

Bogotá, D.C., marzo 26 de 2026

Honorables Senadores y Senadoras**Presidencia de la Comisión Sexta del Senado de la República****Honorables Representantes a la Cámara****Presidencia de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes****Congreso de la República de Colombia****L. C.**

Asunto: Intervención ciudadana colectiva de la Mesa de Trabajo Multiactor sobre Regulación de Inteligencia Artificial en Colombia en relación con el Proyecto de Ley 043 de 2025 – Senado / 324 de 2025 – Cámara.

Respetados Congresistas:

Nos dirigimos a ustedes en calidad de coordinadores de la Mesa de Trabajo Multiactor sobre Regulación de Inteligencia Artificial (IA) en Colombia (en adelante, mesa de trabajo multiactor), con el propósito de remitir la intervención ciudadana colectiva que se adjunta al presente escrito, en relación con el Proyecto de Ley 043 de 2025 – Senado / 324 de 2025 – Cámara, “Por medio del cual se regula la inteligencia artificial en Colombia para garantizar su desarrollo ético responsable, competitivo e innovador, y se dictan otras disposiciones”.

La mesa de trabajo multiactor es una iniciativa académica coorganizada desde octubre de 2023 por la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes y el Departamento de Derecho, Comunicaciones y Tecnologías de la Información de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia. Su objetivo central es propiciar diálogos plurales e inclusivos sobre los desafíos y riesgos asociados al desarrollo y uso de sistemas de IA, con el fin de que sus integrantes coproduzcan insumos que contribuyan a informar los procesos regulatorios en curso. Este tipo de instancias es aún más relevante en contextos como el colombiano, donde hay múltiples proyectos de ley que abordan de manera significativa asuntos relacionados con el ciclo de vida de los sistemas de IA.¹

A la fecha se han celebrado doce sesiones de la mesa de trabajo multiactor, con la participación de más de 500 personas provenientes de múltiples sectores: entidades del

¹ Según la base de datos del proyecto [Sistemas de Algoritmos Públicos](#) de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes, actualmente hay 28 proyectos de ley en trámite en el Congreso de la República que abordan asuntos asociados con la inteligencia artificial. La base de datos “Regulación sobre IA en América Latina y el Caribe” puede accederse [aquí](#).

sector público (Gobierno Nacional, Rama Judicial, Defensoría del Pueblo, DNP, entre otros), sector privado (empresas de tecnología, firmas de abogados, consultoras, gremios y organizaciones de gestión colectiva de derechos de autor), organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, y académicos y estudiantes de pregrado y posgrado de universidades públicas y privadas. En el Anexo 1 del documento de intervención ciudadana se listan las doce sesiones de la mesa de trabajo multiactor realizadas entre 2023 y 2025, incluyendo las temáticas abordadas y los enlaces a través de los cuales puede consultarse la relatoría de la sesión y el video de su transmisión.

La presente intervención ciudadana se construyó a partir de la undécima sesión de la Mesa (29 de octubre de 2025), la primera dedicada exclusivamente a la coproducción colectiva de propuestas concretas de análisis y de modificación del Proyecto de Ley. La metodología empleada fue la siguiente:

- (i) Se conformaron ocho grupos de trabajo correspondientes a los capítulos del Proyecto de Ley más un grupo transversal, en los cuales los participantes deliberaron durante aproximadamente una hora y media.
- (ii) Cada grupo designó un vocero que presentó en plenaria (máximo 5 minutos) los principales consensos y propuestas.
- (iii) Se habilitó un formulario de registro de propuestas, tanto consensuadas como individuales, que los participantes pudieron diligenciar durante y después de la sesión.
- (iv) Se recibieron documentos de insumo de participantes y organizaciones antes, durante y después de la sesión.
- (v) Se compiló toda la información, distinguiendo el grado de consenso de cada propuesta y señalando expresamente los puntos de disenso.

Con posterioridad a la circulación del borrador de intervención ciudadana, entre el 12 y el 19 de marzo de 2026, se recibieron aportes adicionales de integrantes de la mesa de trabajo multiactor, tanto en el formulario de registro de propuestas como mediante documentos individuales remitidos por correo electrónico. Estos aportes fueron incorporados al presente documento como contribuciones individuales, señalando expresamente su carácter posterior a la sesión 11 de la mesa de trabajo multiactor realizada a fines de octubre de 2025.

Los nuevos aportes provienen de integrantes de diversas instituciones, incluyendo la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (Asobancaria), la Veeduría Distrital de Bogotá (en el marco de sus funciones y de los compromisos del Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto de Bogotá 2025-2027), la Unidad de Transformación Digital e Informática, el Centro de Pensamiento Talento Humano y Organizaciones Saludables (CPHTYOS) del Politécnico Grancolombiano, el Laboratorio Socio-jurídico en Creación e Innovación IusLab de la Universidad del Tolima, y la abogada Alexandra Jaramillo Díaz, el profesor Juan David Gutiérrez de la Universidad de los Andes, entre otros integrantes que contribuyeron a título personal.

El documento adjunto presenta las propuestas, artículo por artículo, indicando en cada caso el grado de consenso alcanzado, la fuente de la propuesta y el tipo de actor del que proviene. La discusión se llevó a cabo bajo la regla de Chatham House, por lo que el documento omite deliberadamente los nombres de las personas y organizaciones participantes. Sin embargo, en el Anexo 2 del documento de intervención ciudadana se consignan las personas que contribuyeron expresamente a su elaboración, sin indicar la organización a la que pertenecen, ya que sus intervenciones se realizaron a título personal.

También es pertinente señalar que, con posterioridad a la realización de la sesión 11 de la Mesa de Trabajo (29 de octubre de 2025), fue radicada y publicada en la Gaceta del Congreso la Ponencia Positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley número 043 de 2025 – Senado / 324 de 2025 – Cámara (Informe de Ponencia para Primer Debate). Dado que la ponencia fue publicada después de la sesión de la mesa de trabajo multiactor, su contenido y el pliego de modificaciones propuesto por los ponentes no pudieron ser analizados ni considerados por los participantes de dicha mesa. En consecuencia, los comentarios, propuestas y análisis contenidos en la presente intervención ciudadana se refieren al texto del Proyecto de Ley originalmente radicado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y no al texto con las modificaciones propuestas en la ponencia para el primer debate. Sin embargo, hemos incluido una sección final en la cual destacamos los principales puntos de convergencia y divergencia entre las recomendaciones de la mesa de trabajo multiactor y el texto del proyecto de ley de la Ponencia para Primer Debate.

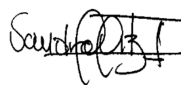
Esperamos que esta intervención ciudadana colectiva constituya un insumo valioso para el debate legislativo en curso. La mesa de trabajo multiactor se pone a disposición del Honorable Congreso de la República para ampliar cualquier aspecto de las propuestas aquí contenidas.

Atentamente,



Juan David Gutiérrez

Profesor Asociado, Escuela de Gobierno
Alberto Lleras Camargo y Director de la
Maestría en Derecho, Tecnología y
Sociedad Digital
Universidad de los Andes



Sandra Milena Ortiz Laverde

Profesora y Directora del Departamento de
Derecho, Comunicaciones y Tecnologías de
la Información
Facultad de Derecho, Universidad
Externado de Colombia

*Co-coordinador de la Mesa de Trabajo
Multiactor sobre Regulación de IA en
Colombia*

*Co-coordinadora de la Mesa de Trabajo
Multiactor sobre Regulación de IA en
Colombia*

TABLA DE CONTENIDO

0. NOTA METODOLÓGICA	9
1. CAPÍTULO I – DISPOSICIONES GENERALES (Objeto, Ámbito de Aplicación y Principios)	10
1.1. Artículo 1 – Objeto	10
1.2. Artículo 2 – Ámbito de aplicación	10
1.3. Artículo 3 – Principios rectores	12
2. CAPÍTULO II – DEFINICIONES	15
2.1. Artículo 4 – Definiciones.....	15
3. CAPÍTULO III – CLASIFICACIÓN DE RIESGOS.....	17
3.1. Enfoque general – Modelo regulatorio híbrido	17
3.2. Artículo 5.1 – Clasificación de sistemas de alto crítico.....	19
3.3. Artículo 5.2 – Clasificación de sistemas de alto riesgo	19
3.4. Artículo 6 – Evaluación de impacto para alto riesgo.....	20
3.5. Recomendaciones complementarias de insumos aportados individualmente	20
4. CAPÍTULO IV – GOBERNANZA PARA LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL	21
4.1. Artículo 7 – Autoridad Nacional de IA.....	22
4.2. Artículo 8 – Articulación interinstitucional	25
4.3. Artículo 9 – Supervisión y monitoreo	26
4.4. Artículo 10 – Principios para la gobernanza y el uso responsable de la IA	26
4.5. Artículo 11 – Consejo Asesor Nacional de Expertos.....	26
4.6. Propuestas detalladas de gobernanza (documentos de insumo)	27
4.7. Necesidad de ley estatutaria	27
5. CAPÍTULO V – FORTALECIMIENTO DEL ECOSISTEMA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN DE LA IA.....	27
5.1. Artículos 13-18 – Aspectos generales	27
5.2. Artículo 16 – Entidad de aplicación	28
5.3. Artículo 19 – Protección de propiedad intelectual y uso legítimo de contenidos... 28	
6. CAPÍTULO VI – FORMACIÓN Y APROPIACIÓN SOCIAL DEL CONOCIMIENTO PARA LA IA	32
6.1. Artículo 20 – Estrategia nacional de formación en IA	32
6.2. Artículo 21 – Formación de la población	33
6.3. Artículos 22-25	33

6.4. Propuesta de nuevos artículos	34
7. CAPÍTULO VII – PROMOCIÓN DE LA INNOVACIÓN Y TRANSFORMACIÓN LABORAL EN LA ERA DE LA IA	35
7.1. Artículos 26-27 propuestos por el grupo	35
7.2. Punto de disenso – Cuotas de participación humana	35
8. CAPÍTULO VIII – ACUERDOS Y COLABORACIÓN INTERNACIONAL PARA LA COMPETITIVIDAD EN IA	36
8.1. Artículo 28 – Acuerdos internacionales en IA.....	36
8.2. Artículo 29 – Cooperación técnica y científica.....	37
9. CAPÍTULO IX – GARANTÍAS, RESPONSABILIDADES Y MECANISMOS DE SUPERVISIÓN PARA UN USO ÉTICO Y SEGURO DE LA IA.....	37
9.1. Propuestas consensuadas del grupo.....	37
9.2. Propuestas de documentos de insumo	39
10. TEMAS TRANSVERSALES: NUEVOS ARTÍCULOS Y CAPÍTULOS PROPUESTOS	41
10.1. Igualdad de género y no discriminación en entornos de IA (Capítulo propuesto)	41
10.2. Salud mental y gestión del tecnoestrés (Capítulo propuesto).....	42
10.3. Protección de la democracia y procesos electorales (artículos propuestos)	42
10.4. Participación ciudadana y territorio	43
10.5. Discapacidad	43
11. ARTÍCULO 41 – ENTRADA EN VIGENCIA.....	44
12. CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS DE LA PONENCIA PARA PRIMER DEBATE Y SU RELACIÓN CON LAS PROPUESTAS DE LA MESA DE TRABAJO MULTIACTOR.....	44
12.1 Coincidencias entre la ponencia y las propuestas de la mesa:	45
12.2 Divergencias significativas:	45
13. SÍNTESIS: PRINCIPALES PUNTOS DE CONSENSO Y DISENSO EN LA MESA DE TRABAJO MULTIACTOR Y APORTES INDIVIDUALES Y COLECTIVOS POSTERIORMENTE RECIBIDOS.....	46
13.1 Puntos de alto consenso:.....	46
13.2 Puntos de disenso o debate abierto:	47
ANEXO 1. SESIONES DE LA MESA DE TRABAJO MULTIACTOR SOBRE REGULACIÓN DE IA EN COLOMBIA.....	49
Sesión 1	49
Sesión 2.....	49

Sesión 3	49
Sesión 4	50
Sesión 5	50
Sesión 6	50
Sesión 7	50
Sesión 8	51
Sesión 9	51
Sesión 10	51
Sesión 11	52
Sesión 12	52
ANEXO 2. PERSONAS QUE CONTRIBUYERON EN LA INTERVENCIÓN CIUDADANA	53

INTERVENCIÓN CIUDADANA COLECTIVA

PREPARADA A PARTIR DE LA UNDÉCIMA MESA DE TRABAJO MULTIACTOR SOBRE REGULACIÓN DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL 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 Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia.
Tema:	Análisis del Proyecto de Ley 043 de 2025 – Senado / 324 de 2025 – Cámara, “Por medio del cual se regula la inteligencia artificial en Colombia para garantizar su desarrollo ético responsable, competitivo e innovador, y se dictan otras disposiciones” -
Metodología:	Grupos de trabajo organizados por capítulos del Proyecto de Ley 043 de 2025 – Senado / 324 de 2025 – Cámara, deliberación y coproducción de propuestas. Formulario de registro de propuestas (consensuadas e individuales). Modalidad virtual (Zoom).
Participantes:	Más de 200 personas inscritas a la sesión; 135 conectadas al inicio y 35 permanecieron hasta el cierre. Participación de sector público (tres ramas del poder público y órganos autónomos del nivel nacional y subnacional), sector privado (empresas de tecnología, firmas de abogados, consultoras, gremios, organizaciones de gestión colectiva de derechos de autor), organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, y académicos y estudiantes de posgrado de universidades públicas y privadas. En marzo de 2026 varios integrantes de la mesa de trabajo multiactor presentaron contribuciones individuales adicionales.
Fecha:	29 de octubre de 2025, 2:00 p.m. – 5:50 p.m.

0. NOTA METODOLÓGICA

Este documento presenta las principales propuestas de análisis y modificación al Proyecto de Ley 043 de 2025 – Senado / 324 de 2025 – Cámara (en adelante, proyecto de ley) surgidas de la undécima sesión de la Mesa de Trabajo Multiactor sobre la Regulación de la Inteligencia Artificial (IA) en Colombia (en adelante, mesa de trabajo multiactor). La sesión tuvo lugar el 29 de octubre de 2025 y fue la primera en la que la mesa de trabajo multiactor se dedicó exclusivamente a la coproducción colectiva de una intervención ciudadana ante el Congreso de la República.

Las fuentes principales de este documento son: (i) la transcripción de la sesión; (ii) el formulario de registro de propuestas diligenciado por los participantes (17 entradas, distinguiendo entre propuestas consensuadas en los grupos de trabajo y propuestas individuales); y (iii) los documentos de insumos enviados por participantes y organizaciones antes, durante y después de la sesión.

A lo largo de este documento se incluyen (en paréntesis, en rojo) la fuente y el tipo de actor o persona del que proviene la idea, el análisis, la posición o la propuesta, así como si se trata de un consenso de grupo de trabajo durante la sesión de la mesa de trabajo [CONSENSO GRUPO] o de una postura individual [INDIVIDUAL].

La dinámica de la sesión del 29 de octubre de 2025 fue la siguiente: los participantes se distribuyeron en grupos de trabajo correspondientes a los 9 capítulos del proyecto de ley más un grupo transversal para temas no abordados por el proyecto. Cada grupo deliberó durante aproximadamente una hora y media, tras lo cual los voceros de cada grupo presentaron en plenaria, durante un máximo de 5 minutos, los principales consensos y propuestas. Adicionalmente, se habilitó un formulario para que los participantes pudieran enviar aportes individuales hasta el domingo siguiente. Se conformaron efectivamente 8 grupos (el grupo del Capítulo II – Definiciones no tuvo inscritos, pero se incluyen en este documento los aportes individuales enviados por los integrantes de la mesa de trabajo).

El formulario de participación se mantuvo abierto hasta el 19 de marzo de 2026, y hasta esa fecha se recibieron aportes adicionales de individuos y organizaciones que forman parte de la mesa de trabajo multiactor.

La estructura del documento sigue el articulado del proyecto de ley, capítulo por capítulo. Cuando las posiciones de los participantes son contrapuestas, se señala expresamente el grado de consenso o de disenso que hubo en los grupos de trabajo, así como los aportes individuales y colectivos que posteriormente enviaron las personas y organizaciones integrantes de la mesa de trabajo.

Adicionalmente, a lo largo del documento, el profesor Juan David Gutiérrez agregó notas a pie de página para indicar cuándo y de qué manera se abordaron asuntos clave en otras sesiones de la mesa de trabajo multiactor. En este sentido, el presente texto no solo plasma el esfuerzo realizado en una sesión puntual de la mesa de trabajo multiactor, sino que también condensa más de dos años de trabajo de sus integrantes.

Por último, el documento omite deliberadamente los nombres de las personas y organizaciones que participaron en la sesión de la mesa de trabajo y enviaron sus contribuciones posteriormente, pues se acordó que la discusión se mantendría conforme a la regla de **Chatham House**, como ha sido habitual en las sesiones anteriores de la mesa de trabajo multiactor. Sin embargo, algunos individuos y organizaciones autorizaron o solicitaron que sus contribuciones puntuales fueran reconocidas expresamente a lo largo del documento, lo cual constituyó una excepción a la regla antes descrita.

1. CAPÍTULO I – DISPOSICIONES GENERALES (Objeto, Ámbito de Aplicación y Principios)

1.1. Artículo 1 – Objeto

Hubo consenso en el grupo de trabajo en que el objeto del proyecto de ley es lo suficientemente amplio y no requiere modificaciones sustanciales. El grupo decidió concentrar sus esfuerzos en los artículos 2 y 3.² (*Transcripción, plenaria Cap. I, CONSENSO GRUPO*)

1.2. Artículo 2 – Ámbito de aplicación

Ampliación de los sujetos del inciso primero: La abogada Alexandra Jaramillo Díaz propone ampliar los sujetos de la ley para incluir expresamente a los patrimonios autónomos y a cualquier figura asociativa permitida por la legislación colombiana, y que la condición de "Responsable de IA" se configure cuando se cumpla al menos uno de los supuestos del artículo 2, no la totalidad.

En consecuencia, propuso la siguiente redacción para el primer párrafo del artículo 2:

“Artículo 2. Sujetos y Ámbito de aplicación: La presente ley se aplica a todas las personas naturales, jurídicas, patrimonios autónomos o cualquier figura asociativa permitida por la legislación colombiana, de carácter público o privado, nacionales o extranjeras, que participen en cualquier etapa del Ciclo de Vida del Sistema IA— cuando se configure al menos uno de los siguientes supuestos: ...”

Al respecto, argumentó la integrante de la mesa de trabajo multiactor que “se recomienda ampliar los sujetos a quienes se les predica la ley, sobre todo porque cualquiera de ellos puede ser usuario o contratista del Estado y por tanto, generador de tecnología.” (*Doc. Propuesta Alexandra Jaramillo Díaz, INDIVIDUAL*)

Numeral 1 – Eliminación del criterio "físicamente": La Unidad de Transformación Digital e Informática observa que el término "físicamente" en el numeral 1 del artículo 2 ("sistemas de IA que sean desarrollados, entrenados, implementados o utilizados físicamente en

² En la primera sesión de la mesa de trabajo multiactor (6 de octubre de 2023), ya se había identificado la necesidad de un marco regulatorio amplio. Los participantes identificaron como principales desafíos la transparencia, la protección de datos, los sesgos algorítmicos, la responsabilidad, y la protección de derechos laborales y de autor. Relatoría Sesión 1, pp. 7, 16.

territorio colombiano") genera dudas interpretativas, dado que en Colombia no se desarrollan modelos fundacionales de IA como tales, sino que se consumen vía API o MCP, se realiza *fine-tuning* y RAG, y se despliegan. Se recomienda retirar el término "físicamente" para evitar que se convierta en un tecnicismo que permita la exclusión de responsabilidad. Se propone la redacción: "Que el sistema de IA sea desarrollado, entrenado, implementado o utilizado en Colombia". (Doc. Comentarios Unidad de Transformación Digital e Informática, INDIVIDUAL)

Numeral 2 – Inclusión de efectos potenciales: Se propone modificar la redacción para cubrir no solo efectos consumados sino también riesgos potenciales: "Cuando los sistemas de IA *generen o puedan generar* efectos jurídicos, económicos, sociales o ambientales en personas naturales o jurídicas ubicadas en Colombia". La justificación es doble: por un lado, desde el inicio de la discusión sobre IA se han identificado temas recurrentes (protección de datos, derechos de autor, propiedad intelectual), pero podrían surgir nuevos ámbitos de afectación; por otro lado, la IA evoluciona rápidamente y una regulación basada solo en los efectos ya producidos quedaría rezagada. (Formulario propuestas, CONSENSO GRUPO)

Numeral 3 – Extraterritorialidad y alcance del dato: Se propone ampliar significativamente el ámbito de aplicación para cubrir datos e infraestructura en el extranjero, añadiendo: "...provengan de personas, entidades o infraestructuras domiciliadas en Colombia o en el extranjero, [...] siempre que los contenidos generados por los sistemas de IA se pongan a disposición en territorio colombiano". La justificación principal, expuesta ampliamente en la plenaria, es que Colombia no es un país productor mayoritario de IA a gran escala ni de infraestructura de almacenamiento en la nube (en comparación con AWS u otros proveedores internacionales). Por tanto, la regulación debe aplicarse "desde el destino" (territorio colombiano donde se consumen los contenidos), no únicamente "desde el origen" donde se desarrollan. Este enfoque busca que los sistemas de IA desarrollados o entrenados en el exterior, pero cuyos resultados se distribuyen en Colombia, queden cubiertos por la ley.³ (Formulario propuestas, Transcripción plenaria, CONSENSO GRUPO)

Denominación "Responsable de IA": Se propone que todas las personas o entidades que cumplan alguna de las condiciones del artículo 2 sean denominadas "Responsable de IA" para efectos de la ley. (Formulario propuestas, CONSENSO GRUPO)

Propuesta alternativa – "Sujeto Obligado" con responsabilidades diferenciadas: El profesor Juan David Gutiérrez propone sustituir el término "Responsable de IA" por "Sujeto Obligado", argumentando que la asignación universal e indiferenciada de la responsabilidad a todos los participantes en la cadena de valor desconoce que diferentes actores tienen distintas capacidades para incidir en el diseño, funcionamiento y despliegue del sistema. La responsabilidad no debería ser universal por el simple hecho de haber formado parte de una

³ La necesidad de que la regulación tenga alcance extraterritorial ha sido discutida desde la cuarta sesión de la mesa de trabajo multiactor. La profesora invitada explicó que el Reglamento de IA de la UE tiene un ámbito de aplicación que incluye a proveedores y desplegados de IA ubicados fuera de la UE cuando sus sistemas se utilizan dentro del territorio europeo, lo cual fue considerado un modelo de referencia para Colombia. Relatoría Sesión 4, pp. 17-19; Relatoría Sesión 7, p. 19.

cadena de valor, sino proporcional a la conducta y al rol de cada actor en un caso particular. Esta observación es particularmente relevante para entidades como el sector financiero y la banca central, que pueden ser usuarios de sistemas de IA sin haber participado en su diseño o entrenamiento. *(Doc. Entregable 4, INDIVIDUAL)*

1.3. Artículo 3 – Principios rectores

Se presentó un alto grado de consenso en el grupo de trabajo sobre la necesidad de fortalecer los principios, pero diversidad en las propuestas específicas.

Protección de derechos de terceros (transversal a varios principios): El grupo consensuó que el proyecto de ley hace referencia excesiva a la promoción de la innovación y de la cadena de valor de la IA, pero no protege suficientemente los derechos adquiridos por terceros. Tal como lo expresó el vocero del grupo de trabajo en plenaria: “Se hace mucha referencia a la promoción de la innovación y a la cadena de valor de la IA, pero no se hace referencia a la protección de los derechos de terceros y a los derechos adquiridos previamente por terceros en diferentes contextos que puedan verse limitados, restringidos o menoscabados mediante el uso de herramientas de IA”.⁴

El grupo de trabajo propone modificaciones específicas a los siguientes principios:

- **Principio 3.3 – Bienestar social y medioambiental:** Añadir al final: “garantizando los derechos de terceros y [...] en todo caso, garantizando la aplicabilidad de las normas legales vigentes aplicables al uso y explotación de los sistemas de IA”. *(Formulario propuestas, CONSENSO GRUPO)*
- **Principio 3.4 – Ética y sostenibilidad:** Añadir una referencia a “la protección de los derechos adquiridos por terceros” en la enumeración de valores. *(Formulario propuestas, CONSENSO GRUPO)*
- **Principio 3.5 – Transparencia y confianza:** Se avala la redacción actual, pero se refuerza la importancia de informar a las personas al interactuar con sistemas de IA.⁵ *(Formulario propuestas, CONSENSO GRUPO)*
- **Principio 3.8 – Proporcionalidad o inocuidad:** Añadir que el desarrollo de la IA “deberá garantizar la protección de los derechos de terceros, procurando que los mecanismos regulatorios no impongan barreras innecesarias al progreso científico,

⁴ La preocupación por la protección de derechos de terceros se ha manifestado de forma reiterada en la mesa de trabajo multiactor. En la segunda sesión, dedicada a propiedad intelectual, se discutieron ampliamente las implicaciones del uso de contenidos protegidos para el entrenamiento de IA, incluyendo los derechos de autor, los derechos conexos y el derecho a la propia imagen. Por ejemplo, un ponente señaló que el derecho de propiedad intelectual incluye la facultad de autorizar o prohibir la migración del propio desarrollo intelectual, por lo cual alimentar un sistema de IA con contenidos protegidos sin autorización podría constituir una infracción. Relatoría Sesión 2, pp. 10-11. Además, octava sesión de la mesa de trabajo multiactor (13 de marzo de 2025) se centró en el análisis del enfoque de regulación basado en derechos humanos.

⁵ La octava sesión de la mesa de trabajo multiactor (13 de marzo de 2025) se realizó en la Defensoría del Pueblo y se centró en construir una hoja de ruta sobre la regulación de la IA con enfoque de derechos humanos. El Vicedefensor del Pueblo enfatizó que “sin transparencia, la inteligencia artificial se convierte en una caja negra que erosiona la confianza”. Relatoría Sesión 8, p. 4.

económico o tecnológico, *ni generen limitaciones o restricciones al ejercicio de derechos reconocidos en la ley*". (*Formulario propuestas, CONSENSO GRUPO*)

- **Principio 3.14 – Colaboración multiactor:** Se propone incluir expresamente a “gremios, asociaciones, la sociedad civil y, en general, grupos de interés” en la enumeración de actores participantes, ampliando la actual referencia, que solo incluye “sector público, la academia, sector productivo y la sociedad civil”. (*Formulario propuestas, Transcripción plenaria, CONSENSO GRUPO*)
- **Principio 3.16 – Libre competencia económica:** Corrección de forma consensuada: sustituir la expresión “consolidar posiciones dominadas que no se deriven del mérito empresarial” por “el abuso de posición dominante que no se derive del mérito empresarial”. “Posiciones dominadas” no es un término jurídico reconocido en el derecho de la competencia; el término correcto es “posición dominante” o “posición de dominio”, y lo que se sanciona es el abuso de dicha posición, no el mero hecho de detentarla. El profesor Juan David Gutiérrez de la Universidad de los Andes comentó en plenaria: “Llevo trabajando en derecho de la competencia desde el año 2003, nunca había oído la expresión ‘posiciones dominadas’, ese término simplemente no existe en el derecho de la competencia colombiano”. (*Formulario propuestas, Transcripción plenaria, CONSENSO GRUPO*)

Adicionalmente, el grupo de trabajo propuso nuevos principios:

- **Protección al consumidor y usuario de la IA (nuevo):** “Todo consumidor tiene derecho a solicitar la revisión humana de las decisiones automatizadas que le afecten significativamente y a obtener una explicación clara de cómo y por qué se tomaron dichas decisiones, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1480 de 2011. El proveedor o comercializador de sistemas de IA deberá garantizar la seguridad, idoneidad y calidad de estos sistemas, e igualmente deberá garantizar el suministro de información en los términos exigidos por la ley.”⁶ (*Formulario propuestas, Transcripción plenaria, CONSENSO GRUPO*)
- **Responsabilidad, origen y uso informado (nuevo):** “Cuando una persona natural o jurídica haga uso de sistemas de IA, y el contenido sea puesto a disposición del público, deberá informar que el mismo fue generado mediante dichos sistemas. Igualmente deberá garantizar que la información utilizada para generar el producto con Inteligencia Artificial sea verificable, de tal manera que se reconozcan los derechos autorales o derechos conexos y en general, los datos personales y sensibles que hayan sido utilizados.” (*Formulario propuestas, Transcripción plenaria, CONSENSO GRUPO*)

⁶ La supervisión humana de decisiones algorítmicas ha sido un tema recurrente. En la tercera sesión de la mesa de trabajo multiactor, los participantes del sector justicia acordaron que se necesitan medidas para mitigar los riesgos y sesgos de la IA, incluyendo la supervisión humana. En la octava sesión, el Vicedefensor del Pueblo enfatizó que los ciudadanos tienen derecho a conocer cuándo una decisión ha sido tomada o asistida por un sistema algorítmico y a impugnarla. Relatoría Sesión 3, p. 27; Relatoría Sesión 8, pp. 4-5.

Finalmente, también se presentaron otros aportes individuales sobre el artículo de principios:

- **Sobre el uso del término “evaluaciones de impacto” (Art. 3.3):** El profesor Juan David Gutiérrez, señala una imprecisión terminológica significativa: el término “evaluación de impacto” parece ser una traducción imprecisa de “impact assessment”. La evaluación de impacto propiamente dicha busca identificar relaciones causales *ex post*, mientras que el “impact assessment” es un análisis prospectivo de riesgos potenciales (*ex ante*). Se propone utilizar el “análisis de impacto” para referirse al análisis prospectivo de los posibles efectos de la implementación de un sistema algorítmico. Además, la obligación que actualmente establece el proyecto de ley de realizar análisis, “evaluaciones” para todo tipo de sistemas de IA (no solo los de alto riesgo) generaría cargas administrativas desproporcionadas e injustificadas. Se propone limitar la obligación a sistemas de IA de alto riesgo. (*Doc. Entregable 4, INDIVIDUAL*)
- **Unificación de principios redundantes:** La Unidad de Transformación Digital e Informática observa que los principios 3.3 (bienestar social y medioambiental) y 3.4 (ética y sostenibilidad) redundan al abordar ambos la sostenibilidad ambiental como criterio orientador de la innovación, y sugiere diferenciarlos con mayor claridad o unificarlos. Asimismo, señala que los numerales 3.1 y 3.5 abordan la misma materia y deberían unificarse para reducir la extensión del articulado. Igualmente, el numeral 3.11 quedaría incluido en el numeral 3.4. (*Doc. Comentarios Unidad de Transformación Digital e Informática, INDIVIDUAL*)
- **Principio de protección de derechos de propiedad intelectual:** El Laboratorio Socio-jurídico en Creación e Innovación IusLab de la Universidad del Tolima propone un nuevo principio (3.17): "Principio de protección de derechos de terceros. Los desarrolladores de inteligencia artificial serán responsables de realizar sus actividades en observancia y respeto de los derechos de terceros, y en especial los derechos de propiedad en general y de propiedad intelectual en especial, entendiendo que bajo dicha responsabilidad se promueve el crecimiento y aprovechamiento de la inteligencia artificial basados en la protección de las industrias basadas en el conocimiento". Esta propuesta converge con la posición consensuada en el grupo de trabajo del Capítulo I sobre la necesidad de proteger los derechos adquiridos por terceros. (*Formulario propuestas segunda ronda, Laboratorio IusLab Universidad del Tolima, INDIVIDUAL*)
- **Derecho a conocer e impugnar decisiones automatizadas:** La Unidad de Transformación Digital e Informática propone que el numeral 3.5 aclare expresamente el derecho de las personas a conocer cuándo un sistema de decisión automatizada está tomando decisiones, así como el derecho a impugnarlas. Esta observación converge con el nuevo principio de "Protección al consumidor y usuario de la IA" consensuado en el grupo de trabajo del Capítulo I. (*Doc. Comentarios Unidad de Transformación Digital e Informática, INDIVIDUAL*)

2. CAPÍTULO II – DEFINICIONES

No se conformó un grupo de trabajo para este capítulo (ningún participante se inscribió en la sala correspondiente). Sin embargo, se recibieron propuestas individuales y documentos de insumo.

2.1. Artículo 4 – Definiciones

Definición de Inteligencia Artificial (4.5):

Se presentan diferentes propuestas sobre cómo definir “inteligencia artificial”, con al menos cuatro posiciones (algunas de ellas complementarias):

1. Se cuestiona que la definición actual incluya la “creatividad” como proceso cognitivo simulable por IA, pues la creatividad resulta del carácter humano del creador y su incorporación podría dotar a los sistemas de IA de un carácter de “creadores”, con implicaciones en la titularidad de los derechos de propiedad intelectual. Se propone sustituir la definición de “Inteligencia Artificial” por la de “Sistema de Inteligencia Artificial”, tomando como base la definición de la OCDE: “un sistema basado en máquinas que, para objetivos explícitos o implícitos, infiere, a partir de la información que recibe (input), cómo generar resultados como predicciones, contenidos, recomendaciones o decisiones que pueden influir en entornos físicos o virtuales”. Los distintos sistemas de IA varían en sus niveles de autonomía y adaptabilidad tras su despliegue.” *(Doc. Sugerencias artículo 4to INDIVIDUAL)*
2. Se propone adoptar la definición de la UNESCO (2021): “tecnologías de procesamiento de la información que integran modelos y algoritmos que producen una capacidad para aprender y realizar tareas cognitivas, dando lugar a resultados como la predicción y la adopción de decisiones en entornos materiales y virtuales”. Se argumenta que reducir la IA a una “disciplina” genera dos problemas: no hay cómo regular una disciplina per se, y la definición debe integrar todos los elementos que hacen posible los sistemas o el ciclo de vida.⁷ *(Formulario propuestas INDIVIDUAL)*
3. Se propone una definición más amplia: “La integración de un conjunto de disciplinas y tecnologías que tienen como propósito la generación de sistemas que emulan procesos lógicos y cognitivos propios del ser humano, con el objetivo de automatizar cierto tipo de tareas.” *(Formulario propuestas INDIVIDUAL)*
4. La Veeduría Distrital de Bogotá, en el marco de sus funciones y de los compromisos del Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto de Bogotá (2025-2027), propone fortalecer el capítulo de definiciones con una noción funcional de IA que diferencie

⁷ La definición de IA ha sido objeto de discusión a lo largo de las sesiones. En la primera sesión de la mesa de trabajo multiactor, se presentó el panorama de la IA desde los trabajos de A. Turing hasta los modelos de lenguaje actuales. En la segunda sesión, un ponente explicó que la IA, desde el punto de vista de la propiedad intelectual, es un software, y como tal puede protegerse por derechos de autor, lo cual tiene implicaciones para la definición legal. Relatoría Sesión 1, p. 4; Relatoría Sesión 2, p. 12.

las herramientas estadísticas tradicionales de los sistemas de IA. *(Doc. Observaciones Veeduría Distrital, Anexo 1, INDIVIDUAL)*

Adicionalmente, se recibieron los siguientes aportes individuales sobre las definiciones contenidas en el artículo 4 del proyecto de ley:

Distinción por tipos de uso de la IA: La Veeduría Distrital de Bogotá, en el marco de sus funciones y de los compromisos del Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto de Bogotá (2025-2027), propone incorporar una distinción normativa entre el uso asistencial u operativo y el uso decisorio de la IA. La entidad argumenta que dicha distinción ofrece mayor claridad conceptual y facilita la aplicación proporcional de las obligaciones regulatorias y contribuye a dotar de mayor seguridad jurídica a los operadores públicos y privados. Más concretamente, la Veeduría Distrital de Bogotá propone que la clasificación de los usos de la inteligencia artificial podría enriquecerse si se considera dicha distinción planteada en su “Guía para el Uso Ético y Responsable de la IA”.⁸

La Veeduría explica que “el uso cotidiano corresponde a aplicaciones de IA orientadas al apoyo y optimización de tareas operativas o administrativas, con bajo nivel de autonomía y sin incidencia directa en la toma de decisiones que afecten derechos o situaciones jurídicas de las personas; mientras que el uso intensivo refiere a aplicaciones con mayor nivel de autonomía o con incidencia directa en procesos decisorios, especialmente cuando estos pueden generar efectos relevantes en derechos, acceso a servicios o resultados institucionales, lo que exige la implementación de mecanismos reforzados de transparencia, supervisión y control.”

En relación con la definición del uso cotidiano de la inteligencia artificial, la Veeduría Distrital de Bogotá propone que “esté enmarcado en el artículo 5 del proyecto de ley (clasificación de riesgos), catalogándolo expresamente dentro de los Sistemas de Riesgo Mínimo o Nulo o, en su defecto, en los Sistemas con Obligaciones Específicas de Transparencia. En este sentido, se alienta la adopción voluntaria de códigos de conducta y buenas prácticas para este tipo de sistemas, en línea con lo previsto en el proyecto de ley, así como la consolidación de las Reglas Operativas de Uso Seguro de la Inteligencia Artificial. *(Doc. Observaciones Veeduría Distrital, Anexo 1, INDIVIDUAL)*

Definición de Sandbox regulatorio (4.11): Se objeta que la definición actual se refiera a “exenciones regulatorias” sin precisar su alcance ni su impacto respecto de la tecnología que se pone a prueba. Se propone sustituir por la definición de la UE: “un marco controlado establecido por una autoridad competente que ofrece a los proveedores y proveedores potenciales de sistemas de IA la posibilidad de desarrollar, entrenar, validar y probar, en condiciones reales cuando proceda, un sistema de IA innovador, con arreglo a un plan del espacio controlado de pruebas y durante un tiempo limitado, bajo supervisión regulatoria”. Esta definición tiene la ventaja de ser suficientemente detallada para dotar certeza sobre la

⁸ La Guía de la Veeduría Distrital de Bogotá está disponible para descarga [aquí](#).

implementación de estos espacios de prueba, sin recurrir al concepto ambiguo de “exenciones”.⁹ (*Doc. Sugerencias artículo 4to INDIVIDUAL*)

Definición de “Responsable de IA” (4.8): El profesor Juan David Gutiérrez propone sustituir por “Sujeto Obligado”, manteniendo la misma definición funcional, pero cambiando la denominación para evitar implicaciones de responsabilidad universal e indiferenciada (ver desarrollo en la sección 1.2 supra). (*Doc. Entregable 4 INDIVIDUAL*)

Definición de “Evaluación de impacto de IA” (4.20): El profesor Juan David Gutiérrez señala que la definición actual asume que los efectos de los sistemas de IA solo serán negativos o adversos, aunque también pueden ser positivos. Se propone modificar: “Proceso técnico y participativo para identificar, analizar y mitigar los posibles efectos *positivos* y adversos de un sistema de IA sobre los derechos fundamentales, la sociedad, el medio ambiente y la economía.” (*Doc. Entregable 4 INDIVIDUAL*)

3. CAPÍTULO III – CLASIFICACIÓN DE RIESGOS

Se presentó un alto grado de consenso en el grupo de trabajo en las líneas generales, pero disenso en los detalles de la implementación.

3.1. Enfoque general – Modelo regulatorio híbrido

El grupo realizó un ejercicio de análisis que incluyó: (i) estudio de los riesgos a los que está expuesta la IA (distinguiendo entre riesgos típicos de sistemas de gestión y riesgos emergentes); (ii) revisión del modelo europeo (prohibidos, alto riesgo, riesgo limitado, bajo riesgo); y (iii) discusión sobre si Colombia debe optar por una regulación robusta o flexible.¹⁰

El grupo propuso avanzar hacia un **modelo regulatorio híbrido**¹¹ que combine: (i) un sistema de gestión de riesgos aplicable a desarrolladores, proveedores y usuarios de IA,

⁹ Los sandboxes regulatorios fueron discutidos especialmente en la cuarta sesión de la mesa de trabajo multiactor, donde el profesor presentador explicó que estos son espacios donde las empresas pueden probar modelos de negocio y sistemas de IA con el acompañamiento de entidades públicas, en algunos casos relajando algunas normas. La séptima sesión profundizó en el modelo europeo de sandboxes como instrumento flexible de regulación. Relatoría Sesión 4, p. 11; Relatoría Sesión 7, pp. 12-13.

¹⁰ En la séptima sesión de la mesa de trabajo multiactor (4 de diciembre de 2024) se analizó la trascendencia de la Comisión Accidental Bicameral del Congreso para la regulación de la IA. Se discutieron diferentes enfoques regulatorios, incluyendo los basados en estándares internacionales, en riesgos, en derechos y en revelación de información. En particular, se tuvo en cuenta un documento de trabajo publicado por la UNESCO que describe nueve diferentes enfoques regulatorios en regulaciones sobre IA a nivel global. Relatoría Sesión 7, pp. 21-23. Véase, Juan David Gutiérrez, ‘Consultation Paper on AI Regulation: Emerging Approaches across the World’ (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) 2024) CI/DIT/2024/CP/01 <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000390979>>.

¹¹ La discusión sobre el enfoque de riesgos tiene amplio sustento en las sesiones anteriores de la mesa de trabajo multiactor. Desde la primera sesión se presentó la pirámide de clasificación de riesgos de la UE, distinguiendo entre riesgo mínimo, riesgo limitado, alto riesgo y riesgo inaceptable. En la cuarta sesión, la profesora invitada explicó que el proceso en la UE inició como una regulación basada en riesgos, pero se modificó parcialmente para incorporar un enfoque de derechos. Relatoría Sesión 1, p. 6; Relatoría Sesión 4, pp. 17-18.

inspirado en el modelo europeo; y (ii) una lista clara y taxativa de prácticas prohibidas (“líneas rojas”), orientada a prevenir vulneraciones graves de derechos fundamentales y afectaciones sustanciales al interés público. Se enfatizó reiteradamente que la propuesta no debe consistir en una transcripción del modelo europeo (“no sea un copy-paste”), sino en tomarlo como marco de referencia internacional, adaptándolo al contexto colombiano, a su realidad institucional, a su madurez tecnológica y a la necesidad de mantener flexibilidad normativa.¹² (*Formulario propuestas, Transcripción plenaria, CONSENSO GRUPO*)

Elementos estructurales consensuados del modelo híbrido propuesto:

- Adopción de un enfoque basado en riesgos, evitando regular todos los niveles y concentrándose en los riesgos críticos o inaceptables en los que la intervención estatal resulta indispensable.¹³
- Determinación de un conjunto de prácticas prohibidas: manipulación conductual con daño significativo, sistemas de puntuación social estatal, uso de IA para la discriminación estructural, entre otras.¹⁴
- Definiciones claras y precisas que reduzcan la ambigüedad jurídica y limiten la discrecionalidad administrativa para “llenar de contenido” conceptos como “riesgo crítico”, “afectación sustancial” o “dignidad humana”, que en la propuesta actual no resultan claros.
- Criterios de flexibilidad normativa para actualizar estándares técnicos, guías y buenas prácticas mediante instrumentos complementarios (*soft law*, normas técnicas y estándares internacionales), sin reformas legales frecuentes.
- Reconocimiento de la transversalidad de la IA desde una mirada intersectorial, no exclusivamente tecnológica.

La justificación del modelo híbrido se fundamenta en: la experiencia internacional (OCDE, UE, UNESCO promueven el enfoque de riesgos); la necesidad de proteger derechos fundamentales desde el inicio; las lecciones de sistemas colombianos como SARLAFT/SAGRILAFT (que demuestran que sistemas de gestión de riesgos efectivos pero

¹² Esta preocupación ya se había expresado desde la primera sesión de la sesión de la mesa de trabajo multiactor. Un participante del Congreso de la República señaló que, en caso de que se apruebe un marco legislativo sobre IA, este no debería ser un “copiar-pegar” de la regulación de otros hemisferios, sin considerar las particularidades del contexto colombiano. Relatoría Sesión 1, p. 3.

¹³ El enfoque basado en riesgos ha sido discutido desde la primera sesión de la mesa de trabajo multiactor, donde se presentó la pirámide de clasificación de la UE. En la cuarta sesión se profundizó en las lecciones del proceso europeo, y en la séptima sesión se analizaron diferentes enfoques regulatorios incluyendo el basado en riesgos, en derechos y en estándares. Relatoría Sesión 1, p. 6; Relatoría Sesión 4, pp. 17-18; Relatoría Sesión 7, pp. 23-26.

¹⁴ Las prácticas prohibidas han sido discutidas en la séptima sesión de la mesa de trabajo multiactor, donde el profesor José Vida Fernández de la Universidad Carlos III de Madrid explicó que el Reglamento de IA de la UE establece prohibiciones para usos que afectan la decisión humana y para la evaluación o clasificación de personas (scoring social). Se señaló que estas prohibiciones no son absolutas, sino que admiten excepciones bajo condiciones específicas. Relatoría Sesión 7, pp. 17-18.

excesivamente complejos generan cargas desproporcionadas); la competitividad e innovación (una regulación excesivamente restrictiva podría inhibir inversión); y la seguridad jurídica. (*Formulario propuestas, CONSENSO GRUPO*)

Punto de disenso interno del grupo: Hubo discusión sobre si el sistema de gestión de riesgos debería ser obligatorio desde el inicio. Una parte del grupo expresó que “por ahora no sea obligatorio el sistema”, proponiendo un enfoque gradual. Esta tensión refleja el equilibrio buscado entre la protección y la no imposición de cargas excesivas sobre un ecosistema naciente. (*Transcripción plenaria, DISENSO INTERNO GRUPO Cap. III*)

Finalmente, la Veeduría Distrital de Bogotá, propone desarrollar una metodología técnica de clasificación de riesgos con criterios de impacto potencial, probabilidad de daño, nivel de autonomía y grado de intervención humana. (*Doc. Observaciones Veeduría Distrital, Anexo 1, INDIVIDUAL*)

3.2. Artículo 5.1 – Clasificación de sistemas de alto crítico

Un integrante de la Rama Judicial señala que la redacción del numeral 5.1 (Sistemas de IA de riesgo crítico) parece abrir una posible válvula para que se desarrollen sistemas potencialmente violatorios del núcleo esencial de derechos fundamentales, bajo la justificación de finalidades legítimas como la investigación científica. Las salvaguardas previstas (supervisión ética, trazabilidad) podrían no ser suficientes para proteger garantías constitucionales esenciales, como la dignidad humana. Se plantean interrogantes sobre cuál será el criterio para validar una “finalidad legítima” y si es jurídicamente válido realizar esa ponderación cuando se trata de una posible intromisión en el núcleo esencial de derechos fundamentales. (*Doc. Comentarios CENDOJ, INDIVIDUAL*)

Por su parte, Asobancaria observa que la categoría “riesgo crítico” se concibe como prohibida para usos generales, pero permite excepciones para investigación científica, lo que genera incertidumbre sobre su alcance. Señala que el proyecto no define qué constituye una “modificación sustancial” para efectos de la evaluación de impacto (art. 6), lo que genera incertidumbre sobre cuándo es obligatoria una nueva evaluación. Recomienda precisar este concepto mediante criterios o umbrales técnicos. (*Doc. Comentarios Asobancaria, INDIVIDUAL*)

3.3. Artículo 5.2 – Clasificación de sistemas de alto riesgo

Un participante señala que la definición abstracta de los sistemas de alto riesgo, combinada con una lista no exhaustiva de usos y la delegación a una autoridad del Ejecutivo para ampliarla, puede generar una alta incertidumbre jurídica. Se propone que la lista de usos de alto riesgo sea **taxativa**¹⁵ (“Se considerarán de alto riesgo *únicamente* los siguientes usos específicos de sistemas de IA”), no meramente enunciativa. (*Doc. Entregable, INDIVIDUAL*)

¹⁵ La clasificación de alto riesgo ha sido un tema recurrente en la mesa de trabajo multiactor. En la cuarta sesión, la profesora invitada advirtió sobre los riesgos que entrañan las autoevaluaciones para clasificar el riesgo de los sistemas. En la séptima sesión, un grupo de trabajo propuso que la clasificación de riesgos debe incluir controles específicos por cada nivel y establecer definiciones claras para evitar subjetividades. Relatoría Sesión 4, p. 21; Relatoría Sesión 7, p. 26.

Además, la Unidad de Transformación Digital e Informática del señala que la clasificación de alto riesgo (art. 5.2.f) debería hacer referencia al Acuerdo PCSJA24-12243 de 2024 del Consejo Superior de la Judicatura, y que la Rama Judicial debe poder determinar sus propios niveles de riesgo tomando como punto de partida los usos previstos y permitidos por dicho Acuerdo, para evitar demoras injustificadas en la estrategia de transformación digital judicial.¹⁶ *(Doc. Comentarios Unidad de Transformación Digital e Informática, INDIVIDUAL)*

3.4. Artículo 6 – Evaluación de impacto para alto riesgo

El profesor Juan David Gutiérrez propone tres ajustes: (i) usar el término “análisis de impacto” en lugar de “evaluación de impacto” (por las razones terminológicas explicadas en sección 1.3); (ii) permitir que el análisis sea realizado por el desarrollador o proveedor cuando así lo convengan con el implementador, dado su conocimiento de primera mano del sistema; (iii) precisar que “modificación sustancial” es aquella que implique la creación de nuevos riesgos o el aumento de la probabilidad o gravedad de riesgos previamente identificados; y (iv) actualizar el análisis cuando se realicen modificaciones sustanciales (no necesariamente con periodicidad anual fija). *(Doc. Entregable 4, INDIVIDUAL)*

3.5. Recomendaciones complementarias de insumos aportados individualmente

Adicionalmente, se presentaron cinco recomendaciones individuales sobre asuntos específicos abordados por el capítulo III del proyecto de ley:

- **Protocolo Nacional de Evaluación del Riesgo Algorítmico (PERA):** Una profesora de una universidad pública presentó un análisis crítico que identifica tres tensiones del enfoque basado en riesgo: (i) el riesgo es dinámico y clasificar una sola vez no basta; (ii) una tipología general puede “sobrerregular” usos de bajo impacto o “subregular” usos aparentemente benignos pero con efectos distributivos severos; y (iii) la gobernanza de modelos de propósito general (GPAI) diluye la trazabilidad de responsabilidades. Propone la creación de un Protocolo Nacional de Evaluación del Riesgo Algorítmico (PERA) con tres funciones: estandarizar la medición del riesgo mediante métricas de probabilidad, escala, severidad e irreversibilidad; contextualizar los indicadores por sector (justicia, salud, educación, finanzas); e integrar el análisis costo-beneficio y la dimensión social del riesgo. *(Doc. Comentarios y Recomendaciones, INDIVIDUAL)*
- **Modelo de “riesgo por derechos”:** La misma profesora propone un modelo híbrido que mantenga la evaluación técnica como instrumento, pero la subordine a los fines normativos del derecho público y de la justicia social: “En lugar de clasificar sistemas según su potencial de daño, se trataría de valorar sus impactos sobre la equidad, la transparencia y la dignidad humana, incorporando dimensiones éticas y distributivas en la medición del riesgo.” Este enfoque incluiría matrices de correspondencia riesgo

¹⁶ En la tercera sesión de la mesa de trabajo multiactor (29 de febrero de 2024), dedicada a la IA en el sector justicia, se discutió ampliamente el enfoque basado en riesgos de la UE y se planteó que “se necesitan medidas para mitigar los riesgos y sesgos de la IA incluyendo la transparencia, la supervisión humana, la gobernanza y la diversidad de los datos”. Relatoría Sesión 3, p. 27.

↔ derecho afectado, evaluaciones de impacto acumulativo, y sandboxes ético-regulatorios participativos. *(Doc. Comentarios y Recomendaciones, INDIVIDUAL)*

- **Brechas operativas del proyecto de ley:** Una participante identifica 10 brechas principales del proyecto de ley, entre ellas: (i) no se exige un Análisis de Impacto en Derechos Fundamentales (FRIA) específico para desplegados públicos; (ii) no se exige registro público de sistemas de alto riesgo; (iii) falta mecanismo de reporte de incidentes; (iv) no se definen obligaciones para modelos de propósito general (GPAI); (v) no se habilita evaluación de conformidad por organismos acreditados; (vi) la arquitectura de supervisión concentra demasiado en MinCiencias; (vii) faltan referencias a ISO/IEC 42001 y NIST AI RMF; (viii) no se exige que entidades públicas designen un Director de IA (CAIO); (ix) no se concretan pruebas adversariales (red-teaming/TEVV) para alto riesgo; y (x) el tope sancionatorio de 3.000 SMMLV puede ser poco disuasivo para grandes actores. *(Doc. Comentarios y propuestas, INDIVIDUAL)*
- **Referencia a estándares internacionales:** En la plenaria, un representante de la industria de software recordó que Colombia, como sector de talla mundial para 2032 (programa Colombia Productiva del MinComercio), debe cumplir con estándares internacionales, como la ISO 42001, para participar en convocatorias de IA. Estos estándares incluyen la clasificación de riesgos que deben tenerse en cuenta. *(Transcripción plenaria, INDIVIDUAL)*
- **Sobrecarga normativa y dispersión de objetivos:** Una integrante de la mesa identifica una sobrecarga normativa y una dispersión de objetivos observables a lo largo de varios capítulos, al intentar abarcar simultáneamente dimensiones éticas, de innovación, de empleo, de sostenibilidad, de educación y de competitividad, sin establecer una jerarquía clara de prioridades. Esta amplitud dificulta la implementación efectiva y diluye el enfoque regulatorio. *(Doc. Nuevos vacíos del PL 043, INDIVIDUAL)*

4. CAPÍTULO IV – GOBERNANZA PARA LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL

Se observó un alto grado de consenso en el grupo de trabajo. Este fue el capítulo con mayor convergencia de posiciones entre todos los grupos.¹⁷

¹⁷ Desde la cuarta sesión de la mesa de trabajo multiactor se ha discutido la necesidad de superar los marcos éticos y la autorregulación como principales mecanismos de gobernanza. En la novena sesión, se enfatizó que la gobernanza de la IA “no puede ser liderado por una sola institución” y se requiere coordinación interinstitucional. Relatoría Sesión 4, p. 15; Relatoría Sesión 9, p. 12.

4.1. Artículo 7 – Autoridad Nacional de IA¹⁸

A continuación, se presentan posiciones que representan un consenso transversal en la mesa de trabajo multiactor, pues se expresaron en múltiples grupos, no solo en el Cap. IV. El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCiencias) no debe ser, simultáneamente, la Autoridad Nacional de IA. Las razones expuestas en plenaria y en los documentos fueron:

1. **Error de técnica jurídica:** se confunde la función del MinCiencias como cabeza del sector (implementación de la política pública) con la de autoridad regulatoria técnica, que requiere independencia y autonomía. Como expresó un integrante de la mesa en la plenaria: “Debe ser una entidad distinta la que sea la autoridad nacional, porque se sobrecarga al ministerio”.
2. **Conflicto de interés estructural:** el propio organismo promueve la innovación y regula los riesgos, lo que lo convierte en “juez y parte”.¹⁹
3. **Capacidad operativa insuficiente:** actualmente MinCiencias carece de personal técnico especializado (expertos en IA, algoritmos y ética tecnológica), de infraestructura técnica (laboratorios, herramientas de testing y sandboxes), de presupuesto dedicado y de autonomía operativa.
4. **Vulnerabilidad a los ciclos políticos:** sin blindaje institucional, los cambios de gobierno podrían afectar la continuidad de la regulación.
5. **Inconsistencia en la técnica legislativa:** El uso de “recomendaciones vinculantes” es contradictorio (“una recomendación, por definición, no es vinculante; si es vinculante, es una directriz”). (*Transcripción plenaria, Formulario, Doc. Propuesta Integral Gobernanza, Transcripción, CONSENSO GRUPO Cap. IV + APOYADO POR GRUPOS Cap. V y otros individuales*)

Adicionalmente, en relación con el artículo 7 y, en general, el capítulo 4, se presentaron los siguientes aportes individuales por parte de integrantes de la mesa de trabajo multiactor:

- **Nuevo capítulo o secciones sobre IA en el sector público:** la Veeduría Distrital de Bogotá, propone, en el marco de sus funciones y de los compromisos del Segundo Plan

¹⁸ La preocupación sobre la capacidad institucional de las entidades regulatorias ha sido un tema recurrente en la mesa de trabajo multiactor. En la cuarta sesión (28 de mayo de 2024), se discutió que la regulación colombiana no debe ser un “copiar-pegar” de la regulación europea y que las entidades deben contar con la capacidad operativa para cumplir las funciones que se les asignen (Relatoría Sesión 4, pp. 15-16). En la novena sesión (21 de mayo de 2025), dedicada a gobernanza abierta y multiactor, se enfatizó que la gobernanza de la IA “no puede ser liderada por una sola institución” y que se requiere coordinación interinstitucional robusta (Relatoría Sesión 9, p. 12). Asimismo, en la duodécima sesión (19 de noviembre de 2025), centrada en los retos de la educación en tiempos de IA, se evidenció la necesidad de articular múltiples instituciones para la formación y apropiación del conocimiento en IA (Relatoría Sesión 12, pp. 4-8).

¹⁹ El conflicto de interés estructural de concentrar la promoción y la regulación de la IA en una misma entidad fue señalado desde la cuarta sesión de la mesa de trabajo multiactor, donde se discutió la necesidad de que las entidades a las que se les asignen funciones regulatorias cuenten con la capacidad operativa para cumplirlas. En la novena sesión, se enfatizó que la gobernanza de la IA no puede ser liderada por una sola institución y se requiere coordinación interinstitucional. Relatoría Sesión 4, p. 16; Relatoría Sesión 9, p. 12.

de Acción de Gobierno Abierto de Bogotá (2025-2027), las siguientes adiciones al capítulo: (1) definir con mayor claridad la arquitectura institucional de gobernanza, incluyendo roles diferenciados para desarrolladores, implementadores y usuarios institucionales; (2) establecer que el uso de IA no exime a las autoridades públicas de su responsabilidad jurídica, administrativa o disciplinaria; (3) incorporar obligaciones concretas de transparencia y mecanismos de trazabilidad algorítmica; y (4) desarrollar un capítulo o sección específica para el uso de IA en el sector público.

(Doc. Observaciones Veeduría Distrital, Anexo 1, INDIVIDUAL)

- **Débil articulación con la regulación digital existente:** Una integrante de la mesa señala que el artículo 10 no establece mecanismos concretos de integración con la regulación existente de ciberseguridad o de gobierno digital, lo que evidencia la ausencia de una arquitectura de gobernanza digital integrada y puede generar duplicidades normativas, vacíos de coordinación y conflictos de competencias. *(Doc. Nuevos vacíos del PL 043, INDIVIDUAL)*
- **Riesgos respecto de la autonomía de la Rama Judicial:** Un integrante de la Rama Judicial señala que una interpretación amplia del artículo 10 podría vincular a entidades como el Consejo Superior de la Judicatura, lo que generaría riesgos para la autonomía e independencia de la Rama Judicial. Dado que el articulado no dispone sobre quiénes son las auditorías, esto podría suponer un riesgo para la toma de decisiones autónomas por parte de autoridades distintas de la Rama Ejecutiva. Se sugiere revisar los Acuerdos expedidos por el Consejo Superior de la Judicatura en materia de IA, entre ellos el PCSJA24-12243 de 2024. *(Doc. Comentarios CENDOJ, INDIVIDUAL)*
- **Se propone crear una entidad especializada.** En la sesión 11 de la mesa de trabajo multiactor se propuso crear una nueva autoridad especializada (agencia o similar) adscrita al MinCiencias, con autonomía técnica, administrativa y financiera. Un participante (grupo Cap. V) reforzó: “si lo vamos a proponer como una oficina particular, tiene que tener un carácter muy técnico”, citando como ejemplo la Oficina Europea para la IA y la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) colombiana. Por otra parte, la Unidad de Transformación Digital propone que la Autoridad Nacional de IA sea una entidad creada desde cero, estratégica y transversal a las tres ramas del poder público, para evitar conflictos de intereses o que el debate sobre estas tecnologías se politice. Una nueva entidad permitiría crear los procesos desde cero y responder con mayor agilidad. Esta observación converge con el consenso transversal expresado en la sesión 11 de la mesa de trabajo. *(Doc. Comentarios Unidad de Transformación Digital e Informática, INDIVIDUAL)*
- **Alineación con CONPES 4144:** Se señala que el articulado no está alineado con el modelo de gobernanza participativa multiactor establecido en la Política Nacional de IA (CONPES 4144), que establece una gobernanza participativa para el país y no que

la coordinación recaiga en una sola entidad. ²⁰*(Formulario, INDIVIDUAL + CONSENSO GRUPO Cap. IV)*

- **Protección de la autonomía constitucional:** Se propone adicionar un párrafo al artículo 7 para que las recomendaciones, requisitos adicionales, conceptos técnicos y medidas del MinCiencias “no serán vinculantes respecto de los sistemas de IA desarrollados o implementados por entidades públicas con autonomía constitucional, órganos de control autónomos, la rama judicial y la rama legislativa”. Esta propuesta busca proteger la autonomía técnica de entidades autónomas respecto de la Rama Ejecutiva *(Doc. Entregable 4, INDIVIDUAL)*
- **Discrecionalidad excesiva:** Las facultades del artículo 7 para “emitir recomendaciones técnicas o establecer requisitos adicionales para mitigar riesgos significativos” no establecen criterios objetivos para determinar qué constituye un “riesgo significativo”, lo que podría generar inseguridad jurídica. *(Doc. Entregable 4, INDIVIDUAL)*
- **Gobierno de la IA, no solo gobernanza:** Un integrante de la mesa propone que el Capítulo IV no se limite a la gobernanza de la IA, sino que incorpore expresamente el concepto de “gobierno de la IA”, ya que este ofrece un alcance más amplio, directivo y vinculante para la acción pública. Por ejemplo, desde el enfoque de DAMA-DMBOK, hablar solo de gobernanza puede dar la impresión de un esquema centrado en la coordinación y en principios orientadores; en cambio, hablar de gobierno de la IA permite resaltar la responsabilidad institucional de dirigir, controlar y asegurar que los datos, modelos, algoritmos e infraestructuras se gestionen correctamente. Se requieren liderazgo de alto nivel, definición de responsabilidades, control de riesgos, supervisión del cumplimiento, medición de resultados y dirección de la arquitectura institucional, tecnológica y de datos. *(Formulario propuestas segunda ronda, INDIVIDUAL)*
- **Separación de funciones institucionales:** Una integrante de la mesa propone separar las funciones institucionales de la siguiente manera: la promoción del desarrollo científico a MinCiencias; la formación en educación a MinEducación-SENA; la innovación al Ministerio de Industria y Comercio; la infraestructura y los sandbox regulatorios a MinTIC; y la regulación y supervisión a una autoridad independiente o interinstitucional con capacidades técnicas y sancionatorias claras. Esta propuesta incluye una tabla detallada de riesgos para ubicar la Autoridad Nacional en MinCiencias, clasificados por capítulo y función, que evidencia niveles de riesgo alto o crítico en gobernanza, regulación, clasificación de riesgos, evaluaciones de impacto, sandbox regulatorios, supervisión y cumplimiento. *(Doc. Nuevos vacíos del PL 043, INDIVIDUAL)*

²⁰ La novena sesión de la mesa de trabajo multiactor (21 de mayo de 2025) se dedicó a la gobernanza abierta y multiactor de la IA, con participación del DNP, la OGP y la CRC. Se discutieron principios de transparencia, participación, rendición de cuentas e inclusión como ejes de la gobernanza de la IA. Relatoría Sesión 9, pp. 11-12.

- **La reforma europea "Omnibus Digital" como referente de técnica legislativa:** Una integrante de la mesa propone examinar la propuesta de reforma "Omnibus Digital" europea, presentada por la Comisión Europea el 19 de noviembre de 2025, como referente para la regulación colombiana de IA. Esta reforma busca consolidar en un único texto legal la simplificación y la coherencia de la legislación en materia de privacidad, datos, ciberseguridad e inteligencia artificial, en respuesta a un informe de 2024 que concluyó que dichos marcos resultaban demasiado fragmentados, complejos y onerosos para la industria. La reforma incluye flexibilización de plazos, simplificación del cumplimiento para pymes, reorganización del acervo digital, periodos de transición para IA generativa, y la armonización de evaluaciones de impacto. *(Doc. Aporte, INDIVIDUAL)*

4.2. Artículo 8 – Articulación interinstitucional

Se propone que la articulación tenga un enfoque verdaderamente transversal, sin excluir ni a los ministerios ni a los sectores. El Comité Intersectorial debería incluir, además de los miembros actualmente listados, representación territorial, Rama Judicial, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, Comisión de Regulación de Comunicaciones, Superintendencia de Industria y Comercio, Superintendencia Financiera, desarrolladores, representantes de startups y el Ministerio de Minas y Energía (por las implicaciones de la infraestructura energética y la gestión de datos).²¹ *(Transcripción plenaria, Formulario, Doc. Entregable, CONSENSO GRUPO Cap. IV + INDIVIDUAL)*

Además, se presentaron las siguientes propuestas individuales de integrantes de la mesa de trabajo multiactor:

- **Inclusión de la Rama Judicial:** La Unidad de Transformación Digital e Informática señala que la creación del Comité Intersectorial deja por fuera y desconoce a las demás ramas del poder público. Dado que el proyecto de ley pretende regular los sistemas de IA utilizados en la administración de justicia, es necesario que el Consejo Superior de la Judicatura cuente con representación en dicho Comité. *(Doc. Comentarios Unidad de Transformación Digital e Informática, INDIVIDUAL)*
- **Inclusión del Ministerio de Salud:** El Centro de Pensamiento Talento Humano y Organizaciones Saludables (CPHYOS) del Politécnico Grancolombiano propone incorporar al Ministerio de Salud y Protección Social entre las entidades que participan en la gobernanza de la IA, en particular en lo relativo a los sistemas de IA aplicados al sector salud. Asimismo, propone que el Comité sesione al menos cuatro veces al año (no dos, como prevé el proyecto) y que pueda ser convocado extraordinariamente. *(Doc. Observaciones CPHYOS, INDIVIDUAL)*

²¹ La necesidad de articulación interinstitucional amplia ha sido expresada en múltiples sesiones de la mesa de trabajo multiactor. En la tercera sesión, dedicada a la justicia, se propuso la participación de las tres ramas del poder público en las discusiones sobre gobernanza de IA. En la novena sesión, se planteó un modelo de gobernanza multiactor inspirado en la *Open Government Partnership* (OGP), con participación del gobierno, sector privado, academia y sociedad civil. Relatoría Sesión 3, p. 23; Relatoría Sesión 9, pp. 9-12.

- **Solapamiento de funciones entre órganos:** Asobancaria advierte que la creación del Comité Intersectorial (art. 8), del Consejo Asesor de Expertos (art. 11) y del Comité Técnico Nacional de *sandbox* (art. 13) podría generar solapamientos de funciones. Recomienda delimitar con claridad las competencias de cada uno. (*Doc. Comentarios Asobancaria, INDIVIDUAL*)

4.3. Artículo 9 – Supervisión y monitoreo

Se recomienda distinguir claramente entre **supervisión** (cumplimiento/sanción) y **monitoreo** (técnico/preventivo), pues cada una conlleva alcances y responsabilidades distintos. La supervisión podría recaer en una superintendencia existente (como la Superintendencia de Industria y Comercio, por su experiencia en competencia, protección de datos y vigilancia técnica), mientras que el monitoreo técnico y preventivo debería ser función de la entidad especializada. Concentrar ambas funciones en una sola entidad genera un problema de “juez y parte” que resultaría “bastante engorroso” para la institución. (*Transcripción plenaria, Formulario, CONSENSO GRUPO Cap. IV*)

4.4. Artículo 10 – Principios para la gobernanza y el uso responsable de la IA

Problema crítico de alcance: El articulado restringe su aplicación al sector público, excluyendo al sector privado, al académico y al territorial, lo cual es incoherente con el artículo 2 sobre los destinatarios. Como expresó uno de los integrantes de la mesa de trabajo multiactor: “no está en consonancia con el artículo 2, que son los destinatarios [...] se deja por fuera todo el tema del desarrollo de inteligencia artificial por parte de privados: el tema bancario, asegurador, o sea, los otros actores que desarrollan IA y no necesariamente tienen que ver con lo público”. Se propone ampliar la aplicación a todos los actores obligados por la ley.²²

Principios faltantes: Se sugiere incorporar los principios de rendición de cuentas y de no perfilamiento, que están ausentes del articulado actual. (*Transcripción plenaria, Doc. Propuesta Integral Gobernanza, CONSENSO GRUPO Cap. IV*)

4.5. Artículo 11 – Consejo Asesor Nacional de Expertos

Se cuestiona la necesidad de crear un nuevo consejo dentro del SNCTeI, dado que ya existen instancias consolidadas como la CONACTI y la CNCI, que cumplen funciones de asesoría, articulación y orientación estratégica en materia de innovación y desarrollo tecnológico. Se sugiere fortalecer los mecanismos de coordinación y especialización dentro de las comisiones existentes en lugar de crear nuevas estructuras que dupliquen funciones. (*Transcripción plenaria, Formulario, CONSENSO GRUPO Cap. IV*)

²² La limitación del alcance al sector público ha sido cuestionada desde la cuarta sesión de la mesa de trabajo multiactor. Un participante señaló que la regulación debe extenderse a todos los actores, incluyendo al sector privado, porque las decisiones algorítmicas de empresas privadas en áreas como crédito, seguros, empleo y salud también afectan derechos fundamentales de los ciudadanos. Relatoría Sesión 4, pp. 28-29.

4.6. Propuestas detalladas de gobernanza (documentos de insumo)

Una profesora presenta una propuesta detallada con: estructura organizacional de 3 niveles (político: Comité Intersectorial; técnico: Agencia Nacional de IA; sectorial: Superintendencias); facultades técnicas, administrativas, sancionatorias y de fomento; sandbox regulatorio (máximo 18 meses, 1.000 usuarios, gratuito para startups); registro nacional público de sistemas de IA (obligatorio para alto/medio riesgo, voluntario para bajo); plazos máximos de respuesta (60 días para certificaciones, 10 días para registro, etc.); financiación de la Agencia (estimada en \$14.000 millones COP/año = 0.0003% del presupuesto nacional); plan de implementación gradual en 3 fases (establecimiento 12 meses, expansión 13-24 meses, capacidad plena año 3+); y división de competencias por sector. El documento fundamenta por qué el modelo de “ministerio centralizado” es insuficiente, citando el fracaso del modelo canadiense AIDA (que murió en enero de 2025 tras 3 años de intentos). *(Doc. Propuesta Integral Gobernanza IA Colombia, INDIVIDUAL)*

4.7. Necesidad de ley estatutaria

Un integrante señala que los aspectos de la iniciativa que afectan sustancialmente el tratamiento de datos personales deberían tramitarse mediante **ley estatutaria**, conforme a los artículos 152 y 153 de la Constitución Política y la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencia C-687 de 2002). El proyecto contiene disposiciones que podrían modificar aspectos estructurales del régimen de protección de datos personales, en particular en lo relativo al procesamiento automatizado de información personal mediante sistemas de IA, lo cual constituye materia de reserva de ley estatutaria. *(Doc. Entregable 4, INDIVIDUAL)*

5. CAPÍTULO V – FORTALECIMIENTO DEL ECOSISTEMA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN DE LA IA

5.1. Artículos 13-18 – Aspectos generales

Se señaló la necesidad de cumplir las leyes de acceso a la información pública, dado que el acceso a datos públicos es esencial para el desarrollo de IA en el país (“es una ley que, desafortunadamente, no ha tenido un cumplimiento importante”).²³ *(Transcripción plenaria, CONSENSO GRUPO Cap. V)*

Además, Asobancaria señala una posible referencia normativa errónea en el Parágrafo 1 del artículo 13, que remite al artículo 6 para la clasificación de riesgos, cuando dicha clasificación se establece en el artículo 5. Se recomienda verificar la coherencia de las remisiones internas del articulado. *(Doc. Comentarios Asobancaria, INDIVIDUAL)*

²³ La quinta sesión de la mesa de trabajo multiactor (23 de agosto de 2024) se centró en el Proyecto de Ley 447 de 2024 sobre infraestructura de datos del Estado colombiano (IDEC). Se discutió la necesidad de gobernanza de datos como prerrequisito para el desarrollo de la IA, destacándose que el país “cuenta con poca capacidad humana que pueda desarrollar y trabajar esta información”. Relatoría Sesión 5, p. 13.

La Veeduría Distrital de Bogotá destacó la importancia de incluir mecanismos de experimentación controlada como sandboxes y proyectos piloto. *(Doc. Observaciones Veeduría Distrital, Anexo 1, INDIVIDUAL)*

Por otra parte, Asobancaria observa que la responsabilidad por daños en los sandbox regulatorios (art. 14) se limita a los casos en que el desarrollador incumpla el plan específico aprobado. Queda incertidumbre jurídica sobre qué ocurre si, pese al cumplimiento del plan, se produce un daño a terceros. El proyecto no aclara si los afectados conservarían las vías de reclamación ordinarias o si la participación en el sandbox generaría un blindaje implícito. Se recomienda aclarar este aspecto para brindar seguridad jurídica a todos los actores involucrados. *(Doc. Comentarios Asobancaria, INDIVIDUAL)*

Respecto al artículo 15 (descuentos de inversiones en I+D+i), se propuso que, para la transferencia de tecnología, se incorpore al Ministerio de Educación, además del MinCiencias y del Consejo de beneficios tributarios. *(Transcripción plenaria, CONSENSO GRUPO Cap. V)*

Se discutió ampliamente quién sería la entidad encargada de implementar los mecanismos de fortalecimiento. El grupo suscribió lo planteado por el grupo del Cap. IV: se requiere un ente específico, distinto del MinCiencias. *(Transcripción plenaria, CONSENSO GRUPO Cap. V)*

5.2. Artículo 16 – Entidad de aplicación

Se propone la creación de una oficina “técnica” cuyo objetivo sea aplicar las políticas de investigación e innovación, y que permita la adaptación constante de la regulación relacionada con la IA u otras regulaciones que deban cambiar a raíz de la interacción con la IA. Se necesita una entidad ágil y con capacidad técnica suficiente. *(Formulario propuestas, INDIVIDUAL)*

5.3. Artículo 19 – Protección de propiedad intelectual y uso legítimo de contenidos²⁴

Se observó un alto grado de consenso en el grupo de trabajo. Este fue el artículo más ampliamente discutido en este grupo.

Primeros dos incisos – Ratificación del derecho vigente: Se identificó por consenso que los primeros dos párrafos del artículo 19 ratifican lo ya establecido por la legislación vigente (Ley 23 de 1982 y normativa complementaria): la necesidad de consentimiento expreso del titular para usar obras, fonogramas, interpretaciones u otros contenidos protegidos. Sin embargo, tres participantes consideraron importante reforzar esta protección, dado el contexto de las narrativas internacionales (como el “fair use” estadounidense) que cuestionan la aplicabilidad del derecho de autor al entrenamiento de IA. Un participante observó: “Hubo una persona [en una sesión de la Comisión bicameral] que decía que era muy preocupante que el proyecto de ley incluyera estas reglas [...], pero la ley ya establece esas

²⁴ La segunda sesión de la sesión de la mesa de trabajo multiactor (28 de noviembre de 2023) se dedicó íntegramente a los “aspectos relevantes en materia de propiedad intelectual e inteligencia artificial”, donde se identificaron desafíos relacionados con la titularidad, las infracciones por uso de contenidos protegidos para entrenamiento de IA, y las limitaciones y excepciones al derecho de autor. Relatoría Sesión 2, pp. 1-5.

protecciones mínimas para los autores y creadores.” *(Transcripción plenaria, CONSENSO GRUPO Cap. V)*

Eliminación de “base jurídica válida”: Se propone eliminar la frase “o se sustente en una base jurídica válida” del segundo inciso. La razón: la ley actual de derechos de autor ya contiene limitaciones y excepciones, y mantener esta frase conlleva confusiones y podría abrir la puerta a interpretaciones que debiliten la protección. Se consideró redundante.²⁵ *(Doc. Artículo 19, Formulario, CONSENSO GRUPO Cap. V)*

Inclusión del “uso” además del “desarrollo”: Se propone que el segundo inciso establezca que el respeto de los derechos de autor, conexos y de imagen aplique no solo al “desarrollo” sino también al “uso” de sistemas de IA (“y uso”). *(Doc. Artículo 19, CONSENSO GRUPO Cap. V)*

Fomento de espacios de negociación (no de modelos de licenciamiento): Se propone sustituir “fomentará modelos de licenciamiento accesibles, flexibles y negociables” por “fomentará *espacios de acercamiento y negociación entre los titulares y los interesados en utilizar su contenido*”. La justificación: los negocios de licenciamiento son entre particulares (tanto los titulares como los desarrolladores); el rol del Estado debe limitarse a acercarlos y ofrecer garantías, no a imponer o diseñar tipos de licenciamiento. *(Transcripción plenaria, Doc. Artículo 19, Formulario, CONSENSO GRUPO Cap. V)*

Trazabilidad – “deberá” en lugar de “podrá”: Se propone sustituir el verbo “podrá” por “deberá” en el último inciso sobre trazabilidad obligatoria. El argumento: si la trazabilidad voluntaria ya está contemplada en el inciso anterior y el último inciso prevé la trazabilidad obligatoria “cuando resulte necesario para la salvaguarda del interés público o la garantía de derechos”, dejar el “podrá” haría que, en la práctica, fuera siempre optativo en cualquier caso. La vocera del grupo lo explicó así: “si lo dejamos en el ‘podrán’, pues va a quedar optativo en cualquiera de los dos casos, y no debería ser así cuando hay unos casos específicos para salvaguardar ciertos intereses”. La trazabilidad, además, debería cubrir tanto los inputs (datos y contenidos de entrenamiento) como los outputs (contenido generado).²⁶ *(Transcripción plenaria, Doc. Artículo 19, Formulario, CONSENSO GRUPO Cap. V)*

Por otra parte, el Sociojurídico en Creación e Innovación IusLab de la Universidad del Tolima realizó un aporte individual, proponiendo la modificación del artículo 19 del proyecto de ley original (artículo 18 en la ponencia para el primer debate), en los siguientes términos:

²⁵ La protección de derechos de autor en el contexto de la IA fue el tema central de la segunda sesión mesa de trabajo multiactor. Se discutió extensamente el test de Berna para determinar si el uso de obras protegidas para entrenar IA constituye una infracción. En la décima sesión, se enfatizó la necesidad de reconocer el derecho de retiro u opt-out de los creadores. Relatoría Sesión 2, pp. 6-7; Relatoría Sesión 10, p. 36.

²⁶ La trazabilidad de los insumos y productos de IA ha sido un tema de especial relevancia en la mesa de trabajo multiactor. En la segunda sesión, se discutió cómo los sistemas de IA se alimentan de grandes volúmenes de datos que pueden incluir contenidos protegidos por derechos de autor, y se planteó la necesidad de mecanismos que permitan identificar el origen de dichos datos. En la décima sesión, se propuso la creación de estándares mínimos para la cuantificación del daño y la inclusión de mecanismos de transparencia y observancia efectivos. Relatoría Sesión 2, pp. 5-6; Relatoría Sesión 10, p. 36.

“(Los textos en [corchetes] son inclusiones propuestas. Los textos [EN CORCHETES Y MAYUSCULAS] son propuesta de texto que debe ser borrado. Los llamados [DÁ1.1] y siguientes corresponden a los comentarios a las modificaciones planteadas.)

Texto a modificar:

Artículo 18. Protección de la propiedad [intelectual] [DÁ1.1][INDUSTRIAL] en Inteligencia Artificial y uso legítimo de contenidos. [Con arreglo a los principios establecidos en esta Ley] El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, en coordinación con la [Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual -CIPI-[DÁ2.1]] [SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y LAS DEMAS AUTORIDADES COMPETENTES], promoverá la apropiación y protección efectiva de los derechos de [autor, de] [DÁ3.1]propiedad industrial [así como cualquier otro derecho de propiedad intelectual aplicable] por parte de investigadores, desarrolladores y entidades que participen en el diseño, entrenamiento o implementación de sistemas de inteligencia artificial, de conformidad con la legislación nacional e internacional aplicable.

El desarrollo de sistemas de IA deberá respetar los derechos de autor, derechos conexos, derechos de imagen, [derechos de las comunidades indígenas y locales, y demás formas de protección [de la propiedad intelectual], garantizando que el uso de obras, fonogramas, interpretaciones, ejecuciones, emisiones, [expresiones culturales tradicionales o expresiones del folclore, y] otros contenidos protegidos [se realice bajo el principio de respeto de los derechos de los beneficiarios y titulares de propiedad intelectual reconocidos por la Ley y el derecho internacional, en especial los derechos morales de los autores y los derechos de las comunidades indígenas y locales, y [DÁ4.1]] cuente con consentimiento [informado previo y] expreso del titular [o beneficiario de esos derechos, de conformidad con las leyes aplicables [DÁ5.1]] o se sustente en una base jurídica válida. El uso de voces e imágenes de personas requerirá autorización previa, expresa y bajo condiciones acordadas.

El Gobierno Nacional fomentará modelos de licenciamiento accesibles, flexibles y negociables que permitan equilibrar la protección de los derechos con la promoción de la innovación, la investigación y la generación de valor en el ecosistema de IA [DÁ6.1].

Se impulsará el desarrollo de mecanismos de trazabilidad voluntaria sobre los insumos utilizados en la formación y operación de sistemas de IA, conforme a estándares técnicos definidos por la autoridad competente.

Cuando resulte necesario para la salvaguarda del interés público o la garantía de derechos reconocidos, [el Gobierno Nacional con apoyo de la Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual, cuando ello sea aplicable, establecerá] [DICHA AUTORIDAD PODRÁ ESTABLECER] mecanismos de trazabilidad obligatoria o reportes técnicos, con base en criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad [con el fin de que por medio de estos reportes se presente a los titulares de derechos la información adecuada, suficiente, y de manera regular y bajo plazos razonables, sobre el uso o afectación de

derechos protegidos, especialmente de derechos de propiedad intelectual, para la gestión transparente de estos derechos [DÁ7.1]].

[Parágrafo Primero: El Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación promoverá el desarrollo de una línea de investigación sobre la interacción entre la Propiedad Intelectual y la Inteligencia Artificial, por medio de recursos específicos destinados dentro de su plan nacional de Convocatorias de Investigación. [DÁ8.1]]

[Parágrafo Segundo: Créase la Comisión de Propiedad Intelectual e Inteligencia Artificial, así como el Sandbox Regulatorio en materia de Propiedad Intelectual, conforme al artículo 13 de esta Ley, como cuerpo consultivo para orientar las políticas nacionales en desarrollo de esta Ley y la posible adaptación de las normas de Propiedad Intelectual. [DÁ9.1]]

Dichas modificaciones se justificaron en los siguientes términos:

DÁ1.1: La propiedad intelectual es un campo de protección de derechos intelectuales reconocido por el artículo 61 de la C. Política. Asimismo, el Tratado de creación de la OMPI (Ley 46 de 1979), artículo 2.viii), reconoce los diferentes tipos de propiedad intelectual, aunque no de manera taxativa. Al referirse solamente a la propiedad industrial el texto del artículo deja por fuera buena parte del campo de aplicación de estos derechos. Debe tenerse en cuenta la existencia de las normas andinas aplicables.

DÁ2.1: Tener en cuenta el Documento CONPES 4062. Este crea la política pública nacional en materia de propiedad intelectual y reconoce a los diferentes actores en el sector. Asimismo, crea las instancias correspondientes para estas políticas, en particular el CIPI. Es importante que no se dupliquen funciones y se articulen las políticas y las normas.

DÁ3.1: Conforme a DÁ1.1 es importante tener en cuenta que las normas colombianas y andinas no reconocen la protección del software como tal por vía de patente, sino por derecho de autor Art 15.d Decisión Andina 486. El software solo se patenta cuando hace parte necesaria del invento. La norma aplicable en materia de protección de software en Colombia es la Decisión Andina 351 de 1993.

DÁ4.1: Los derechos morales han sido reconocidos como parte del Bloque de Constitucionalidad en el marco de las normas andinas Corte Constitucional (C-069/19). El reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas y locales sobre sus creaciones ha sido reconocido en el derecho internacional, especialmente en el marco del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), art. 15, así como por la Comisión.

DÁ5.1: Las leyes aplicables en materia de derecho de autor establecen parámetros claros de ejercicio del derecho de propiedad intelectual sobre las creaciones de manera que cualquier uso de las obras se encuentra sometido a la previa autorización expresa del autor o titular del derecho.

DÁ6.1: Opinamos que éste párrafo pone en riesgo la autonomía privada de la voluntad en el ejercicio de los derechos de propiedad, ya que posiblemente estaría creando un sistema sui generis de licencias obligatorias que sería contrario a los ADPIC art. 8 que señala: Principios 1. Los Miembros, al formular o modificar sus leyes y reglamentos, podrán adoptar las medidas necesarias para proteger la salud pública y la nutrición de la población, o para promover el interés público en sectores de importancia vital para su desarrollo socioeconómico y tecnológico, siempre que esas medidas sean compatibles con lo dispuesto en el presente Acuerdo. 2. Podrá ser necesario aplicar medidas apropiadas, siempre que sean compatibles con lo dispuesto en el presente Acuerdo, para prevenir el abuso de los derechos de propiedad intelectual por sus titulares o el recurso a prácticas que limiten de manera injustificable el comercio o redunden en detrimento de la transferencia internacional de tecnología.

En todo caso esta norma debe examinarse de cara a lo anterior para prevenir una vulneración de las normas internacionales.

DÁ7.1: Esta obligación de brindar información transparente se encuentra con la modificación propuesta de acuerdo a la Art. 12 de la Ley 1915 y normas concordantes. Asimismo recoge el espíritu del Art. 19 de la Directiva de la Unión Europea 2019/790 para la gestión de los derechos de autor. Asimismo, estaría en coherencia con la sentencia de la Corte Constitucional T-367/09.

DÁ8.1: Es una necesidad manifiesta el desarrollo de investigación en el campo sociojurídico para establecer con la mayor claridad posible las necesidades reales en el campo de la propiedad intelectual y la inteligencia artificial, teniendo en cuenta los desarrollos en otros países y las particularidades de nuestro país.

DÁ9.1: Sin perjuicio de la CIPI, un cuerpo consultivo sobre PI e IA podrá acompañar al gobierno de manera que tenga la capacidad de respuesta necesaria en materia de políticas públicas sobre estos temas de IA + PI.” (*Formulario propuestas segunda ronda, Laboratorio IusLab Universidad del Tolima, INDIVIDUAL*)

6. CAPÍTULO VI – FORMACIÓN Y APROPIACIÓN SOCIAL DEL CONOCIMIENTO PARA LA IA

El grado de consenso en el grupo de trabajo fue alto en la mayoría de las propuestas que se describen a continuación.

6.1. Artículo 20 – Estrategia nacional de formación en IA²⁷

Se propone eliminar la referencia exclusiva al SENA, ya que limitaría la responsabilidad de formación a una sola entidad, cuando debería ser más integral. En su lugar, incorporar al

²⁷ La doceava sesión de la mesa de trabajo multiactor (19 de noviembre de 2025) abordó los retos de la educación en tiempos de la IA. Se discutieron las tendencias globales, la necesidad de actualización curricular,

Ministerio de Educación Nacional y a todas las instituciones, desde la educación básica hasta los sectores productivos, así como las empresas sociales y culturales. Adicionalmente: establecer fecha o plazo para la implementación de la ley (para que sea medible); definir la entidad certificadora que avale las formaciones; y establecer estrategias nacionales y transversales de formación, con el apoyo de entidades internacionales y de empresas líderes. *(Formulario propuestas, Transcripción plenaria, CONSENSO GRUPO Cap. VI)*

6.2. Artículo 21 – Formación de la población

El grupo de trabajo priorizó las siguientes propuestas:

- **No limitar la población escolarizada:** incluir un enfoque territorial y diferenciar saberes ancestrales y narrativas multiculturales para disminuir las brechas y ajustar a la demanda económica real. “Si nos vamos solo a lo escolarizado, incrementaríamos esta brecha digital entre población excluida por falta de acceso a herramientas como el Internet.”²⁸
- **Reemplazar “adultos” por “población en general”:** La expresión actual no aclara si se refiere a adultos mayores o a la edad, por lo que se propone una formulación más inclusiva que tenga en cuenta la empleabilidad, la productividad y la reconversión laboral.
- **Apropiación transversal:** La formación en IA debe ser transversal a todos los sectores económicos y a los ecosistemas productivos.
- **Habilidades básicas:** Incluir una exigencia de formación sólida en habilidades lógico-matemáticas y de lectoescritura desde la básica primaria, como prerrequisito para la comprensión de la explicabilidad y la transparencia de los sistemas de IA.
- **Incentivos:** Establecer incentivos para empresas e instituciones educativas que certifiquen e inviertan en la formación de la población. *(Formulario propuestas, Transcripción plenaria, CONSENSO GRUPO Cap. VI)*

Por otra parte, la Veeduría Distrital de Bogotá, propone diferenciar tres niveles de formación (alfabetización digital ciudadana, formación aplicada para servidores públicos y capacitación avanzada para perfiles especializados). *(Doc. Observaciones Veeduría Distrital, Anexo 1, INDIVIDUAL)*

6.3. Artículos 22-25

El grupo de trabajo priorizó las siguientes propuestas:

la formación de docentes y la importancia del pensamiento crítico como habilidad fundamental frente a la IA. Relatoría Sesión 12, pp. 4-8.

²⁸ La brecha digital ha sido una preocupación transversal en la mesa de trabajo multiactor. En la quinta sesión, un funcionario territorial señaló que si el proyecto de ley no reconoce las capacidades diferenciadas de las entidades territoriales, aumentará la brecha existente. En la doceava sesión, se enfatizó que la brecha digital en Colombia sigue siendo un obstáculo fundamental para la formación en IA. Relatoría Sesión 5, pp. 26-27; Relatoría Sesión 12, p. 14.

- **Art. 22 (Estructura curricular):** Establecer lineamientos mínimos de gobernanza y ética que deben aplicar las instituciones educativas y las empresas. Articular entidades desde la educación básica hasta el sector productivo. Definir el rol del oficial de cumplimiento y protección de datos en el sector empresarial, especialmente en licitaciones con recursos públicos.
- **Art. 23 (IA generativa):** No limitarse a la IA generativa; contemplar la IA de forma integral en todas sus clasificaciones. Enfatizar la formación del capital humano mediante recursos públicos y privados. Garantizar el acceso universal a Internet mediante alianzas tecnológicas multinacionales, con recursos públicos y privados, y estableciendo plazos.
- **Art. 24 (Protección digital):** Incluir lineamientos, como los de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (Ley 2489 de julio de 2025), para la protección en entornos digitales, especialmente en la educación básica y secundaria. No enfocarse solo en el usuario, sino también en incorporar a los desarrolladores. Fomentar el intercambio académico, tanto nacional como internacional, con redes académicas, el Estado, la sociedad civil y las empresas.
- **Art. 25 (Derechos de autor en investigación):** Evidenciar la posición del Estado respecto a la titularidad de la producción y de las obras desarrolladas con IA.
(Formulario propuestas, Transcripción plenaria, CONSENSO GRUPO Cap. VI)

6.4. Propuesta de nuevos artículos

El grupo de trabajo propuso los siguientes nuevos artículos:

- **Artículo nuevo propuesto – Registro Nacional de Competencias y Certificaciones en IA:** Administrado por el MEN, el MinTrabajo y el MinTIC, como requisito para ejecutar proyectos o contratos que se fundamenten en IA y se ejecuten con recursos públicos.
 - **Artículo nuevo propuesto – Centros Nacionales y Regionales de transferencia y entrenamiento en IA:** Articulando instituciones de educación superior, gremios y empresas, con programas prácticos certificables y proyectos piloto para todos los sectores.
 - **Artículo nuevo propuesto – Programas estatales de becas:** Becas, créditos condonables y convenios empresa-universidad con retroalimentación permanente.
(Formulario propuestas, CONSENSO GRUPO Cap. VI)
-

7. CAPÍTULO VII – PROMOCIÓN DE LA INNOVACIÓN Y TRANSFORMACIÓN LABORAL EN LA ERA DE LA IA

En relación con este capítulo se presentaron algunas posiciones de consenso y otras de disenso en el grupo de trabajo. A continuación, se presentan primero los puntos consensuados y luego aquellos en los que no hubo acuerdo.

7.1. Artículos 26-27 propuestos por el grupo

Artículo 26 – Transición laboral y lineamientos laborales: El Gobierno Nacional, a través de MinCiencias, en coordinación con MinTrabajo, MEN y demás entidades competentes, establecerá lineamientos para una transición laboral justa y adaptativa ante los impactos de la IA. Estos lineamientos deberán: (a) promover creación de nuevos empleos tecnológicos y fortalecimiento de capacidades digitales, priorizando poblaciones y territorios vulnerables; (b) incorporar mecanismos de participación de trabajadores y sindicatos en la planeación de la automatización; (c) fomentar cooperación público-privada para programas de reconversión laboral, certificación de competencias digitales y actualización profesional; (d) integrarse a políticas de educación superior, formación para el trabajo y empleabilidad, asegurando articulación con el SENA y el Servicio Público de Empleo.²⁹ *(Formulario propuestas, Transcripción plenaria, CONSENSO GRUPO Cap. VII)*

Artículo 27 – Reconversión y capacitación laboral: Los empleadores, públicos y privados, que adopten sistemas de IA que impliquen desplazamiento o modificación sustancial de funciones laborales, deberán diseñar e implementar planes integrales de transición laboral que incluyan: (a) evaluación de impacto laboral previo a la implementación de la tecnología; (b) programas de reconversión, reubicación y capacitación adaptados al perfil de los trabajadores afectados; (c) garantía de diálogo social y respeto a los derechos laborales; (d) medidas de apoyo temporal al ingreso y acompañamiento psicosocial cuando sea necesario. El MinTrabajo, en coordinación con el MinCiencias, expedirá guías técnicas y establecerá mecanismos de acompañamiento, incentivos y certificación. *(Formulario propuestas, Transcripción plenaria, CONSENSO GRUPO Cap. VII)*

Enfoque diferencial: Se enfatizó la necesidad de un enfoque diferencial por género, región y edad para evitar que la IA profundice las brechas existentes. También se destacó que las universidades deben ser incluidas expresamente como actores en la articulación, pues “desde las universidades también se vienen realizando estudios en inteligencia artificial y semilleros de investigación”. *(Transcripción plenaria, CONSENSO GRUPO Cap. VII)*

7.2. Punto de disenso – Cuotas de participación humana

En principio, un participante planteó la idea de establecer porcentajes mínimos de participación humana en empresas que adopten IA, argumentando que ya existen en

²⁹ La décima sesión de la mesa de trabajo multiactor (20 de agosto de 2025) abordó las implicaciones de la IA para los mercados y ocupaciones laborales. Se presentó evidencia de que aproximadamente el 35% de los empleos en Colombia están expuestos a la IA generativa, y que las mujeres y los jóvenes están más expuestos al desplazamiento. Relatoría Sesión 10, p. 8.

Colombia “empresas aumentadas con inteligencia artificial, donde hay mitad empleados, mitad agentes” e incluso una empresa “100% agéntica”.

Sin embargo, esta propuesta fue recibida con escepticismo. Un participante la calificó de “muy intrusiva” y otra participante argumentó que la apuesta debe orientarse a generar capacidades en las personas (“hay que ponerse al día”) más que a imponer cuotas, señalando que el derecho laboral colombiano ya es fuerte y que lo que se necesita es transformar dichas capacidades ante una reconfiguración inevitable de roles. Otro participante reforzó que la legislación laboral colombiana ya es suficientemente protectora en materia de despidos.

(Transcripción plenaria, DISENSO)

8. CAPÍTULO VIII – ACUERDOS Y COLABORACIÓN INTERNACIONAL PARA LA COMPETITIVIDAD EN IA

El grupo coincidió en que estos artículos son muy generales (“el que mucho abarca, poco aprieta”) y requieren mayor especificidad. A continuación, se presentan las recomendaciones consensuadas por el grupo de trabajo.

8.1. Artículo 28 – Acuerdos internacionales en IA

Propuestas consensuadas del grupo:

1. **Definición de aliados estratégicos:** Especificar organismos multilaterales y de cooperación (p. ej., la OMPI) para evitar ambigüedades.³⁰
2. **Normas para proveedores de IA:** Promover alianzas internacionales orientadas a regular grandes corporaciones tecnológicas, siguiendo precedentes como el acuerdo sobre cargadores universales de la Unión Europea. Objetivo: establecer estándares de transparencia, seguridad y calidad de los datos que garanticen la soberanía tecnológica.
3. **Mecanismos de medición y control:** Incorporar cláusulas específicas y medibles sobre seguridad y privacidad de datos, evaluaciones de impacto ético, y cumplimiento de estándares internacionales de ciberseguridad.
4. **Participación del Sur Global:** Cooperación solidaria y transferencia tecnológica para reducir la brecha digital. Incluir el principio de justicia algorítmica global que promueva la representación de los países del Sur Global en los espacios de toma de decisiones. “No queremos ser solo espectadores, sino también participantes.”
5. **Diversidad cultural y prevención de sesgos algorítmicos:** Promover algoritmos transparentes, auditables y culturalmente diversos que prevengan la homogeneización cultural y la radicalización de los discursos.

³⁰ La importancia de la cooperación internacional ha sido un tema recurrente en la mesa de trabajo multiactor. La séptima sesión aportó una perspectiva directa de la experiencia europea a través de la intervención del profesor José Vida Fernández. Relatoría Sesión 4, p. 15; Relatoría Sesión 7, pp. 9-19.

6. **Salud mental, bienestar digital e hipervigilancia:** disposiciones de protección de la salud mental que consideran la hipervigilancia y la exposición constante a entornos digitales. Prevención de manipulación algorítmica, persuasión encubierta o direccionamiento conductual que pueda influir en decisiones políticas, sociales o de consumo (se citó el caso de Cambridge Analytica como ejemplo paradigmático). Los acuerdos internacionales deberán establecer estándares globales de transparencia, ética y responsabilidad, garantizando “la privacidad, la libertad de pensamiento, la protección de la salud mental y la integridad de los procesos democráticos”. *(Formulario propuestas, Transcripción plenaria, CONSENSO GRUPO Cap. VIII)*

8.2. Artículo 29 – Cooperación técnica y científica

1. **Observatorio Internacional de IA:** coordinar la elaboración de informes sobre avances, riesgos, oportunidades y acuerdos de infraestructura. Reportes públicos cada 4-6 meses. Incluir representación de los sectores académico, público, privado y sociedad civil.
2. **Redes regionales:** promover reuniones periódicas en América Latina para evaluar políticas, proyectos y avances. Estrategia regional común en IA ética y soberana.
3. **Dirección Internacional de IA:** instancia multiactor encargada de coordinar esfuerzos internacionales.
4. **Evaluación de capacidades estructurales nacionales:** Antes de ratificar acuerdos internacionales, diagnosticar las capacidades en infraestructura energética, conectividad y cómputo. Se citó el ejemplo de Alemania y su dependencia del gas ruso para ilustrar los riesgos de la dependencia estructural. Los acuerdos deberán incluir estrategias de compensación, de cooperación técnica y de transferencia tecnológica.
5. **Transferencia de conocimiento:** compromisos concretos de formación y transferencia tecnológica hacia instituciones colombianas.
6. **Principios rectores adicionales:** Ética y derechos humanos digitales, ciencia abierta y acceso equitativo al conocimiento, inclusión territorial. *(Formulario propuestas, Transcripción plenaria, CONSENSO GRUPO Cap. VIII)*

9. CAPÍTULO IX – GARANTÍAS, RESPONSABILIDADES Y MECANISMOS DE SUPERVISIÓN PARA UN USO ÉTICO Y SEGURO DE LA IA

El grupo abordó los artículos 30 a 35 y reportó “una lluvia de ideas bastante alta”. La observación transversal fue que el proyecto de ley es “muy enunciativo” en este capítulo: “está el qué, pero no el cómo”. A continuación, se presentan las propuestas consensuadas por el grupo de trabajo y, posteriormente, las propuestas individuales adicionales.

9.1. Propuestas consensuadas del grupo

1. **Normativas claras para la rendición de cuentas y la auditoría algorítmica:** El proyecto de ley establece principios, pero carece de mecanismos operativos, en

particular en materia de instrumentos de análisis y de auditoría algorítmica,³¹ así como de rendición de cuentas. Se necesitan acotaciones precisas sobre el alcance y la metodología.

2. **Registro obligatorio de software con IA:** creación de un sistema de registro obligatorio para software que incorpore IA, especialmente para sistemas de alto impacto. Esto permitiría la trazabilidad y la auditoría. Se reconoció el valor del proyecto de [Sistemas de Algoritmos Públicos](#) de la Universidad de los Andes como primera fuente, pero “ahora falta el resto: que las empresas sepan que no solamente es desarrollar software, sino que también tiene que pasar por un filtro final”.
3. **Régimen de sanciones proporcionales:** multas e infracciones basadas en el nivel de ingresos de la empresa infractora, para asegurar un impacto real y disuasorio. Se observó que los mecanismos de suspensión de la circulación de un sistema (Art. 34-35) no están técnicamente “muy aterrizados”.³²
4. **Definición de responsabilidades claras:** diferenciadas para desarrolladores y operadores de IA, con directrices específicas para el ciclo de vida de los algoritmos.
5. **Auditorías periódicas obligatorias:** auditorías algorítmicas enfocadas en sesgos y equidad, realizadas no solo por la empresa sino también por los entes supervisores.
6. **Medidas penales para alto riesgo:** adaptación escalonada del marco normativo penal, empezando por los sistemas de alto riesgo y “peligrosos”, y decantando gradualmente (“en un plazo de 1, 2, 3 años, y no hacerlo todo en bloque inicialmente”).
7. **Transparencia y gestión de incidentes:** reporte público de incidentes relacionados con la operación de IA.
8. **Supervisión y gobernanza colaborativas multisectoriales y multidisciplinarias,** con énfasis especial en profesionales de la salud mental: “Nosotros, los técnicos, no incorporamos a una persona que tenga esas competencias cuando estamos desarrollando software. Eso, realmente, diciendo sincero, casi no pasa.”
(Transcripción plenaria, CONSENSO GRUPO Cap. IX)

Sobre el último punto, Mónica María Gil Ibrahim, representante del Centro de investigación comportamental Ibrahim, argumentó que “se debe incluir la psicología” entre las profesiones

³¹ La auditoría algorítmica ha sido un tema central desde la tercera sesión de la mesa de trabajo multiactor, donde se señaló la necesidad de que los sistemas de IA en la justicia sean auditables. En la sexta sesión, se discutió la importancia de que los ciudadanos tengan acceso a auditorías sobre los sistemas que toman decisiones que los afectan. En la octava sesión, la Defensoría del Pueblo propuso mapear y exigir mecanismos de transparencia y explicabilidad, incluyendo herramientas de rendición de cuentas. Relatoría Sesión 3, p. 28; Relatoría Sesión 6, p. 25; Relatoría Sesión 8, p. 9.

³² La proporcionalidad de las sanciones fue discutida en la séptima sesión de la mesa de trabajo multiactor, donde se explicó que el Reglamento de IA de la UE establece multas que pueden llegar hasta 35 millones de euros o el 7% del volumen de negocios anual. Este referente internacional contrasta con el tope de 3.000 SMMLV propuesto en el PL, que podría ser insuficiente como elemento disuasorio para grandes actores tecnológicos. Relatoría Sesión 7, pp. 17-18.

consideradas, dada la propuesta colectiva de abordar temas de “salud mental”. La integrante la mesa de trabajo multiactor justificó su recomendación en los siguientes términos:

“La psicología es la garante del bienestar y la salud mental, así como actor esencial para evaluar y velar por los principios éticos, valoración de riesgos, medidas de supervisión humana, mitigaciones y mecanismos de protección al bienestar y de salud mental con uso de IA EN APLICACIONES de neuotecnología y biometría que registren o accedan a conducta humana de naturaleza fisiológica, conductual, sensorial y toda tecnología que realice interfaces cerebro-computadora (BCI). (...) Hoy estamos repletos de casos donde los chatbot orientan como suicidarse, los personajes creados por la IA inciden en intervenciones que prometen bienestar y salud emocional sin supervisión que han desencadenado suicidios y los cuales no fueron reportados (más si detectados en patrones por el lenguaje y tipología de consultas evidencias que se configuraban como de alto riesgo de suicidio) y que se han consumado identificándose como un detonante estos recursos de IA que a través de la gramática generacional, construye narrativas que sin supervisión de profesionales de la salud llegan a estos puntos.” (Formulario propuestas segunda ronda, Mónica María Gil Ibrahim, INDIVIDUAL)

9.2. Propuestas de documentos de insumo

Una integrante de la mesa de trabajo multiactor propone un nuevo artículo de Análisis de Impacto en Derechos Fundamentales, obligatorio para los sistemas de alto riesgo en el sector público (descripción del proceso, frecuencia, colectivos afectados, riesgos, medidas de supervisión humana, mitigaciones y mecanismos de quejas). Podrá integrarse al análisis de impacto en la protección de datos. Fundamento: Art. 27 AI Act y guías ENNHRI/DIHR.

También propuso los siguientes instrumentos:

- Registro público de IA de alto riesgo: proveedores y desplegados del sector público registran la finalidad, la base legal, las evaluaciones, los resultados del FRIA y los datos de contacto.
- Sistema de reporte de incidentes con un plazo de 72 horas, alineado con el Marco Común de la OCDE, y con informes anuales de lecciones aprendidas.
- Obligaciones para modelos de propósito general (GPAI): documentación técnica, política de copyright, resumen de datos de entrenamiento, información técnica para integradores, y para riesgo sistémico: gestión reforzada, ciberseguridad y reporte.
- Red Nacional de Supervisión de IA (MinTIC, SIC, MinTrabajo) con funciones de vigilancia de mercado por sector.
- Evaluación de conformidad por organismos acreditados (ONAC), análogos a notified bodies de la UE. - Reconocimiento de ISO/IEC 42001 y NIST AI RMF como presunciones refutables de diligencia. - Director de IA (CAIO) en entidades públicas con inventarios anuales. - Pruebas de red-teaming/TEVV antes del despliegue de alto riesgo.

- Señalización persistente sobre deepfakes/contenido sintético.
- Régimen sancionatorio con tope mixto que incluya un porcentaje del volumen de negocios para grandes actores (el tope actual de 3.000 SMMLV podría ser poco disuasivo; la UE establece hasta 35 millones de euros o 7% del volumen de negocios).
(Doc. Comentarios y propuestas, INDIVIDUAL)

Otra integrante propone las siguientes instancias e instrumentos adicionales:

- Comisión Nacional de Ética Algorítmica y Supervisión de IA, con dictámenes vinculantes sobre usos críticos, integrada por expertos en filosofía, derecho, sociología, ciencia de datos y tecnología.
- Consejo Consultivo Multisectorial de IA con la participación de universidades, centros de investigación, la sociedad civil y el sector privado.
- Auditorías independientes periódicas conforme a la norma ISO/IEC 42001:2024.
- Informes anuales públicos sobre el impacto regulatorio, ético y social de la IA.
- Sandboxes ético-regulatorios participativos.

Finalmente, cuatro organizaciones hicieron aportes individuales con propuestas para este capítulo:

- **Terminología inconsistente en infracciones:** Asobancaria señala que el artículo 31 utiliza el término "riesgo inaceptable" para definir una infracción, pero este término no está definido previamente en el proyecto; el artículo 5 utiliza "riesgo crítico" para la categoría análoga. Es esencial unificar la terminología. Asimismo, observa que la potestad reglamentaria del art. 37 es demasiado amplia y podría desbordar el alcance de la ley. Sobre el art. 38 (adaptación de sistemas existentes), advierte que la ausencia de un período de transición razonable puede resultar inviable en la práctica. *(Doc. Comentarios Asobancaria, INDIVIDUAL)*
- **Autorregulación como atenuante:** La Unidad de Transformación Digital e Informática propone incluir un párrafo en el artículo 32 (según la numeración de la ponencia para el primer debate) que establezca la autorregulación como atenuante a posibles sanciones, cuando dentro del ciclo de vida de la IA se hayan incorporado controles o sistemas de gestión de riesgos que superen los establecidos en el proyecto de ley. Asimismo, propone fijar un plazo para que los sistemas de IA puedan adaptarse a las exigencias normativas. *(Doc. Comentarios Unidad de Transformación Digital e Informática, INDIVIDUAL)*
- **Articulación con la Sentencia T-067 de 2025 de la Corte Constitucional:** La Unidad de Transformación Digital e Informática señala que las obligaciones del artículo 6 (evaluación de impacto) podrían ya estar previstas en la Directiva Conjunta No. 007 de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, emanada de la Sentencia T-067 de 2025 de la Corte Constitucional. Es importante armonizar ambos instrumentos para minimizar los conflictos normativos. *(Doc. Comentarios Unidad de Transformación Digital e Informática, INDIVIDUAL)*

- **Auditorías estandarizadas y protocolos contra prácticas lesivas:** El CPTHYOS del Politécnico Grancolombiano propone garantizar procesos de auditoría estandarizados para los sistemas basados en IA, especialmente cuando estos incidan en derechos, servicios o decisiones relevantes. Asimismo, sugiere establecer protocolos y hojas de ruta frente al uso de prácticas lesivas, desleales o contrarias a los derechos y a la competencia en IA. Finalmente, propone incorporar un glosario de conceptos relacionados con la IA para mayor seguridad jurídica. *(Doc. Observaciones CPTHYOS, INDIVIDUAL)*
- Finalmente, la Veeduría Distrital de Bogotá, propone reducir la dependencia de reglamentación posterior mediante la incorporación de lineamientos técnicos mínimos directamente en la ley. *(Doc. Observaciones Veeduría Distrital, Anexo 1, INDIVIDUAL)*

10. TEMAS TRANSVERSALES: NUEVOS ARTÍCULOS Y CAPÍTULOS PROPUESTOS

El grupo de trabajo encargado de abordar los temas no abordados por el proyecto de ley propuso nuevos artículos organizados en tres grandes bloques temáticos, todos ausentes del proyecto de ley actual:

10.1. Igualdad de género y no discriminación en entornos de IA (Capítulo propuesto)

Se propone un nuevo título/capítulo con artículos que aborden: objeto y alcance de la protección de niñas y mujeres en el ciclo de vida de la IA; principio de no exacerbación de brechas de género (prohibición de sistemas que perpetúen disparidad salarial, segregación laboral, desigual distribución del trabajo no remunerado, subrepresentación en liderazgo); perspectiva de género transversal obligatoria en todas las políticas de transformación digital; evaluación de impacto algorítmico con perspectiva de género obligatoria (análisis de sesgos en datos de entrenamiento, riesgo de reforzar estereotipos, consecuencias discriminatorias); transparencia y explicabilidad en decisiones laborales automatizadas con derecho a revisión humana; financiación pública para equidad (cierre de brecha digital de género, programas de recualificación para mujeres, educación rural); fomento de vocaciones STEM para mujeres (incentivos, mentoría, prevención de acoso); diversidad en I+D (acción afirmativa para equilibrio de género); e investigación aplicada con enfoque local sobre impacto de IA en salud mental y vida laboral de mujeres.³³ *(Formulario propuestas, CONSENSO GRUPO Transversal)*

³³ Fuentes citadas por el grupo de trabajo: UNESCO, Ética en la IA (2022) y la regulación de la IA por la OCDE, el BID y la UNESCO. Por otra parte, en la octava sesión de la mesa de trabajo multiactor, la Defensoría del Pueblo incluyó el enfoque de género como primer punto de su decálogo para la IA. En la décima sesión se presentó evidencia de que las mujeres están más expuestas al desplazamiento laboral por IA (5,5% frente al 1,6% en hombres). Relatoría Sesión 8, p. 7; Relatoría Sesión 10, p. 8.

10.2. Salud mental y gestión del tecnoestrés (Capítulo propuesto)³⁴

Se propone reconocer el tecnoestrés como riesgo psicosocial derivado de la exposición continuada a la IA en el trabajo, incluyendo: sobrecarga cognitiva por el flujo de información; ansiedad generada por la monitorización algorítmica constante; fatiga por la interacción humano-máquina; inseguridad sobre la empleabilidad ante la automatización; y pérdida de autonomía decisional delegada a los sistemas de IA. Obligaciones propuestas: integración en Seguridad y Salud en el Trabajo; transparencia en la monitorización (derecho del trabajador a conocer las métricas y el funcionamiento del sistema); preservación de la autonomía humana; formación preventiva; y derecho a la desconexión digital algorítmica.³⁵ (*Formulario propuestas, CONSENSO GRUPO Transversal*)

10.3. Protección de la democracia y procesos electorales (artículos propuestos)³⁶

Se propone: etiquetado obligatorio del contenido político generado por IA, con indicación de origen automatizado; transparencia algorítmica en la segmentación electoral, con reporte obligatorio al Consejo Nacional Electoral (CNE) (criterios de segmentación, datos utilizados y responsables del contenido); protección digital de los sistemas electorales, con monitoreo, alerta temprana y respuesta rápida ante ataques automatizados o manipulaciones digitales (coordinación entre el Gobierno Nacional, la Registraduría y el CNE); y campañas de alfabetización digital electoral (MinEducación y MinTIC). Un integrante del grupo comentó que “el tema de inteligencia artificial y democracia brilla por su ausencia tanto en el CONPES 4144 como en este proyecto de ley”.³⁷ (*Formulario propuestas, Transcripción, CONSENSO GRUPO Transversal*)

³⁴ En la décima sesión de la mesa de trabajo multiactor, el grupo de trabajo sobre salud mental y riesgos psicosociales concluyó que “es necesario adaptar los sistemas de seguridad y salud en el trabajo para incorporar protocolos específicos sobre el uso de IA”, incluyendo tiempos de desconexión y criterios humanos de evaluación del desempeño. Relatoría Sesión 10, p. 39.

³⁵ Los riesgos psicosociales de la IA en el trabajo fueron discutidos en la décima sesión de la mesa de trabajo multiactor. El grupo de trabajo sobre salud mental concluyó que la IA introduce nuevas fuentes de estrés para los trabajadores, incluyendo la expectativa de mayor eficiencia, la monitorización algorítmica constante, y la inseguridad sobre la empleabilidad. Se identificó el riesgo de que algunos trabajadores recurran a sistemas de IA como sustitutos de apoyo terapéutico. Relatoría Sesión 10, pp. 38-39.

³⁶ En la sexta sesión de la mesa de trabajo multiactor, el Registrador Delegado en lo Electoral presentó cómo la IA está transformando la planeación electoral y señaló tanto oportunidades como riesgos para la democracia. Se propuso la necesidad de transparencia algorítmica en el contexto electoral. Relatoría Sesión 6, pp. 5-6.

³⁷ La sexta sesión de la mesa de trabajo multiactor (28 de octubre de 2024) se dedicó a “IA y sus implicaciones para la democracia”. Se señaló que “a pesar de los esfuerzos regulatorios que se están llevando a cabo en Colombia en relación con la IA, la democracia ha sido notablemente ausente en los debates públicos”. Relatoría Sesión 6, p. 10. Desde la cuarta sesión de la mesa de trabajo multiactor (28 de mayo de 2024), se ha sostenido que la transparencia algorítmica es un componente del derecho fundamental al acceso a la información pública. Un participante señaló que, a pesar de que en Colombia existen normas de transparencia, “no hay reglas específicas sobre qué deben publicar las entidades públicas acerca de los sistemas que usan”. Relatoría Sesión 4, p. 12.

10.4. Participación ciudadana y territorio

Un integrante señaló que la participación ciudadana en los Consejos Territoriales de Planeación (CTP) ha disminuido desde la pandemia debido a la implementación de herramientas digitales, y que la IA podría exacerbar esta tendencia. Se propone incluir garantías de participación ciudadana territorial en relación con la IA. *(Transcripción plenaria, INDIVIDUAL)*

10.5. Discapacidad

La abogada Leydi Nieto Martínez presentó aportes individuales que abordan específicamente la temática de la discapacidad. La abogada Martínez explica que en el proyecto de ley la discapacidad se aborda “de manera marginal, lo que impide ofrecer garantías efectivas para la protección de los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales ratificados por Colombia, en particular en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como en el marco normativo nacional vigente. Entre estas normas se destacan la Ley 1618 de 2013, de carácter estatutario, orientada a garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, y la Ley 1996 de 2019, que reconoce y regula el ejercicio de su capacidad legal plena.”

Además, la integrante de la mesa de trabajo multiactor argumentó que “la situación de hipervulnerabilidad en la que se encuentra esta población, especialmente las personas con discapacidad cognitiva, exige la adopción de medidas especiales de protección frente a conductas que puedan afectar de manera desproporcionada sus derechos.”³⁸

De manera complementaria, explicó la abogada Martínez, “resulta indispensable adoptar medidas que eviten que las personas con discapacidad queden excluidas de los beneficios que puede ofrecer esta tecnología. En este sentido, es fundamental promover el desarrollo y uso de la inteligencia artificial para mejorar su calidad de vida, en particular mediante el impulso de tecnologías de asistencia, tal como lo han recomendado la Organización Mundial de la Salud (OMS) y UNICEF en su Informe mundial sobre tecnologías de asistencia (2022), el cual destaca el papel estratégico de estas tecnologías para la inclusión, la autonomía y el ejercicio efectivo de sus derechos.”

³⁸ La abogada Martínez argumenta que este enfoque ha sido expresamente incorporado en el Reglamento (UE) 2024/1689 sobre Inteligencia Artificial (también conocido como AI Act), el cual establece un marco diferenciado de salvaguardas. En particular:

- a) Se prohíben los sistemas de IA que exploten vulnerabilidades derivadas, entre otros factores, de la discapacidad (artículo 5.1.b).
- b) En el caso de los sistemas de IA de alto riesgo, se exige la consideración de los impactos sobre los derechos fundamentales mediante evaluaciones específicas (artículos 10), así como el cumplimiento de requisitos de accesibilidad aplicables a estos sistemas (artículo 16).
- c) Para los demás niveles de riesgo, se promueve la adopción voluntaria de códigos de conducta que tengan en cuenta los efectos potenciales de la IA sobre grupos en situación de vulnerabilidad (artículo 97.2).

A partir de los argumentos anteriores, la integrante de la mesa de trabajo multiactor propuso “incorporar de manera expresa y transversal el enfoque de discapacidad en el proyecto, mediante la adopción de normas claras, diferenciadas y efectivas que garanticen los derechos de las personas con discapacidad en los distintos sistemas de inteligencia artificial, de acuerdo con su nivel de riesgo.”

Finalmente, la abogada Martínez concluyó que “resulta indispensable establecer disposiciones orientadas a extender los beneficios de la inteligencia artificial a esta población, evitando que las personas con discapacidad queden excluidas de los procesos de transformación digital. La ausencia de medidas específicas no solo limita el ejercicio efectivo de sus derechos, sino que puede profundizar las brechas de desigualdad y exclusión, contrariando los principios de inclusión, accesibilidad y no discriminación que rigen el marco constitucional y convencional vigente”. *(Doc. Comentarios, INDIVIDUAL)*

11. ARTÍCULO 41 – ENTRADA EN VIGENCIA

Se propone establecer períodos de transición diferenciados³⁹ que reconozcan la complejidad de implementar los nuevos requisitos en distintos contextos institucionales. Concretamente: que las obligaciones y responsabilidades relacionadas con los sistemas de IA de alto riesgo se apliquen en dos años contados a partir de la entrada en vigencia de la ley (no de inmediato). Este plazo es consistente con el propuesto en el Parágrafo 1 del Art. 7 para la reglamentación. *(Doc. Entregable 4 INDIVIDUAL)*

Desde el grupo del Cap. IX, también se propuso una adaptación escalonada del marco normativo, comenzando por los sistemas de alto riesgo y decantando gradualmente en plazos de 1, 2 y 3 años. *(Transcripción plenaria, CONSENSO GRUPO Cap. IX)*

12. CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS DE LA PONENCIA PARA PRIMER DEBATE Y SU RELACIÓN CON LAS PROPUESTAS DE LA MESA DE TRABAJO MULTIACTOR

La Ponencia Positiva para Primer Debate al Proyecto de Ley 043 de 2025 – Senado / 324 de 2025 – Cámara fue radicada el 3 de diciembre de 2025 por el senador Pedro Hernando Flórez Porras y el Representante Gerson Lisímaco Montaña Arizala. Dado que la ponencia fue publicada después de la sesión 11 de la mesa de trabajo (29 de octubre de 2025), las propuestas de los ponentes no pudieron ser analizadas por los participantes.

³⁹ La implementación escalonada fue discutida en la quinta sesión de la mesa de trabajo multiactor, donde un funcionario territorial señaló que los modelos de gestión de datos no pueden ser los mismos para las entidades nacionales que para las territoriales, advirtiendo que se deben reconocer las capacidades diferenciadas. En la novena sesión, se enfatizó que la gobernanza de la IA requiere focalización y que no se pueden abordar todos los temas simultáneamente. Relatoría Sesión 5, p. 30; Relatoría Sesión 9, p. 30.

No obstante, a continuación, se identifican las principales coincidencias y divergencias entre las modificaciones propuestas en la ponencia y las de la mesa de trabajo multiactor (con énfasis en aquellas que generaron mayor consenso).

12.1 Coincidencias entre la ponencia y las propuestas de la mesa:

- Corrección del término "posiciones dominadas" por "posición dominante" (Art. 3.16).
- **Definiciones ampliadas (Art. 4):** La ponencia incorpora nuevas definiciones incluyendo responsabilidad administrativa, civil, penal y ética en IA, así como categorías de sujetos regulados (Desarrollador, Proveedor, Implementador, Usuario). Esto coincide parcialmente con las propuestas individuales de la mesa, que solicitaban mayor precisión conceptual y una mayor diferenciación de roles en la cadena de valor. Se excluye la definición de IA "como disciplina".

12.2 Divergencias significativas:

- **Ámbito de aplicación (Art. 2):** La ponencia mantiene el artículo 2 sin modificaciones, incluyendo el término "físicamente" en el numeral 1 y la redacción relativa a los efectos consumados. La mesa propuso ampliar los efectos potenciales ("generen o puedan generar") y la extraterritorialidad.
- **Principios rectores (Art. 3):** La ponencia no modifica los principios rectores. La mesa propuso múltiples adiciones, incluyendo la protección de los derechos de terceros, y nuevos principios de protección al consumidor, de responsabilidad y de información sobre el origen del contenido generado con IA.
- **Clasificación de riesgos (Art. 5) y prácticas prohibidas:** La ponencia mantiene sin modificaciones el artículo 5. La mesa propuso un modelo regulatorio híbrido con una lista taxativa de prácticas prohibidas y sugirió que la lista de usos de alto riesgo sea taxativa, no meramente enunciativa.
- **Autoridad Nacional de IA (Art. 7):** La ponencia mantiene sin modificaciones el artículo 7, que designa a MinCiencias como Autoridad Nacional de IA. Esta fue la propuesta más rechazada por la mesa de trabajo, donde el consenso transversal (expresado en múltiples grupos) fue que MinCiencias no debe ser simultáneamente la Autoridad Nacional. La ponencia no recoge esta observación central.
- **Gobernanza limitada al sector público (Art. 10):** La ponencia no modifica el artículo 10, cuyo alcance se limita al sector público. La mesa propuso ampliar la aplicación a todos los actores obligados por la ley, incluido el sector privado.
- **Propiedad intelectual (Art. 19):** La ponencia mantiene el artículo 19 sin modificaciones. La mesa de trabajo alcanzó alto consenso en múltiples propuestas: eliminar "base jurídica válida", cambiar "podrá" por "deberá" en trazabilidad, sustituir "modelos de licenciamiento" por "espacios de negociación", e incluir el "uso" además del "desarrollo".
- **Régimen sancionatorio reestructurado (Arts. 29-32 del pliego):** La ponencia reorganiza el capítulo de garantías y sanciones, eliminando el artículo 30 original sobre la adecuación penal y reubicando los criterios de graduación de las sanciones. Mantiene el tope de 3.000 SMMLV. Esto diverge parcialmente de la mesa, donde se

propuso que el tope sancionatorio debería vincularse al volumen de negocios de los grandes actores (siguiendo el modelo de la UE de hasta 35 millones de euros o 7% del volumen de negocios).

- **Infracciones simplificadas (Art. 30 del pliego):** La ponencia simplifica la redacción de las infracciones al eliminar la condición previa de advertencia y acompañamiento. Esto diverge de la mesa, que enfatizó los mecanismos pedagógicos y de mejora continua previos a la sanción.
- **Temas transversales ausentes:** La ponencia no incorpora los tres capítulos nuevos propuestos por el grupo transversal de la mesa (igualdad de género, salud mental y tecnoestrés, protección de la democracia y procesos electorales). Tampoco aborda la propuesta de períodos de transición diferenciados.

En síntesis, las modificaciones introducidas por la ponencia se concentran en el capítulo de definiciones y en la reestructuración del régimen sancionatorio, pero no recogen las principales propuestas sustantivas de la mesa de trabajo multiactor, en particular en lo relativo a la autoridad nacional de IA, el modelo de riesgos con prácticas prohibidas, la propiedad intelectual, la gobernanza integral y los temas transversales.

13. SÍNTESIS: PRINCIPALES PUNTOS DE CONSENSO Y DISENSO EN LA MESA DE TRABAJO MULTIACTOR Y APORTES INDIVIDUALES Y COLECTIVOS POSTERIORMENTE RECIBIDOS

13.1 Puntos de alto consenso:

- **Autoridad Nacional de IA:** no debe concentrarse en MinCiencias; se requiere un ente autónomo, técnico y especializado. Se manifestó la necesidad de que la Autoridad Nacional de IA sea una entidad nueva, autónoma y transversal a las tres ramas del poder público. Este fue el consenso más transversal de toda la sesión, expresado en los grupos de los capítulos IV, V, y en múltiples documentos de insumo.
- **Ámbito de aplicación ampliado:** debe cubrir los efectos potenciales (no solo los consumados) y contemplar la extraterritorialidad del dato y del contenido.
- **Protección de derechos de terceros:** los principios rectores deben proteger explícitamente los derechos de autor, los derechos conexos y los derechos adquiridos, no solo promover la innovación. Hubo consenso en la necesidad de establecer una protección reforzada de la propiedad intelectual, con particular atención a las normas andinas y al derecho de autor
- **Artículo 19 – Propiedad intelectual:** eliminar “base jurídica válida”; cambiar “podrá” por “deberá” en la trazabilidad; que el Estado fomente espacios de negociación (no modelos de licenciamiento); e incluir el “uso” además del “desarrollo”.

- **Modelo de riesgos con prácticas prohibidas:** se requiere un enfoque de gestión de riesgos que incluya una lista taxativa de prácticas prohibidas, adaptado al contexto colombiano (no “copy-paste” europeo).
- **Formación integral:** no limitarse al SENA ni a la población escolarizada; incluir enfoque territorial, saberes ancestrales, y garantizar acceso universal a Internet como condición previa.
- **Transición laboral justa:** artículos específicos sobre transición laboral con planes de reconversión obligatorios, participación de trabajadores y sindicatos, y acompañamiento psicosocial. También se resaltó la necesidad de acompañamiento psicológico y protección de la salud mental en los procesos de transición laboral.
- **Implementación escalonada:** períodos de transición diferenciados según el nivel de riesgo.
- **Armonización con el marco jurídico vigente.** Armonización con los instrumentos normativos vigentes y con la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

13.2 Puntos de disenso o debate abierto:

- **Obligatoriedad vs. voluntariedad del sistema de gestión de riesgos** en la etapa inicial (Cap. III).
- **Cuotas de participación humana** en empresas que adopten IA (Cap. VII): propuesta considerada “muy intrusiva” por la mayoría.
- **Topes sancionatorios:** ¿El límite de 3.000 SMMLV es suficientemente disuasivo para los grandes actores o debería vincularse al volumen de negocios?
- **Definición de IA:** diferentes posiciones en tensión: disciplina (actual proyecto de ley), sistema (OCDE), o tecnología (UNESCO).
- **“Responsable de IA” vs. “Sujeto Obligado”:** denominación y alcance de la responsabilidad en la cadena de valor.
- **Ley estatutaria:** si los aspectos de los datos personales requieren trámite de la ley estatutaria.

Este documento fue elaborado por el profesor Juan David Gutiérrez como relatoría de la undécima sesión de la Mesa de Trabajo Multiactor sobre Regulación de IA en Colombia. El procesamiento de los datos se realizó manualmente en Excel; el análisis se realizó con apoyo de Claude (modelo Opus 4.6), en particular para agrupar los aportes grupales individuales y grupales por artículos y capítulos del proyecto de ley; y la corrección de estilo, con apoyo de Grammarly.

La mesa de trabajo multiactor es coorganizada por la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes y el Departamento de Derecho, Comunicaciones y

Tecnologías de la Información de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia.

Para más información sobre la Mesa de Trabajo Multiactor sobre Regulación de IA en Colombia, contactar al profesor Juan David Gutiérrez (juagutie@uniandes.edu.co) y a la profesora Sandra Ortiz (sandra.ortiz@uexternado.edu.co), y consultar el siguiente espacio virtual provisto por el proyecto Sistemas de Algoritmos Públicos de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes: <https://algoritmos.uniandes.edu.co/mesa-de-trabajo-multiactor-sobre-regulacion-de-ia-en-colombia/>

ANEXO 1. SESIONES DE LA MESA DE TRABAJO MULTIACTOR SOBRE REGULACIÓN DE IA EN COLOMBIA

A continuación, se listan las doce sesiones celebradas por la Mesa de Trabajo Multiactor sobre Regulación de Inteligencia Artificial en Colombia entre octubre de 2023 y noviembre de 2025. La Mesa es coorganizada por la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes y el Departamento de Derecho, Comunicaciones y Tecnologías de la Información de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia.

Sesión 1

Fecha: 6 de octubre de 2023

Temática: Regulación de IA en Colombia y el Mundo

Lugar: Salón 203 del Centro Japón, Universidad de los Andes, Bogotá

Participantes: 35 participantes del sector público (Congreso de la República, entidades gubernamentales), sector privado (empresas de tecnología), organizaciones de la sociedad civil y organizaciones gremiales.

Relatoría disponible en el siguiente enlace: <https://algoritmos.uniandes.edu.co/mesa-de-trabajo-multiactor-sobre-regulacion-de-ia-en-colombia/#Sesion1>

Sesión 2

Fecha: 28 de noviembre de 2023

Temática: Aspectos relevantes en materia de propiedad intelectual e inteligencia artificial

Lugar: Bloque H, Salón H 404, Universidad Externado de Colombia, Bogotá

Participantes: 21 participantes del sector público (Congreso, Consejo Superior de la Judicatura, entidades internacionales), sector privado, academia y sociedad civil.

Relatoría disponible en el siguiente enlace: <https://algoritmos.uniandes.edu.co/mesa-de-trabajo-multiactor-sobre-regulacion-de-ia-en-colombia/#Sesion2>

Sesión 3

Fecha: 29 de febrero de 2024

Temática: Regulación de IA para la justicia en Colombia

Lugar: Edificio Bolsa de Bogotá, Consejo Superior de la Judicatura, Bogotá

Participantes: 60 participantes presenciales del sector público (Consejo Superior de la Judicatura, Corte Constitucional, Fiscalía, JEP, Rama Judicial), organizaciones de la sociedad civil, academia, empresas y organizaciones gremiales.

Relatoría y transmisión de la sesión disponible en el siguiente enlace: <https://algoritmos.uniandes.edu.co/mesa-de-trabajo-multiactor-sobre-regulacion-de-ia-en-colombia/#Sesion3>

Sesión 4

Fecha: 28 de mayo de 2024

Temática: Identificar oportunidades y desafíos regulatorios respecto del desarrollo y uso de IA en Colombia

Lugar: Centro del Japón, Universidad de los Andes, Bogotá

Participantes: 60 participantes presenciales y virtuales del sector público (Gobierno Nacional, Rama Judicial), organizaciones de la sociedad civil, academia, empresas y organizaciones gremiales.

Relatoría y transmisión de la sesión disponible en el siguiente enlace: <https://algoritmos.uniandes.edu.co/mesa-de-trabajo-multiactor-sobre-regulacion-de-ia-en-colombia/#Sesion4>

Sesión 5

Fecha: 23 de agosto de 2024

Temática: Análisis del Proyecto de Ley 447 de 2024 sobre infraestructura de datos del Estado colombiano (IDEC) e interoperabilidad

Lugar: Bloque H, Salón H 409, Universidad Externado de Colombia, Bogotá

Participantes: Participantes del sector público (Congreso, Ministerio TIC, DNP, SIC), sector privado, academia y sociedad civil.

Relatoría disponible en el siguiente enlace: <https://algoritmos.uniandes.edu.co/mesa-de-trabajo-multiactor-sobre-regulacion-de-ia-en-colombia/#Sesion5>

Sesión 6

Fecha: 28 de octubre de 2024

Temática: IA y sus implicaciones para la democracia

Lugar: Auditorio SD1003, Edificio Santo Domingo, Universidad de los Andes, Bogotá

Participantes: Más de 50 participantes presenciales y 258 virtuales. Participación de la Registraduría Nacional, CRC, Fundación Corona, academia, medios de comunicación, sociedad civil y sector privado.

Relatoría y transmisión de la sesión disponible en el siguiente enlace: <https://algoritmos.uniandes.edu.co/mesa-de-trabajo-multiactor-sobre-regulacion-de-ia-en-colombia/#Sesion6>

Sesión 7

Fecha: 4 de diciembre de 2024

Temática: Trascendencia de la Comisión Accidental Bicameral para la regulación de la IA en Colombia

Lugar: Bloque H, Salón H 409, Universidad Externado de Colombia, Bogotá

Participantes: Participantes del sector público (Senado de la República), sector privado, academia y sociedad civil. Participación de la Senadora Sonia Bernal y del Prof. José Vida Fernández (U. Carlos III de Madrid).

Relatoría disponible en el siguiente enlace: <https://algoritmos.uniandes.edu.co/mesa-de-trabajo-multiactor-sobre-regulacion-de-ia-en-colombia/#Sesion7>

Sesión 8

Fecha: 13 de marzo de 2025

Temática: Regulación de la IA con enfoque de derechos humanos

Lugar: Sede Nacional de la Defensoría del Pueblo, Bogotá

Participantes: 60 participantes presenciales del sector público (Defensoría del Pueblo, Gobierno Nacional, Rama Judicial, órganos de control), organizaciones de la sociedad civil, academia, empresas y organizaciones gremiales.

Relatoría y transmisión de la sesión disponible en el siguiente enlace: <https://algoritmos.uniandes.edu.co/mesa-de-trabajo-multiactor-sobre-regulacion-de-ia-en-colombia/#Sesion8>

Sesión 9

Fecha: 21 de mayo de 2025

Temática: Gobernanza abierta y multiactor de la IA en Colombia – Análisis del CONPES 4144

Lugar: Bloque H, Salón H 409, Universidad Externado de Colombia, Bogotá

Participantes: Participantes del DNP, OGP, CRC, Fundación Corona, Datasketch, Instituto Anticorrupción, Corlide, sector público, academia, sociedad civil y sector privado.

Relatoría disponible en el siguiente enlace: <https://algoritmos.uniandes.edu.co/mesa-de-trabajo-multiactor-sobre-regulacion-de-ia-en-colombia/#Sesion9>

Sesión 10

Fecha: 20 de agosto de 2025

Temática: Implicaciones de la IA para los mercados y ocupaciones laborales

Lugar: Edificio Centro del Japón, Auditorio, Universidad de los Andes, Bogotá

Participantes: Más de 50 participantes presenciales y más de 300 espectadores en YouTube. Participación de Fundación Corona, GOYN Bogotá, sindicatos, sector artístico, academia y sector privado.

Relatoría y transmisión de la sesión disponible en el siguiente enlace: <https://algoritmos.uniandes.edu.co/mesa-de-trabajo-multiactor-sobre-regulacion-de-ia-en-colombia/#Sesion10>

Sesión 11

Fecha: 29 de octubre de 2025

Temática: Análisis del Proyecto de Ley 043 de 2025 – Senado: coproducción de intervención ciudadana colectiva

Lugar: Virtual (Zoom)

Participantes: Más de 200 personas inscritas; 135 conectadas. Participación del sector público (Gobierno Nacional, Rama Judicial, alcaldías, gobernaciones, Defensoría del Pueblo), sector privado, organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, academia.

Relatoría disponible en el siguiente enlace: <https://algoritmos.uniandes.edu.co/mesa-de-trabajo-multiactor-sobre-regulacion-de-ia-en-colombia/#Sesion11>

Sesión 12

Fecha: 19 de noviembre de 2025

Temática: Retos de la educación en tiempos de la Inteligencia Artificial

Lugar: Bloque H, Salón H 409, Universidad Externado de Colombia, Bogotá

Participantes: Participación del Ministerio de Educación, MinTIC, UNESCO, Facultad de Educación de la U. Externado, academia, sector privado y sociedad civil. Modalidad híbrida (presencial y Microsoft Teams).

Relatoría disponible en el siguiente enlace: <https://algoritmos.uniandes.edu.co/mesa-de-trabajo-multiactor-sobre-regulacion-de-ia-en-colombia/#Sesion12>

ANEXO 2. PERSONAS QUE CONTRIBUYERON EN LA INTERVENCIÓN CIUDADANA

Las personas que contribuyeron a la construcción de esta intervención ciudadana participaron mediante tres modalidades: (A) intervención oral durante la sesión 11 de la Mesa de Trabajo Multiactor (transcripción de la sesión virtual por Zoom del 29 de octubre de 2025); (B) diligenciamiento del formulario de registro de propuestas (consensuadas e individuales); y (C) envío de documentos escritos con recomendaciones, sugerencias o propuestas detalladas.

Las personas contribuyentes provienen de diversos tipos de organizaciones, incluyendo: universidades públicas y privadas (docentes, investigadores y estudiantes); entidades del sector público (ministerios, departamentos administrativos, rama judicial, entidades territoriales y órganos de control); organizaciones de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos; empresas del sector privado (tecnología, consultoría jurídica, innovación); organizaciones de la sociedad civil; sindicatos; y profesionales independientes.

No se incluyen los nombres de las organizaciones a las que pertenecen las personas contribuyentes, ya que sus aportes fueron realizados a título personal y no comprometen ni representan la posición oficial de sus respectivas organizaciones.

A continuación, se presenta el listado de las personas que contribuyeron a esta intervención ciudadana, en orden alfabético:

1. Alberto Mario Castillo
2. Alexander Ramírez
3. Alexandra Jaramillo Díaz
4. Alfredo López Hernández
5. Álvaro Ceballos Suárez
6. Andrés Alejandro Ayure
7. Andrés Sebastián Moreno Guevara
8. Angélica María Ferrer de la Hoz
9. Carlos Andrés Piraquive Cifuentes
10. Carlos Andrés Salazar Martínez
11. Carolina Castiblanco Castro
12. Carolina Romero Romero
13. Claudia Parra
14. David Felipe Álvarez Amezquita
15. Diana Marcela Sánchez De Paulo
16. Diana María Dajer Barguil
17. Didier Andrés Ávila
18. Diego Alejandro Díaz Malagón
19. Dustin Tahisin Gómez Rodríguez
20. Erik Fabián Rico Castillo
21. Ernesto Ramírez

22. Estefany Álvarez Meneses
23. Florelia Vallejo Trujillo
24. Hugo Arenas
25. Isabella Gaitán
26. Jaider Jael Morales Torres
27. Jehuar Robinson Murillo Cruz
28. Jessica Andreina Hernández Colmenares
29. Juan David Gutiérrez
30. Leydi Nieto Martínez
31. Ligia Catherine Arias-Barrera
32. Liliana Isabel Salazar Buitrago
33. Lucero Moya Carranza
34. Marcela Sánchez Torres
35. María Alejandra Rodríguez Avellaneda
36. María Alexandra Ortiz Cabrera
37. María del Pilar Torres
38. María Fernanda Guerrero
39. Mario Castro
40. Martha Inés Moreno Medel
41. Maryury Angélica Rodríguez Martínez
42. Mónica María Gil Ibrahim
43. Mónica María López Sánchez
44. Rafael Antonio González Vargas
45. Rafael Mesa Barco
46. Sandra Milena Ortiz Laverde
47. Sebastián Hurtado Guevara
48. Sonia Amaya Rodríguez

Además, las siguientes organizaciones aportaron contribuciones individuales:

49. Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (Asobancaria)
50. Centro de Pensamiento Talento Humano y Organizaciones Saludables (CPHYOS), Politécnico Grancolombiano
51. Equipo de Inteligencia Artificial (IA), Unidad de Transformación Digital e Informática
52. Laboratorio Sociojurídico en Creación e Innovación IusLab, Universidad del Tolima
53. Veeduría Distrital de Bogotá
