

CUARTA MESA MULTI-ACTOR SOBRE REGULACIÓN DE IA EN COLOMBIA

INFORMACIÓN GENERAL

Organizadores:	Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes y Departamento de Derecho, Comunicaciones y Tecnologías de la Información de la Universidad Externado de Colombia.
Objetivo:	Identificar oportunidades y desafíos regulatorios respecto del desarrollo y uso de inteligencia artificial en Colombia.
Metodología:	Diálogo y deliberación en un ambiente plural, inclusivo y respetuoso. Presencial y transmisión en vivo a través de YouTube.
Participantes:	60 participantes en el evento presencial: que provienen de las tres ramas del poder público (Congreso de la República, Gobierno Nacional y Rama Judicial), organizaciones de la sociedad civil, academia, empresas y organizaciones gremiales. 452 vistas en YouTube (8 de julio de 2024).
Fecha:	28 de mayo de 2024, 09:00 a.m. – 12:30 p.m.
Lugar:	Centro del Japón de la Universidad de los Andes.

AGENDA

9:10 am - 9:25 am	Bienvenida y apertura del evento.
9:25 am – 9:55 am	Presentación del profesor Juan David Gutiérrez sobre el contexto de la mesa y el panorama de la regulación al desarrollo y uso de la IA en Colombia.
9:55 am - 10:10 am	Presentación de la profesora María Lorena Flórez acerca del Reglamento de IA de la Unión Europea y de las enseñanzas que deja para Colombia.
10:10 am - 10:20 am	Presentación del Senador Gustavo Adolfo Moreno sobre el Proyecto de Ley 059/2023 Senado y sobre el Proyecto de Ley 091/2023 Senado.
10:20 am - 12:25 am	Deliberación de integrantes de la mesa de trabajo multiactor a partir de las preguntas guiadas.
12:25 pm - 12:30 pm	Cierre y compromiso

RELATORÍA/MEMORIAS DE LA CUARTA MESA MULTI-ACTOR SOBRE REGULACIÓN DE IA EN COLOMBIA¹

1. BIENVENIDA Y APERTURA DEL EVENTO

1.1. INSTALACIÓN DEL EVENTO

La apertura del evento estuvo a cargo del profesor de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes, Juan David Gutiérrez, quien dio la bienvenida a los asistentes a la cuarta sesión de la mesa de trabajo Multiactor sobre regulación de la Inteligencia artificial (IA) en Colombia. Sesión que se transmitió en vivo por el canal de [YouTube](#) de la Escuela de Gobierno y que se desarrolló en conjunto entre la Universidad de los Andes y la Universidad Externado de Colombia.

El profesor describió la agenda de la sesión y procedió a detallar cuál era el objetivo de la Mesa Multiactor: “Propiciar un diálogo sobre los desafíos y riesgos asociados al uso de diferentes tipos de sistemas de IA por parte del Estado y del sector privado con el fin de que los/las integrantes co-produzcan insumos que contribuyan a informar procesos regulatorios.” Adicionalmente, se recordó a los asistentes que, al igual que en las sesiones anteriores, se publicará una relatoría donde se realice un recuento de los asuntos discutidos en la sesión y que servirá de insumo para informar los procesos regulatorios.²

Posteriormente, el Profesor Juan David explicó cuál es la experiencia de la Universidad de los Andes alrededor de la IA. Por ejemplo, él mencionó la [Maestría en Inteligencia Artificial](#) que se puede realizar a través de Coursera y también el curso de “[Introducción a la IA Contemporánea](#)” que es 100% gratuito y que luego se puede homologar como una de las materias de la maestría. Adicionalmente, a través de Educación Continua, la Universidad de los Andes oferta una serie de cursos relacionados con la IA, como el curso que se ofreció en el segundo semestre del 2023 de “Formulación de proyectos de IA para el sector justicia” o el curso que se ofertará en octubre de 2024 sobre “[Fundamentos de IA para la gestión pública](#)”.

La Universidad de los Andes, según refirió el profesor Gutiérrez, también ha realizado convenios con entidades públicas para ofrecer cursos sobre esta temática. En efecto, entre enero y mayo de 2024, en convenio con el Consejo Superior de la Judicatura se realizó un curso virtual “[Inteligencia Artificial para la Administración de Justicia: Fundamentos, Aplicaciones y Buenas Prácticas](#)”. Se trató de un curso de 50 horas para 1400 magistrados, jueces y servidores de la rama judicial, que se dividieron en 19 grupos y que contó con el apoyo de 30 profesores. Según comentó el profesor,

¹ Este documento fue elaborado por Sarah Muñoz-Cadena, Valeria Barrera-Moreno y Leydi Nieto Martínez, y luego fue complementado y revisado por el profesor Juan David Gutiérrez y la profesora Sandra Ortiz. Para más información sobre la Mesa de trabajo multiactor contactar al profesor Juan David Gutiérrez al correo juagutie@uniandes.edu.co.

² Los documentos de las relatorías de las sesiones pasadas de la mesa multiactor se pueden consultar en el siguiente enlace: <https://forogpp.com/inteligencia-artificial/ia-en-la-agenda-publica/>

Los estudiantes de este curso manifestaron una tasa de satisfacción del 92% con el contenido y la labor de los profesores. Este tipo de clases buscan contribuir con la alfabetización digital de personas que lo necesitan y, eventualmente, según informó el profesor, se harán otros más de esta naturaleza con otras entidades públicas que han manifestado su interés.

También se mencionó una clase electiva que dicta el profesor Juan David Gutiérrez sobre “Inteligencia artificial y gestión pública” y que puede tomar cualquier estudiante de la Universidad de pregrado, de maestría o de doctorado. Este es un curso que forma parte de la Maestría de Gestión Pública de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes. En un futuro cercano se espera que esta clase se pueda incluir dentro de micro-credenciales para que personas que no son estudiantes de la universidad puedan acceder a este contenido.

En lo que se refiere a la investigación, en la Universidad de los Andes, según detalló el profesor, existen diferentes grupos. Por ejemplo, el [Centro de Investigación y Formación en Inteligencia Artificial \(CinfonIA\)](#), que es liderado desde el área de ingeniería y está detrás de la maestría en Inteligencia Artificial, articula a profesores de diferentes facultades en proyectos público-privados sobre el tema. Uno de los proyectos más recientes de CinfonIA es “Guacamaya”, el cual se desarrolló con el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI y Microsoft. En propósito de “Guacamaya” es hacer seguimiento a la flora y la fauna en algunos lugares de la Amazonía, para lo cual se utilizan sensores que captan los sonidos, además de imágenes satelitales, e imágenes de cámaras trampa. Con esta información y gracias al uso de sistemas de IA se busca detectar anomalías en los patrones y alertar sobre posibles amenazas.

Entretanto, la Escuela de Gobierno de la Universidad también cuenta con un [semillero de investigación sobre política pública y tecnología](#). Uno de los proyectos del semillero es acerca del debate público sobre la regulación de la IA en Colombia. En este contexto, el semillero produjo un [concepto técnico sobre el Proyecto de Ley 200 del 2023 - Cámara](#) con propuestas concretas acerca de cómo podrían modificarse elementos de la redacción original del Proyecto de Ley, además de las respectivas justificaciones para dichos cambios.

El profesor Juan David Gutiérrez finalizó este recuento, sobre iniciativas de la Universidad de los Andes asociadas a la IA, comentando acerca de los resultados de una encuesta global sobre el uso de sistemas de IA en el sector justicia que realizó en el marco de una consultoría para la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). En el informe, [“UNESCO Global Judges’ Initiative: survey on the use of AI systems by judicial operators”](#), se da cuenta de los usos de la IA en el sector justicia, en más de 90 países del mundo, información que es uno de los insumos para la construcción de unas guías sobre el uso de sistemas de IA en el sector justicia.

A continuación, el profesor cedió la palabra a Camila Lozano, egresada del programa de Diseño de la Universidad de los Andes, estudiante de la maestría de Regeneración y Desarrollo Sostenible y quien es representante del Laboratorio de tecnología y política pública de la Escuela de Gobierno de la Universidad. Ella explicó que este es uno de los semilleros de investigación de la Escuela de

Gobierno, que nació como un espacio de diálogo académico interdisciplinar, y que busca contribuir en la generación de ideas y proyectos en áreas sobre IA, los sistemas de toma automatizada de decisiones (SDA), el internet de las cosas, la realidad extendida, entre otros, en conexión con la ética, la regulación y las políticas públicas. En el semillero participan alrededor de 70 estudiantes de pregrado y posgrado de diversas facultades, trabajando a partir de una perspectiva sistémica e interdisciplinar, bajo la dirección de los profesores Juan David Gutiérrez y Mariana Rozo.

Precisamente, uno de los cinco proyectos que tiene este semillero está relacionado con la participación en los procesos de regulación de IA en Colombia. Según contó Camila Lozano, a mediados de febrero de 2024, iniciaron un [análisis del texto del Proyecto de Ley 200 de 2023 – Cámara](#), el cual está en debate en el Congreso, con el propósito de que, a través de un esfuerzo colectivo y un proceso deliberativo, se reescribiera el [Proyecto de Ley en un documento](#), al cual adicionaron propuestas a varios de los artículos. Para lo cual, se tomaron en consideración múltiples investigaciones sobre las regulaciones internacionales y nacionales, junto con una deliberación constante entre el equipo. Para facilitar la lectura de las recomendaciones, según describió, se optó por un formato de doble columna para que se facilitara la lectura y comparación del texto original y el texto propuesto. El 8 de abril se envió a la Comisión Primera del Congreso el producto de esta investigación en la primera intervención ciudadana y concepto técnico del grupo de investigación.

Adicionalmente, en este documento también se aportaron breves justificaciones a sus propuestas, a partir de las cuales se resaltaron las siguientes conclusiones. Primera, es necesario unificar y especificar las definiciones que se están utilizando sobre IA y otros términos en todo el marco regulatorio, con el fin de facilitar la aplicación e interpretación de estos. Segunda, sobre las prohibiciones y las responsabilidades, se tiene que ser más específicos para garantizar que no se están negociando derechos, pero tampoco se está frenando la innovación. Lo que se propone, es una interpretación más saludable de esta. Para ejemplificar este punto, Camila Lozano comentó que, en el Proyecto de Ley 200 de 2023 - Cámara, se menciona un principio de diseño seguro y cómo se deberán prever los efectos dañinos en el artículo 18; entretanto, en el Proyecto de Ley se habla de prohibir cualquier otra actividad que suponga un daño significativo para la vida, la salud, la seguridad, los derechos humanos fundamentales, el medio ambiente o que amenace la coexistencia armoniosa entre los seres humanos.

Sin embargo, según explicó ella, la realidad es que la coexistencia armoniosa no se da si solo priorizamos nuestra especie. En el mundo de la sostenibilidad y la regeneración se habla de un concepto que se llama la trayectoria de diseño socio-ambientalmente responsable; es decir, si la actividad económica no repara, no regenera, ni reconcilia, simplemente está usando más energía de la requerida y degenerando el sistema, lo cual supone un daño significativo para todo lo que se menciona en dicho numeral. Pero, estas mismas tensiones se encuentran en lo que anteriormente se ha mencionado en otros espacios como este, acerca de la preferencia de regular redes sociales y otras actividades mediadas por tecnología que, por su naturaleza, generan adicciones en su consumo. Aquí el cuestionamiento, según expresó Camila Lozano, también radica en evaluar si este marco regulatorio es una oportunidad para reflexionar sobre lo qué hemos

naturalizado y el cómo necesitamos empezar a divulgar, en mayor o menor medida la profunda dependencia del impacto que generamos a los servicios ecosistémicos de nuestro territorio y de otros territorios. Lo anterior está sustentado en que la nube y el internet también tienen una huella muy profunda en el planeta y, así la infraestructura no esté necesariamente en este territorio, tendremos que hablar de responsabilidades exclusivas y compartidas.

Luego, Camila mencionó que, para garantizar la transparencia y comprensión de estos sistemas es necesario ampliar la audiencia y generar un plan de alfabetización nacional que adopte un enfoque más inclusivo y colaborativo en el diseño y desarrollo de la IA. Ella expresó que es necesario permitir la participación activa de la niñez en todas las fases del proceso, para garantizar la accesibilidad y la adecuación de los sistemas para todos los usuarios. Se necesita priorizar la inclusión y la participación de todos los sectores y actores de la sociedad en el desarrollo e implementación de la IA, desmontando incentivos perversos y asegurando que se beneficie equitativamente y de manera redistributiva.

Al finalizar su intervención, esta integrante del Laboratorio de Política Pública y Tecnología invitó a consultar el [documento](#) con las recomendaciones y a seguir aportando a estos espacios y procesos de regulación desde la academia. Ella también enfatizó que este ejercicio ha sido una forma de ver cómo la tecnología ha sido, es y seguirá siendo una herramienta que nos ayuda a cuestionar lo que nos hace humanos.

El profesor Juan David Gutiérrez agradeció la intervención de Camila Lozano y recordó a los asistentes que esta mesa, liderada por la Universidad de los Andes y la Universidad Externado de Colombia, busca facilitar diálogos sobre los desafíos, las oportunidades y los riesgos asociados al desarrollo y al uso de los sistemas de IA, tanto por el Estado como por el sector privado, con la finalidad de generar insumos para informar los procesos regulatorios, actuales y futuros. Según él explicó, este busca ser un espacio amplio, inclusivo, donde no solo se consideren las visiones de los expertos, sino también se enriquezca el debate a partir de las experiencias de no expertos.

El profesor explicó que la metodología de la mesa se basa en un diálogo respetuoso, en el cual se sigue la regla de Chatham House, “los/las participantes tienen el derecho de utilizar la información que reciben, pero no se puede revelar ni la identidad ni la afiliación del orador, ni de ningún otro participante”, para que puedan tener más libertad y más tranquilidad en el momento de opinar.

El profesor Gutiérrez recordó que, en la primera mesa, en la que se inauguró este espacio, se tuvo una discusión amplia sobre las razones por las cuales se debía debatir sobre estos temas y cuáles deberían ser los temas de las siguientes mesas. En la segunda mesa se habló sobre propiedad intelectual, que fue uno de los temas que se propuso en la primera mesa. En la tercera mesa, el Consejo Superior de la Judicatura tomó la iniciativa de organizarla en conjunto con la Universidad de los Andes y la Universidad Externado alrededor de la IA en la administración de justicia.

El profesor explicó que después de las presentaciones se abriría un espacio de discusión, en el cual se organizaría al público en grupos. Para ello, se utilizaría la plataforma Menti, donde se pondrían nueve temas relevantes sobre los cuales debatir. Los participantes de la mesa podrían

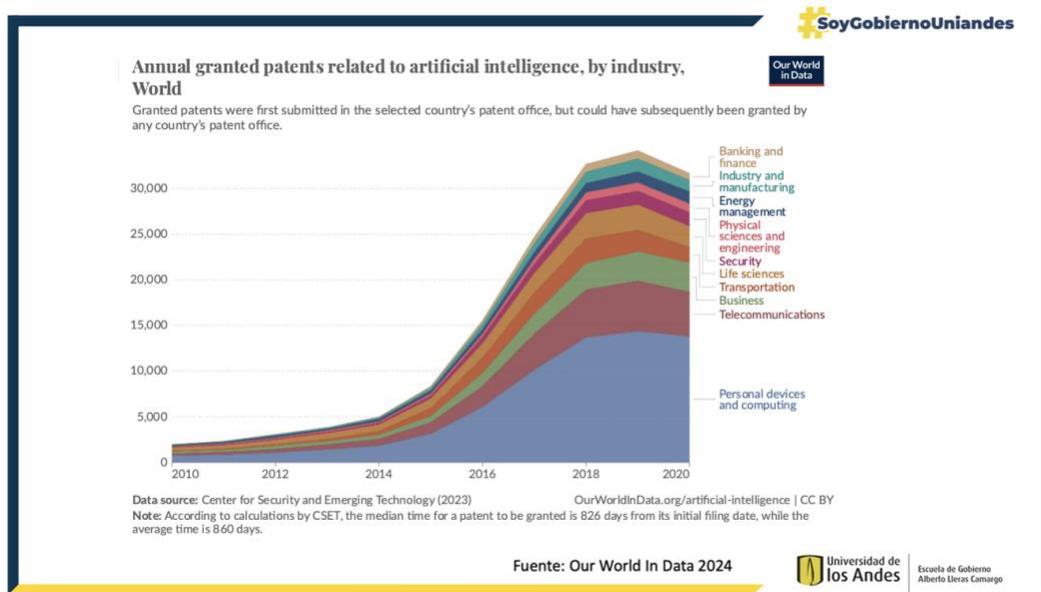
votar para seleccionar los tres o cuatro temas más relevantes y, posterior al debate en grupos, se nombrarían uno o dos representantes por grupo para resumir los consensos alcanzados y dejar constancia de las discusiones. El profesor destacó que esta dinámica era un piloto y que se seguirían realizando mesas de discusión en el futuro. Esto permitiría aprender sobre su funcionamiento y recibir retroalimentación de los participantes.

Posterior a estas aclaraciones acerca de la metodología a seguir y en aras de contextualizar a los participantes que no han asistido a las mesas de discusión anteriores, el profesor Gutiérrez procedió a realizar una breve introducción sobre por qué, para qué y cómo regular el desarrollo y el uso de sistemas de IA.

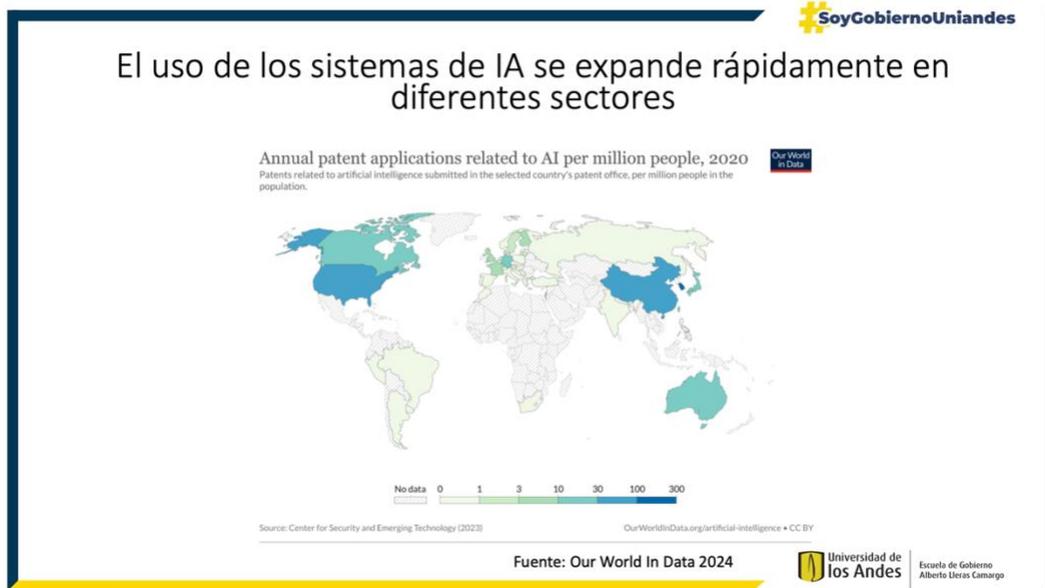
1.2. PRESENTACIÓN DEL PROFESOR JUAN DAVID GUTIÉRREZ SOBRE EL CONTEXTO DE LA MESA Y EL PANORAMA DE LA REGULACIÓN AL DESARROLLO Y USO DE LA IA EN COLOMBIA

El profesor Juan David Gutiérrez recalcó que los sistemas de IA se están usando en todo tipo de sectores económicos. Por ejemplo, según se puede observar en la gráfica No. 1 las patentes asociadas a sistemas de IA que se han otorgado en el mundo clasificadas por industria están, evidentemente, concentradas en servicios de telecomunicaciones, computacionales y personales; pero, cada vez más incrementan los sectores a los cuales se otorgan las patentes. Lo cual obedece a que se realizan grandes inversiones en varios lugares del mundo. Aunque, es necesario reconocer que las inversiones y las patentes se concentran en determinados países. En efecto, como se puede ver en detalle en la gráfica No. 2, el otorgamiento de patentes asociados a sistemas de IA está muy concentrado.

Gráfica No. 1 - Patentes anuales concedidas relacionadas con la inteligencia artificial, por industria en el Mundo



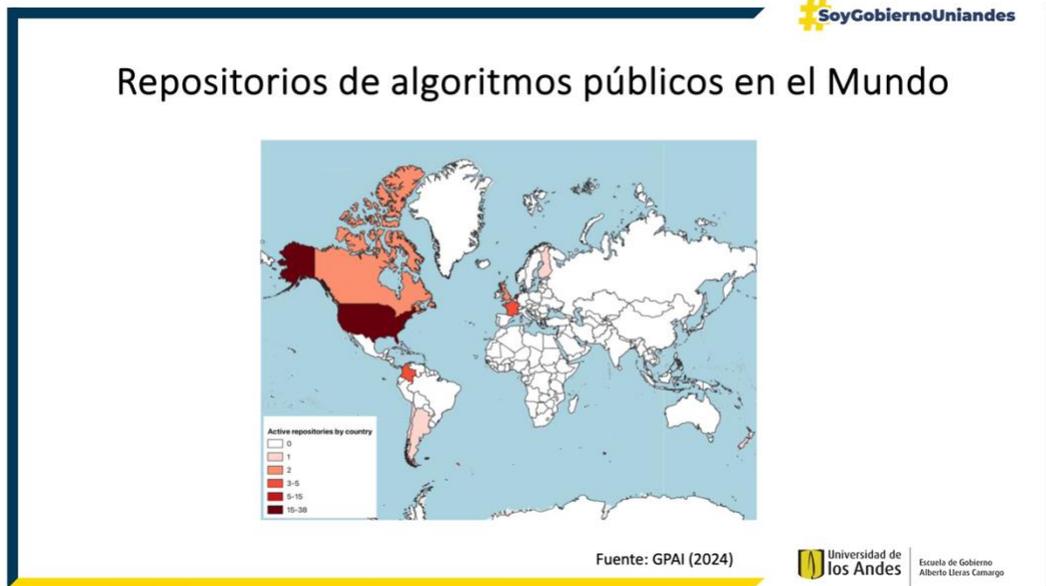
Gráfica No. 2 - Solicitudes anuales de patentes relacionadas con la IA por millón de personas, 2020



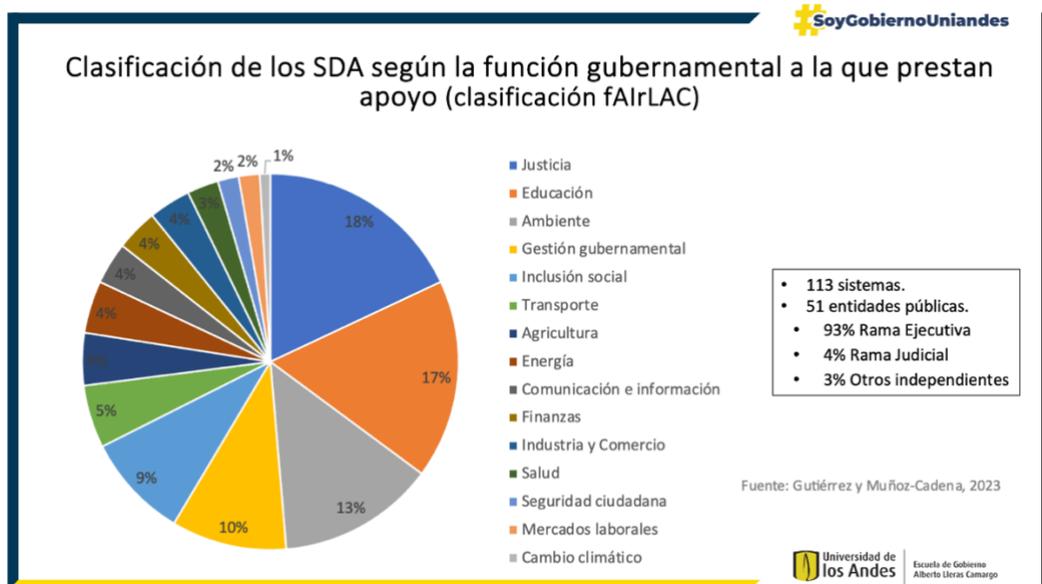
Ahora bien, en el sector público también se están utilizando sistemas de IA o SDA y eso, según comentó el profesor Gutiérrez, se conoce gracias a la existencia de repositorios de algoritmos públicos alrededor del Mundo. De hecho, el refirió que en las próximas semanas el Global Partnership on Artificial Intelligence (GPAI) publicará un documento, [“Algorithmic Transparency in the Public Sector: A state-of-the-art report of algorithmic transparency instruments”](#), en el cual el profesor trabajó conjuntamente con Sarah Muñoz-Cadena, y donde ellos registran los repositorios de algoritmos públicos en los cinco continentes. En otras palabras, ellos registran los lugares en los cuales alguna organización estatal o no estatal ha publicado el listado de los sistemas de IA usados por los gobiernos en el Mundo. Como se puede observar en detalle en la gráfica No. 3, la mayoría está en América y en Europa, entretanto no se encuentra información para África o Asia. En este trabajo también se mencionan la cantidad de sistemas que registra cada uno de los repositorios, por ejemplo, en la Unión Europea (UE) hay más de 600 sistemas, en los Estados Unidos hay más de 700 sistemas de IA y en Colombia también hay sistemas registrados.

Refiriéndose al caso colombiano, el profesor Gutiérrez mencionó que él junto con Sarah Muñoz-Cadena y Michelle Castellanos, publicaron en 2023 un [repositorio de los SDA utilizados por entidades del sector público colombiano](#). Adicionalmente, ellos publicaron un paper, que es de libre acceso, en el cual se da cuenta sobre los resultados de esa investigación: [“Adopción de sistemas de decisión automatizada en el sector público: Cartografía de 113 sistemas en Colombia”](#). Como se puede observar en la gráfica No. 4, el 93% de los 113 SDA mapeados están en la rama ejecutiva, entretanto es de resaltar que los sistemas registrados son usados para apoyar actividades en diferentes sectores, aunque la lista la lidera el sector justicia.

Gráfica No. 3 – Países que cuentan con repositorios de algoritmos públicos



Gráfica No. 4 – Información sobre el repositorio con 113 SDA utilizados en el sector público colombiano



El profesor Gutiérrez anunció que, gracias a la financiación de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes, a finales de 2024 junto con Sarah Muñoz-Cadena y Michelle Castellanos, publicarán la versión 2024 del repositorio, la cual será de acceso público. Él adelantó que se han identificado más de 300 sistemas, después de consultar más de 600 fuentes de información, y que hay evidencia de una proliferación de los *chatbots* en entidades del sector público colombiano. El profesor recalcó que esta información permitirá en un futuro analizar, qué tan oportuna/necesaria es o no la decisión de adquirir estas herramientas, cómo el Estado tomó esas decisiones, todo ello

pensando en que la transparencia algorítmica tiene que ver con el derecho de acceso a la información pública, el cual es un derecho fundamental. Además, él también recordó que el Estado tiene un compromiso de ser transparente frente al uso que les da a los recursos públicos.

A continuación, el profesor reconoció que no todo son oportunidades cuando nos referimos a la IA, que es oportuno recordar que también se han presentado incidentes o situaciones negativas asociadas al desarrollo y uso de sistema de IA en el Mundo. De hecho, mencionó el [OECD AI Incidents Monitor \(AIM\)](#) y el [AIAAIC Repository of AI, algorithmic, and automation incidents and controversies](#), en los cuales se puede evidenciar una tendencia creciente de reportes de incidentes (ver gráfica No. 5). Lo cual puede ser producto de que antes no se reportaban tanto los incidentes o que simplemente no había tantos sistemas disponibles. El profesor expresó que es necesario estudiar estas tendencias y que esto es un mensaje claro para aquellas personas u organizaciones que niegan los riesgos del uso de la IA.

Gráfica No. 5 – Crecimiento en el número de incidentes globales asociados al uso de sistemas de IA

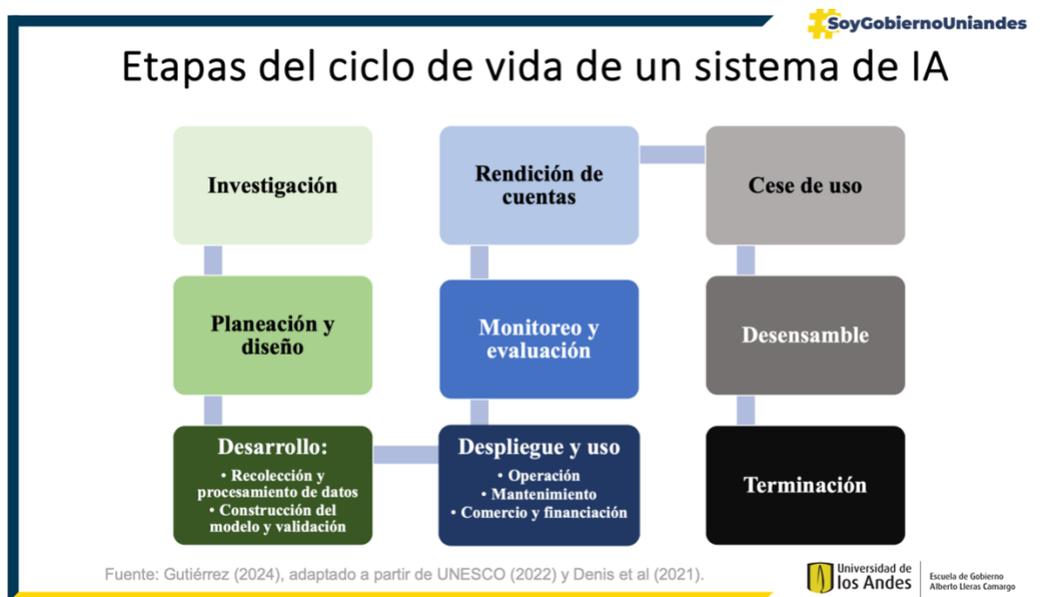


El profesor reflexionó acerca de las diferentes implicaciones del uso de sistemas de IA, implicaciones éticas, legales, y sobre derechos fundamentales, que pueden estar vinculadas e interconectadas, pero que cada una tiene su ámbito de aplicación. Por ejemplo, lo ético se refiere al "deber ser", por tanto, una acción que infringe una norma ética no necesariamente tiene consecuencias legales. Sin embargo, cuando entramos en el aspecto legal, pueden existir sanciones, porque en determinados casos se pueden estar vulnerando los derechos fundamentales de las personas. Esos incidentes, según explicó el profesor, pueden presentarse por diferentes razones como el hecho de que la tecnología sea defectuosa o poco adecuada para el tema, porque no se le dio un uso adecuado, entre muchas otras razones.

En este punto, el profesor recordó que el Estado tiene diversos roles frente a la IA, no solo el de promover el uso de estos sistemas. El Estado puede ser un facilitador y catalizador de los sistemas, puede ser usuario o implementador de la IA, a la vez que puede comprar y desarrollar sistemas; sin embargo, no se puede olvidar que el Estado también tiene un rol como regulador y supervisor de todas las tecnologías utilizadas y que puedan tener consecuencias de interés público. Precisamente, el profesor Gutiérrez manifestó que en este espacio se estaba reflexionando sobre el Estado como regulador y supervisor del cumplimiento de las reglas.

Luego, el profesor argumentó que, teniendo en consideración las diferentes etapas del ciclo de vida de un sistema de IA (ver gráfica No. 6), aún si en Colombia no se desarrollaran los sistemas de IA, es necesario regular porque: i) sí se desarrollan sistemas y ii) los colombianos son usuarios de estas tecnologías. Utilizando un símil, eso sería cómo decir que, si en Colombia ya no se están produciendo automóviles, entonces ya no se necesitan reglas de tránsito. Él también recordó que de los 113 SDA mapeados para Colombia, un alto porcentaje de ellos fueron desarrollados internamente por las entidades públicas, por lo cual invitó a los asistentes a analizar en qué etapas de la cadena de valor se debería debatir sobre regulación.

Gráfica No. 6 – Etapas del ciclo de vida de un sistema de IA



El profesor refirió que el debate regulatorio comenzó mucho tiempo antes de que se popularizara ChatGPT o las *deep fake*, en efecto, mencionó que, desde 2015, existen alrededor de 200 normas alrededor del Mundo que incluyen la palabra IA. En el caso de la regulación en la Unión Europea, el profesor destacó que es un proyecto muy ambicioso. Pero, que no se puede olvidar que en ocho países de América Latina hay proyectos de ley sobre IA, de los cuales también Colombia tiene muchas cosas que aprender, para no centrar la discusión exclusivamente alrededor de lo que hace la Unión Europea.

Él señaló que, en el memorando de política pública de la UNESCO, que se publicará próximamente, se explica que hay al menos ocho diferentes aproximaciones regulatorias de la IA: basadas en principios, en estándares, enfoques ágiles (arenas regulatorias), adaptación de normas existentes, basadas en deberes de revelación (transparencia algorítmica), basadas en riesgos, basadas en derechos, y basadas en reglas de “mando y control”. El profesor resaltó que cuando se habla de regular la IA es necesario definir qué aspecto específico se está regulando, por ejemplo, regular su desarrollo, su uso, su compra, entre otros. Esto porque la tecnología en sí misma no se está regulando, se está regulando qué se hace con la tecnología.

Retomando el punto sobre las diferentes aproximaciones regulatorias de la IA, se mencionó que estos enfoques no son excluyentes, pero que difieren en el tipo de cargas exigibles. Por ejemplo, los proyectos de ley que están basados simplemente en principios se refieren al deber ser; entretanto, los que están basados en estándares tienen más detalles acerca de cómo aplicar ese deber ser. De otra parte, los que proponen enfoques ágiles, tipo arena regulatoria, proponen crear espacios en donde las empresas puedan probar modelos de negocio y sistemas de IA con el acompañamiento de entidades públicas, en algunos casos relajando algunas normas.

Otra posibilidad es adaptar normas existentes, porque contrario a lo que suele decirse, en el país ya hay regulación sobre IA en la medida en que, aunque no hay un cuerpo normativo exclusivamente desarrollado para los sistemas de IA, existe legislación en torno a la protección de datos personales, la propiedad intelectual, derechos de autor, derecho de la competencia, protección al consumidor, y todas ellas están asociadas a la IA. Por ejemplo, se puede pensar que no se sabe quién sería el responsable si un sistema de estos es defectuoso y causa un daño; no obstante, hay un estatuto de protección al consumidor, entonces hay una responsabilidad por productos defectuosos, pero además si es un daño a un tercero, hay una responsabilidad civil contractual y extracontractual. De allí que, se argumente que la IA no está completamente desregulada.

Ahora bien, con respecto a los diferentes proyectos de ley, el profesor expresó que estos no solo están centrados en temas de IA, sino que también hay proyectos de ley que hablan someramente sobre IA. Por ejemplo, en la reforma laboral, en la redacción original, se mencionaba la regulación en temas de sistemas de IA; entretanto, el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones de Colombia presentó un Proyecto de Ley sobre datos, pero en las declaraciones del ministro manifestó que la finalidad es facilitar el desarrollo de sistemas de IA en el país.

El profesor aclaró que, por un lado, algunos países están decidiendo adaptar sus normas existentes para llenar algunos vacíos, porque consideran que no necesitan una nueva norma completa. Por otro lado, hay otros que prefieren, como mínimo, crear unas reglas de transparencia algorítmica en las que el Estado informe cuándo usa SDA o sistemas con IA para tomar decisiones sobre los derechos de las personas, en particular, en temas como el acceso a servicios y bienes públicos. Lo anterior porque las personas tienen derecho a saber cómo los pueden afectar esos sistemas y qué implicaciones tienen. El profesor sostuvo que, a pesar de que en Colombia hay unas normas de transparencia y de acceso a la información pública, no hay reglas específicas sobre qué deben publicar las entidades públicas acerca de los sistemas que usan. Él refirió que, si bien

existe un [marco ético](#) que fue publicado en 2021, este documento no es vinculante ni de obligatorio cumplimiento. De hecho, según él relató, alrededor de ese marco ético se creó un repositorio de algoritmos públicos que nunca llegó a tener más de siete sistemas, a pesar de que el Estado utiliza muchos más sistemas. En parte esto puede deberse a que no es de obligatorio cumplimiento y que hay unos costos asociados a subir la información y mantenerla actualizada. En este sentido, en algunos países se ha optado en la regulación por imponer unos deberes de revelación, cómo la obligación de que el Estado informe sobre los sistemas que afectan el acceso de las personas a servicios públicos o que implican alguna vulneración a un derecho fundamental.

Existen otras legislaciones basadas en riesgos, como es el caso de la Unión Europea. Las organizaciones de la sociedad civil en Europa, según explicó el profesor, querían que su legislación no estuviera basada en riesgos sino en derechos, bajo la idea de que, independiente a que se produzca hoy o mañana el daño o cualquiera que sea el riesgo, hay cosas que la sociedad debe considerar inaceptables por ser contrarias a un derecho. Por lo cual, las reglas deberían ser pensadas por el derecho no por la exigencia de análisis de impacto previo.

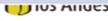
Finalmente, hay reglas, de mando y control o de dar órdenes. Se piensa que en Europa se crean reglas y en los Estados Unidos no todo es regulado, pero realmente puede que a nivel Federal en Estados Unidos no haya muchas reglas, pero en los Estados sí las hay. En Nueva York, por ejemplo, hay todo tipo de prohibiciones de qué sistemas se pueden y no se pueden usar, para hacer procesamiento de hojas de vida de aspirantes a cargos no solo públicos sino también privados.

El profesor Juan David Gutiérrez recalcó que estas aproximaciones no son excluyentes, que se pueden redactar proyectos de ley que combinen varias de estas aproximaciones. Más aún si se tiene en cuenta que detrás de estas aproximaciones hay unos instrumentos regulatorios como las evaluaciones de impacto, las auditorías algorítmicas, entre otros (ver gráfica No. 7).

Gráfica No. 7 – Diferentes instrumentos regulatorios

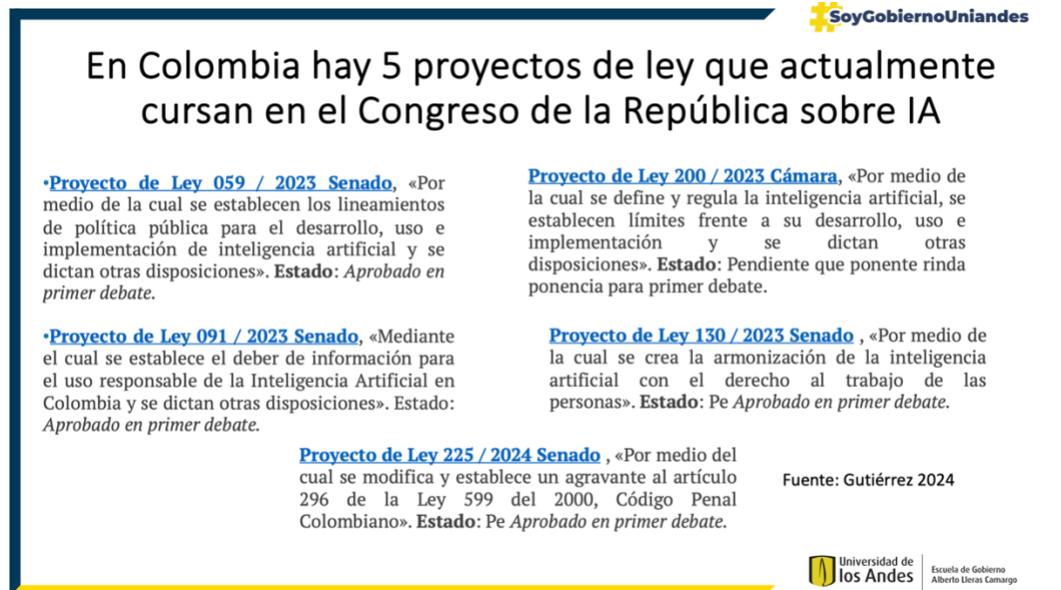


Herramientas y técnicas regulatorias	¿Qué hace?
Evaluación de impacto	Los algoritmos deben ser testeados previamente para prevenir daños, estandarizar respuestas a posibles consecuencias y documentar posibles impactos. En la Propuesta de Reglamento de la UE, por ejemplo, se establece esta obligación para determinados sistemas según su nivel de riesgo.
Auditoría e inspección	Debe hacerse una revisión periódica de políticas relacionadas con IA, y de los procesos y resultados de los algoritmos.
Requisitos de transparencia	Se le debe comunicar a usuarios, Estado (en casos privados) y al público en general sobre dónde y cómo se usa la IA. Así pueden hacer veeduría pertinente.
Veeduría externa	Se pueden hacer dos tipos de veeduría: <ul style="list-style-type: none"> - Profesional: con un comité de ética externo que puedan revisar las decisiones pertinentes. - Ciudadana: con un espacio para que haya retroalimentación, especialmente de las personas afectadas para que puedan exponer su caso.
Estándares	Establecer unos estándares básicos que se deben cumplir para moderar la seguridad, calidad y si es adecuado.
Profesionalización	Capacitar a desarrolladores de IA en ética aplicada.
Prohibiciones y multas	Prohibir o restringir el uso de ciertas tecnologías y establecer sanciones a quienes incumplan la normativa.

Fuente: Ada Lovelace Institute (2021)  Alberto Lleras Camargo

Después, el profesor se refirió a los [cinco proyectos de ley que giran en torno a la IA](#) y que, actualmente, se están discutiendo en el Congreso de Colombia (ver gráfica No. 8). Cada uno de estos proyectos de ley tiene un enfoque muy diferente. Por ejemplo, el Proyecto de Ley 059 del 2023 – Senado es un proyecto general que establece principios sobre el desarrollo, uso e implementación de la IA; mientras que el Proyecto de Ley 091 de 2023 – Senado tiene que ver con deberes de revelación de información, y está enfocado en la transparencia algorítmica.

Gráfica No. 8 – Proyectos de ley sobre IA que están en debate en el Congreso de la República



Por otra parte, en el Proyecto Ley 200 del 2023 - Cámara se incluyeron algunos aspectos similares al Proyecto de Ley de la Unión Europea, ya que hace una clasificación por riesgos; particularmente, presenta un listado de usos de herramientas de IA que se consideran lesivas para los derechos fundamentales y que, por ende, el Proyecto de Ley propone prohibir. En el caso del Proyecto de Ley 130 de 2023 – Senado, el profesor, manifestó que tiene que ver con el derecho al trabajo y que, por tanto, plantea unas reglas sobre cómo usar y cómo no usar sistemas de IA para el reclutamiento de personas, para evaluar a personas en su rendimiento laboral, tanto en lo privado como en lo público.

El último Proyecto de Ley al cual se refirió el profesor es el 225 del 2024 – Senado, en el cual se crea un agravante para el delito de falsedad de personas. En otras palabras, cuando se usan sistemas de IA para suplantar a alguien. En este Proyecto de Ley se propuso un párrafo adicional que aumenta las multas, aunque no implica una pena de prisión, para los casos en los que se usan este tipo de sistemas.

Esos son los cinco proyectos de ley que tiene el país en curso en el Congreso, de los cuales, cuatro fueron aprobados en primer debate. El único que no ha tenido una aprobación, en primer debate es el 200 de 2023 -Cámara que, si no obtiene una aprobación en primer debate antes de que se cierren las sesiones de junio de 2024 se archivará automáticamente. Los otros cuatro proyectos

ya pasaron el primer debate y van a continuar con el proceso, a menos de que sus ponentes y autores decidan retirarlos voluntariamente en la próxima legislatura. Precisamente, el profesor recordó que el senador David Luna realizó un llamado público para unificar los proyectos de ley de forma tal que solo se presente uno, aunque de momento pareciera que según las declaraciones del Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones de Colombia no hay incentivos para la regulación en la materia. En el mismo sentido se ha pronunciado el consejero presidencial de transformación digital, Saúl Kattan. Sin embargo, en la [“Hoja de Ruta de la Inteligencia Artificial \(IA\) para Colombia”](#) publicada por el Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación hay un componente de regulación y exploración de marcos regulatorios. En conclusión, el gobierno colombiano tiene diferentes posiciones sobre el tema.

Frente a la capacidad del congreso y a la cantidad de importantes reformas que están en curso, el profesor Gutiérrez expresó que las probabilidades de expedir una ley en la materia no son muy viables. Pero, también mencionó que ha habido tres audiencias públicas sobre la regulación de la IA y que, este es un claro mensaje de que ya se está discutiendo en Colombia sobre el tema, pero, desde su perspectiva, se necesita madurar el debate. El profesor sugirió a los asistentes que se mantengan informados sobre el estado de los proyectos de ley en Colombia y en los otros países de la región, para lo cual recomendó seguir el [Foro de Administración, Gestión y Política Pública](#).

A modo de conclusión el profesor Juan David Gutiérrez invitó a madurar al debate, para lo cual, él expresó que se requieren de seis puntos. Primero, ampliar los asientos en la mesa de discusión, donde se inviten técnicos y actores no técnicos. Por ejemplo, él destacó que en la primera mesa multiactor estuvieron presentes colegas del sector artístico, quienes explicaron los riesgos puntuales que tenían en relación con la síntesis de su voz y la posibilidad de quedar sin trabajo. Escuchar estas experiencias, permite conocer de las preocupaciones o posibilidades que encuentran otras personas frente a la IA.

Segundo, es necesario superar los marcos éticos y la autorregulación como principales mecanismos de gobernanza del desarrollo y uso de IA. Precisamente, ya hay más de 200 marcos éticos en el mundo publicados por gobiernos, empresas, universidades, académicos, entre otros. Sin embargo, es importante continuar porque hay elementos del mercado que no se van a autorregular, en consecuencia, el Estado tiene que regular. Según destacó el profesor, la discusión es el cómo o qué clase de regulación, porque la regulación no es buena ni mala.

Tercero, asociado al punto anterior, el profesor Gutiérrez señaló que se vale aprender de experiencias internacionales. Pero, la idea no es copiar la regulación, ya que las políticas públicas, que son muy exitosas en otros países, están soportadas en una estructura institucional, cultural, económica y social, y hacer un trasplante legal no es viable.

Cuarto, es muy importante estudiar los impactos que podría tener la regulación sobre los mercados, porque finalmente hay un gran mercado de oferta y demanda asociado a sistemas de IA, pero el debate no puede quedarse ahí, porque hay unos asuntos de interés público y asociados a derechos fundamentales. Razón por la cual, no se pueden usar matrices o prismas de análisis de estas normas de regulación únicamente basadas en el principio de la eficiencia, hay otras cosas

que importan y hay que hacer un buen balance entre intereses e implicaciones de derechos humanos para las personas.

El quinto elemento para considerar es que regular no es sinónimo de prohibir; regular puede ser muchas otras cosas. En efecto, el profesor mencionó que hay enfoques regulatorios, instrumentos regulatorios, se puede establecer derechos, limitaciones, aclarando que limitar no es prohibir sino se refiere a establecer determinadas condiciones. Es fundamental superar la idea de no regular porque se acaba la innovación. El profesor cuestionó sobre la idea de ¿cómo la regulación puede acabarla? A continuación, él reflexionó sobre el hecho de crear una regla sobre el deber del Estado en informar qué sistemas de IA usa.

El último elemento es que la implementación no se puede dejar en un segundo plano. Aquí hay una pregunta enorme sobre la implementación y la capacidad de implementación, no sirve de nada la política pública donde no hay capacidad de implementación. Los proyectos de ley que hay, la mayoría no crea nada nuevo como alguna organización con personalidad jurídica, sino que le asigna funciones a la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), concretamente a la Delegatura de Protección de Datos Personales. Esa delegatura, según reconoció el profesor, tiene gente muy capaz. Sin embargo, también hay que ser conscientes acerca de la capacidad operativa de dicha delegatura, porque en la actualidad no cuenta con los recursos para asumir dichas tareas. Por tanto, si le van a facultar otra función, el profesor recomendó que se tiene que proveer a la entidad con la capacidad para que responda.

Con estas reflexiones el profesor Juan David Gutiérrez le dio la palabra a la profesora María Lorena Flórez, de la Universidad de Groningen, para que realizará su presentación.

2. PRESENTACIONES INICIALES A CARGO DE DOS INVITADOS

2.1. REGLAMENTO DE IA DE LA UE: ENSEÑANZAS QUE DEJA PARA LOS COLOMBIANOS – DRA. MARÍA LORENA FLÓREZ ROJAS

La profesora María Lorena Flórez inició su intervención agradeciendo el espacio en su alma mater y explicó que en 2018, cuando ella estaba trabajando con la Universidad de los Andes, uno de los temas que se estaban discutiendo era la necesidad de crear espacios multiactor o *multi-stakeholder*. De allí que, reconoció la labor del profesor Juan David Gutiérrez y de los otros actores involucrados en esta iniciativa para crear y fomentar estos espacios.

La profesora María Lorena Flórez manifestó que, dando continuidad a algunos elementos mencionados en la intervención previa, en efecto existen diversas formas de regulación, pero frente a la pregunta sobre cuál es la mejor forma de regulación, su respuesta fue que depende de qué es lo que se busca. Ella resaltó que hay un auge en la discusión y recordó que en este contexto, el 21 de mayo de 2024, se publicó el [Reglamento de IA de la Unión Europea](#). Precisamente, su presentación abordó el cómo se desarrolló el proceso de regulación y cuáles son las lecciones que se desprenden para los procesos regulatorios que se presentan o se presentarán en Colombia.

Según explicó la profesora, el proceso en la Unión Europea (UE) inició como una regulación basada en riesgos, pero eso se modificó parcialmente en el proceso y también se dejaron abiertos otros espacios o “lagunas” que generan una especie de incertidumbre legal frente a algunos aspectos. Lo cual permite que se realice un análisis para comprender cuáles son los elementos que pudieron quedar excluidos en este reglamento y que podrían servir de referente en el caso colombiano. Haciendo la salvedad de que cualquier reglamento debe adaptarse a las necesidades del contexto.

La profesora María Lorena mencionó que el Reglamento de la UE busca crear y tener normas armonizadas en materia de IA. Ella resaltó que los debates sobre una posible regulación en la UE se remontan a 2016, cuando se presentaron varios casos para discusión, en particular, en materia de protección de datos. En dicho contexto, se dio inicio a un procedimiento legislativo ordinario, en el cual la Comisión elaboró un primer proyecto. La profesora resaltó que en 2016 también existía otro proyecto frente a cómo se iba a regular la robótica, qué tipo de estándares se les iba a dar a los robots, e incluso se llegó a hablar de la personalidad jurídica de los robots. Esta regulación no prosperó y en cambio se discutió acerca de tener un acto mucho más amplio que abarcara otras tecnologías y otras funcionalidades más allá de los robots.

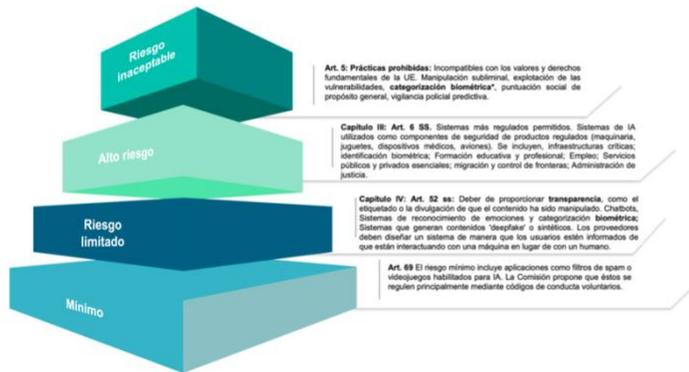
Posterior a estas discusiones, uno de los grandes cambios en el proceso, radicó en que se optó por utilizar un Reglamento como herramienta legislativa para regular la IA en la UE. Esto marcó un cambio porque, según explicó la profesora, un reglamento es vinculante y directamente aplicable a todos los Estados miembros de la UE; en contraste con una directiva que describe algunos resultados vinculantes, pero es potestad de cada Estado miembro cómo la adapta a sus leyes. En este punto, la profesora resaltó que el hecho de escoger una regulación o “Acto”, que es el nombre que se le da en la UE, es fundamental porque implica reglas vinculantes en la mayoría de los Estados.

La profesora manifestó que, antes de la publicación del documento, ya se conocía la pirámide de los sistemas clasificados por tipos de riesgos (ver gráfica No. 9). En la cual se hablaba de los sistemas de riesgo mínimo, riesgo limitado, de alto riesgo, y de riesgo inaceptable. La profesora señaló que en la versión de abril del documento de la UE estaba el riesgo inaceptable y esto se mantiene en la última versión (mayo de 2024) donde se describen, en el artículo quinto y en varios de los anexos las prácticas completamente prohibidas.

Gráfica No. 9 – Contexto institucional del Reglamento de IA de la UE

Reglamento IA

Contexto Institucional



El reglamento
de IA en
pocas
palabras

Riesgo limitado y mínimo vs
GPAI. Artículo 52 sobre
modelos de IA de uso
general.



MADE WITH
beautiful.ai

Precisamente, ella considera que una de las lecciones que se puede extraer de esto es la importancia de definir qué tipo de usos o sistemas no se permitirán teniendo en consideración los valores y derechos fundamentales consagrados en la legislación colombiana. Por ejemplo, en el caso de la UE la categorización biométrica, es uno de los temas que más suscita debate e incertidumbre porque aunque técnicamente está en la categoría de riesgo inaceptable, hay unas excepciones bajo las cuales podría ser aceptable al quedar en riesgo alto.

En la categoría de alto riesgo, según expresó la profesora, se enmarcan varios de los sistemas descritos en el capítulo 3, donde se describen sistemas de IA que tienen componentes de seguridad de productos (como la maquinaria o algunos juguetes), pero también se mencionan temas de biometría y otros sistemas que se usan para la formación educativa y profesional (por ejemplo, para admitir o no estudiante), sistemas utilizados para temas de empleo, en temas de servicios públicos, entre otros. Aquí es donde se pueden producir muchas deliberaciones alrededor de cómo se van a tener que adaptar estos sistemas a principios de transparencia, *accountability*, y otros principios.

En la versión inicial del documento se tenía previsto categorías de riesgo limitado y riesgo mínimo, establecidos en el artículo 52 y en el artículo 69. Sin embargo, en la versión del 21 de mayo esto cambió y estas dos últimas se transforman en lo que hoy se conoce como *General-purpose AI* (GPAI). Con lo cual, todos los sistemas que tengan un propósito general pasan a clasificarse en GPAI. Esto fue producto de un debate en el cual desde la academia y la sociedad civil se argumentó que, si se dejaba una categoría de sistemas de “riesgo mínimo o limitado”, podría generarse la idea de que para la UE ese era un riesgo “aceptable”; sin embargo, la suma de varios “riesgos mínimos” conduce a un riesgo sistémico. De allí que, según detalló la profesora Flórez, en la última versión del documento se habla es de un abuso sistemático de derechos fundamentales o del poder potencial de generar algún tipo de daño a los derechos fundamentales. En consecuencia,

el riesgo limitado y mínimo se cambia por sistemas de IA con propósito general y se habla de estos cuando tengan un riesgo sistémico.

La profesora María Lorena Flórez expresó que este punto es valioso para el caso colombiano, porque ilustra la importancia de determinar cuál modelo o enfoque de regulación, de los que se mencionaron en la presentación del profesor Juan David Gutiérrez, se va a seguir para el caso Colombiano: una regulación basada en una escala de riesgos o un balance con derechos fundamentales.

El reglamento de la UE también establece, en su ámbito de aplicación, normas armonizadas para la comercialización, puesta en servicio y el uso de los sistemas. Esto es particularmente relevante porque se empieza a hablar sobre quiénes son los que diseñan el sistema, los que desarrollan el sistema, quienes son los que lo usan. En otras palabras, hay personas y entidades que, en un principio, creían no tener obligaciones, pero con la última versión del documento van a tener obligaciones. Por ejemplo, tal es el caso de quien facilita el modelo, de quien tiene las bases de datos, quién las está usando, cómo se implementa, quién lo está monitoreando, todos ellos van a tener algún tipo de obligaciones.

La profesora explicó que la ley establece normas armonizadas para para el desarrollo, la comercialización y el uso de la IA en la UE, pero debe complementarse esta propuesta con otras o con paquetes de otras propuestas anunciadas, por ejemplo, la de responsabilidad por productos defectuosos y responsabilidad de la IA. En este sentido, ella recalcó que es importante que este reglamento se lea concomitantemente con otro tipo de actos (reglamentos) que ya han salido en materia de tecnología en general, porque se complementan. Por ejemplo, con la ley de servicios digitales, la ley de mercados digitales y la ley de gobernanza digital. De allí que, no se puede leer un reglamento sin entender otros documentos, como provisiones, o reglamentos que estén asociados al tema.

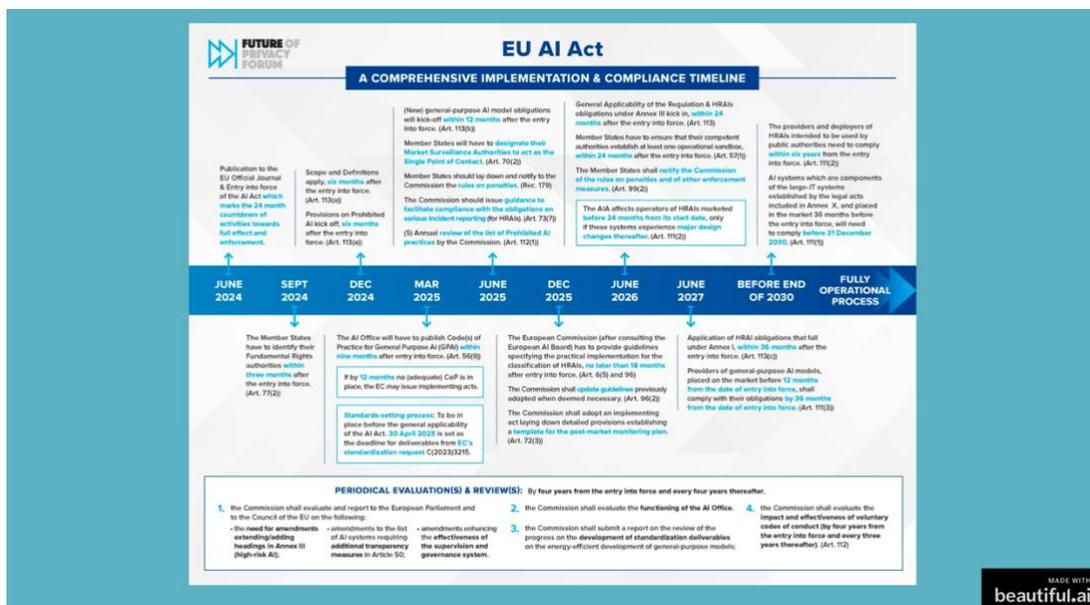
Todos los artículos de la Ley relacionadas con la manipulación y el engaño también se basan en la Directiva sobre prácticas comerciales desleales (UCPD), que es todo el tema de protección al consumidor. No obstante, según manifestó la profesora Flórez, queda un sinsabor en todo el tema de los daños y los perjuicios, dudas acerca de cómo se va administrar, si lo van a seguir administrando los cuerpos gubernamentales en materia de consumo/competencia, entre otras preguntas asociadas al *enforcement* de la Ley. Frente a otras dudas o inquietudes que han surgido, también se mencionó el tema de territorialidad.

A continuación, la profesora explicó el “Efecto Bruselas”, que se refiere a la exteriorización de las leyes de la Unión Europea fuera de sus fronteras a través de mecanismos de mercado. Para ilustrar este punto la profesora contó que, si bien el AI Act se aprobó hasta el 21 de mayo de este año, en marzo y abril ya se ofrecían y vendían certificaciones del AI Act. Allí se genera un problema porque podría convertirse en una compra y venta de certificaciones a nivel mundial, certificaciones que se basan en las leyes de la UE, sin considerar que esas normas no contemplan otros temas que en el contexto colombiano si deberían considerarse, por ejemplo, las comunidades indígenas. Considerando el caso colombiano, la profesora destacó que en nuestro país se podría incluir estos

temas, por ejemplo, cómo se va a tratar la IA para la salvaguarda de lenguas indígenas, para los temas culturales.

La profesora mostró una imagen que ella tomó de *the Future of Privacy Forum* que resume cómo será la implementación del AI Act de la UE (ver gráfica No. 10). Esta gráfica también muestra que antes de finalizar junio del 2027, hay una serie de asuntos que se deben resolver, como, por ejemplo, emitir aclaración sobre algunas provisiones, emitir un procedimiento para los sistemas de IA de propósito general, entre otros asuntos que se necesitan adaptar. En este punto, la profesora Flórez resaltó que posterior a la expedición del Reglamento se requiere de un proceso de adaptación, en el cual se debe realizar una revisión y evaluación, porque varios elementos quedaron supeditados a regulación posterior.

Gráfica No. 10 – Cronograma de implementación del IA Act de la UE



La profesora María Lorena Flórez explicó que varios académicos y representantes de la sociedad civil han señalado los vacíos en el reglamento de la UE en lo que se refiere a la parte de regulación basada en derechos. En este sentido, ella dijo que esta podría ser una oportunidad para que países del Sur global, como Colombia, lideren estos temas, más aún si se tiene en cuenta que hemos sido “conejos de indias” para testear algunos de estos productos.

Después, la profesora expuso las lecciones para Colombia del proceso en la UE. La primera lección es que las excepciones no se pueden convertir en la regla. Por ejemplo, varios autores confirman que algunas de las prohibiciones que destacan en el Reglamento de la Unión Europea se quedaron sin fuerza vinculante por las excepciones, como las excepciones de orden nacional, para temas de la fuerza Pública o de orden público, entre otros. La profesora Flórez destacó que organizaciones de la sociedad civil han reportado sobre el uso de imágenes faciales y videovigilancia que hay contradicciones con otros instrumentos, precisamente por el tipo de excepciones.

La segunda lección que la profesora extrajo de la experiencia de la Unión Europea se refiere a los riesgos que entrañan las autoevaluaciones y autodiagnósticos sobre la clasificación del riesgo de los sistemas. En concreto, el Reglamento de la UE sobre IA establece un sistema de autodiagnóstico y autorreconocimiento, con lo cual, al final solo queda consignada la obligación de hacer el registro. Pero, en teoría cuando existe un mega-sistema que está compuesto por diferentes sistemas que no están clasificados como sistemas de alto riesgo, luego las obligaciones de transparencia se limitan a hacer el registro o a emitir información; dejando por fuera la necesidad de un análisis de impacto en materia de derechos fundamentales. Al respecto la profesora señaló que la evaluación de impacto fue un artículo que se añadió solamente para los sistemas de alto riesgo.

La tercera lección está asociada a la exención general para la seguridad nacional, porque esto deja entrever, según comentó la Dra. María Lorena Flórez, sistemas que de otro modo estarían prohibidos, como la vigilancia biométrica masiva.

La cuarta lección para Colombia es cómo organizar oportunamente los órganos de gobierno. En otras palabras, quiénes son las personas que van a quedar encargadas de esto, porque además de una entidad o entidades encargadas del tema, también se requiere de interoperabilidad con las otras agencias del Estado.

El quinto elemento destacado por la profesora fue el derecho de participación y reparación para los ciudadanos y/o los usuarios de estos sistemas. Por ejemplo, si se va a utilizar un sistema por daños como el que suele utilizar la SIC en materia de consumo. Esto es relevante porque a la ciudadanía tiene que quedarle claro cuál es el procedimiento en casos de afectaciones. Por ejemplo, en el caso de la UE, se creó el *EU AI Act Compliance Matrix*, que, como su nombre lo indica, es una matriz que establece para los proveedores y desarrolladores unas pautas de cumplimiento general.

La profesora también señaló, como un recurso adicional para explorar el "[Toolkit ético legal de IA](#)" que ella creó en 2019 con la Universidad de los Andes, en donde se hace una serie de preguntas, preguntas que, según ella comentó, sirvieron de insumo para el "Fundamental Rights and Algorithms Impact Assessment" de Holanda.

La profesora María Lorena Flórez cerró su presentación recordando que es fundamental: i) analizar la congruencia de una futura reglamentación con otras leyes, ii) definir cuáles son las líneas rojas o usos que no se permitirían, iii) cuáles serían los estándares, por ejemplo en caso de que se opte por un tema de riesgos, que sistemas quedarían en la clasificación de alto riesgo, y iv) reconocer el contexto del país para considerar otros temas como los ambientales, en temas de comunidades indígenas y en temas del Sur global.

El profesor Juan David Gutiérrez agradeció la intervención de la profesora María Lorena Flórez, invitó al público a darle un aplauso y le cedió la palabra al Senador Gustavo Moreno para que realizara su intervención.

2.2. PROYECTO DE LEY EN EL CONGRESO SOBRE IA – SENADOR GUSTAVO MORENO

El Senador Gustavo Moreno inició su intervención saludando al público y recordando que él se desempeña, en este momento, como presidente de la Comisión Sexta del Senado, comisión encargada de la educación, la ciencia, la tecnología y la innovación. El senador agradeció por la invitación y señaló que en la tercera mesa, el profesor Juan David Gutiérrez le había solicitado públicamente realizar una audiencia pública sobre los proyectos de ley de IA que él impulsa en el Congreso, y dijo que este evento era una forma de cumplir con esa promesa. El Senador destacó que de los proyectos de ley que se están cursando en el Congreso, él es ponente del Proyecto de Ley 059 – Senado que va en segundo debate. Aprovecho su introducción para reconocer que, los congresistas muchas veces no son expertos en todos los temas y, por ende, son importantes estos espacios para escuchar a la academia y a otros sectores en un tema que está tan a la vanguardia como lo es la regulación de la IA.

A continuación, el senador resaltó algunos datos relacionados con la IA en Colombia. En 2019 el 4% de la población en Colombia estaba utilizando IA y según cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), citadas por el senador Moreno, en 2023 este número había llegado al 25,3%. El senador Gustavo Moreno argumentó que fue la pandemia del COVID-19 lo que aumentó el auge de la utilización de la IA. Por ejemplo, él refirió que la Fiscalía General de la Nación utiliza dos herramientas, una de las cuales es PRISMA, una herramienta diseñada para buscar rápidamente los expedientes judiciales gracias al uso de IA.

Frente al auge y avance de la IA, el senador manifestó su preocupación por el uso de bots o robots que, por ejemplo, graban la información y dictan la clase en reemplazo de un profesor. En este punto, el senador manifestó que en Colombia se debe regular para que la inteligencia humana esté por encima de la IA. El senador Moreno mencionó que hace algunos meses escuchó que un juez en Pereira falló a través de la IA en un caso en el cual una persona en estado de embriaguez tuvo un accidente en el que falleció un tercero. En ese caso el juez falló a partir de la información provista por una IA. De allí, según sus palabras, su interés por conocer más sobre el tema y por asistir a este evento. De hecho, resaltó que hace un mes en un espacio similar en la Universidad del Rosario observó que esta es una preocupación de varias personas.

El congresista dijo que en Colombia no existe un marco jurídico o regulatorio con respecto a la IA, no se han determinado una líneas rojas ni tampoco unas definiciones sobre lo que es la IA. Precisamente, recalcó que el primer paso serían las definiciones sobre lo que y no es IA.

Volviendo al tema de cifras, el Senador recalcó que cerca del 47% de las organizaciones, públicas y privadas en el país, han logrado explorar la IA, y el 20% de estas ya están implementado IA oficialmente. En este punto aclaró que la segunda herramienta de IA de la Fiscalía General de la Nación PretorIA³ que ha contribuido a facilitar los procesos, a reducir el tiempo y, en última instancia, a la descongestión judicial en nuestro país. El senador también resaltó que el sistema

³ Nota de los editores: Esta herramienta fue desarrollada y adoptada por la Corte Constitucional.

financiero en Colombia también está acudiendo a la IA, para ilustrar este punto él manifestó que Bancolombia y Davivienda han mostrado los beneficios de la implementación de la IA.

Por otro lado, según el senador Moreno, los pronunciamientos de los últimos meses de Elon Musk y Mark Zuckerberg coinciden en la necesidad de que los diferentes países avancen en la regulación de la IA. En este punto, él recalcó que la regulación le corresponde al Congreso de la República.

El senador recordó que él también es autor y ponente de un Proyecto de Ley sobre los cripto-activos, porque tampoco hay un marco regulatorio sobre el tema. En este sentido, él dijo que, como uno de los senadores más jóvenes de este país, cree que tienen una responsabilidad en ir en esa dirección, en la cual el avance de la tecnología (en áreas como la IA o los cripto-activos) sea directamente proporcional con las leyes del país.

En este punto el congresista expresó su preocupación frente a que se vulnere la dignidad humana o los derechos fundamentales de una persona. Para ilustrar esto él mencionó que, en la pasada campaña electoral en Colombia se suplantó la imagen de algunas personas con IA. Adicionalmente, advirtió que se deben revisar los derechos laborales de las personas porque pueden reemplazarse muchos puestos de trabajo con el uso de bots.

Luego, el Senador recordó que en Colombia se cuenta con el [Documento CONPES 3975 de 2019 sobre IA](#). Pero, él resaltó que este documento no es equiparable a una Ley de la República ni a un Proyecto de Ley. Él argumentó que era importante aclarar que los congresistas con un Proyecto de Ley o con una ley no buscan impedir el despliegue y el desarrollo de la IA en Colombia. De hecho, destacó que esperan recibir aportes de otros sectores, como la academia, para que la legislación que se expida sirva/funcione.

Con respecto al Proyecto de Ley 059 del 2023 – Senado, por el medio de la cual se establecen los lineamientos de la política pública para el desarrollo implementación de la IA y se dictan otras disposiciones, el senador explicó que este proyecto consta de 32 artículos, que están divididos en siete títulos. Además, él refirió que en estos artículos hay una definición y unos principios para el desarrollo de la IA en Colombia. Precisó que con el artículo 4 de este Proyecto de Ley se crearía una Comisión asesora en Colombia, conformada por expertos en la materia, para que oriente al Congreso de la República y a todas las entidades del país que utilizan IA en iniciativas relacionadas con la IA.

Según explicó el Senador, con el Proyecto de Ley 059 de 2023 – Senado se busca crear primero una línea base y no regular temas de fondo de la IA, porque los congresistas no son expertos en IA, por lo cual buscan tener primero un marco jurídico, un marco regulatorio, crear una comisión asesora en la materia. Esta Comisión además de asesorar a todas las entidades del país que implementan IA, también tendría otras tareas como: i) proponer iniciativas tecnológicas de IA en la gestión pública; ii) proponer iniciativas tecnológicas de IA para el desarrollo social, económico y ambiental del país; iii) evaluar el impacto de los desarrollos y su implementación con la IA; iv) avalar a las instituciones, los desarrollos y las implementaciones de IA. Esta Comisión estaría conformada, según la redacción del Proyecto de Ley, por el ministro de ciencia y tecnología, el

ministro de las TIC, el ministro de educación, el procurador general de la nación, el director del Departamento de Planeación Nacional (DNP), un representante de las universidades (que provenga de una universidad con acreditación en alta calidad y acreditación institucional internacional), un representante de la SIC, y el consejero presidencial para la transformación digital.

Los artículos 7 y 8 del Proyecto de Ley, según dijo el senador, crean una política sobre el crecimiento inclusivo y desarrollo sostenible para abordar desde la IA temas como el cambio climático. En este punto se espera que el gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamente los requerimientos técnicos necesarios para implementar la IA.

El senador reconoció que hay otros proyectos de ley que están haciendo curso en temas relacionados con la IA. Pero, según expresó, no podemos empezar un populismo en materia legislativa con diferentes temas implementando la IA sin tener previamente claridad sobre una definición de IA, un marco regulatorio y jurídico, y una comisión asesora para avanzar en el tema. También señaló que son necesarias unas líneas rojas y que ese, precisamente, es el objetivo del Proyecto de Ley 059 – Senado, del cual él es uno de los ponentes.

El senador expresó algunas inquietudes adicionales que tiene, por ejemplo a él le preocupa que la Policía no necesariamente conoce cómo actuar frente a delitos en los cuales se ha utilizado IA. También aclaró que le preocupa que aún hay un atraso significativo en materia de conectividad en varias regiones de Colombia.

Finalmente, el senador Moreno agradeció la invitación porque reiteró que estas mesas ayudan a fortalecer e informar el debate, con miras a que el Congreso pueda expedir el mejor Proyecto de Ley posible en la materia.

3. DIÁLOGO Y DELIBERACIÓN DE LOS INTEGRANTES DE LA MESA DE TRABAJO EN TORNO A EJES TEMÁTICOS CLAVE

El profesor Juan David Gutiérrez agradeció la intervención del Senador y a continuación explicó cómo se desarrollaría el diálogo y la deliberación en la Mesa multiactor. El profesor invitó a las personas que asistieron presencial y virtualmente a la Mesa a registrarse a través de un formulario de Google, en caso de que no lo hayan hecho previamente. A continuación, se les realizó a los asistentes un par de preguntas a través de la plataforma Menti: i) su afiliación institucional, ii) cómo se sienten frente al desarrollo y uso de los sistemas de IA en Colombia, pregunta con tres opciones (principalmente optimista, principalmente preocupado, con sentimientos encontrados) y iii) también se les solicitó organizar por orden de preferencia los nueve temas propuestos y que se podrían discutir en esta mesa. Los nueve temas propuestos eran:

- 1) ¿Los proyectos de ley deberían ser tramitados como ley ordinaria o ley estatutaria? ¿los proyectos de ley deberían unificarse?
- 2) Discutir sobre el Proyecto de Ley 059 de 2023 de Senado – lineamientos de política pública.

- 3) Discutir sobre el Proyecto de Ley 225 de 2024 de Senado – agravantes para el delito de falsedad personal, *deep fakes*.
- 4) Discutir sobre el Proyecto de Ley 130 de 2023 de Senado – armonización de la IA con el derecho al trabajo.
- 5) Discutir sobre el Proyecto de Ley 091 de 2023 de Senado – deber de información.
- 6) ¿Cuáles son las oportunidades más importantes que deben abordarse en relación con el desarrollo y uso de sistemas de IA vía regulación?
- 7) ¿Cuáles son los problemas más graves que deben abordarse en relación con el desarrollo y uso de sistemas de IA vía regulación?
- 8) ¿Qué se necesita para que Colombia esté preparada para aprobar e implementar una Ley sobre desarrollo y uso de IA?
- 9) ¿Qué lecciones deja para Colombia el Reglamento de IA de la UE?

Los cuatro temas más votados fueron:

- 1) ¿Cuáles son los problemas más graves que deben abordarse en relación con el desarrollo y uso de sistemas de IA vía regulación?
- 2) ¿Cuáles son las oportunidades más importantes que deben abordarse en relación con el desarrollo y uso de sistemas de IA vía regulación?
- 3) ¿Qué se necesita para que Colombia esté preparada para aprobar e implementar una Ley sobre desarrollo y uso de IA?
- 4) ¿Qué lecciones deja para Colombia el Reglamento de IA de la UE?

Los asistentes presenciales a la Cuarta Sesión de la mesa multiactor seleccionaron libremente en cuál de los cuatro grupos preferían ubicarse y durante una hora, aproximadamente, debatieron sobre el tema que escogieron.

Luego del debate, cada uno de los grupos seleccionó a un par de representantes que, a grandes rasgos, le contaron al resto de la audiencia cuáles son sus conclusiones del debate. A continuación, se presentan las conclusiones de cada uno de los grupos.

3.1. GRUPO NO. 1 – ¿Cuáles son los problemas más graves que deben abordarse en relación con el desarrollo y uso de sistemas de IA vía regulación?

El representante del grupo No. 1 mencionó que ellos habían identificado una larga lista de problemas y discusiones de orden filosófico, pero que al final lograron clasificarlos en seis categorías (o grandes temas) que deberían ser regulados:

1. La articulación de autoridades y capacidad institucional para comprender el tema.
2. La agencia y responsabilidad, y el reconocimiento de la IA como herramienta. Se trata de reconocer que no es una nueva persona que nos va a decir qué es lo que vamos a hacer, es más una herramienta, porque el ser humano debe la agencia y responsabilidad de tomar las decisiones.

3. Los sesgos relacionados con discriminación y con generación o con la existencia de brechas sociales.
4. La ausencia de explicabilidad y la necesidad de transparencia algorítmica.
5. Las acciones que se pueden tomar ante la sustitución laboral.
6. El reconocimiento de que hay problemas tanto en los datos e información existente a partir de los cuales se entrenan los modelos. Además de los problemas que pueden surgir de la programación y la interpretación de los resultados que entregan los sistemas.

3.2. GRUPO NO. 2 – ¿Cuáles son las oportunidades más importantes que deben abordarse en relación con el desarrollo y uso de sistemas de IA vía regulación?

Los representantes del grupo No. 2 identificaron las siguientes oportunidades:

1. Explicación de los mitos en torno al trabajo. Por un lado, mencionaron que en diferentes campos, como en el judicial, se pueden utilizar tecnología para automatizar ciertas actividades rutinarias. Por otro lado, mencionaron que también se pueden proteger, vía regulación, los derechos de personas que ya trabajan en ciertas plataformas.
2. Autorregulación a través de una debida diligencia mucho más amplia o contemplando otros escenarios donde se podrían incluir infracciones que desde el punto de vista sancionatorio.
3. Generación de normas técnicas sectoriales a partir de un marco de regulación general que dé la oportunidad de emitir regulaciones a posteriori.
4. Regulación de la capacitación y la evaluación del desempeño, superando el miedo a utilizar la IA. También buscar los mecanismos para medir esas competencias ciudadanas.

En este grupo, adicionalmente, se discutió en torno a la influencia de la regulación de la IA por parte de la Unión Europea y, en este sentido, se argumentó sobre la necesidad de tener una mayor “soberanía”, dado que estamos basando nuestras discusiones y propuestas en el modelo europeo basado en riesgos, y, tal vez, el mayor de los riesgos es que no aprovechemos los beneficios de la IA y nos quedemos en el papel de solo consumidores y no agregadores de valor.

Desde el punto de vista regulatorio, sería ideal que se propusiera el desarrollo de IA basado en código abierto, pensando o soñando en un futuro en el que los modelos de lenguaje extensos puedan ser desarrollados en Colombia con desarrolladores colombianos, en español. De tal forma que sean realmente nuestros desarrollos y que no nos limitemos a ser simples consumidores finales o reguladores de usos específicos que tenemos como consumidores finales.

El código abierto también nos permitirá la transparencia. Aunque los representantes del grupo manifestaron que una integrante de este hizo la salvedad de que tener la transparencia algorítmica no se debe reducir a tener código abierto, porque la transparencia algorítmica debe entenderse en varios niveles y hacia diferentes tipos de público.

Por otro lado, también se mencionó la posibilidad de crear un portal único, similar a lo que tienen en Estonia, para centralizar ciertos temas, por ejemplo, la proliferación de chatbots. En este sentido, una propuesta que salió de algunos integrantes de la mesa consiste en contar con un único chatbot del sector público, en donde se pueda ingresar y solicitar una serie de servicios como, por ejemplo, la renovación del pasaporte.

A continuación, un participante de la academia le preguntó a los integrantes del grupo si habían discutido acerca de las posibles implicaciones de establecer como obligatorio el código abierto, teniendo en cuenta que algunas empresas y startups buscan lucro desde los algoritmos de IA, para lo cual requieren mantener el código secreto.

Uno de los representantes del grupo, que proviene del sector privado, manifestó que desde su perspectiva y experiencia, un régimen de licencias solo beneficiaría a las “*BigTechs*”, como IBM, Google, Meta, etc., quienes se lucrarían en desmedro de las startups de los pequeños emprendedores. Él argumentó que el código abierto no solamente ofrece beneficios de transparencia, sino que también ofrece beneficios económicos de inclusividad al dar más acceso a la tecnología precisamente a las startups o empresas pequeñas. Por su parte, él mencionó que “*BigTechs*” como IBM se beneficiarían de un ecosistema digital mucho más abierto que generará más demanda de softwares, servicios y productos.

Por su parte, un participante del evento manifestó que con la universidad de Medellín habían desarrollado sistemas expertos, el juez inteligente y el fiscal inteligente, que ya se usan en la Corte Suprema de Justicia en Panamá y en el Ministerio Público de Panamá y el código lo compartieron con universidades en los Estados Unidos para, a partir de la retroalimentación poder mejorar el código. De allí que argumentó que el código abierto ayuda a la transparencia algorítmica y, por tanto, el sistema de licencias está llamada a desaparecer.

El profesor Juan David Gutiérrez sugirió que en una futura mesa se trabaje el tema de la transparencia algorítmica e invitó a los demás participantes para discutir sobre el tema, así no tengan el mismo perspectiva del asunto, lo cual enriquecerá aún más el debate.

Por su parte, una persona que trabaja en el sector público expresó que, en línea con lo que se venía mencionando, en el tema de *blockchain* la mayoría son de código abierto y los desarrolladores hacen *wallets* y *exchanges* en esas plataformas de código abierto, pero, al final es el mercado, vía la usabilidad y la utilidad que estos sistemas entregan al mundo, el que hace que las personas ganen dinero o no. Desde su perspectiva, el código abierto da transparencia y ayuda para que haya más gente interviniendo y más gente poniendo su capacidad intelectual para mejorar el ecosistema.

El profesor Juan David Gutiérrez tomó la palabra y afirmó que la otra discusión importante es sobre los modelos de lenguaje a gran escala de código abierto y otros modelos de *Machine Learning* de código abierto, que una vez liberados ya no se pueden recoger. En otras palabras, una vez que se liberan, cualquiera puede tomarlos, aún si son sistemas maliciosos, usarlos y es imposible volver a recoger algo que ya se liberó. El profesor invitó al público a reflexionar, como

otra arista del debate, sobre los efectos de liberar el código y luego dio paso a los representantes del grupo No. 3.

3.3. GRUPO NO. 3 – ¿Qué se necesita para que Colombia esté preparada para aprobar e implementar una Ley sobre desarrollo y uso de IA?

En este grupo, según comentó su representante, se discutieron varios temas, pero se identificó como más relevante el evaluar qué se ha hecho en el país, para no empezar de cero las discusiones, para no caer en el error de “volver a inventar la rueda”.

El primer aspecto de su discusión se centró en la gobernanza, en efecto, ellos identificaron varias entidades que están implicadas en esta labor como: la Consejería de Transformación Digital en Presidencia, la Secretaría de Desarrollo Digital en el DNP, las secretarías de TIC. Según expresó el representante del grupo, pareciera existir una gran dispersión dentro de las comisiones y todo el sistema de articulación del Estado para estas políticas. Por ejemplo, también identificaron el documento CONPES 3975 y otros documentos posteriores sobre seguridad digital, además de cuatro comités nacionales de datos y seguridad digital, una mesa intersectorial de IA, entre otras instancias. Sin embargo, no es muy claro a nivel del gobierno nacional cuáles son los responsables o de quién es la responsabilidad de la rendición de cuentas en la evaluación de las políticas públicas de transformación digital.

El segundo punto de la discusión en este grupo, según narró su representante, fue sobre el gasto y la inversión pública en transformación digital. Él afirmó que se habían implementado más de cuatro documentos CONPES, específicamente de transformación digital y habilitadores para la transformación digital, que incluyen formación, capital humano, desarrollo de IA, entre otros temas. Para esta implementación se han destinado más de 1.5 billones de pesos adjudicados anualmente y no se conoce su efectividad, particularmente en relación con la formación de capital humano. Es necesario evaluar estas inversiones y crear un sistema de trazabilidad de las políticas de inversión públicas digitales. Adicionalmente, para este grupo, es importante evaluar lo establecido en los decretos existentes sobre gobernanza digital en el Estado y una consolidación, sin que ello implique crear más comisiones, mesas, o actores sin poder de decisión y sin trazabilidad y evaluación de las políticas públicas que ya se han implementado.

De otro lado, este grupo puso de manifiesto la preocupación por el aterrizaje territorial. Por ejemplo, en el caso de Medellín con la “Ruta N” y la implementación a nivel local del ecosistema de innovación local. Sin embargo, esto no se ha replicado efectivamente en otras infraestructuras o modelos de gobernanza ya regionalizados. En este mismo sentido, mencionó el trabajo del Ministerio de Ciencias, Tecnología e Innovación sobre los ejercicios de regionalización que adelanta con diferentes comunidades, frente a lo cual, invitó al Gobierno nacional a la elaboración de una hoja de ruta en la que deje claro cuál va a ser esa estrategia de regionalización teniendo en cuenta lo que ya se ha establecido.

El otro aspecto que destacó el representante de este grupo fue la creación de capacidades en el Estado, en el sector público, para que se pueda mantener un diálogo activo con el sector privado

en distintos niveles. Según manifestó, se requiere un dialogo inicial sobre convergencia tecnológica, es decir, para hablar con el sector privado sobre IA, sistemas de datos, e internet de las cosas. Desde la perspectiva de este grupo, no es productivo tener estas comunidades de tecnología dispersas, en particular si se considera la velocidad a la que se avanza los temas tecnológicos. Por ello, recomiendan: i) que se defina un interlocutor claro dentro del Estado, ii) que haya una convergencia de tecnologías y una articulación con el sector privado en términos de innovación y de tratamiento y protección de datos.

En este sentido, reconocen que el Estado cuenta con unos lineamientos para que todas las entidades nacionales y territoriales tengan *Chief Data officers* o administradores de datos, pero, lo que debería estar pasando en las organizaciones y en las empresas es no solamente tener áreas de sistemas, sino también oficiales de datos para que cualquier tipo de IA que se implemente cumpla con sus propias políticas de datos y las políticas públicas de datos en general. El representante del grupo terminó la intervención reiterando que es necesario evaluar lo que hemos hecho y no empezar de cero.

El Profesor Juan David Gutiérrez invitó a los demás participantes a hacer comentarios o preguntas sobre las conclusiones del grupo tres.

Otro representante del grupo tres destacó que en el grupo había personas de diferentes zonas del país, lo cual contribuyó a esa mirada hacia la implementación regional.

Otra participante de la mesa comentó sobre la iniciativa de unificar todas las normas, afirmando que es necesario tener una mesa de observación permanente para ver qué está pasando y poder anticiparse a posibles efectos negativos, teniendo en cuenta que este tema es muy dinámico. Adicionalmente, ella mencionó la necesidad de contar con indicadores de seguimiento con acceso a los ciudadanos. Finalizó su intervención destacando la importancia de que se cumpla con las normas que se expiden, por ejemplo las entidades tienen la obligación de contar con un oficial de protección de datos o con el área de protección de datos, sin embargo las entidades no están cumpliendo con esto en parte porque la entidad a cargo de vigilar este tema ha tenido un rol muy pasivo. En este sentido, también manifestó que varias entidades han trabajado en el desarrollo de guías, pero para materializar los compromisos también hay que incrementar las capacidades de estas entidades.

Un participante de la sociedad civil tomó la palabra y se refirió a la mesa de observadores y referenció la experiencia del DAPRE, entidad que creó documentos y un grupo de trabajo, aunque consideró negativo el hecho de haber requerido una composición exclusivamente de extranjeros para asesorar el tema. En su opinión, esa es una experiencia rescatable en lo sustancial y no en la forma. Además, afirmó que el grupo de la Mesa Multi-Actor podría tener un rol de esta naturaleza, un grupo por fuera del gobierno que pueda dar opiniones y puede ser creado por la sociedad civil o la ciudadanía o los expertos, pero con un rol fundamental para dar esas opiniones.

Por su parte, un participante desde la academia, afirmó que era importante hablar de la calidad y la disponibilidad de los datos, teniendo en cuenta que muchos de los problemas de la IA se

relacionan con ello: por datos no disponibles, sesgados, incompletos, con usos específicos y errados que generan algoritmos sesgados, discriminatorios. Desde su perspectiva, en el caso colombiano, salvo algunos casos como el SECOP y las bases de datos del DANE, en los últimos años se ha presentado un deterioro grande de la calidad y la disponibilidad de los datos, porque además se ha pensado como un tema secundario, lo cual afecta el desarrollo de muchas aplicaciones que podría tener un impacto positivo. Finalizó afirmando que la calidad y disponibilidad de los datos es necesaria como parte de la preparación para la regulación y la implementación de estos algoritmos.

Luego, el Profesor Juan David destacó el Proyecto de Ley presentado por el Ministerio de las TIC sobre la explotación de datos y que ese podría ser el tema de discusión de otra sesión, y dio el uso de la palabra a un representante del clúster de innovación y transformación digital de la región Caribe colombiana, quien afirmó su consenso frente a lo mencionado sobre los datos, la importancia de contar con ellos, dada su transversalidad para su uso por parte de las diferentes tecnologías, tales como la IA.

Posteriormente se dirigió a los asistentes un funcionario de la rama judicial quien habló sobre la extracción de la información y se refirió a las oportunidades y del porcentaje de asertividad, el almacenamiento de la información en formatos estándar que los ayudarán en la preservación digital. Para ejemplificar este punto mencionó que en la Justicia Especial para la Paz (JEP) se están definiendo actividades enfocadas a la extracción de la información de calidad y, con respecto, al uso de esa información donde pueden presentarse posibles riesgos.

Otro participante le solicitó al profesor profesor Juan David Gutiérrez hablar sobre el repositorio de SDA públicos colombianos que el desarrolló y, en particular, sobre el subregistro de sistemas en los repositorios gubernamentales.

El profesor Juan David Gutiérrez explicó que el marco ético de IA publicado por el DAPRE es un documento no vinculante que establecía como un principio central la transferencia algorítmica y como una consecuencia el deber de las entidades públicas que usaran SDA registrarlos en el Dashboard de seguimiento de IA. Todo ello con el fin de informar sobre la existencia de estos sistemas y para hacerle el seguimiento del cumplimiento del marco ético. No obstante, el Dashboard nunca llegó a tener más de siete sistemas y, con el tiempo, la página web dejó de estar disponible. Según pareciera ser la página se cayó porque el actual gobierno no pagó la licencia de PowerBi, con lo cual esa información ya no está disponible, lo cual es un esfuerzo perdido.

El profesor aclaró que aún con el Dashboard, había un subregistro de sistemas y eso se comprobó porque según los resultados del Formulario Único Reporte de Avances de la Gestión de 2021, más de 200 entidades manifestaron que estaban usando sistemas de IA o de *robotic process automation* (RPA). De allí que, inspirados en el repositorio de algoritmos público de la Universidad Adolfo Ibáñez de Chile, y junto con otras dos personas, realizaron la investigación para crear el [repositorio de los SDA utilizados por entidades del sector público colombiano](#) y contribuir con ello a la transparencia algorítmica.

Según argumentó el profesor, la transparencia algorítmica es importante por lo menos por las siguientes razones: i) la transparencia es parte del derecho fundamental al acceso a la información pública; ii) los sistemas automatizados usados por el Estado pueden estar involucrados con el acceso a otros derechos como la vivienda digna, educación, salud y, entonces, hay una vinculación con otros derechos fundamentales; iii) la iniciativa de Estado Abierto involucra transparencia y apertura de datos; iv) la transparencia para la toma de decisiones, incluyendo el tipo de aplicaciones y los sistemas para el uso del Estado; v) permite realizar el control social y control político, porque hay que recordar que ya se han presentado incidentes con sistemas que terminan causando daños a poblaciones vulnerables; y vi) la justicia de datos. Finalizó esta intervención señalando que celebraba mucho que se está pensando en evaluar lo existente, que se plantee la necesidad de construir sobre lo construido y que se mencione el tema de la implementación, porque de lo contrario no se va a llegar a ningún lado.

3.4. GRUPO NO. 4 – ¿Qué lecciones deja para Colombia el Reglamento de IA de la UE?

El representante del último grupo manifestó que estuvieron discutiendo acerca de las lecciones aprendidas del caso de la Unión Europea y reflexionando sobre si se debería tomar la iniciativa para promulgar una ley, como ocurrió en su momento con la Ley 1581 de 2012 o Ley de Protección de Datos Personales o si, por el contrario, se debería esperar y optar por una regulación un poco más madura. Otra opción que ellos analizaron fue si se podría crear una mesa de trabajo de expertos que constantemente estén actualizando las leyes, como pasó en Europa con varias actualizaciones del Reglamento General de Protección de Datos (GDPR).

Otra representante de este grupo mencionó que uno de los integrantes propuso crear una regulación conjunta de IA y datos personales. De otra parte, ella también refirió que la nueva regulación de la IA en Europa requiere de una declaración de conformidad no solo en el reglamento sino de cumplimiento del GDPR. Lo cual es concordante con la pregunta sobre el rol que va a asumir Colombia a nivel global y qué se va a regular, para no limitarnos solamente al enfoque europeo. De hecho, se manifestó que la regulación no tiene que basarse exclusivamente en riesgos, porque también se pueden contemplar otro tipo de enfoques más flexibles.

Los representantes del grupo también señalaron que los desarrolladores se enfrentan al dilema de la usabilidad y los controles, y que esto se puede traducir en un reto para el regulador cuando se define qué regular y cómo hacerlo. En este punto también dijeron que, retomando un tema discutido por el grupo No. 2, no se puede generalizar el código abierto porque en algunos casos debe restringirse por razones como el modelo de negocio. También debatieron el hecho de que todo deba ser auditable.

Finalmente, ellos mencionaron que se van a presentar retos importantes en materia probatoria, especialmente desde ese punto de vista probatorio digital, porque los peritos deberán buscar formas de comprobar determinados actos o hechos cuando la IA cambia rápidamente. Por ejemplo, si se quiere demostrar que un algoritmo en determinado momento era utilizado para hacer competencia desleal, pero en el momento del peritaje el algoritmo ya no se usa de esa forma, será muy complejo demostrar el hecho. Precisamente, en sus palabras, el reto es saber

hasta qué punto controlamos, si se controla el sistema, pero no se va a ser tan usable, o si se hace muy usable, como en el caso de las entidades públicas que usan los datos personales y no se le asignan controles; he allí el dilema.

Un participante de la Mesa les preguntó a los representantes del grupo No. 4 qué tanta libertad de regulación consideran que tenemos en Colombia, teniendo en cuenta: i) el efecto Bruselas del GDPR, ii) que el país no se caracteriza, precisamente, por desarrollar el hardware ni desarrollar los modelos de lenguaje, ni tampoco hacer algunas de las actividades previas del ciclo del sistema; en cambio sí se implementan los sistemas y iii) que una ley debería poderse aplicar y no solo quedarse en un documento.

A lo cual desde el grupo se respondió que, por un lado, en estos momentos, en materia de regulación depende del aspecto que se vaya a regular. Por ejemplo, uno de los representantes del grupo mencionó que en materia de protección de datos personales, las entidades del sector público cuentan con una libertad muy amplia para usar los datos personales y son pocos los controles en la materia, así que quizás allí se podría pensar en esos controles. Por otro lado, también reconoció que cuando se alude a la necesidad de buscar una regulación, en Colombia se suele invocar inmediatamente todos los escenarios en los cuales la regulación puede generar afectaciones, y la discusión debería ir más allá de eso. De allí que, se recalcó en la necesidad de definir hacia dónde se quiere ir, para que se pueda contemplar cuál es el tipo de regulación que favorecería ese objetivo.

Finalmente, otra participante con respecto a la pregunta antes planteada, ¿qué tanta libertad de regulación hay en Colombia?, argumentó que teniendo en cuenta que tenemos productores, usuarios, distribuidores de estas herramientas, tiene que haber el espacio. Pero, desde su perspectiva la pregunta clave es ¿para qué queremos nosotros como Colombia hacer uso de las herramientas de IA? Y ese es un punto en el que tenemos que ponernos de acuerdo como país. También ella planteó otras preguntas: ¿Cuáles son los frentes que queremos impulsar? ¿Cuáles serían esos temas en los que queremos hacer un énfasis importante? Según expresó las respuestas a estas preguntas permitirán orientar a la gente, porque cuando se leen las normas también se encuentra información acerca de por qué se expidieron y se pueden encontrar unos valores subyacentes a las normas. Por otro lado, la participante también manifestó que el no tener una norma o guía o lineamiento genera un vacío y eso puede llevar a que los funcionarios públicos cometan errores enormes usando IA.

4. CIERRE Y COMPROMISOS

La profesora Sandra Ortiz del Departamento de Derecho, Comunicaciones y Tecnologías de la Información de la Universidad Externado agradeció a cada uno de los asistentes, presenciales y virtuales, por disponer de su tiempo para asistir a la cuarta sesión de la mesa. Ella expresó que cada vez más personas hacen parte de este ejercicio que tiene por objetivo que diferentes personas puedan aportar en la construcción de hacia dónde vamos con el tema de IA.

A continuación, la profesora manifestó que, en Colombia algunas entidades estatales sí están trabajando en políticas marco orientadas hacia la IA. Por ejemplo, mencionó que se está trabajando en un documento CONPES sobre IA y que prontamente se publicará para comentarios. Desde su perspectiva, entonces, sí hay una estrategia. También mencionó que esto responde a la estrategia que fue presentada en el mes de febrero donde la IA es uno de los ejes transversales, de hecho, manifestó que en el punto 7 se hace referencia a la importancia de los datos para la administración pública y para la toma de decisiones. Otro instrumento que ella destacó es la Ley de datos que fue presentada por el Ministerio con las diferentes aristas, una de las cuales es la interoperabilidad y el uso de la información.

Volviendo al tema del documento CONPES sobre IA que aún no ha sido publicado, ella manifestó que se deberá analizar si este responde efectivamente a los problemas identificados. Ella explicó que la metodología de trabajo que se ha utilizado se ha basado en la configuración de un árbol de problema para identificar los ejes temáticos, y a partir de ello dilucidar cuáles podrían ser las acciones respectivas y cuáles son los agentes encargados en el ámbito del Estado para lograr estos resultados concretos.

De otra parte, la profesora Sandra Ortiz reconoció que hay otras alternativas como las areneras regulatorias. Al respecto mencionó que ya se han dado casos en España y México, y llamó a ampliar los puntos de referencia de la regulación más allá de la regulación de la UE y considerar, por ejemplo, experiencias parecidas en otros países de la región con los cuales compartimos experiencias y problemas similares.

La profesora aprovecho el espacio para invitar a los asistentes a la quinta sesión de la Mesa Multiactor que se desarrollará en próximos meses. También invito a la presentación de la Ley de Datos que se realizará en la Universidad Externado el 24 de junio. Presentación en la cual se enfatizará en el alcance de la Ley, los objetivos de la misma, entre otros temas.

Finalmente, el profesor Juan David Gutiérrez agradeció a todos los asistentes por su participación en la discusión e informó que en la quinta sesión de la mesa se abordarán algunos de los temas que les preocupan/interesan a los asistentes, aprovechando la agenda legislativa y para poder tener incidencia un momento estratégico para ello. Se agradeció por el trabajo realizado y se informó que se construiría una relatoría de la sesión.
