen el juicio humano, pero que no pretendan reemplazarlo.

A partir de lo anterior, se destaca lo mencionado por Capdeferro (2025) que precisa que, ante los riesgos de una automatización total, principalmente en estados con aplicación de IA aún prematura, puede optarse inicialmente por un control semiautomatizado que brinda mayor espacio para la vigilancia humana. Según el autor, la semiautomatización implica una intervención inicial en la que pueden realizarse labores de inspección a la información previo a proceder con las tareas automatizadas.

Es así como es posible señalar tres escenarios en que puede contemplarse la automatización en los actos de insubsistencia, a saber:

- *Verificación de requisitos formales:* La IA podría revisar automáticamente que se cumplan las condiciones formales del proceso de insubsistencia, como, por ejemplo, la existencia de la evaluación de desempeño y la documentación administrativa correspondiente.
- *Análisis y consolidación de información administrativa:* Los sistemas pueden recopilar, organizar y comparar antecedentes administrativos, informes de desempeño y registros de cumplimiento de funciones, facilitando la disponibilidad de información precisa y actualizada.
- *Generación de comunicaciones estandarizadas y reportes de seguimiento:* La IA puede proyectar borradores de comunicaciones, notificaciones a los

empleados y reportes de avance del procedimiento, asegurando consistencia, trazabilidad y reducción de errores mecánicos.

En conclusión, las posibilidades de automatización de los actos de insubsistencia deben entenderse como auxiliares y no sustitutivas de la función decisoria del ente u operados encargado. La incorporación de IA solo es viable jurídicamente hablando si fortalece la eficiencia y transparencia de la actuación administrativa, sin desplazar la valoración humana indispensable para verificar la razonabilidad y proporcionalidad de la medida. La automatización, utilizada de forma prudente y controlada, puede contribuir al fortalecimiento del servicio público, mientras que, por el contrario, si se implementa sin límites, puede poner en riesgo derechos fundamentales y desnaturalizar la potestad discrecional prevista por el ordenamiento jurídico.

2.4. Beneficios de la IA en la gestión administrativa

La inteligencia artificial se ha consolidado como una herramienta estratégica para optimizar la gestión pública, especialmente en contextos donde se requiere eficiencia en el procesamiento de información y reducción de cargas operativas. Su incorporación en la administración pública colombiana (de conformidad con los lineamientos del CONPES 3975 de 2019) permite modernizar procedimientos, agilizar trámites y generar mayor capacidad institucional para atender demandas ciudadanas. En ese marco, resulta pertinente analizar los beneficios que esta tecnología puede aportar a la gestión administrativa, particularmente en los procesos relacionados con el empleo público.

Al respecto precisan Contreras y Olaya (2024) que la literatura actual es enfática en establecer que la implementación de la IA en la gestión administrativa ofrece múltiples beneficios entre los que se destaca la ya mencionada automatización de tareas repetitivas, contando con la facultad de ampliarse a todo tipo de áreas y contextos. En términos generales, los autores destacan una reducción en los costos de gestión y gestión, así como una optimización en la eficiencia laboral y en los beneficios económicos.

Desde una perspectiva reflexiva, la IA permite eliminar tareas repetitivas, mejorar la sistematización de datos y disminuir los márgenes de error humano, lo que potencialmente contribuye a decisiones más rápidas y basadas en evidencia. Su capacidad de identificar patrones y correlaciones facilita la evaluación objetiva del desempeño, el seguimiento a cargas laborales y la identificación de riesgos administrativos. Sin embargo, estos beneficios solo se concretan si la tecnología

opera bajo parámetros de transparencia y supervisión humana, ya que la eficiencia no puede prevalecer sobre las garantías constitucionales ni sobre la necesidad de asegurar un control sustantivo en la toma de decisiones. La IA, por sí misma, no resuelve problemas estructurales de gestión pública; su eficacia depende de cómo se inserta en una arquitectura institucional adecuada.

En suma, los beneficios de la IA para la gestión administrativa son significativos, pero solo resultan legítimos cuando fortalecen la capacidad del Estado sin sustituir las funciones decisorias que exigen razonamiento y valoración jurídica. La tecnología puede mejorar la calidad de la información, la trazabilidad de los procesos y la agilidad institucional, lo que redundará en mayor confianza ciudadana.

La diversidad de experiencias internacionales evidencia que la irrupción de la inteligencia artificial en la esfera pública no es simplemente una cuestión tecnológica, sino un reordenamiento profundo de la relación entre ciudadanía, Estado y toma de decisiones. Casos como el de Diella en Albania o la automatización estonia muestran que, cuando la IA se integra en funciones tradicionalmente reservadas a las instituciones humanas, surge la necesidad de repensar conceptos como legitimidad, control democrático y responsabilidad política.

Estos ejemplos revelan un punto crucial, pues se observa que la IA no es neutra ni está exenta de consecuencias sociales, por lo que su valor no radica únicamente en la eficiencia, sino en la capacidad colectiva de diseñar mecanismos que equilibren innovación con la protección de principios jurídico - éticos. Así, la pregunta no es si la IA debe o no participar en la gestión pública, sino cómo garantizar que su intervención fortalezca la transparencia, la confianza y la justicia institucional.

2.5. Riesgos técnicos: errores, sesgos y falta de razonabilidad

El uso de inteligencia artificial en decisiones administrativas implica riesgos inherentes a la naturaleza técnica de los sistemas algorítmicos. La posibilidad de errores, sesgos y fallos en el razonamiento automatizado plantea desafíos significativos para su compatibilidad con el ordenamiento jurídico, especialmente cuando se trata de decisiones tan sensibles como los actos de insubsistencia. La automatización, sin controles adecuados, podría derivar en decisiones que no solo violen principios constitucionales, sino que comprometan la legalidad y legitimidad de la función pública.

Capdeferro (2025) precisa que los sistemas algorítmicos pueden generar resultados erróneos que puedan generar alertas inexactas sobre circunstancias determinadas. Esto implica que a partir del análisis que efectúe el algoritmo, podrían surgir sanciones injustificadas o la permisión de conductas ilícitas.

Según Ferrante (2021) los sesgos algorítmicos son sistemas que arrojan predicciones de las cuales pueden predicarse beneficios sistemáticos para ciertos grupos de individuos, traduciendo de esa forma situaciones desiguales e injustas. Así mismo, se ha puntualizado que las tecnologías impulsadas por IA tienen un patrón tendiente a profundizar divisiones sociales e incrementar la desigualdad social, siendo afectados con mayor frecuencia, grupos históricamente marginados. (Hagerty y Rubinov, 2019)

Esta situación no parte de un racismo estructural de la IA ni de una característica inherente de la misma, pues eso sería otorgar atributos a la IA que no pueden predicarse de una herramienta tecnológica. Cómo lo señala Ramírez Autrán (2023) dichos sesgos pueden partir de una interpretación inapropiada de los grandes volúmenes de información procesados por la IA, que, al provenir de fuentes netamente humanos, son más propensas a contar con sesgos y prejuicios.

Así, es evidente que los algoritmos pueden reproducir o amplificar sesgos presentes en los datos utilizados para su entrenamiento, generando decisiones discriminatorias o inconsistentes. Además, la IA carece de razonabilidad en el sentido jurídico, pues su lógica usualmente parte de correlaciones algorítmicas y no a los principios de finalidad, proporcionalidad y ponderación propios del derecho. De igual modo, la opacidad técnica dificulta la claridad de las decisiones, lo que afecta la posibilidad de ejercer control judicial efectivo y vulnera el derecho de defensa de los servidores públicos. La existencia de estos pone de manifiesto la necesidad de un enfoque regulatorio apropiado sometido a auditoria de forma permanente.

De este modo, es indispensable abordar las diferentes formas en que pueden ser detectados los sesgos de la IA. La Universidad Politécnica de Madrid (2023) precisa que Para detectar si un modelo trata de forma diferente a dos grupos de personas, se usan métricas que permiten medir distintos tipos de sesgo. Las métricas de grupo comparan directamente los resultados entre dos subpoblaciones y verifican si ambos reciben decisiones similares: por ejemplo, que tengan la misma proporción de resultados positivos, las mismas tasas de aciertos o los mismos errores. Las métricas individuales, en cambio, buscan que personas con características parecidas obtengan predicciones parecidas, y que cambiar

solo un atributo sensible, como el género o la etnia, no modifique la decisión del modelo sin una razón válida.

En los modelos de lenguaje, también existen sesgos propios del preentrenamiento (intrínsecos) y sesgos que aparecen cuando el modelo realiza tareas específicas (extrínsecos). Para medirlos, se analizan tanto las asociaciones internas del modelo (como similitudes entre palabras o probabilidades que asigna a ciertos términos) como sus respuestas en tareas de clasificación o generación de texto. Estas métricas ayudan a identificar y corregir desigualdades para que los sistemas funcionen de manera más justa.

Ahora bien, para el caso de los actos administrativos de insubsistencia, un sistema de medición adecuada de sesgo permitiría evaluar de manera práctica cómo un sistema de inteligencia artificial podría intervenir en los procesos que anteceden a un acto administrativo de insubsistencia, detectando si el modelo favorece o desfavorece sistemáticamente a ciertos empleados por características no relacionadas con su desempeño o idoneidad. En aplicaciones concretas (como algoritmos que clasifican riesgos, priorizan perfiles, analizan historiales laborales o generan recomendaciones para la entidad competente) estas métricas ofrecen un mecanismo verificable para identificar si el modelo está reproduciendo sesgos estructurales o introduciendo tratamientos diferenciados injustificados.

Su uso posibilita que la administración ajuste o corrija el sistema antes de que sus recomendaciones incidan en decisiones que afectan la permanencia en el cargo. Además, proporcionan un insumo técnico directo para el control judicial, ya que permiten revisar si la decisión apoyada por IA se produjo con reglas transparentes entre empleados en situaciones comparables. Así, la medición del sesgo no solo aporta un diagnóstico técnico, sino que se convierte en una herramienta operativa para garantizar que la IA utilizada en posibles actos de insubsistencia se alinee con los principios jurídicos colombianos.

En conclusión, los riesgos técnicos asociados al uso de IA en actos de insubsistencia evidencian la necesidad de preservar la intervención humana y garantizar estándares de transparencia, trazabilidad y control y por ello, los sistemas automatizados deben estar sometidos a límites normativos estrictos y a mecanismos de supervisión judicial y administrativa que aseguren la conformidad con los principios constitucionales, evitando que los errores algorítmicos deriven en vulneraciones a los derechos de los servidores públicos o en actos administrativos carentes de legitimidad.

CAPÍTULO 3. DESAFÍOS Y RIESGOS JURÍDICOS DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN ACTOS DE INSUBSISTENCIA

3.1. Impacto en el derecho al debido proceso y a la igualdad

La implementación de IA en la creación o apoyo de decisiones administrativas plantea genera tensiones frente al derecho al debido proceso y al principio de igualdad, ambos pilares del Estado social de derecho. En el contexto de la insubsistencia de empleados de libre nombramiento y remoción, la automatización puede afectar la posibilidad de conocer las razones implícitas que orientan la decisión, así como la transparencia mínima necesaria para garantizar el ejercicio del derecho de defensa. De igual manera, la interacción entre algoritmos y decisiones públicas podría generar impactos diferenciados entre servidores públicos, lo que exige evaluar la compatibilidad de estas herramientas con los estándares constitucionales vigentes.

En primer lugar, el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia establece que el debido proceso se aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Al respecto la Corte Constitucional (2021) estableció en la sentencia SU - 174 que la protección de la garantía del debido proceso implica que quien asuma la dirección de un procedimiento determinado tiene la obligación de dar observancia, en todas las actuaciones, a la plenitud de las formas que han sido previamente establecidas en la Ley o en los reglamentos.

Por su parte, para definir al debido proceso Prieto Monroy (2003) señala que en primer lugar es necesario tener presente que el *proceso* es una actividad que se adecúa a la norma y que tiene la finalidad de resolver una pretensión a través del cumplimiento de ciertos principios, que garantizan su eficacia. Prieto

Monroy precisa que, con base en dicha noción, la acepción “debido” se relaciona con una contraprestación; es decir, con lo que un sujeto debe a otro. En este caso, el Estado adeuda a los individuos un procedimiento que atienda al cumplimiento de ciertos principios preexistentes y a normas de procedimiento propias de cada proceso.

De igual modo, la Corte Constitucional ha sostenido de manera reiterada³ que para que se configure una vulneración al debido proceso, se debe demostrar la existencia de una afectación real y verificable de las garantías procesales, como la falta de motivación, la omisión de pruebas relevantes, la violación del derecho de defensa o la pretermisión absoluta de una etapa procesal.

Así las cosas, la emisión de actos administrativos de insubsistencia implica la aplicación estricta del debido proceso, adecuándose a los procedimientos establecidos por la ley. Que no sea necesaria la motivación en los actos de insubsistencia no implica que estos puedan emitirse sin respetar los principios básicos de la normatividad procesal colombiana. Por ello, el acto administrativo debe ajustarse a la legalidad y no afectar de manera arbitraria los derechos de los individuos.

La protección del debido proceso en el contexto que aquí se estudia, puede seguir las normas de protección que se han implementado por las altas cortes en contextos más usuales. De esa forma, a título propositivo podrían atenderse los siguientes estándares:

- *Transparencia en la implementación:* el proceso decisorio por parte de la IA debe ser completamente transparente y de fácil revisión por parte de todos los ciudadanos. Aunque no se requiera motivación para la expedición del acto, los sujetos involucrados deben tener acceso a entender las formas y criterios a partir de los cuales se tomó la decisión de insubsistencia.
- *Garantía de control judicial:* si bien el control judicial es un aspecto que se abordará con mayor detalle en acápite posteriores, es importante mencionarlo dentro de los aspectos de protección en términos de debido proceso. El sistema de IA debe estar diseñado de tal forma que el servidor público pueda esgrimir argumentos para contravenir el acto de insubsistencia y que, dado el caso, la discusión sea elevado ante un operador judicial que evalúe si la decisión se ajustó a la ley y no fue emitida de manera arbitraria por el algoritmo.

³ Revisar las sentencias T-286 de 2018, T – 324 de 2015 y T – 916 de 2014 de la Corte Constitucional.

- *Actualización permanente de los algoritmos:* en tanto el debido proceso responde a la realidad jurídica del país, es indispensable que la IA se encuentre sometida a constante revisión y actualización, en aras de que se adecúe oportunamente a los cambios en la legislación y jurisprudencia. La emisión de decisiones fundamentadas en preceptos normativos obsoletos implicaría una flagrante vulneración al derecho al debido proceso.

Por otra parte, la igualdad está consagrada en el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia, en el que se precisa que todas las personas nacen libres e iguales ante y la ley que bajo esa premisa, recibirán la misma protección y trato por parte de las autoridades. El artículo también establece la obligación del Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea material y efectiva.

Dada la relevancia de este derecho fundamental, goza de un amplísimo desarrollo jurisprudencial en el país. En sentencia T-470 se reitera por parte de la Corte Constitucional (2022) lo que en múltiples providencias⁴ se ha señalado en relación con los alcances del principio de igualdad, materializados en tres dimensiones: (I) igualdad formal: la legalidad será de aplicación igualitaria para todos los sujetos; (II) igualdad material: se debe garantizar la paridad de oportunidades entre los individuos y finalmente (III) no discriminación: consistente en que ni el Estado ni los particulares deben aplicar tratos distintos por criterios como la identidad de género, el sexo o el origen étnico.

Resulta entonces evidente la relevancia de atender a los parámetros del principio de igualdad en el eventual escenario de aplicación de IA en la emisión de actos administrativos de insubsistencia en el país. Ricaurte y Prud'homme (2024) sintetizan una serie de prácticas que, aceptadas a nivel mundial, se consideran las más apropiadas para la consecución de una igualdad sustantiva en el uso de la IA y que se consideran pertinentes para el objeto de estudio de este documento:

- *Capacitación y educación pública:* la transición informática debe acompañarse de suministro de guías y recursos educativos, comprensibles para todas las personas involucradas y que de un modo u otro puedan verse involucradas,
- *Prácticas de diseño no discriminatorio:* los modelos de IA deben integrar datos que no perpetúen sesgos discriminatorios. Esto de conformidad con lo señalado en acápites previos sobre la posibilidad de sesgos en las decisiones de la IA.

⁴ Revisar las sentencias T-077 de 2015, T-030 de 2017, T-363 de 2018, T-044 de 2020, T-279 de 2022.

- *Prácticas de inclusión y participación:* a partir de la implementación formal de la IA, es necesaria la promoción de iniciativas fundamentadas en la participación activa y significativa de los involucrados y de la ciudadanía en general, a través de sistemas de veeduría.

Así las cosas, es posible concluir de este acápite que la IA puede reproducir tratamientos diferenciados sin justificación objetiva, derivados de sesgos en los datos o en el diseño del algoritmo, lo que contraviene el principio material de igualdad y que a la postre puede significar una vulneración a las garantías del debido proceso. Además, la falta de entendimiento del algoritmo de la IA por parte de la ciudadanía en general puede promover decisiones carentes de motivación comprensible, lo que impide al afectado cuestionar de manera adecuada la razonabilidad del acto y limita la labor de control judicial. Se reitera que, si bien los actos de insubsistencia no requieren motivación formal, ello no exime al Estado de observar el respeto por la dignidad humana ni de garantizar que la medida responda a los fines constitucionales de la función pública. Por lo tanto, la IA podría exacerbar problemáticas ya existentes si no se regula bajo criterios estrictos de transparencia, auditoría y respeto a las garantías fundamentales del ordenamiento.

En conclusión, el uso de IA en actos de insubsistencia sólo será constitucionalmente admisible si se implementan salvaguardas que garanticen la protección del debido proceso y la igualdad. El fundamento de la decisión debe ser verificable, aun cuando no exista motivación formal, y la tecnología no puede operar como barrera para el acceso a la justicia ni para la comprensión de la ciudadanía de la actuación estatal.

3.2. Derechos laborales de los empleados de libre nombramiento y remoción

En el ordenamiento jurídico colombiano se ha desarrollado ampliamente la relevancia de los derechos laborales de los colombianos. En providencia T-074 la Corte Constitucional (2023) reiteró que el trabajo ocupa un lugar axial en el ámbito constitucional, al estar consagrado en los artículos 1, 25 y 53. La corte señala que el trabajo es un derecho que debe desarrollarse en condiciones de dignidad y justicia, independientemente de si se trata del ámbito público o privado. Así mismo, la relevancia del trabajo radica en su relación con otras garantías fundamentales como la libertad sexual y de culto, la igualdad y la integridad física y moral.

La proliferación de la IA ya ha promovido un ambiente de incertidumbre laboral en Colombia. En primera instancia, los sectores agrarios, comercial y de manufactura, se encuentran entre los más vulnerables a ser reemplazados por

sistemas automatizados. Esto también se recrudece entre los trabajadores con menor nivel educativo, puesto que sus funciones suelen ser, con mayor frecuencia, repetitivas y, por ende, más vulnerables a ser reemplazadas. (Muñoz Castañeda, 2025)

Atendiendo a ese contexto, es indispensable señalar que la implementación de la IA en la administración pública supone una necesaria revisión de los derechos laborales involucrados. En ese sentido precisa Cerrillo (2025) que uno de los principales sectores de impacto por la aplicación de la IA es el del empleo estatal. Esto en cuanto el desarrollo de determinadas tareas que actualmente son desarrolladas por empleados públicos pasará a ser responsabilidad de la IA a través de medios computacionales y algoritmos. Es por ello que uno de los principales retos de los gobiernos y entidades involucradas es lograr un equilibrio entre la adaptación a las nuevas tecnologías de la información y los derechos fundamentales de los trabajadores.

Cruz Alemán (2022) precisa que Colombia se encuentra en un nivel intermedio de preparación para la adopción de la IA en el sector del empleo público, con un promedio de 57%. Este nivel, según el autor, se determina por la calidad y cantidad de los avances en la estimación del impacto esperado de la IA en el empleo público, la revisión de las estructuras de aplicación de la misma, el diagnóstico de habilidades necesarias para la implementación de la IA y finalmente, las estrategias de cambio organizacional al interior del Estado.

En este contexto, el grado de preparación institucional para la adopción de la inteligencia artificial en el empleo público no solo tiene implicaciones técnicas u organizacionales, sino también jurídicas, en la medida en que la implementación de sistemas algorítmicos puede incidir directamente en el ejercicio de actividades administrativas que afectan la situación laboral de los servidores públicos. Tal es el caso de los empleados de libre nombramiento y remoción, cuyos derechos laborales, aunque caracterizados por una estabilidad precaria, mantienen una protección constitucional que impide el ejercicio arbitrario de la potestad discrecional.

En este marco, la posible automatización de actos de insubsistencia plantea interrogantes sobre el alcance de las garantías laborales y sobre la obligación estatal de asegurar condiciones mínimas de razonabilidad y trato digno. La intervención de sistemas algorítmicos debe ser evaluada a la luz de la jurisprudencia que reconoce límites al retiro de estos servidores. En ese sentido precisa Muñoz Castañeda (2025) que es indispensable que Colombia avance en la construcción de un marco normativo que reconozca el nuevo ecosistema digital,

garantizando que la implementación de IA no perjudique condiciones o garantías laborales.

La IA podría influir en la evaluación del desempeño, la identificación de supuestos de pérdida de confianza o la detección de inconsistencias administrativas, pero su intervención no puede desconocer derechos como la igualdad, el mínimo vital de grupos vulnerables o la estabilidad laboral reforzada de personas con discapacidad o pre-pensionadas. De hecho, la jurisprudencia reciente ha señalado que, incluso en empleos de confianza, el retiro debe ponderar circunstancias personales relevantes cuando el funcionario se encuentra en situación de especial protección. En este sentido, delegar decisiones o análisis determinantes a sistemas automatizados podría invisibilizar variables humanas relevantes, produciendo efectos contrarios a los mandatos de dignidad y protección del trabajador.

En síntesis, cualquier incorporación de IA en procesos de insubsistencia debe operar como apoyo técnico y no como sustituto del juicio humano, especialmente por la necesidad de valorar circunstancias individuales que los algoritmos no pueden interpretar adecuadamente. La protección laboral de estos empleados exige que la administración verifique, caso a caso, que la decisión no desconoce garantías reforzadas y que la intervención tecnológica respeta los límites constitucionales previstos por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. La tecnología no puede convertirse en un mecanismo que facilite retiros automáticos sin análisis sustantivo, pues ello iría en contra de la naturaleza garantista del derecho laboral público.

Por ello, es indispensable tener en cuenta las recomendaciones establecidas por los expertos al respecto. Se destaca entonces lo señalado por Cruz Alemán (2022) quien precisa que, para la protección del empleo público en la transición de aplicación de la IA, es indispensable atender a ciertos parámetros, que pueden sintetizarse de la siguiente forma:

- *Establecimiento de estrategias:* consolidación de estrategias nacionales de IA, ética y transformación digital, con objetivos específicos para el empleo público, así como definir políticas de gobierno y de Estado, además de responsables de su implementación.
- *Análisis de impacto laboral:* llevar a cabo estimaciones oficiales sobre los efectos de la IA en el empleo público, incluyendo automatización de tareas, reubicación de personal y creación de nuevos puestos.
- *Desarrollo de nuevas capacidades:* Diagnóstico y fortalecimiento de habilidades técnicas y blandas de los servidores públicos mediante

estrategias de capacitación, actualización de competencias y reclutamiento de talento especializado.

- *Formación y cambio cultural:* Impulsar una formación integral en talento digital en todos los niveles del sector público y promover una cultura organizacional orientada a la adaptación al cambio y el aprendizaje de las nuevas tecnologías.

En síntesis, la implementación de la inteligencia artificial en la administración pública, particularmente en relación con los empleados de libre nombramiento y remoción, obliga a cuestionarse los límites entre la eficiencia de la tecnología y las garantías en materia de derechos laborales. Aunque estos cargos se caracterizan por una estabilidad precaria, ello no habilita la expedición de decisiones automatizadas que desconozcan la dignidad humana, la igualdad o las protecciones reforzadas reconocidas por la jurisprudencia constitucional.

Así las cosas, la IA no puede convertirse en un instrumento que vacíe de contenido el control humano sobre actos de insubsistencia, sino que debe operar como un apoyo técnico sometido a criterios de razonabilidad y ponderación individual, de modo que la modernización del Estado no se traduzca en nuevas formas de arbitrariedad ni en la vulneración de las garantías mínimas del trabajo público.

3.3. *Transparencia, imparcialidad y explicabilidad en decisiones automatizadas*

Cómo se ha venido señalando, la transparencia, la imparcialidad y la explicabilidad constituyen principios esenciales para evaluar la legitimidad de los sistemas de inteligencia artificial aplicados en la administración pública. En el ámbito de los actos de insubsistencia, estos principios resultan aún más relevantes debido al impacto directo que estas decisiones tienen sobre la carrera profesional y los derechos adquiridos de los servidores públicos. En aras de profundizar en estos parámetros, se abordarán de forma individual a continuación:

- ***La transparencia en las decisiones automatizadas.***

La transparencia en las decisiones automatizadas implica que la administración pública debe garantizar el acceso a información clara, suficiente y verificable sobre el uso de sistemas de inteligencia artificial en la adopción de decisiones administrativas. El deber no se agota en la publicidad del acto administrativo final, sino que comprende el acceso a los criterios, los datos utilizados y las reglas de funcionamiento que intervienen en el proceso automatizado.

La reflexión jurídica ha advertido que muchos modelos de inteligencia artificial, en particular aquellos basados en técnicas de aprendizaje automático, operan como “cajas negras”, lo que dificulta la trazabilidad de sus procesos internos y la reconstrucción del razonamiento a partir del cual toman decisiones. Esta situación resulta especialmente problemática en el ámbito de los actos de insubsistencia, pues contradice la obligación estatal de garantizar decisiones comprensibles y controlables, incluso cuando se trata de actos discrecionales. En este sentido, la transparencia se erige como un presupuesto indispensable para el ejercicio del derecho de defensa, el control judicial y la vigilancia ciudadana sobre la actuación administrativa.

Diversos autores han destacado la importancia de considerar ciertos parámetros para que la transparencia se consolide como un eje transversal en la implementación de sistemas de inteligencia artificial. En este sentido, Bajaña Cedeño et al. (2025) sostienen que dicho principio puede concretarse a través de tres vertientes fundamentales: la divulgación del uso de la IA, el etiquetado del contenido generado mediante estos sistemas y la garantía de la autenticidad del contenido.

La divulgación implica que el Estado informe de manera clara, suficiente y oportuna a la ciudadanía sobre el momento y las circunstancias en las que la inteligencia artificial comenzará a emplearse en la expedición de actos administrativos. Este deber de información resulta esencial para asegurar la comprensión y el control social sobre el uso de estas tecnologías en el ejercicio de la función pública.

El etiquetado y la autenticidad del contenido suponen que todo aquello producido a partir de sistemas de IA sea claramente identificable y verificable. En consecuencia, únicamente deberán ser etiquetados como generados por inteligencia artificial aquellos contenidos que hayan sido creados de manera exclusiva a través de dichos sistemas, evitando así confusiones respecto del origen y la autoría de la información, siendo esto también crucial para el ejercicio del control social necesario para la consolidación de dichos sistemas.

- ***La imparcialidad en las decisiones automatizadas.***

La imparcialidad es un principio fundamental en la función administrativa y exige que las decisiones se adopten con base en criterios objetivos, razonables y acordes con los fines constitucionales del servicio público. En el caso de los sistemas de IA, este principio adquiere una dimensión particular, en la medida en

que los algoritmos pueden reproducir o amplificar sesgos estructurales presentes en los datos con los que han sido entrenados o en los supuestos incorporados durante su diseño, cómo ya se ha expuesto en capítulos precedentes. Al respecto, cómo lo señala Núñez (2021) los algoritmos y sistemas de IA no son neutrales, sino que poseen un sinnúmero de subjetividades en su construcción, derivadas de los estereotipos y desigualdades propias de los contextos en que fueron contruidos.

Algunos autores apuntan a la premisa de que, si el objetivo es construir sistemas imparciales, no se puede depender completamente de la IA. Martínez y Villa (2023) la imparcialidad no puede entenderse únicamente como el resultado de un diseño técnico adecuado, sino como un principio que requiere necesariamente de la intervención humana. La labor del operador jurídico resulta insustituible para interpretar el contexto, ponderar valores y corregir posibles sesgos que los sistemas de IA, por sí solos, no están en capacidad de identificar o resolver plenamente.

En este contexto, resulta necesario enfatizar que la imparcialidad de los algoritmos no es una cualidad inherente a la tecnología, sino una construcción institucional que parte de múltiples controles. Sin mecanismos adecuados de auditoría y supervisión, los sistemas automatizados podrían aplicar criterios insuficientes, distorsionados o incompatibles con el marco constitucional y legal, afectando gravemente los derechos de los servidores públicos. Por ello, la administración no puede delegar acriticamente decisiones de alto impacto, como la insubsistencia, en herramientas automatizadas, sino que debe asumir la responsabilidad de verificar permanentemente su neutralidad, proporcionalidad y adecuación jurídica a través de los controles y veeduría necesarias para ello.

Núñez (2018) sostiene que la inteligencia artificial, en definitiva, no es neutral, imparcial ni objetiva; sin embargo, esta constatación no debe conducir al rechazo de su implementación. Por el contrario, implica la necesidad de replantear la responsabilidad social asociada a su uso. En particular, en lo que respecta al principio de imparcialidad, resulta fundamental no atribuir a la IA un poder que no le corresponde, sino concebirla como una herramienta de apoyo que actúe como aliada del operador judicial.

- ***La explicabilidad en las decisiones automatizadas.***

La explicabilidad se refiere a la posibilidad de comprender, reconstruir y justificar la lógica que subyace a una decisión automatizada. Este principio se

encuentra estrechamente vinculado con el deber de motivación de los actos administrativos y con la exigencia de que toda decisión que afecte derechos subjetivos pueda ser razonablemente explicada. Pons (2024) precisa que la explicabilidad de los sistemas de IA es un parámetro surgido frente a un problema que hoy en día se torna evidente: una gran parte de la población no comprende el funcionamiento de los algoritmos.

Por ello, el propósito de la explicabilidad es permitir que los seres humanos comprendan, evalúen y confíen en las decisiones automatizadas, con mayor ímpetu si estas guardan alguna relación con contextos sociales, como serían las decisiones estatales. Pons (2024) manifiesta que la explicabilidad no puede confundirse con la interpretabilidad, pues esta última es muy restringida en comparación con la amplia gama de decisiones que pretende justificar la explicabilidad.

En ese contexto, han surgido los modelos de Inteligencia Artificial Explicable, que se ha tornado en un campo de investigación cuyo propósito es el desarrollo de métodos que mejoren la explicabilidad del sistema sin poner en riesgo su nivel de rendimiento. Según Torres (2023) la explicabilidad ya no es simplemente un requisito técnico, sino también un parámetro ético y normativo, al ser un pilar en la construcción de un sistema de IA responsable que promueva la confianza entre la ciudadanía.

Para el caso en concreto objeto de estudio, la explicabilidad debe considerarse un requisito indispensable para autorizar su uso. Ello implica garantizar el acceso a la documentación técnica relevante, la intervención de expertos independientes y la existencia de mecanismos que permitan reconstruir el proceso decisonal seguido por el sistema. Sin estas garantías, la automatización se opone a los estándares mínimos de control judicial y debilita la confianza en la administración pública, comprometiendo la legalidad y la validez de los actos administrativos. En consecuencia, una decisión automatizada carente de explicabilidad no solo resulta incompatible con los principios del Estado Social de Derecho, sino que también pone en riesgo la legitimidad de las actuaciones administrativas.

3.4. Protección de datos personales y dignidad humana

La utilización de inteligencia artificial en la administración pública encuentra una estrecha relación con ciertas garantías fundamentales del ordenamiento

jurídico. Uno de los principales riesgos de una sociedad altamente tecnológica y digitalizada, es la deshumanización de los individuos y la mecanización de las relaciones entre estos y respecto al Estado. Aunque es inevitable cierto nivel de cambio social en este sentido, no pueden perderse de vista algunas nociones básicas, como lo es la dignidad humana. En sentencia T – 291 la Corte Constitucional (2016) señala que la dignidad humana es un derecho fundamental consistente en el trato que merece una persona por el hecho de serlo, así como también se materializa en la facultad de las personas de exigir un trato acorde con su condición humana.

La esencia de la dignidad humana es su profunda conexión con otros derechos fundamentales. Esta garantía funciona como la base que da sentido a derechos como la igualdad, la libertad y la intimidad, pues sin ella su protección sería incompleta. De esta manera, garantizar la dignidad humana implica crear condiciones que permitan a las personas desarrollarse libremente y ejercer sus derechos sin ser sometidas a tratos arbitrarios o deshumanizantes.

En este contexto, la dignidad humana adquiere una dimensión especialmente relevante a la luz del manejo de la información personal. En una sociedad digitalizada, el control que una persona ejerce sobre sus datos constituye una manifestación concreta de su autonomía y de su valor como sujeto de derechos. El uso, tratamiento y circulación de información personal por parte del Estado no es un asunto meramente técnico o administrativo, sino que incide directamente en la forma en que el individuo es percibido, evaluado y tratado por las autoridades.

Así las cosas, la implementación de IA requiere el tratamiento intensivo de datos personales, incluidos registros laborales, historiales disciplinarios y evaluaciones de desempeño. En Colombia, este tratamiento se encuentra regulado por la Ley 1581 de 2012 y por múltiples principios constitucionales y jurisprudenciales. En sentencia SU-139 la Corte Constitucional (2021) manifestó que el Habeas Data es un derecho fundamental que consiste en la protección de aquellos datos que pueden ser directamente vinculados con una persona natural determinada.

Así mismo, en la providencia se delimitan los contenidos mínimos del derecho fundamental: (I) todas las personas tienen derecho a conocer la información que sobre ellos esté recolectada en bases de datos; (II) todas las personas tienen derecho a incluir nuevos datos, con el fin de que se registre una información más completa del titular; (III) todas las personas tienen derecho a la

actualización y corrección de la información y, finalmente (IV) todas las personas tienen derecho a excluir información de las bases de datos.

Puede aseverarse que los riesgos se materializan cuando los sistemas automatizados utilizan datos sin autorización, sin finalidad clara o sin medidas de seguridad adecuadas. El tratamiento masivo de información sensible puede generar técnicas automatizadas que afecten la dignidad del funcionario, especialmente si se emplean criterios no transparentes o si se realizan inferencias que vayan en contravía de la finalidad administrativa.

La normatividad colombiana ya ha implementado, a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991, diversos mecanismos de protección a los derechos fundamentales. Entre ellos, se destacan el derecho de petición, la acción de tutela, e incluso las acciones de grupo y de cumplimiento. Así mismo, los ciudadanos cuentan con la posibilidad de acudir ante la Superintendencia de Industria y Comercio, que, a través de decisiones sumamente garantistas, también promueve la protección del Habeas Data.

Si bien ya existen esta serie de mecanismos de protección, resulta evidente que las mismas podrían no ser suficientes para generar las garantías necesarias dentro del ecosistema digital que se estudia en este documento. Uno de los principales retos del Estado es adecuar el funcionamiento de las acciones constitucionales y administrativas pertinentes, a los nuevos parámetros de confianza y protección digital frente al uso de la IA.

Por tanto, la incorporación de sistemas de inteligencia artificial en los actos administrativos de insubsistencia exige un análisis riguroso sobre la manera en que dichas tecnologías recopilan, almacenan y procesan los datos personales de los servidores públicos. Este examen resulta indispensable, en la medida en que el uso de información personal y laboral puede incidir directamente en la adopción de decisiones que afectan la permanencia en el empleo público. En consecuencia, tales sistemas deben operar en estricta armonía con los principios establecidos por el derecho fundamental al Habeas Data, asegurando la legalidad del tratamiento de la información, la finalidad específica de su uso, la transparencia en los procesos automatizados y la protección efectiva de los derechos de los titulares de los datos.

En síntesis, la protección de datos personales y la dignidad humana deben ser parámetros innegociables en la aplicación de IA en actos de insubsistencia. La administración tiene la obligación de implementar sistemas con estrictas medidas de seguridad, con fines claramente determinados y con protocolos de

minimización de datos. El desconocimiento de estas garantías no solo compromete la legalidad del acto administrativo, sino que puede constituir una vulneración directa a derechos fundamentales, afectando la validez y legitimidad del procedimiento.

3.5. Vacíos normativos en Colombia frente al uso de IA

El acelerado desarrollo tecnológico ha superado la capacidad del ordenamiento jurídico colombiano para regular oportuna e integralmente la inteligencia artificial, especialmente en lo que refiere a su aplicación en las funciones del Estado. Aunque existen lineamientos generales en materia de transformación digital y principios constitucionales aplicables, no hay una normativa específica que regule el uso de algoritmos de IA en decisiones que impactan derechos fundamentales, como los actos de insubsistencia. Esto genera incertidumbre jurídica y dificulta el establecimiento de límites claros para la automatización.

Ante la ausencia de regulación específica, la administración podría implementar sistemas sin controles adecuados, lo que aumenta el riesgo de decisiones opacas, discriminatorias o carentes de los principios expuestos en anteriores apartados. Si bien la jurisprudencia constitucional y contenciosa ha dado pasos importantes al exigir que la tecnología no sustituya la racionalidad humana, el vacío normativo aún resalta considerablemente en el país.

Actualmente en el país se encuentran en curso diferentes proyectos de ley relacionados con la aplicación de IA en ciertos sectores sociales, incluyendo la administración pública. No obstante, en tanto aquellos aún no se materializan, no resultan ser sino una mera expectativa sobre una regulación futura. Si bien pueden destacarse políticas públicas tales como el CONPES 4144, así como cierta normatividad, no puede señalarse con firmeza la existencia de un marco regulatorio en concreto.

Al respecto señala Girón Garzón (2025) que la regulación colombiana sobre IA reconoce y advierte sobre riesgos derivados de la IA generativa, pero se limita a ello, sin establecer directrices y obligaciones hacia proveedores y entidades de vigilancia y control, generando que la regulación resulte inocua ante la necesidad material del ordenamiento. El autor precisa que Colombia está atravesando apenas una etapa inicial en la construcción de la legislación relacionada con IA, en

dónde apenas se ha reconocido la importancia del tema y se han identificado los primeros desafíos significativos en su implementación y uso.

En consecuencia, los vacíos normativos en Colombia exigen una respuesta legislativa urgente que establezca parámetros claros para el uso de IA en decisiones administrativas. La regulación debe armonizar la innovación con la protección de derechos, garantizando que la automatización no se convierta en un mecanismo para eludir controles o para debilitar el Estado de derecho. Solo mediante un marco jurídico sólido será posible integrar la tecnología en la administración pública sin comprometer la garantía de legalidad, igualdad y razonabilidad.

En contraste con las normatividades de otros países, principalmente los ubicados en el norte global, se evidencia que el punto clave en una buena construcción legislativa es la atribución de derechos, deberes y responsabilidades a los sujetos involucrados con la IA. Solo a través de ese modo es posible efectuar un verdadero control, garantizando no solo la transparencia en el uso de las tecnologías, sino también la protección efectiva de los derechos fundamentales.

Al asignar de manera clara las responsabilidades, se crea un marco de rendición de cuentas que limita los riesgos derivados de la implementación descontrolada de los sistemas que sean implementados. De esta manera, se fomenta un entorno de confianza en relación con la IA y su aplicación en la gestión administrativa, en virtud de los principios constitucionales del Estado Social de Derecho.

Ahora bien, es necesario cuestionarse si en el evento en que la normatividad se ajuste a las exigencias internacionales, la realidad social del país podría responder efectivamente a ella. Sea lo primero en anotar que Colombia atraviesa una brecha tecnológica consistente en que no todas las regiones del país cuentan con igual acceso a internet o a las herramientas informáticas.

Según lo precisa el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia (2023) solo 17 de cada 100 colombianos tienen una conexión fija a internet. Así mismo, Bogotá tiene el mayor nivel de conectividad del país, con 29 personas con acceso fijo a internet por cada 100 habitantes; le siguen los departamentos de Antioquia y Risaralda, con 23 y 22 conexiones respectivamente. Estas cifras ponen de manifiesto la brecha digital y tecnológica que aún persiste en Colombia.

Al respecto se han efectuado diferentes estudios gubernamentales. En el Boletín de Índice de Brecha Digital del Ministerio de Tecnologías de la Información

y las Comunicaciones de Colombia (2022) se establece que se ha avanzado lentamente en el cierre de la brecha digital, pero que aún persisten grandes desigualdades entre regiones. Aunque el Índice de Brecha Digital nacional disminuyó ligeramente en 2022, esto no significa que el acceso y uso de la tecnología sea equitativo. Las mayores dificultades no están solo en tener internet o dispositivos, sino en la falta de habilidades digitales y en el aprovechamiento real de la tecnología, que siguen siendo los principales factores que sustentan la brecha. Esto muestra que muchas personas, aun teniendo acceso básico a internet, no cuentan con los conocimientos necesarios para usar la tecnología de forma efectiva en su vida diaria, educativa o laboral.

El informe también señala que la brecha es especialmente profunda en los territorios más apartados del país, como la región Orinoquía-Amazonía y departamentos como Vichada, Vaupés y Guainía, donde los niveles de acceso, habilidades y uso de las TIC siguen siendo muy bajos. En contraste, Bogotá y algunos departamentos del centro del país concentran los mejores resultados, lo que evidencia una fuerte desigualdad territorial. En términos simples, mientras en las grandes ciudades la tecnología impulsa oportunidades, en muchas zonas rurales y periféricas sigue siendo un privilegio limitado.

Es por lo anterior que la implementación de la IA en la función pública debe analizarse no solo desde una perspectiva normativa y tecnológica, sino también desde sus condiciones materiales de aplicación. En un contexto marcado por profundas desigualdades en el acceso a las TIC, la adopción de sistemas de IA por parte del Estado corre el riesgo de consolidarse de manera centralizada, limitándose a las entidades y territorios con mayores capacidades tecnológicas, lo que podría recrudecer la brecha digital existente.

Esta situación no solo compromete la eficacia de la regulación que eventualmente se adopte, sino que incide directamente en la garantía de principios constitucionales como la igualdad, la transparencia y el debido proceso, en tanto amplios sectores de la población quedarían en una posición de desventaja frente a decisiones administrativas tomadas por la IA. En consecuencia, cualquier marco normativo sobre IA en Colombia deberá contemplar, de manera integral, la obligación estatal de fortalecer el acceso, el uso y las capacidades en materia de TIC, como condición indispensable para que la automatización de la función pública no se traduzca en un nuevo factor de exclusión, sino en una herramienta compatible con los fines constitucionales ampliamente descritos en este estudio.

CAPÍTULO 4. EL CONTROL JUDICIAL EN LA ERA DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL

De conformidad con lo expuesto en los anteriores apartados, es posible establecer que una buena parte del éxito de la implementación de IA depende del nivel de efectividad del control judicial que sobre ella recaiga. En el capítulo que se presenta a continuación, se realiza una revisión sobre el papel de los operadores jurídicos y de los organismos de vigilancia y control, en la introducción de la IA en la realidad pública del país.

4.1. El rol del juez frente a actos administrativos automatizados

Las posibilidades de automatización en las tareas de la administración pública, como ya se han reiterado, parten de la necesidad de poder garantizar el uso adecuado de la IA, en congruencia con los fundamentales reconocidos constitucional y jurisprudencialmente en el país. En este contexto, los operadores judiciales adquieren una tarea esencial de control. Dicha tarea tiene alcances establecidos a partir de los principios ya señalados en el apartado anterior.

Tal como lo señala Cerrillo (2025), el control judicial frente a actuaciones automatizadas puede ejercerse tanto de manera ex ante como ex post. El control ex ante se orienta a verificar que la administración haya establecido, antes de la implementación de sistemas de IA, marcos normativos, procedimentales y técnicos adecuados para la protección de los derechos fundamentales. En este escenario, el juez puede evaluar si existen protocolos claros de supervisión humana, mecanismos de auditoría algorítmica y procedimientos de gestión de riesgos que permitan identificar y mitigar posibles impactos negativos derivados del uso de la tecnología.

Este tipo de control resulta especialmente relevante cuando la automatización se aplica en ámbitos sensibles de la actuación administrativa, como lo es la declaratoria de insubsistencia de funcionarios públicos. En estos casos, el juez puede exigir que la administración demuestre que la IA utilizada implementó evaluaciones previas de impacto en derechos fundamentales, así como haber adoptado medidas para garantizar la intervención humana significativa en el proceso decisorio, incluso a pesar de que no se requiera garantizar la motivación. El control ex ante, por tanto, cumple una función preventiva que busca evitar la materialización de vulneraciones antes de que estas se concreten a través de actos administrativos.

Por su parte, el control judicial ex post adquiere una relevancia particular cuando los ciudadanos impugnan actos administrativos automatizados ante la jurisdicción contencioso-administrativa o constitucional. En estos casos, el juez no solo debe examinar los elementos tradicionales de validez del acto administrativo, como la competencia, la finalidad y la legalidad, sino también aspectos específicos y técnicos relacionados con el uso de la IA. Entre estos es posible destacar la explicabilidad del sistema utilizado, la trazabilidad del proceso de decisión y la posibilidad real de controvertir la decisión adoptada.

El juez evita que la automatización se convierta en una serie de decisiones estandarizadas e impersonales, que desconozcan las particularidades de cada caso. Así, el control judicial ex post implica exigir a la administración una carga reforzada de motivación del acto administrativo automatizado. La motivación no puede limitarse a una referencia genérica al uso de un sistema de IA, sino que debe permitir identificar los criterios relevantes considerados en el caso concreto y la forma en que estos fueron ponderados por el algoritmo. Así, el juez cumple un papel fundamental al evitar que la automatización derive en decisiones estandarizadas, impersonales o carentes de individualización, que desconozcan las particularidades de cada caso.

En el caso de los actos administrativos de declaratoria de insubsistencia adoptados con apoyo en sistemas de inteligencia artificial, las advertencias formuladas por De Luis García (2023) adquieren especial relevancia. Si bien la insubsistencia no exige, en principio, una motivación expresa, la utilización de herramientas algorítmicas genera riesgos adicionales vinculados a la legalidad del acto. Tal como lo expone la autora, una decisión basada únicamente en el resultado de un algoritmo puede generar una afectación sustancial del derecho de defensa, en la medida en que se dificulta la posibilidad real de controvertir los criterios, datos y valoraciones que condujeron a la decisión.

En este contexto, el rol del juez frente a la insubsistencia automatizada no puede limitarse a estudiar la legalidad formal, sino que debe orientarse a garantizar que la decisión no derive en un automatismo decisorio incompatible con los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Bajo esa premisa, De Luis García (2023) sostiene que los sistemas de IA no pueden ser vinculantes en la función jurisdiccional, pues el control judicial de los actos de insubsistencia exige asegurar la intervención humana y con ella, la posibilidad de explicar el proceso decisorio del acto, aun tratándose de un acto que jurídicamente no requiere motivación.

El derecho a controvertir las decisiones administrativas automatizadas constituye otro de los ejes centrales del rol judicial en este ámbito. La existencia de sistemas de IA no puede traducirse en una restricción del acceso a la justicia ni en una limitación del derecho de defensa. Por el contrario, el juez debe garantizar que los ciudadanos cuenten con mecanismos efectivos para impugnar este tipo de decisiones, incluyendo la posibilidad de solicitar una revisión humana del acto administrativo y de cuestionar los criterios y resultados del sistema automatizado.

En este punto, resulta fundamental que el juez pueda ordenar medidas correctivas cuando identifique deficiencias en el uso de la IA por parte de la administración, tales como la falta de supervisión humana, la ausencia de explicabilidad o la utilización de datos inadecuados. Estas medidas pueden incluir la suspensión de los efectos del acto administrativo, la orden de emitir una nueva decisión con intervención humana o la adopción de ajustes en el sistema tecnológico utilizado. De este modo, el control judicial se proyecta no solo como un mecanismo de revisión, sino también como una herramienta de corrección a las prácticas administrativas automatizadas.

Finalmente, el ejercicio efectivo del control judicial frente a la automatización administrativa plantea importantes desafíos para el juez

colombiano. Entre estos se destacan la necesidad de formación especializada en temas tecnológicos, la superación de las asimetrías de información entre la administración y los ciudadanos, y la disponibilidad de herramientas institucionales que permitan comprender y evaluar los efectos de la IA en la toma de decisiones públicas. En este contexto, resulta indispensable avanzar hacia esquemas de apoyo interdisciplinario y capacitación continua que fortalezcan la capacidad del juez para enfrentar los retos de la transformación digital del Estado.

4.2. Jurisprudencia nacional sobre límites al uso de la IA en decisiones públicas

La jurisprudencia nacional ha reconocido la importancia de pronunciarse en relación con el uso de la IA y su aplicación en las decisiones estatales. En el apartado que se presenta a continuación, se realizará una revisión somera sobre los parámetros previstos en la jurisprudencia colombiana en relación con los límites que deben imponerse a la IA, para garantizar la protección del ordenamiento jurídico colombiano.

Para delimitar el presente análisis, se atenderá a los siguientes parámetros: serán analizadas providencias emitidas por la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia. De igual modo, se delimitará temporalmente a sentencias emitidas entre los años 2010 y 2025. Los parámetros de búsqueda y los resultados que de ellos emergieron, se sintetizan a continuación:

- ***Corte Constitucional.***

La búsqueda de jurisprudencia se efectuó en la relatoría de la página web de la Corte Constitucional. Se seleccionaron las providencias emitidas entre el primero de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2025. Dentro de las palabras a buscar se estableció “inteligencia artificial”. La búsqueda primaria arrojó un total de 41 providencias, de las cuales 20 eran autos, 9 sentencias de constitucionalidad, 1 sentencia de unificación y 11 sentencias de tutela.

Cómo criterios de exclusión, no se tuvieron en cuenta providencias en las cuales el pronunciamiento de la Corte haya estado limitado a un análisis que responda a la esfera privada del caso, sin que guarde relación con decisiones públicas emitidas por entidades del Estado. Así mismo, se excluyeron providencias que abordan tangencialmente la IA, sin profundizar en los límites de su implementación. Los aspectos más relevantes sentencias que se encuentran

conformes con los parámetros anteriormente descritos, se observan en la tabla que prosigue:

Tabla 5. Jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el uso de la Inteligencia Artificial en decisiones públicas.

Identificación de la sentencia	Aspectos relevantes
<p>Sentencia C-378 de 2020 02 de septiembre de 2020 M.P. Diana Fajardo Rivera</p>	<p>En esta sentencia la Corte avaló de manera condicionada el uso de herramientas tecnológicas e IA en procesos de insolvencia, en el marco del estado de emergencia que atravesó el país en 2020.</p> <p>Para el tema concreto de esta investigación, se destaca como relevante que la Corte aceptó a dichas herramientas como mecanismos útiles para agilizar y gestionar los grandes volúmenes de trámites de dicha índole. La corte señaló que, si bien contaba con la ventaja de agilización, su utilización no podría afectar el acceso a la justicia o el reemplazo de funciones jurisdiccionales, puesto que incluso con su implementación, el juez no debía perder la responsabilidad del control de legalidad y la dirección del proceso.</p> <p>También resulta relevante señalar que la Corte precisó que en tanto no toda la población colombiana cuenta con el mismo acceso a internet, es indispensable garantizar alternativas no digitales para dichos sectores, evitando que la automatización se torne en mecanismos de exclusión o discriminación.</p>
<p>Sentencia C-406 de 2022 17 de noviembre de 2022 M.P. Cristina Pardo Schlesinger</p>	<p>En esta sentencia la Corte Constitucional estudió un debate sobre el acceso de la policía nacional a datos recopilados por circuitos cerrados de vigilancia privada. En síntesis, la Corte advirtió que la recolección y procesamientos de grandes volúmenes de datos puede representar diversos</p>

	<p>riesgos para la intimidad, dignidad y habeas data de las personas, si no se establecen límites claros para su empleo. A través de esta sentencia, la Corte reiteró que cualquier tecnología con cualquier nivel de automatización debe sujetarse a principios justificables de legalidad, necesidad, proporcionalidad y garantías de privacidad.</p>
<p>Sentencia T-323 de 2024 02 de agosto de 2024 M.P. Juan Carlos Cortés González</p>	<p>Esta sentencia es considerada hito en la jurisprudencia nacional. En ella, la Corte estableció algunos límites al uso de IA en la expedición de decisiones judiciales. Si bien la Corte señaló que es viable que se usen herramientas de IA como apoyo en la actividad decisoria, también manifestó que su validez se condiciona a que no se sustituya la racionalidad humana y no se deleguen funciones que resultan indelegables, tales como la valoración de prueba, la interpretación jurídica, la motivación y la adopción de la decisión.</p> <p>Así, los límites señalados por la corte se reducen a los principios de transparencia, responsabilidad, control humano, verificación de la información y prevención de sesgos.</p> <p>En síntesis, la implementación de la IA resulta admisible para la corte solo de manera instrumental y subordinada, garantizando la autonomía, independencia y responsabilidad de la decisión humana y las estructuras del debido proceso.</p>
<p>Sentencia T-067 de 2025 26 de febrero de 2025 M.P. Natalia Ángel Cabo</p>	<p>En esta providencia, la Corte Constitucional señaló la relevancia del principio de transparencia algorítmica en las decisiones automatizadas por parte de entidades públicas. Dicho principio, encuentra una relación esencial con el derecho fundamental de acceso a la información pública.</p> <p>La Corte precisó que el Estado no puede adoptar sistemas algorítmicos opacos, usualmente conocidos como “cajas negras” para la toma de</p>

	<p>decisiones que puedan involucrar derechos fundamentales, puesto que aquellos impiden el control ciudadano, judicial y democrático sobre las actuaciones administrativas.</p> <p>En ese orden de ideas, la Corte precisó la importancia de que las IA a implementar tengan un diseño con buenos niveles de explicabilidad y divulgación de la información. Esto se materializaría con un acceso libre al código fuente, o subsidiariamente, a explicaciones comprensibles sobre la lógica del algoritmo.</p>
--	--

Nota. Elaboración propia con base en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

De lo anteriormente expuesto se derivan varias reflexiones relevantes para el análisis de la jurisprudencia nacional sobre los límites al uso de la inteligencia artificial en decisiones públicas. En primer lugar, se observa que los pronunciamientos más significativos de la Corte en esta materia se concentran a partir del año 2020, lo que evidencia el carácter reciente del debate jurídico sobre la IA en el contexto colombiano. La ausencia de decisiones anteriores sugiere que se trata de un fenómeno novedoso, cuyo impacto en la actuación estatal solo en los últimos años ha comenzado a plantear desafíos de interpretación jurídica.

En segundo lugar, resulta evidente el pequeño número de providencias directamente relacionadas con el objeto de esta investigación, pues, tras la aplicación de los criterios de búsqueda, únicamente se identificaron cuatro sentencias relevantes que abordan los límites al uso de la inteligencia artificial en decisiones públicas. Esta escasez jurisprudencial puede explicarse por el hecho de que la implementación de sistemas de IA en la función pública aún no se ha materializado de forma generalizada en el país, lo que ha limitado la configuración de escenarios fácticos que exijan un pronunciamiento más frecuente por parte de la Corte Constitucional.

Finalmente, se advierte que los lineamientos y límites establecidos por la Corte se encuentran en estrecha coherencia con los fundamentos teóricos y normativos analizados a lo largo de esta investigación. En particular, la alta corte enfatiza la necesidad de garantizar principios como la razonabilidad, la intervención humana efectiva, la transparencia y la no discriminación, reafirmando que el uso de la inteligencia artificial por parte del Estado solo resulta constitucionalmente admisible cuando se emplea de manera instrumental y

subordinada, sin sustituir la toma de decisiones humanas ni comprometer las garantías propias del debido proceso y la protección de los derechos fundamentales.

- **Consejo de Estado.**

La búsqueda de jurisprudencia se efectuó en la relatoría de la página web del Consejo de Estado. Se seleccionaron las providencias emitidas entre el primero de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2025. Como palabra clave se estableció “inteligencia artificial”. La búsqueda primaria arrojó un total de 101 providencias.

No obstante, dichas providencias tuvieron que ser excluidas de la investigación, en tanto abordaban el tema de la inteligencia artificial de una manera tangencial y secundaria, sin que se evidenciara un pronunciamiento del Consejo en relación con los límites de su aplicación. Igualmente, también se usaron parámetros de búsqueda tales como “*decisiones automatizadas*”, “*algoritmo*” y “*herramientas tecnológicas*”, sin que los resultados arrojados en ninguno de los casos resultasen adecuados para incluir dentro de la presente investigación.

Estos resultados no implican necesariamente una señal negativa sobre la regulación de la inteligencia artificial en Colombia. *Contrario sensu*, representa una manifestación de lo prematuro que resulta el tema en el país, de tal forma que aún no se han presentado escenarios a partir de los cuales los individuos requirieran acudir, a través de los medios de control, a las autoridades judiciales para la resolución de conflictos.

- **Corte Suprema de Justicia.**

La búsqueda de jurisprudencia se efectuó en la relatoría de la página web del Consejo de Estado. Se seleccionaron las providencias emitidas entre el primero de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2025. Como palabra clave se estableció “inteligencia artificial”. La búsqueda primaria arrojó un total de 7 providencias.

Cómo criterios de exclusión, no se tuvieron en cuenta providencias en las cuales el pronunciamiento de la Corte haya estado limitado a un análisis que responda a la esfera privada del caso, sin que guarde relación con decisiones públicas emitidas por entidades del Estado. Así mismo, se excluyeron providencias que abordan tangencialmente la IA, sin profundizar en los límites de su implementación. Los aspectos más relevantes

sentencias que se encuentran conformes con los parámetros anteriormente descritos, se observan en la tabla que prosigue:

Tabla 6. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia sobre el uso de la Inteligencia Artificial en decisiones públicas.

Identificación de la sentencia	Aspectos relevantes
<p>Sentencia STP18292-2024 16 de diciembre de 2024 M.P. Carlos Roberto Solorzano Garavito</p>	<p>En la providencia en cita se examinó una acción de tutela relacionada con la evaluación de un aspirante al Curso de Formación Judicial en la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla en 2024, donde se alegaba la vulneración de derechos fundamentales en el marco de procesos en los que se emplearon tecnologías de información y herramientas de inteligencia artificial. La Sala confirmó que el uso de tales tecnologías debe ajustarse a los lineamientos ya establecidos por la Corte Constitucional en la Sentencia T-323 de 2024, de modo que su utilización no vulnere las garantías del debido proceso ni sustituya indebidamente el criterio humano en la sustanciación de decisiones. Este pronunciamiento evidencia que en la jurisprudencia colombiana ya se avizoran criterios de transparencia, control humano, responsabilidad y respeto de derechos fundamentales frente al empleo de tecnologías avanzadas en procedimientos judiciales.</p>
<p>Sentencia STC2290-2025 26 de febrero de 2025 M.P. Martha Patricia Guzmán Álvarez</p>	<p>La providencia en cuestión analiza una impugnación efectuada por un ciudadano en contra de una multa que le fue impuesta por parte de la autoridad de tránsito de su municipio. Si bien la sentencia no profundiza en mayor medida sobre la implementación de IA, si se expidió una consideración adicional, en la que la Corte precisa que el uso de herramientas de IA obedece a lineamientos de política pública y a optimización de los mecanismos de control y fiscalización.</p>

	<p>Si bien el accionante cuestionó en su escrito el uso de herramientas de IA en la imposición de multas, aduciendo la escasa supervisión humana a las mismas y el detrimento al debido proceso y al principio de transparencia, no acreditó los perjuicios con suficiencia, lo que impidió un pronunciamiento más amplio de la Corte al respecto.</p>
<p>Sentencia STC17832-2025 05 de noviembre de 2025 M.P. Adriana Consuelo López Martínez</p>	<p>A través de esta providencia se anuló un fallo proferido por un Tribunal, por sustentarse en citas jurisprudenciales inexistentes que habrían sido generadas con apoyo de herramientas de IA. La Corte advirtió que ni los jueces ni las herramientas de IA pueden inventar precedentes y enfatizó la obligación de los operadores judiciales de verificar rigurosa y críticamente cada argumento y cita normativa empleada en una decisión judicial, independientemente de si provienen de un sistema automatizado o de fuentes humanas. Esta providencia constituye un límite jurisprudencial relevante en cuanto al uso de tecnologías de IA en la motivación judicial, al subrayar que la automatización o asistencia tecnológica no puede reemplazar el control humano, la verificación de fuentes ni el deber de motivación fundamentada que exige el debido proceso, y refuerza la necesidad de estándares de verificación, transparencia y responsabilidad en el uso de sistemas tecnológicos en la justicia colombiana</p>

Nota. Elaboración propia con base en lo dispuesto en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.

Los pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia en materia de implementación de IA, resultan recientes y todavía escasos. Las providencias identificadas no desarrollan en mayor medida un marco normativo al respecto, sino que se limitan a reiterar y aplicar principios generales ya consolidados en el ordenamiento jurídico. De ese modo, la intervención jurisprudencial de la Corte no construye estándares propios o reglas generales sobre su implementación.

4.3. Estándares internacionales de control judicial frente a decisiones algorítmicas

Teniendo en cuenta lo anteriormente descrito, es posible manifestar que los avances en regulación en lo que respecta a decisiones algorítmicas y el control judicial que sobre ellas debe recaer, se han presentado en mayor medida en el ámbito internacional. La razón principal de esto puede atribuirse a la diferencia en avances tecnológicos e implementación de IA presentada entre Colombia y otros países del mundo. Como se expresó en acápites precedentes, ciertos países ya cuentan con un mayor ámbito de aplicación de la IA y de las tecnologías de la información tanto en el ámbito público como en el privado. En tanto el derecho sigue a los avances de la sociedad, es apenas natural que aquellos países que primero implementaron la IA en decisiones gubernamentales se encuentren en una etapa superior en la construcción del marco normativo y de control judicial en ese aspecto.

A partir de ese contexto, es indispensable tener en cuenta a los estándares internacionales como parámetro para la construcción del marco normativo internacional. Estos estándares son de indispensable aplicación, puesto que cumplen una función interpretativa y orientadora para el legislador y los operadores jurídicos del país. En el apartado que se presenta a continuación, se observan los estándares internacionales de control judicial más relevantes a nivel global.

- ***Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE):***

Desde la perspectiva de la OCDE, el control efectivo de las decisiones administrativas exige la existencia de procesos claros y verificables que permitan su revisión por parte de las autoridades judiciales. La Guía De La OCDE Para Uso estratégico y responsable de la inteligencia artificial en el sector público de América Latina y el Caribe (2022) subraya que las decisiones apoyadas en algoritmos no pueden sustraerse del control judicial bajo el argumento de la complejidad técnica, sino que deben ofrecer información suficiente para evaluar su razonabilidad, proporcionalidad y coherencia respecto de los fines públicos que puedan verse involucrados.

La OCDE precisa que el control judicial se configura como un estándar indispensable para la prevención de arbitrariedades, corrección de falencia y asegurar que el uso de tecnologías en la administración pública se mantenga dentro de los límites del Estado Social de Derecho. No obstante, también es

importante señalar que la entidad en cuestión no ha desarrollado considerablemente detalles sobre el control judicial y la forma en que este debe materializarse, limitándose a señalar la relevancia de que los sistemas jurídicos contemplen su aplicación y la relación que esta guarda con la protección de los principios que rigen a la IA.

- ***Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO):***

La UNESCO se ha pronunciado en distintas ocasiones en relación con la aplicación de IA en la toma de decisiones judiciales y gubernamentales. En el marco de este estudio, puede destacarse el documento titulado *Directrices de la UNESCO para el uso de sistemas de inteligencia artificial en juzgados y tribunales*. En dicho documento la UNESCO (2025) establece una serie de parámetros relevantes para el uso de IA en el sector de la justicia.

Si bien el documento en cita no aborda especialmente el control judicial frente a decisiones administrativas como aquellas en las que profundiza este estudio, es necesario mencionarlo por el renombre con el que ha contado la expedición de las directrices. A grandes rasgos, la UNESCO (2025) precisa que el acatamiento de las directrices promueve el respeto por la justicia y el Estado de derecho, garantizando el acoplamiento a las nuevas tecnologías, pero también garantizando la protección de los derechos humanos.

Entre los principios en mención se destacan la equidad, la no discriminación, la seguridad de la información, la responsabilidad, la precisión, la supervisión humana, la rendición de cuentas y la auditabilidad. En los tres últimos se destaca que la UNESCO (2025) es reiterativa en que el uso de IA debe garantizar trazabilidad de los procesos y la adopción de medidas administrativas, jurídicas y humana que aseguren la posibilidad de auditar todo el proceso. Así mismo, se precisa que los sistemas de IA no pueden ser independientes ni materializar una automatización completa, sino que inevitablemente debe contar con un nivel adecuado de intervención humana y control. Así mismo, también se reitera la importancia de que, en paralelo de la aplicación de la IA, también se implementen mecanismos que respalden la impugnabilidad de todas las decisiones.

De ese modo, se observa que, si bien es relevante el concepto de la UNESCO respecto a la aplicación de la IA y el control sobre la misma, no se

aporta ningún estándar novedoso. Esto en cuanto el documento se limita a reiterar la importancia del control de las decisiones, de garantizar la intervención y supervisión humana y de contar con la debida trazabilidad de las decisiones, sin realizar nuevas indagaciones sobre la forma en que esto podría ser aplicado en la realidad material de los países, o por cuanto menos, de los estándares a los que debe atenderse para su debida implementación.

- **Sistema Interamericano De Derechos Humanos:**

Según el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, los Estados parte de la Convención Americana tienen la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos consagrados allí. Esto se extiende también a todas aquellas decisiones administrativas que hayan sido expedidas con base o con apoyo de la inteligencia artificial o de las decisiones automatizadas.

Alimonti y De Alcántara (2024) destacan que los más recientes pronunciamientos de la Corte Interamericana están orientados a la precisión de que el deber de garantía previsto en la Convención Americana comprende la obligación de los países de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos. Adicional a ello, se debe asegurar la existencia de recursos judiciales efectivos que permitan el cuestionamiento de las decisiones estatales. Las autoras precisan que la automatización de las decisiones no exonera al Estado de su responsabilidad con el convenio, así como tampoco disminuye el imperativo de control judicial.

Adicionalmente, el Tribunal ha desarrollado la obligación de llevar a cabo el control de convencionalidad, que obliga a los operadores jurídicos a rectificar la compatibilidad de las normas y prácticas con la convención americana. Alimonti y De Alcántara (2024) señalan que el deber es particularmente relevante frente al uso de sistemas algorítmicos, en tanto supone garantizar trazabilidad, impugnabilidad y supervisión humana, atendiendo a los principios *pro persona* y *tutela judicial efectiva*.

- **Consejo de Europa.**

El 17 de mayo de 2024, el Consejo de Europa (2024) adoptó un tratado internacional jurídicamente vinculante en relación con la Inteligencia Artificial, cuyo objetivo es que las actividades desarrolladas con inteligencia artificial sean plenamente coherentes con los derechos humanos y la democracia.

El instrumento establece como eje central la sujeción de toda actividad algorítmica a estándares de control, responsabilidad y rendición de cuentas, reafirmando que la complejidad técnica de los sistemas de IA no exime a las autoridades públicas de sus deberes de motivación, transparencia y control judicial.

El Convenio consagra principios como la dignidad humana, la autonomía individual, la igualdad y no discriminación, la transparencia, la supervisión humana y la responsabilidad, e impone a los Estados la obligación de garantizar remedios efectivos y salvaguardas procesales frente a decisiones automatizadas que afecten derechos fundamentales. (Consejo de Europa, 2024)

Con ocasión de la investigación que aquí se desarrolla, se resulta que el instrumento exige que las personas afectadas cuenten con información suficiente para impugnar las decisiones adoptadas o sustancialmente informadas por sistemas algorítmicos, así como el acceso a mecanismos administrativos y judiciales eficaces. De este modo, el Convenio del Consejo de Europa configura un estándar internacional relevante en materia de control judicial de decisiones algorítmicas, al reafirmar la necesidad de que dichas decisiones sean auditables, revisables y compatibles con los principios estructurales del Estado de derecho, sin introducir, no obstante, desarrollos específicos sobre las técnicas judiciales concretas para su control.

Finalmente, de este apartado se evidencia que el tópico de la IA ya es ampliamente abordado por diferentes entidades internacionales y que todas aquellas coinciden en la importancia de que la creación de decisiones automatizadas se encuentre en completa coherencia con los derechos humanos y fundamentales. No obstante, aún se evidencia un desarrollo prematuro sobre las dinámicas de vigilancia y control que deben ser aplicadas, limitándose a reiterar los principios ya abordados y reconocidos, sin hacer un énfasis relevante en la forma en que estos pueden ser materializados a través de las diferentes jurisdicciones alrededor del mundo.

4.4. Modelos de regulación y control judicial en la era digital

Cómo se ha observado a lo largo de esta investigación, las dinámicas tecnológicas contemporáneas han generado nuevas necesidades de regulación. No obstante, incluso en los países que se encuentran en etapas más desarrolladas de la aplicación de IA y del control que de ello debe derivarse, aún

se observa una inminente carencia en sistemas judiciales apropiados para la adecuada vigilancia tecnológica. Es por ello que con el objeto de hablar respecto a modelos de regulación y control judicial en el ecosistema tecnológico que habitamos en la actualidad, es necesario servirse de modelos cuyas características se adapten a las nuevas exigencias. En los acápites que se presentan a continuación, se realizará un somero análisis respecto a como sistemas jurídicos preexistentes, pueden adecuarse a la realidad que ha sido descrita e informada en este estudio:

1. Modelo de Soft Law y regulación flexible.

El Soft Law ha sido un modelo jurídico ampliamente discutido en espacios académicos. En esencia, se constituye como un sistema cuyas fuentes son diversas y que no resulta necesariamente vinculante para los Estados. Partiendo de una profunda flexibilidad, promueve una regulación ligera que establezca lineamientos generales de conducta, sin imponer obligaciones estrictas ni sanciones jurídicas directas por su incumplimiento.

Cómo lo precisa Benavides Casals (2021) el Soft Law no goza de la categoría de fuente formal del derecho y, por ende, no crea obligaciones jurídicas. No obstante, la autora sostiene que los instrumentos que integran este modelo normativo pueden adquirir relevancia jurídica cuando se erigen como criterios orientadores de interpretación o como estándares de referencia, en tanto reflejan las voluntades regulatorias de los Estados y de otros actores relevantes del sistema internacional. En este sentido, aunque carezcan de fuerza vinculante formal, dichos instrumentos pueden incidir indirectamente en las decisiones judiciales.

Para el caso concreto, el Soft Law se materializa principalmente a través del seguimiento de principios éticos, códigos de conducta y guías técnicas elaboradas por organismos internacionales, y entidades especializadas. Este enfoque supone un control judicial reducido y suele observarse en etapas tempranas de adopción tecnológica, donde prevalece la experimentación regulatoria y la necesidad de adaptación constante al ecosistema digital.

Cómo lo precisan Iniesta Delgado y Núñez (2025) el Soft Law interviene considerablemente en creación de normas futuras y gozan a su vez de ventajas como la simplicidad en su elaboración y la posibilidad de prescindir de las fases del procedimiento legislativo. Así las cosas, podría aseverarse que, en el contexto

actual, el Soft Law constituye el modelo predominante de regulación en materia de inteligencia artificial, especialmente ante la ausencia de marcos normativos estrictos y consolidados, funcionando como un mecanismo transitorio que busca equilibrar la innovación con las garantías fundamentales.

2. Modelo de Hard Law y regulación estricta.

Contrario a la flexibilidad que otorgan los instrumentos del Soft Law, el modelo de regulación estricta responde a mecanismos normativos que reconocen la relevancia de la vinculatoriedad normativa como eje central del ordenamiento. Posterior a una etapa caracterizada por la observancia a recomendaciones y principios contenidos en documentos nacionales e internacionales carentes de fuerza obligatoria y en muchos casos, ajenos a la producción legislativa ordinaria, surge la necesidad de encaminarse a la construcción de un marco regulatorio más sistemático y preciso en la delimitación de derechos y deberes.

Lo anterior se intensifica en un contexto en el que se presenta estrecha conexión con garantías fundamentales ampliamente reguladas, como sucede en el caso de la aplicación de IA en decisiones públicas. En ese panorama, el modelo de regulación estricta implica la adopción de leyes formales, sustentadas en la imposición de obligaciones jurídicas claras, así como en la instauración de mecanismos administrativos y jurídicos de control.

Velásquez Elizarrarás (2018) señala que los instrumentos jurídicos del Hard Law son obligatorios y exigibles y que, por ello, gozan de mayor credibilidad y facultan el establecimiento de mecanismos de vigilancia para su cumplimiento. El autor precisa que la implementación del Hard Law no tiene que suponer la supresión absoluta del seguimiento de principios y modelos cuyas características estén más relacionadas con el Soft Law, tan solo que se atendería a un modelo más estructurado y estricto.

En el marco de esta investigación, puede establecerse que la adopción de un modelo de Hard Law resulta más coherente con las exigencias de supervisión, control y auditoría que se derivan de los principios que orientan el uso de sistemas de IA en la adopción de decisiones públicas. La estrecha vinculación de dichas decisiones con derechos fundamentales (como el derecho al trabajo e incluso el derecho al mínimo vital), particularmente en relación con los funcionarios públicos que ocupan cargos de libre nombramiento y remoción, impide que su regulación dependa únicamente de esquemas normativos flexibles. En consecuencia, la

remisión exclusiva a instrumentos de Soft Law podría ser insuficiente para garantizar un adecuado cumplimiento de las obligaciones del Estado, lo que refuerza la necesidad de una regulación vinculante que asegure estándares efectivos de protección y control.

3. *Modelo mixto de control administrativo – judicial*

Ahora bien, la complejidad de los sistemas de IA y su aplicación a las decisiones públicas o a la expedición de actos administrativos, podría exigir un enfoque regulatorio que combine la supervisión técnica administrativa con el control judicial. Un modelo mixto se presenta como una alternativa en la que las autoridades administrativas actúen como un primer filtro de evaluación y supervisión, asegurando que los algoritmos de IA cumplan con un nivel determinado y predefinido de estándares éticos y legales.

Un control administrativo previo permitiría la adopción de decisiones automatizadas sobre bases sólidas, reduciendo la probabilidad de arbitrariedades o errores algorítmicos que puedan afectar derechos fundamentales. El componente judicial intervendría posteriormente. El operador judicial se apoyaría en evaluaciones previamente realizadas por las autoridades administrativas y en los estándares y protocolos relacionados al caso.

En conclusión, el modelo mixto de control administrativo/judicial propone una combinación entre la especialización técnica y la garantía judicial, consolidando un mecanismo que no sustituye la función del juez, sino que la complementa. La combinación de control previo por autoridades técnicas y revisión posterior por jueces permite construir un equilibrio entre innovación tecnológica y tutela efectiva de derechos, ofreciendo un camino viable para la regulación de la IA en la toma de decisiones públicas, especialmente en contextos tan sensibles como la ocupación de cargos de libre nombramiento y remoción.

No obstante, su aplicación supone un análisis crítico de los alcances y recursos tanto de autoridades administrativas como judiciales, pues un doble control frente a todas las decisiones expedidas con apoyo de herramientas de IA podría implicar un uso desmedido de recursos tanto económicos como humanos, resaltando la necesidad de un análisis crítico sobre su viabilidad.

CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. Conclusiones generales de la investigación

A partir de este estudio es posible establecer que la incorporación de la IA en la actividad estatal en Colombia no es un fenómeno distante o completamente ajeno a la realidad actual. Por el contrario, es una realidad de talla mundial que ya incide, directa o indirectamente, en diferentes aspectos de la gestión pública. Dentro de ese contexto, el análisis de su utilización en la expedición de actos administrativos de insubsistencia en empleos de libre nombramiento y remoción revela tensiones o deficiencias en términos de eficiencia administrativa y protección de derechos fundamentales, en cuanto el ordenamiento jurídico colombiano aún no ha resuelto suficientemente dichas carencias.

La figura administrativa de insubsistencia en cargos de libre nombramiento y remoción está sólidamente fundamentada en el principio de discrecionalidad administrativa, tal y como ha sido reiterado por la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional. Dicha discrecionalidad, se encuentra a su vez sujeta y limitada a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y finalidad, impidiendo que opere de forma automática, sino a través del reconocimiento de determinadas garantías y derechos. Es por ello por lo que, la ausencia de motivación formal del acto administrativa no exonera a la administración de actuar de conformidad al interés general, o de omitir el control judicial posterior. Lo anterior es especialmente relevante cuando se estudia la posibilidad de automatizar decisiones públicas que, aunque *prima facie* son inmotivadas, producen efectos jurídicos relevantes sobre la esfera laboral y personal de los servidores públicos.

A partir de lo anterior, fue posible evidenciar que la automatización de actos administrativos de insubsistencia mediante algoritmos y sistemas de IA, podría significar un cambio cualitativo en las facultades administrativas. Mientras, por una parte, la discrecionalidad tal y como se conoce en la actualidad tiene estrecha relación con una valoración humana contextual, los sistemas de IA o algoritmos se fundamentan en patrones de datos, secuencias y reglas preestablecidas, que escapan por completo de capacidad valorativa o de aplicación de los principios base del ordenamiento jurídico. Esto no es una simple circunstancia técnica o de trámite, sino que representa la verdadera problemática de aplicación de la IA, puesto que la razonabilidad y valoración no están sujetos a discusión, sino que conforman una parte inseparable de la viabilidad del ordenamiento jurídico.

Es posible concluir que la IA, en su estado actual de desarrollo (por cuanto menos con las tecnologías disponibles en la actualidad en el país) no puede sustituir adecuadamente la potestad discrecional en materia de insubsistencia. Si bien puede operar como una herramienta de apoyo, facilitación en la gestión administrativa o de identificación de patrones, su utilización como un mecanismo autónomo de decisión plantea riesgos significativos. Esto con mayor ímpetu cuando su expedición determina la desvinculación de una persona de su cargo. Por ello, la automatización plena de este tipo de decisiones podría transformar una facultad jurídicamente limitada en un ejercicio inadecuado del poder, sujeto a una presunta neutralidad tecnológica que en realidad estaría fundamentada en algoritmos e incluso, en sesgos.

Una de las principales falencias del ordenamiento jurídico colombiana frente al uso de IA en la administración pública, es la ausencia de un marco normativo específico y vinculante que regule su implementación en decisiones administrativas. Aunque existen políticas públicas, documentos CONPES y pronunciamientos jurisprudenciales relacionados con la transformación digital del Estado, estas herramientas no cuentan con suficiente alcance normativo para establecer garantías claras y adecuadas en términos de transparencia de algoritmo, explicabilidad y trazabilidad de las decisiones automatizadas y establecimiento de derechos y deberes relacionados.

Esta deficiencia es especialmente problemática en el caso de los actos administrativos de insubsistencia, puesto que la no obligación de motivada, en conjunción con la implementación de decisiones automatizadas, puede derivar en escenarios de indefensión material para los servidores públicos. Así mismo, puede tener consecuencias en términos de carga probatoria en eventuales acciones de nulidad y restablecimiento de derechos. En contextos de defensa, el servidor removido se enfrentaría no solo a la presunción de legalidad del acto, sino también a la imposibilidad práctica de conocer (e incluso comprender a cabalidad) los criterios técnicos o de algorítmicos con base en los cuales se construyó la decisión, comprometiendo seriamente el derecho al debido proceso y el acceso efectivo a la administración de justicia.

Finalmente, desde la perspectiva del control judicial, se concluye que la Jurisdicción Contencioso-Administrativa colombiana enfrenta el reto de adaptar sus categorías tradicionales de análisis a un nuevo escenario tecnológico que se enfrenta a nivel global. El juez administrativo ya no tendría que examinar solamente la legalidad formal del acto, la competencia de la autoridad o la eventual desviación de poder, sino también tendría que someter a evaluación el diseño, funcionamiento y uso concreto de sistemas algorítmicos utilizados en la decisión administrativa.

5.2. Síntesis de hallazgos frente a los objetivos planteados.

A través de los capítulos presentados a lo largo de este estudio, se logró el cumplimiento de los objetivos propuestos, de los cuales se evidencia la complejidad jurídica de incorporar la IA en la emisión de actos administrativos de insubsistencia de empleos de libre nombramiento y remoción. En el presente apartado, se abordarán las principales conclusiones que pueden extraerse en virtud de los objetivos específicos planteados.

En relación con el primer objetivo específico, que analiza el marco jurídico de los actos administrativos de insubsistencia en Colombia, se constató que dicha figura se encuentra sólidamente regulada por la normatividad vigente y por las disposiciones constitucionales y jurisprudenciales. La discrecionalidad y demás características de estos actos, ha sido ampliada de manera reiterada por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional.

Estas corporaciones han señalado que la ausencia de motivación formal no implica arbitrariedad, en tanto la decisión se encuentre en armonía con los fines del servicio público. No obstante, del análisis jurisprudencial es posible extraer que la facultad discrecional no es absoluta, sino que se encuentra limitada por los principios de razonabilidad, proporcionalidad y respeto por los derechos fundamentales, especialmente en caso de sujetos de especial protección constitucional.

A partir de lo anterior, se evidenció que la insubsistencia, aun cuando no exige motivación expresa, implica por naturaleza una valoración implícita del interés general y del adecuado funcionamiento de la administración. Este elemento es relevante en contextos de discusión sobre la automatización, pues permite afirmar que la discrecionalidad administrativa no se agota con la sola aplicación de reglas formales, sino que involucra un análisis del contexto del caso en concreto que, en principio, supone involucrar el juicio humano.

En cuanto al segundo objetivo específico, relacionado con el examen de las posibles aplicaciones de la IA en la emisión de actos administrativos de insubsistencia, el estudio permitió identificar que la IA puede desempeñar un papel relevante como herramienta de apoyo en la gestión administrativa, especialmente en tareas de análisis de información, sistematización de datos, detección de patrones y optimización de procesos internos. Sin embargo, también se concluyó que su utilización directa en la toma autónoma de decisiones sobre el retiro de servidores públicos plantea retos, en la medida en que estos actos producen efectos directos sobre derechos laborales y condiciones de vida de las personas afectadas.

Ahora bien, las experiencias internacionales analizadas demostraron que, si bien la inteligencia artificial ha contribuido de manera significativa a la eficiencia administrativa y a la lucha contra prácticas indebidas, su implementación en decisiones individuales exige elementos jurídicos e incluso culturales con los que aún no cuentan todos los países. En particular, se observó que los sistemas

algorítmicos carecen de capacidad para ponderar adecuadamente todos los elementos que resultan determinantes para facultades discrecionales, como ocurre en los actos de insubsistencia. En este sentido, se concluye que la IA no puede ser concebida como un reemplazo de la racionalidad humana, sino como un instrumento complementario cuya intervención debe estar claramente delimitada.

Respecto del tercer objetivo específico, enfocado en la identificación de los desafíos y riesgos jurídicos asociados con la utilización de la inteligencia artificial en la emisión de actos administrativos de insubsistencia, se evidenció la existencia de múltiples tensiones entre la automatización y los principios estructurales de la normatividad vigente colombiana. Entre los principales riesgos identificados se encuentran la opacidad algorítmica, la dificultad para garantizar la explicabilidad de las decisiones, la posible reproducción de sesgos a partir de los datos base y las problemáticas para endilgar responsabilidad jurídica frente a eventuales vulneraciones de derechos fundamentales.

Asimismo, se advirtió que la ausencia de un marco normativo específico en Colombia sobre el uso de IA en decisiones administrativas individuales incrementa la incertidumbre jurídica tanto para el Estado como para los ciudadanos. Esta situación resulta especialmente problemática en el contexto de los actos de insubsistencia, donde la falta de motivación formal, sumada a una eventual decisión automatizada, puede dificultar significativamente el ejercicio del control judicial y la carga probatoria que recae sobre el servidor público que cuestiona la legalidad del acto.

En este punto, resulta necesario señalar que el uso de sistemas de inteligencia artificial en los actos administrativos de insubsistencia podría generar una desnaturalización de su naturaleza jurídica. Ello, en la medida en que dichos actos, por regla general, no requieren motivación, salvo en el evento en que su adopción provenga del uso de mecanismos algorítmicos, caso en el cual sí sería exigible la inclusión de las razones que sustentaron la decisión.

Finalmente, en relación con el cuarto objetivo específico, dirigido a proponer soluciones para que el control judicial se adapte a la utilización de la IA en la emisión de actos administrativos de insubsistencia, la investigación permitió concluir que el juez administrativo debe desempeñar un rol activo y evolutivo frente a las transformaciones tecnológicas. El control judicial no puede limitarse a las categorías tradicionales de análisis, sino que debe incorporar herramientas conceptuales y probatorias que permitan evaluar oportunamente el funcionamiento

de los sistemas algorítmicos utilizados por la administración, así como su impacto real en la decisión adoptada.

En este contexto, se reafirmó la importancia de principios como la transparencia, la trazabilidad, la explicabilidad y la supervisión humana significativa como criterios orientadores del control judicial frente a decisiones apoyadas en inteligencia artificial. Estos hallazgos sostienen que la adaptación del control judicial no implica una renuncia a las garantías propias del Estado Social de derecho, sino, por el contrario, una reafirmación de su vigencia frente a los nuevos desafíos tecnológicos que enfrentan las administraciones.

5.3. Recomendaciones normativas y prácticas para Colombia.

En este punto es pertinente formular una serie de recomendaciones orientadas a fortalecer el marco normativo e institucional colombiano frente a la utilización de la IA en la función administrativa, particularmente en la emisión de actos administrativos de insubsistencia en empleos de libre nombramiento y remoción. Estas recomendaciones no parten de una postura prohibitiva frente al uso de la tecnología, sino de un enfoque racional que reconoce tanto su potencial como los riesgos jurídicos que entraña, en un contexto mundial en que la difusión tecnológica es inminente.

En primer lugar, resulta necesario avanzar hacia la adopción de un marco normativo específico que regule el uso de sistemas de IA en la toma de decisiones administrativas que afecte a ciudadanos de manera individual. Si bien en Colombia existen lineamientos generales sobre transformación y gobierno digital, estos instrumentos carecen de disposiciones concretas que establezcan límites, garantías y responsabilidades frente a decisiones que afectan directamente derechos subjetivos. En este sentido, una regulación clara permitiría delimitar los ámbitos en los cuales la IA puede ser utilizada como herramienta de apoyo, así como aquellos en los que resulta indispensable la intervención de la racionalidad humana.

Dicha regulación debería incorporar principios mínimos orientadores, tales como la transparencia algorítmica, la explicabilidad de las decisiones, la trazabilidad de los datos utilizados y la supervisión humana significativa. Estos principios no solo facilitarían el control judicial posterior, sino que también contribuirían a fortalecer la confianza de los administrados en el uso legítimo de tecnologías por parte del Estado. En particular, la exigencia de explicabilidad se

presenta como un elemento clave para evitar escenarios de indefensión, permitiendo que los servidores públicos conozcan, al menos de manera general, los criterios que influyeron en la decisión adoptada.

En segundo lugar, se recomienda que las entidades públicas que decidan implementar herramientas de IA en sus procesos internos adopten protocolos claros de responsabilidad institucional. La utilización de sistemas algorítmicos no puede convertirse en un mecanismo para generar confusiones en la imputación jurídica de las decisiones administrativas ni para trasladar la responsabilidad a desarrolladores o proveedores tecnológicos. Por el contrario, debe reafirmarse que la autoridad administrativa conserva, en todo momento, la titularidad de la decisión y la responsabilidad por sus efectos jurídicos.

Adicionalmente, resulta aconsejable fortalecer los procesos de capacitación de los servidores públicos en materia de IA y ética pública. La comprensión básica del funcionamiento, alcances y limitaciones de los sistemas algorítmicos permitiría un uso más informado y responsable de estas herramientas, reduciendo el riesgo de vulneraciones al debido proceso y otros derechos fundamentales. En este punto, la formación jurídica y tecnológica es un componente indispensable para garantizar que la innovación administrativa se desarrolle en armonía con los principios del Estado social de derecho.

Desde la perspectiva del control judicial, se recomienda promover espacios de diálogo interinstitucional entre la rama judicial, la academia y las entidades administrativas, con el fin de construir criterios comunes para la evaluación de decisiones apoyadas en IA. El juez administrativo enfrenta el desafío de examinar actos cuya racionalidad puede estar mediada por sistemas técnicos complejos, por lo que resulta pertinente avanzar en el desarrollo de estándares probatorios y metodológicos que faciliten dicho control sin sacrificar las garantías procesales de las partes.

Finalmente, se considera oportuno que cualquier avance en la automatización de decisiones administrativas sensibles, como la insubsistencia, se realice de manera gradual y experimental, a través de regímenes de transición debidamente evaluados. Esta aproximación permitiría identificar fallas, corregir sesgos y ajustar marcos normativos antes de una implementación generalizada, evitando impactos negativos sobre los derechos de los servidores públicos y sobre la legitimidad de la actuación administrativa. Para ello, a continuación, se proponen una serie de parámetros concretos que contribuirían a la aplicación de la IA en los actos administrativos de insubsistencia en los términos ampliamente desarrollados en este estudio:

5.3.1. Adopción de un marco normativo con enfoque en riesgos

La adopción de un marco normativo relacionado con la aplicación de IA en la expedición de actos administrativo debe estar fundamentado en un enfoque basado en niveles de riesgo, similar al que se encuentra previsto por el reglamento de inteligencia artificial de la Unión Europea. Este modelo reconoce que no todos los sistemas de inteligencia artificial tienen el mismo impacto jurídico, por lo que deben establecerse exigencias que se ajusten a cada caso en concreto, según su relación con derechos o garantías fundamentales.

Para el caso específico de los actos administrativos de insubsistencia, el uso de la Inteligencia Artificial podría ser clasificada como de alto riesgo, en la medida en que tiene una incidencia directa en garantías fundamentales como el derecho al trabajo, a la estabilidad laboral relativa, a la igualdad y al debido proceso. Bajo esta lógica, cualquier sistema algorítmico destinado a apoyar o intervenir en cualquier grado y forma en esas decisiones, debe cumplir con estándares en documentación técnica, evaluación de impacto, auditorías periódicas y supervisión humana obligatoria.

Este enfoque permitiría un equilibrio entre la innovación y la prevención de vulneraciones sistemáticas, evitando caer en extremos: no se configura ni la prohibición absoluta ni tampoco la adopción ligera de herramientas tecnológicas.

5.3.2. Garantía de supervisión humana significativa

Es indispensable incorporar de manera expresa el principio de supervisión humana en las decisiones administrativas apoyadas en IA. Este principio requiere que la intervención humana no sea superficial ni simbólica, sino que debe materializarse a través de una revisión real, efectiva, crítica y responsable del resultado que sea producido por el sistema.

De lo estudiado en este documento, se evidencia que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado en diversas ocasiones que el uso de tecnologías en las decisiones estatales no puede reemplazar, bajo ninguna circunstancia, la racionalidad humana. En tanto la decisión final de declarar la insubsistencia de un servidor público no puede quedar a sujeción automática de un modelo predictivo, es indispensable que se efectúe una valoración consciente de las circunstancias del caso en concreto. De ese modo, la inteligencia artificial podría operar como una herramienta de apoyo en la sistematización de la información, sin permitir que se transforme en un decisor autónomo.

5.3.3. Estándares de control judicial especializado

En términos de control judicial, es indispensable que el juez contencioso administrativo tenga presentes criterios claros para examinar actos administrativos cuya formación esté mediada por sistemas algorítmicos. En este sentido, podría desarrollarse un test de control judicial, que sea aplicable a decisiones automatizadas o cuya expedición tuvo apoyo en herramientas de inteligencia artificial.

El test podría incluir, entre otros elementos, los siguientes parámetros: (I) Verificación de supervisión humana; (II) examen de la trazabilidad del proceso decisorio; (III) Evaluación de la razonabilidad del resultado frente a las circunstancias del caso; (IV) análisis de posibles sesgos o discriminaciones indirectas y finalmente, (V) comprobación del cumplimiento de estándares de protección de datos y demás concordancias con el Habeas Data.

El Consejo de Estado, cómo órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa, tendría un papel fundamental en la construcción jurisprudencial de dichos estándares, adaptando las categorías tradicionales a los nuevos escenarios tecnológicos.

5.3.4. Evaluaciones de impacto en derechos fundamentales

Es indispensable que, previo a la implementación de dichas tecnologías en decisiones administrativas sensibles, las entidades públicas realicen evaluaciones previas de impacto en derechos fundamentales. Estas evaluaciones permitirían la identificación de riesgos potenciales, escenarios de discriminación indirecta o problemas de calidad de los datos que puedan incidir directamente en la legitimidad del acto administrativo.

La adopción de esta práctica contribuiría a materializar el principio de prevención en el ejercicio de las funciones de autoridades administrativas y judiciales, evitando que el control judicial opere exclusivamente de una forma reactiva o que los controles judiciales se vean sobrepasados por un exceso en las problemáticas presentadas.

5.3.5. Fortalecimiento de protección de datos personales

Cómo se mencionó a lo largo de esta investigación, el uso de inteligencia artificial en actos de insubsistencia supone necesariamente el tratamiento de grandes volúmenes de información sensible de tipo personal y laboral de las personas. Por ello, resulta indispensable reforzar la articulación entre cualquier marco de regulación y el régimen de protección de datos vigente en Colombia.

La utilización de datos inexactos, desactualizados o sesgados puede incidir directamente en la decisión adoptada, afectando la igualdad y la dignidad del servidor público. En consecuencia, deben establecerse obligaciones claras en materia de calidad, minimización y seguridad de los datos utilizados por los sistemas algorítmicos de inteligencia artificial.

5.3.6. Implementación gradual y evaluación permanente

Finalmente, la adopción de inteligencia artificial en actos administrativos de insubsistencia debe desarrollarse bajo esquemas piloto y regímenes de transición, como mecanismos de evaluación continua y revisión periódica. La aplicación abrupta de sistemas automatizados en decisiones públicas puede generar efectos no previstos, especialmente en contextos institucionalidad con debilidades estructurales.

La implementación de un modelo gradual permitiría la recolección de evidencia empírica sobre el funcionamiento real de los sistemas, con la ventaja de poder identificar problemáticas o vacíos y brindando la oportunidad de ajustar protocolos internos y fortalecer el marco regulatorio antes de que se apruebe una adopción generalizada.

Las recomendaciones aquí formuladas tienen como propósito crear una coherencia entre la innovación tecnológica con los principios estructurales del derecho administrativo colombiano. La inteligencia artificial no debe concebirse como peligro ni como una solución definitiva, sino como una herramienta cuyo uso debe estar sujeto a límites normativos claros, supervisión humana, principio de proporcionalidad y razonabilidad y construcción de confianza ciudadana en las instituciones públicas.

5.4. Perspectivas futuras de la inteligencia artificial en el derecho administrativo

Es posible afirmar que la relación entre la IA y el derecho administrativo se encuentra en una etapa inicial de construcción, caracterizada por avances tecnológicos acelerados y respuestas jurídicas aún prematuras. En este escenario, el futuro del derecho administrativo colombiano estará marcado por la necesidad de integrar la innovación tecnológica sin renunciar a los principios que históricamente han estructurado la función administrativa.

En los próximos años, es previsible que la IA adquiera un papel cada vez más relevante en la gestión pública, particularmente en ámbitos relacionados con la planeación, la supervisión, la analítica de datos y la optimización de recursos. No obstante, esta expansión tecnológica exigirá un esfuerzo sostenido por parte

del legislador, la administración y la judicatura para evitar que la eficiencia se convierta en un valor absoluto, desplazando consideraciones esenciales de justicia material y protección de derechos fundamentales.

Desde una perspectiva doctrinal, el derecho administrativo tendrá que resignificar categorías tradicionales como la discrecionalidad, la motivación del acto administrativo y la responsabilidad del Estado, a la luz de decisiones mediadas por sistemas algorítmicos. Este proceso no implica una desaparición de las categorías jurídicas existentes, sino una reinterpretación de sus fundamentos, de modo que puedan responder adecuadamente a los nuevos desafíos que plantea la automatización de la actividad administrativa.

Asimismo, el desarrollo de la IA plantea la oportunidad de fortalecer el enfoque preventivo del derecho administrativo, mediante el uso de tecnologías que permitan identificar riesgos, corregir ineficiencias y aumentar la calidad de las decisiones públicas antes de que se materialicen afectaciones a los administrados. En este sentido, la tecnología puede convertirse en un aliado del principio de buena administración, siempre que su utilización esté orientada por criterios de legalidad, proporcionalidad y respeto por la dignidad humana

Finalmente, el futuro del derecho administrativo frente a la IA dependerá de la capacidad del ordenamiento jurídico para mantener el equilibrio entre innovación y control. La incorporación de nuevas tecnologías no debe entenderse como una amenaza al Estado de derecho, sino como una oportunidad para reforzar sus garantías, siempre que se preserve la centralidad en las garantías fundamentales y se asegure que las decisiones públicas continúen siendo comprensibles, revisables y atribuibles a autoridades responsables. En este contexto, la IA debe concebirse no como un reemplazo de la lógica humana, sino como una herramienta al servicio de una administración más transparente, eficiente y respetuosa de los derechos fundamentales.

REFERENCIAS

- Alegre Villaroya, B. (2024). Aspectos clave del Reglamento de Inteligencia Artificial de la Unión Europea. *Revista Post Jurídico – CSM LAX – TAX – FUTURE*.
- Alimonti, V. y De alcántara, R. (2024). Estándares interamericanos y uso estatal de la IA en decisiones que afecten derechos humanos. *Electronic Frontier Foundation*.
- Arm, M., Egipt, K., Hansen, R., Harjo, O., Hendrikson, M., Hänni, L., Kaidro, R., Kiirats, A., Krenjova-Cepilova, J., Nyman-Metcalf, K., Ott, A., Pedak, M., Reinsalu, K., Rikk, R., Roosna, S., Vahtra-Hellat, A., Vallner, U., & Viik, L. (2022). *e-Estonia: la e-gobernanza en la práctica*.
- Bajana Cedeño, D., Freixa, P. y Codina, L. (2025). *Transparencia y responsabilidad en el uso de la IA en medios de comunicación: análisis comparativo*. Barcelona: Observatorio de Cibermedios. Grupo de investigación DigiDoc (Universitat Pompeu Fabra)

- Benavides Casals, M. (2021). *El soft law en el contexto de las fuentes del derecho internacional: Aportes para la discusión*. Número 94, 1 – 16.
- Cano, E. y Díaz, M. (2023). *Reto de la Inteligencia Artificial en Colombia. Un diagnóstico de los principales avances para el periodo 2018 - 2022*. [Tesis de pregrado, Escuela Superior de la Administración Pública]. Dspace.
- Capdeferro, O. (2025). La automatización del control administrativo. Digitapia – Universidad Abierta de Catalunya, 1 (5).
- Cerrillo, A. (2025). Actuación automatizada, robotizada e inteligente. Revista de derecho público: teoría y método. DOI: 10.37417/ManDerAdm/L21
- Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, febrero 23, 2011. C. P.: González, G. 7001233100020030141202(0734-10). (Colombia). [https://consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/170012331000200301412%2002\(0734-10\).pdf](https://consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/170012331000200301412%2002(0734-10).pdf)
- Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, septiembre 15, 2011. C. P.: Rincón, D. 25000-23-25-000-2002-05978-01(2545-07). (Colombia). [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-25-000-2002-05978-01\(2545-07\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-25-000-2002-05978-01(2545-07).pdf)
- Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, agosto 28, 2013. C. P.: Patiño, J. 11001-03-28-000-2013-00017-00. (Colombia). <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/131/S5/11001-03-28-000-2013-00017-00.pdf>
- Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, marzo 9, 2017. C. P.: Olivero, J. 73001-23-33-000-2013-00447-01(4519-14). (Colombia). [https://consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/73001-23-33-0002013-00447-01\(4519-14\).pdf](https://consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/73001-23-33-0002013-00447-01(4519-14).pdf)
- Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, abril 2, 2020. C. P.: Rodríguez, L. 50001-23-33-000-2014-00024-01(2190-17). (Colombia). <https://consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/232/50001-23-33-000-2014-00024-01.pdf>
- Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, mayo 14, 2020. C. P.: Suarez, R. 25000-23-42-000-2017-06031-01(5554-18). (Colombia). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=16522>

- Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, septiembre 8, 2022. C. P.: Moreno, C. 11001-03-15-000-2022-03727-01. (Colombia). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=197666>
- Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, febrero 15, 2024. C. P.: Portocarrero, J. 25000-23-42-000-2018-01641-02. (Colombia). https://consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/278/10_SENTENCIA_10SENTENCIA15SENTENC_20240318135418.pdf
- Corte Constitucional [CC], febrero 2, 1995. M.P.: Herrera, H. Sentencia C-031/95. (Colombia). <https://www.suinjuriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/CorteConstitucional/20001314>
- Corte Constitucional [CC], diciembre 12, 2008. M.P.: Cepeda, M. Sentencia T-1256/08. (Colombia). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/t-1256-08.htm>
- Corte Constitucional [CC], octubre 8, 2004. M.P.: Escobar, R. Sentencia T-982/04. (Colombia). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-982-04.htm>
- Corte Constitucional [CC], diciembre 16, 2014. M.P.: Palacio, J. Sentencia T-972/14. (Colombia). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/t-972-14.htm>
- Corte Constitucional [CC], junio 2, 2016. M.P.: Rojas, A. Sentencia T-291/16. (Colombia). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-291-16.htm>
- Corte Constitucional [CC], febrero 8, 2018. M.P.: Bernal, C. Sentencia SU-003/18 (Colombia). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=85779>
- Corte Constitucional [CC], marzo 3, 2020. M.P.: Rojas, Alberto. Sentencia C-093/20. (Colombia). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/c-093-20.htm>
- Corte Constitucional [CC], septiembre 2, 2020. M.P.: Fajardo, D. Sentencia C-378/20. (Colombia). <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=98105&dt=S>

Corte Constitucional [CC], mayo 14, 2021. M.P.: Ibañez, J. Sentencia SU-139/21. (Colombia). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/su139-21.htm>

Corte Constitucional [CC], junio 3, 2021. M.P.: Reyes, J. Sentencia SU-174/21. (Colombia). <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=116743&dt=S>

Corte Constitucional [CC], noviembre 17, 2022. M.P.: Linares, A. Sentencia C-406/22. (Colombia). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/c-406-22.htm>

Corte Constitucional [CC], diciembre 19, 2022. M.P.: Linares, A. Sentencia T-470/22. (Colombia). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/t-470-22.htm>

Corte Constitucional [CC], marzo 21, 2023. M.P.: Linares, A. Sentencia T-074/23. (Colombia). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/t-074-23.htm>

Corte Constitucional [CC], agosto 2, 2024. M.P.: Cortés, Juan Carlos. Sentencia T-323/24. (Colombia). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/t-323-24.htm>

Corte Constitucional [CC], febrero 26, 2025. M.P.: Cabo, N. Sentencia T-067/25. (Colombia). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2025/t-067-25.htm>

Corvalán, J. (2017). La primera inteligencia artificial predictiva al servicio de la Justicia: Prometea. Revista Pensamiento Penal.

Contreras, F. y Olaya, J. (2024). Beneficios de la implementación de la inteligencia artificial en la administración de empresas: una revisión sistemática. Revista Impulso 4 (8) Pág. 213 – 228.

Consejo de Europa. (17 de mayo de 2024). 133rd Session of the Committee of Ministers (Strasbourg, 17 May 2024) Committee on Artificial Intelligence (CAI). [https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%220900001680afb11f%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%220900001680afb11f%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]})

Criado, J. (2024). Inteligencia Artificial en el Sector Público latinoamericano. Estudio comparado a partir de la Carta iberoamericano de Inteligencia

Artificial en la Administración Pública. Revista Del CLAD Reforma Y Democracia, 88, 116-143. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n88.a387>

De Luis García, E. (2023). Justicia, inteligencia artificial y derecho de defensa. Revista de Internet, derecho y política, 39.

DW. (23 de septiembre de 2025). Albania nombra ministra con IA: expertos alertan riesgos. <https://www.dw.com/es/revoluci%C3%B3n-digital-llega-a-gobiernos-albania-nombra-su-primera-ministra-creada-por-ia/a-74113153>

El Tiempo. (s.f.). Colombia, líder en uso de inteligencia artificial en la administración pública. <https://www.eltiempo.com>

Estévez, E., Linares, S. y Fillottrani, P. (2020). Prometea. Transformando la administración de justicia con herramientas de inteligencia artificial. Banco Interamericano de Desarrollo.

Ferrante, E. (2021). Inteligencia artificial y sesgos algorítmicos. ¿Por qué deberían importarnos? Nueva Sociedad, 294, 27-37. <https://nuso.org/articulo/inteligencia-artificial-y-sesgos-algoritmicos/>.

Filgueiras, F. (2021). Inteligencia Artificial en la administración pública: ambigüedad y elección de sistemas de IA y desafíos de gobernanza digital. Revista Reforma y Democracia, 79, 2021. <https://www.redalyc.org/journal/3575/357570194001/html/>

Friedrich, C. J. (1964). *La filosofía del Derecho y el Estado en perspectiva histórica* (1° ed.) Editorial US.

García Serrano, A. (2018). Inteligencia artificial: fundamentos, práctica y aplicaciones. Editorial RC Libros, Madrid.

Girón Garzón, P. (2025). e-Administración e Inteligencia Artificial en Colombia: Análisis normativo colombiano y de principales referentes internacionales entre 2020 y 2025, sobre el uso de la Inteligencia Artificial en la función administrativa. (Tesis de maestría, Universidad de Antioquia).

Hagerty, A. y Rubinov, I. (2019, 18 de julio). Global AI Ethics: A review of the social impacts and ethical implications of Artificial Intelligence. *Computer and Society*, 1-27. <https://doi.org/10.48550/arXiv.1907.07892>.

Iniesta Delago, J. y Núñez Vaquero, A. (2025). Soft Law: Aspectos Teóricos Y Problemas Prácticos. Marcial Pons. <https://distribucionesjuridicas.com/wp->

content/uploads/2025/06/SOFT-LAW.-Aspectos-teoricos-y-problemas-practicos.pdf

Jaramillo García, S. (2024). Los Empleos de LNR: Entre la Discrecionalidad de los Nominadores y el Servicio a la Comunidad. [Tesis de pregrado, Universidad de Antioquia].

Lasso Cardona, L. A., Franco Ocampo, D. F., & Estrada Esponda, R. D. (2022). Aplicaciones de la Datificación y Big Data en América Latina entre el 2015 y 2019. *Revista Logos, Ciencia & Tecnología*, 14(2), 125-143. <https://doi.org/10.22335/rlct.v14i2.1594>

López de Mántaras, R. y Brunet, P. (2023). ¿Qué es la inteligencia artificial? *Papeles de relaciones eco sociales y cambio global*, (164), 13 – 21.

Maldonado Muñoz, M. (2013). El principio de razonabilidad y su aplicación al estudio de validez de las normas jurídicas. *Ius Humani, Revista de derecho*, Vol. 3, p. 139 – 174.

Martínez, K. y Villa, J. (2023). El Impacto de la IA en la Justicia: Hacia Decisiones más Precisas y Equitativas. (Tesis de pregrado, Universidad Libre de Colombia).

Mejía García, D., y Acosta Pérez, B. (2019). Avances tecnológicos modernos y sus implicaciones en el pensamiento social. *AULA Revista de Humanidades y Ciencias Sociales*. 65 (5), 29-37

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia (2023). Boletín trimestral. Obtenido de <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-deprensa/Noticias/277216:Colombia-supero-los-9-millones-de-conexiones-a-Internet-fijoen-el-primer-trimestre-del-2023>

Muñoz Castañeda, J. (2025). El impacto de la inteligencia artificial en los derechos laborales en Colombia: un análisis desde la seguridad jurídica y la transformación del trabajo. (Tesis de especialización, Universidad Simón Bolívar).

Núñez, K. (2021). “La IA es objetiva, neutral o imparcial”. ¿Qué nos jugamos cuando creemos que la IA no se equivoca? En: *Mitos y representación de la Inteligencia Artificial*: <https://repositorio.uflo.edu.ar/server/api/core/bitstreams/f61bd9a9-d692-4c7a-a1d9-dc834ae8d2f3/content>

- OECD/CAF (2022), Uso estratégico y responsable de la inteligencia artificial en el sector público de América Latina y el Caribe, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5b189cb4-es>.
- Osoba, O. y Welser, W. (2017). An Intelligence in our image: the risks of bias and errors in Artificial Intelligence. *RAND Corporation*. https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1744.html.
- Ospina, M. y Zambrano, K. (2023). Gobierno digital e inteligencia artificial, una mirada al caso colombiano. *Administración & Desarrollo*, 53(1), 1-34. <https://doi.org/10.22431/25005227.vol53n1.2>
- Osorio Jaramillo, J. (2025). La función pública y la figura del libre nombramiento y remoción en el estado colombiano. (Tesis de especialización, Universidad Cooperativa de Colombia).
- Perello Domenech, I. (2003). Notas sobre el concepto de razonabilidad y su uso en la jurisprudencia constitucional. *Revista jueces para la democracia*, N° 46, 75 – 82.
- Prieto Monroy, C. (2003). El proceso y el debido proceso. *Revista Vniversitas*, 106, 811 – 823.
- Pons, C. (2024) Inteligencia Artificial Explicable: Análisis de Metodologías y Aplicaciones. (Tesis de pregrado, Universidad Nacional de la Plata).
- Ricaurte, P. y Prud'homme, B. (2024). Hacia la igualdad sustantiva en el ámbito de la inteligencia artificial (IA): políticas transformadoras de IA para la igualdad de género y la diversidad. Informe, noviembre de 2024, Alianza Global sobre la Inteligencia Artificial.
- Sánchez Flórez, C. (2004). Acto administrativo, teoría general. Editorial Legis.
- Sánchez Vásquez, C. (2021). El derecho al control humano: Una respuesta jurídica a la inteligencia artificial. *Revista chilena de derecho y tecnología*, (10), 211 – 228. <http://dx.doi.org/10.5354/0719-2584.2021.58745>
- Tafur, O. (2025). Publicación: La naturaleza jurídica del acto de insubsistencia y los cargos de libre nombramiento y remoción. (Tesis de maestría, Universidad Externado de Colombia).
- Torres, J. (2024). La inteligencia artificial explicada a los humanos. Editorial Titivillus: <https://info-biblioteca.mincyt.gob.ve/wp->

<content/uploads/2024/10/La-inteligencia-artificial-explicada-a-los-humanos-Jordi-Torres.pdf>

UNESCO. (2025). Directrices de la UNESCO para el uso de sistemas de inteligencia artificial en juzgados y tribunales. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000390781_spa/PDF/390781spa.pdf.multi

Unión Europea. (2017). Propuesta de Reglamento sobre inteligencia artificial. <https://eur-lex.europa.eu>

Valencia González, L. (2024). El poder discrecional del servidor público. *Revista polémica*, No. 27, e-ISSN: 2500-5081.

Vergara Mesa, H. (2015). La insubsistencia administrativa discrecional en Colombia: una mirada desde el principio de proporcionalidad. *Revista de Derecho*, (44), 1-30.

Velázquez Elizarrarás, J. (2018). Evolución e interdisciplina en el debate actual de las nuevas fuentes del derecho internacional: derecho suave y derecho duro ¿contraposición o complemento? <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5143/11.pdf>