

SÉPTIMA MESA MULTIACTOR SOBRE LA TRASCENDENCIA DE LA COMISIÓN ACCIDENTAL BICAMERAL PARA LA REGULACIÓN DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN COLOMBIA

INFORME DE RELATORÍA

INFORMACIÓN GENERAL

Organizadores:	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 Universidad Externado de Colombia.
Objetivo:	Estudiar la trascendencia de la comisión accidental bicameral del Congreso de la República para la regulación de la inteligencia artificial en Colombia.
Metodología:	Diálogo y deliberación en un ambiente plural, inclusivo y respetuoso. Sin darle mayor importancia al grado de conocimiento que tenga la persona, respecto al tema central planteado en la mesa.
Participantes:	Los participantes provienen de diferentes sectores. Del sector público, del sector privado, representantes de la academia y miembros la sociedad civil.
Fecha y Hora:	04 de diciembre del 2024, 8:50 a.m. – 12:00 m.
Lugar:	Bloque H, Salón H 409 de la U Externado.

AGENDA

8:50 a.m.	Registro.
9:00 a.m.	Instalación y bienvenida a la Séptima Mesa Multiactor.
9:15 a.m. a 10:00 a.m.	Consideraciones de la Comisión Accidental Bicameral de IA, a cargo de Sonia Bernal, Senadora de la República.
10:00 a.m. a 10:15 a.m.	Pausa para café
10:15 a.m. a 10:45 a.m.	Los desafíos jurídicos ante los sistemas de IA, desde una visión europea, a cargo de José Vida Fernández. Catedrático de Derecho Administrativo y Secretario General de la Universidad Carlos III de Madrid.
10:45 a.m. a 12:00 m.	Resultados Directrices de la UNESCO sobre IA, a cargo de Juan David Gutiérrez y Diálogo multiactor.
12:00 m.	Conclusiones y cierre.

INFORME DE RELATORÍA DE LA SÉPTIMA MESA MULTIACTOR SOBRE LA TRASCENDENCIA DE LA COMISIÓN ACCIDENTAL BICAMERAL PARA LA REGULACIÓN DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN COLOMBIA¹

1. INSTALACIÓN Y BIENVENIDA A LA SÉPTIMA MESA MULTIACTOR SOBRE LA TRASCENDENCIA DE LA COMISIÓN ACCIDENTAL BICAMERAL PARA LA REGULACIÓN DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN COLOMBIA.

1.1. BIENVENIDA A LA SÉPTIMA MESA MULTIACTOR

La bienvenida fue realizada por la profesora Sandra Ortiz, quien agradeció por el acompañamiento de las personas a la séptima mesa multiactor, proyecto que se tiene en conjunto con la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes. Mencionó que, en esta edición el tema central es el estudio de la comisión accidental bicameral que se conformó para articular las iniciativas legislativas alrededor de la inteligencia artificial que se han presentado a lo largo del 2024. Por ese motivo, la senadora Sonia Bernal hará una exposición del por qué surgió la comisión bicameral y cuáles avances que se han tenido.

Acto seguido, procedió a darle la palabra al profesor Juan David, quien expresó que está muy interesado en escuchar a la senadora Bernal para saber el por qué a ella se le ocurrió que la comisión accidental era necesaria. Luego, dijo que en este proyecto han participado diferentes sectores como el académico, el sector público y organizaciones de la sociedad civil con el objetivo de tener diálogos más diversos, diálogos más informados para la mejor toma de decisiones. De todas las sesiones hay relatorías donde se deja constancia de las ideas discutidas, tanto de las personas expertas que exponen algún tema, como de las mesas de trabajo que se forman para desarrollar el dialogo. No es un foro común y corriente, donde alguien habla sin participación del público, sino que la idea es que todos los integrantes participen de forma activa.

1.2. INSTALACIÓN DEL DESARROLLO DE LA JORNADA

Para finalizar la primera parte de la mesa multiactor de inteligencia artificial (IA), séptima edición, la profesora Sandra expuso que la agenda se desarrollaría de la siguiente manera:

1. Presentación formal de la mesa multiactor.
2. Presentación de la comisión bicameral.

¹ Este documento fue elaborado por Valeria Barrera Moreno y luego fue revisado por Sandra Ortiz y Maria Alexandra Ortiz. Para más información sobre la mesa de trabajo multiactor, contactar a la profesora Sandra Ortiz o al profesor Juan David Gutiérrez, correos respectivamente: Sandra.ortiz@uexternado.edu.co o juagutie@uniandes.edu.co.

3. Presentación de las enseñanzas de la Unión Europea (UE) para regular la IA. Encaminada a exponer las experiencias de la formación de borradores, cómo fue el contacto de expertos y cuáles son los posibles impactos en los diferentes sectores.
4. Luego participará el profesor Juan David, quien presentará los aspectos para tener en cuenta en la configuración de la presentación de una ley en materia de inteligencia artificial.
5. Se trabajará en los aspectos a tener en cuenta para la configuración de una ley, cuáles son los elementos indispensables y que se debe descartar, de cara a la proliferación de iniciativas legislativas actuales.

2. EXPOSICIONES RESPECTO DE LA CONFIGURACIÓN DE UN PROYECTO DE LEY QUE REGULE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN COLOMBIA Y EXPERIENCIAS DE OTROS PAÍSES AL RESPECTO.

2.1. EXPOSICIÓN SOBRE LA COMISIÓN BICAMERAL, A CARGO DE LA SENADORA SONIA BERNAL

La senadora Sonia saludó y agradeció por la invitación a estos espacios para compartir su iniciativa y experiencia en la comisión accidental bicameral. Expuso que, aunque esta apenas iniciando su experiencia profesional en el Congreso de la República, los diferentes senadores y senadoras tienen todo el compromiso para expedir una ley sobre inteligencia artificial para Colombia que prevenga, mitigue y haga una excelente gestión de riesgos. Todo ello en clave de la ética, el ser humano y de la productividad del país, para que la IA nunca esté por encima de los derechos, las condiciones y el futuro de las personas.

Lo segundo que introdujo fue en relación con la importancia de que los senadores y senadoras puedan tener de la mesa multiactor diferentes perspectivas que aporten en el proceso de la creación de la ley. En consecuencia, se percató de las implicaciones negativas del avance de varias leyes al convertirse en normatividades a retazos sobre la inteligencia artificial. Entonces la idea de la comisión nació bajo la inquietud de querer tener una coherencia en la legislación, además de ser práctica. Situación que no fue fácil para ella, recién iniciando su experiencia en el Congreso pues apenas llevaba 8 meses en su rol.

Motivo por el que, su grupo de trabajo acudió a revisar los mecanismos que traen la Ley Estatutaria 5ta de 1992, que reglamenta el Congreso de la República. En su artículo 66 indica que cuando hay varias leyes en curso bajo un mismo tema y la secretaria general no se percató de dicha situación, se le da la facultad a los senadores de apelar a la creación y configuración de las comisiones bicamerales que da la posibilidad de juntar las cámaras y por ende las iniciativas que hay, para que se manejen bajo una sola línea legislativa. Como consecuencia, la senadora el 13 de agosto del 2024 en plenaria del Senado presentó la proposición de la creación de una comisión bicameral y el 11 de septiembre del 2024 mediante la resolución 02, se estableció que tiene como objetivo el articular las iniciativas entre el sector público, privado, academia y expertos para el desarrollo responsable de la IA en Colombia y que no haya dispersión normativa sobre un tema que requiere un marco regulatorio general, flexible y consensuado.

Explicó que su único interés estuvo alrededor de tener una legislación organizada y coherente sobre esta materia. Entonces lo que pudo hacer, fue articular iniciativas, buscando la ayuda de los expertos, apelando a la academia, a los grupos de estudio, a los semilleros y al sector privado, ya que la IA no la va a desarrollar el Estado, sino que serán dichos sectores.

Por otro lado, para el 11 de septiembre del 2024, cuando quedo conformada la comisión, había 8 proyectos de ley andando entre Cámara y Senado. Por eso, la necesidad de agrupar las dos comisiones sextas que estaban atendiendo estos temas. Sin embargo, desde un panorama más amplio, el Congreso de la República de Colombia tiene cerca de 14 proyectos de ley sobre IA, varios de los autores han contribuido en dar orientaciones y sus colegas senadores han aceptado algunas cosas y otras no.

La senadora Sonia empezó a explicar algunos de los proyectos que están en estudio. Cómo el 059, el más amplio porque habla de lineamientos de la IA como tal. El 154 que lleva un avance importante, con un componente muy general, pero enmarcado en los derechos humanos. A pesar de ello, queda la duda si los proyectos tienen la capacidad de mitigar los riesgos o impulsar la innovación.

Con forme a lo expuesto, adicionó que el gobierno, está dando los apoyos, los aportes y está convencido de la importancia de la IA para el país, puntualmente, MinCiencias, MinTIC y DNP. Se cuenta con dos lineamientos expedidos por estas entidades, por lo tanto, el Ejecutivo está en esta línea. Motivo por el que se debe insistir en que haya una sinergia más fuerte entre el Ejecutivo y el Legislativo, solicitándole la ayuda del público y sociedad civil para esta finalidad.

Luego, continuó su exposición frente a los otros proyectos de ley sobre IA. Entre ellos, el proyecto de ley 255, que ya habla sobre la Seguridad vial. Lo que va corrido del año 2024 en el país, ya van por encima de 80.000 muertos colombianos que pueden ser cualquiera de nosotros, víctimas de accidentalidad vial. Ese es un tema que ella creería, vale la pena revisar y analizar qué pasa con la inteligencia artificial para estos efectos. Sin embargo, aclara que desde su perspectiva es muy difícil crear una ley para cada uno de los temas o áreas específicas que la IA trastoca.

Otro de los proyectos que hablan de la inteligencia artificial de forma muy general y como su nombre lo indica *“mediante el cual se establece el deber de informar para el uso responsable de la Inteligencia Artificial y se dictan otras disposiciones”*. También está el proyecto 113 del 2024, fuera de lo común, ya que tiene autores de todos los partidos, senadores, representantes a la cámara y *“por medio del cual se modifica el Estatuto Tributario Nacional, creando incentivos tributarios para las empresas que capaciten a sus empleados en inteligencia artificial y se dictan otras disposiciones”*. El último proyecto N°225 es *“por medio del cual se justifica un agravante del artículo 296 de la ley 599 del 2000, código penal colombiano y se dictan otras disposiciones”* ya va para tercer debate y su finalidad es muy específica.

En consecuencia, pasa a explicar que es lo que se quiere con la comisión bicameral. Lo primero es que se fortalezca la gobernanza, establecer un catálogo general, pero puntual,

frente al desarrollo de los derechos y deberes, incentivando un ecosistema dinámico y con la necesidad de que el Estado le apueste a los estímulos. Motivo por el que, le pareció interesante el tweet del presidente de la república, trayéndolo a la mesa del debate. Decía lo siguiente, *“La inteligencia artificial debe ser regulada por lo público, no por el mercado. Si es regulada por el mercado, se pone en riesgo toda la vida a través de la crisis climática.”* La senadora expresó que a grandes rasgos no entendió su mensaje. En lo referente al cambio climático y la innovación se comprende, pero en este momento, en el que se quiere ir más rápido que antes en la regulación del tema, se necesita ir con agilidad y esta se da gracias al sector privado, siempre bajo las precauciones debidas y según las recomendaciones.

A pesar de lo anterior, cree que si se hiciera una búsqueda de las veces que el presidente de Colombia ha hablado de inteligencia artificial, sale un gran número de resultados. Con ello, se evidencia que tiene un gran deseo, una gran inquietud, pero también un interés en que la inteligencia artificial se desarrolle. Aunque, el tema del cambio climático es contraproducente por el uso de equipos muy grandes con un gran gasto del agua y el uso de las energías no renovables. Motivo por el que pide ayuda a la academia, a las personas que conocen y saben del tema para que aporten al respecto y den guía de cual debería ser el mejor camino. Dejando en claro que los privados pueden dar inquietudes y pueden replantear cosas, apoyando al desarrollo de la IA.

La comisión Bicameral está compuesta por 10 senadores y 6 representantes, varios de ellos, acordaron dar encuentro el jueves 12 de diciembre, en la Universidad de Caldas. En el marco de la importante decisión de tener una facultad de inteligencia artificial y también un poco para hacer el trabajo legislativo en el territorio. Entonces, se quiere hacer, la primera sesión muy formal para poder tener el apoyo de la academia y del sector privado. Esto, con la finalidad de tener un acompañamiento, estudio y análisis para lograr verdaderos consensos y que este marco normativo, regulatorio, sea lo que mejor le sirva al país.

En la Comisión, se establecieron unas reglas claras para diferentes sectores. En especial para el Estado, el sector privado, la academia y los ciudadanos, enfocado en las plataformas de investigación y de formación. En consecuencia, a la senadora le surge la pregunta, respecto de ¿Qué es lo que la academia ha hecho para los niños?, en especial a los de la primera infancia, en el ICBF, ya que la inteligencia artificial debe ir a la escuela, porque son los niños los que tienen más capacidades de adaptación a estas tecnologías.

Finaliza realizando una invitación a que todos los profesores y profesoras se preocupen también por el niño de las escuelas que están muy lejos de las grandes ciudades. A pesar de que son lugares poco recorridos, se pueden desarrollar grandes proyectos si se cuenta con el apoyo de instituciones tan importantes como el Externado y los Andes. Asimismo, agradece por el espacio que le han dado y espera contar con el sector público en esa tarea de liderar la comisión accidental, para que exista una incidencia importante del MinTIC, Min Ciencias y DNP como un solo cuerpo.

De forma posterior, se le preguntó a la senadora sobre el hecho de que no tenga un proyecto de ley propio, pero si posea colegas que presentaron uno, ¿Cómo lograr que se

suban al bus?, es decir ¿Cómo a hacer para que estos colegas que tienen su propio proyecto acepten dejar y decir bueno, nos vamos a juntar?

Respondió que su estrategia fue el acercamiento con cada uno de los senadores, por medio de una carta formal donde les comunicó que, en el marco de su regulación, pueden participar para organizar la normatividad alrededor de la IA. Puso como ejemplo, el tema de los derechos del trabajo donde se presentan varios autores como ponentes, quienes mostraron su querer en el acompañamiento y a su vez, entendieron la problemática. En ese sentido se sumaron a la comisión bicameral, donde se da el espacio para estudiar y sacar lo clave de cada uno de sus proyectos, con la ayuda de cada equipo o UTL comprometida. Concluyó su respuesta expresando que su labor es de persuadir, en el marco de lo que es la realidad y de forma muy respetuosa. Comenta que cree que la mesa multiactor podría ayudar con alguna idea muy creativa al respecto.

La segunda pregunta que realizó el profesor Juan David es en referencia a la mención del discurso del presidente Petro, sin embargo, lo que él no entendió fue otra cosa relacionada con el Estado colombiano. El presidente cada vez más está diciendo que cree que se necesita una regulación, sin embargo, no se ve que haya ese mensaje tan asertivo de las cabezas de gobierno que deberían estar pensando en el cómo. En vista de que ninguna entidad pública ha presentado un proyecto de ley que regule la inteligencia artificial. En ese sentido, ¿cómo entender que el presidente está diciendo una cosa, pero, los que deberían estar materializando ese discurso no lo han hecho? A lo que la senadora responde que es consciente de la necesidad de la unidad entre esas tres cabezas MinTIC, MinCiencias y DNP. El profesor adiciona que están a la espera de que el DNP expida el CONPES de Inteligencia Artificial. Esto, para tener una visión más clara de hacia dónde va el gobierno en ese tema.

La profesora Sandra preguntó sobre la articulación entre el gobierno y el congreso, para lograr una regulación de la IA. La senadora Sonia respondió que, en efecto, buscan que tanto las comisiones de Cámara y de Senado, encargadas de los proyectos, permitan que estos hagan parte de la comisión bicameral, logrando una articulación, por medio de los diferentes estudios para una organización del proyecto de ley, junto con los diferentes senadores y sus equipos, esperando que los demás ponentes de los otros proyectos se unan, en principio.

Sin embargo, necesitan la ayuda de la academia para que los conocimientos al respecto sean integrados en la organización de la regulación de la IA. Dejó en claro que, ella como senadora no tiene ningún interés por detrás, frente a la regulación de esta temática, más allá de crear un ordenamiento jurídico ordenado y bueno para Colombia sobre la temática, exponiéndose un poco, a que su bancada política la vea como un problema. Motivo por el que reitera el llamado a que la sociedad empiece a dar el suficiente apoyo en lograr un buen final y se comprometió en hablar con el presidente para lograr esa sinergia entre las entidades.

Terminó su participación indicando que, es de las personas el deseo de finalizar este proyecto lo más pronto posible. Razón por la que es insistente con el tema del apoyo que el congreso necesita de la sociedad civil y academia, logrando una visión más amplia, en

cuanto a: principios, reglas, riesgos de lo que puede hacer una regulación concreta para la inteligencia artificial en el país.

2.2. EXPOSICIÓN A CARGO DE JOSÉ VIDA FERNÁNDEZ SOBRE LOS DESAFÍOS JURÍDICOS ANTE LOS SISTEMAS DE IA, DESDE UNA VISIÓN EUROPEA.

Para iniciar, la profesora Sandra da paso al profesor José Vida, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid, director del máster en Derecho a Telecomunicaciones, Protección de Datos, Audiovisual y Sociedad de Información. Actualmente, es el secretario general de la Universidad Carlos III de Madrid. Comentó que Europa duró más o menos 10 años hasta la consolidación del reglamento que va a determinar unas líneas fundamentales sobre lo que no se puede hacer o incorporar. Entonces, con la exposición se va a conocer los efectos prácticos del mismo, junto con el marco general de las regulaciones alrededor de la IA, resultando en una carga muy pesada también para los diferentes sectores a quienes va dirigido el reglamento.

El profesor Vida inicio manifestando su satisfacción y el honor de poder comparecer en el evento. Le habían solicitado que hiciera una introducción a los desafíos jurídicos ante los sistemas de inteligencia artificial desde la visión europea. Para ello, trató de realizar una panorámica de cómo está regulado, cuál es la estrategia que se está siguiendo en la UE para abordar los desafíos que plantea la inteligencia artificial. La cual, es una estrategia muy novedosa en vista de que la ocasión lo requiere. La tecnología que se nos presenta y cómo evoluciona introduce una serie de novedades y retos que hasta ahora no se habían dado.

Comentó que él lleva dedicándose muchos años al tema de la regulación en el ámbito digital, antes la sociedad de la información. El reto que contemplan los legisladores a nivel mundial es máximo y su análisis lo hace desde la experiencia europea. Que, sin entrar a hacer marketing, ha dado algunos puntos cardinales y algunas coordenadas de lo que se puede hacer, al romper esquemas. En especial para aquellos que sean juristas o que estén metidos en temas de regulación y tengan una aproximación clásica, que de alguna manera hay que abandonarlo porque los retos exigen nuevas estrategias.

Comenzó su intervención precisando cual ha sido el contexto llevó a la expedición de la Ley sobre IA, porque al final la inteligencia artificial es una pieza de algo más amplio que está ocurriendo en general, con la digitalización de la sociedad y de la economía, proyectándose en muy distintos ámbitos. Quizá ahora mismo la inteligencia artificial sea el caballo de batalla, más importante, sin que impida ver el bosque entero de esa transformación. La cual es integral, alcanzando a todos los ámbitos, los aspectos e incluso de la vida personal, pero, sobre todo de lo que es vida en sociedad que afecta a la política en sí misma, que es la encargada de embridar toda esta transformación.

Lo anterior da a lugar a una mayor dependencia de los medios digitales, cada vez menos comprendidos y generando problemas en su regulación. Frente a los riesgos o todas estas

cuestiones de transformación digital, se puede ver desde muy distintas perspectivas. Sin embargo, el profesor cree que es importante tomar conciencia de que esta transformación, plantea muchísimas oportunidades, pero igual incorpora importantes riesgos digitales.

El problema que él ve son los riesgos digitales, que siguen sin percibirse de manera real, a diferencia de otros riesgos que ha introducido el cambio en la tecnología. Como han sido, por ejemplo, los riesgos ambientales, como consecuencia del desarrollo industrial; los riesgos sanitarios con la pandemia, con toda la movilidad que hay a nivel mundial: los riesgos para la seguridad, como los riesgos nucleares; los riesgos para la seguridad ciudadana, como terrorismo internacional; etcétera. Que son riesgos que vienen siendo identificados por los actores políticos y abordados con unas medidas de intervención intensas.

Figura 1. Definición de los riesgos y gobernanza digital por José Vida



1. El contexto: riesgos y gobernanza digital

1.1. Los riesgos de la sociedad digital

- **Digitalización:** alcance, transformación y dependencia de las TIC
- **Riesgos digitales:** alteran nuestra forma de vida y la sociedad
- **Características:**
 - **Distintos riesgos tradicionales** derivados innovación tecnológica (ambientales, sanitarios, seguridad) que afectan integridad física
 - Afectan a las **libertades, derechos y a la dignidad** humana
 - Son más **difíciles de identificar** y de tomar conciencia ciudadana
 - Se plantean a **nivel global:** problemas y actores globales
 - Naturaleza **compleja:** técnica y sistémica



A diferencia de lo que ocurre con esos riesgos “tradicionales”, los riesgos digitales, hasta ahora, no se han percibido como tales. Quizá sea porque todos estos riesgos tradicionales afectan a la integridad física. Con lo cual, el accidente de Fukushima, la pandemia o el calentamiento global, nos hace verlo y tenerlo muy presente, para que se adopten medidas al respecto. Por otro lado, en los riesgos digitales, las personas están inmersas y expuestas a ellos, pero como afecta en gran medida a la pérdida de libertades, de derechos y demás, hace que su mitigación sea más difícil.

Han existido escándalos, como los que involucraban a Snowden, Cambridge Analytica, cosas en las que se ha visto que hay desastres tan importantes como los que se dan en otros ámbitos, pero tampoco ha existido un movimiento a nivel mundial, como el equivalente al cambio climático, movilizándolo en el ámbito político y también en las actividades

colectivas. Por lo tanto, eso es el primer punto de partida, la dificultad que se plantea con respecto a los riesgos digitales en general y, en particular, los que plantea la inteligencia artificial, que son riesgos globales.

Nadie está libre y ajeno al alcance de dichos problemas, pues estamos ante actores globales, y presentan, una naturaleza técnica muy compleja, que obliga a hacer un ejercicio de humildad, frente a los temas que son ignorados, incluso aunque esté uno muy metido en estos sectores y se intente ilustrar. Eso no puede implicar bajar los brazos y dejar de hacer, sino que es todo lo contrario. Al margen de que se pueda comprender o no el detalle del funcionamiento técnico, es necesario adoptar medidas y acompañarse. Por eso es un frente que hay que combatir y afrontar de manera interdisciplinaria, con distintas fuentes de asesoría.

Figura 2. Definición de los riesgos y gobernanza digital por José Vida



1. El contexto: riesgos y gobernanza digital

1.2. La gobernanza digital en la UE

- **Los modelos:** EE.UU. ↔ Unión Europea ↔ China
(Mercado) (Gobernanza) (Estado)
- **Tradicional modelo intervención:**
 - **Abstencionismo:** Dir.2000/31/CE servicios SI
 - **Medidas mínimas, reactivas y rígidas:** Dir.95/46/CE protección datos
- **Nuevo modelo de gobernanza:**
 - **GDPR como canon:** resp.proactiva, enfoque riesgo, códigos...
 - **Medidas:** numerosas e interconectadas: "puzzle digital"
 - **Medidas proactivas:** GDPR (responsabilidad, privacy by design), RIA (prohibiciones), DMA (ex ante)...
 - **Medidas flexibles:** enfoque riesgo (GDPR, RIA, DSA, DMA)
 - **Medidas plurales:** hardlaw + softlaw

El profesor Vida expuso que, de cara a la gobernanza, una vez ya planteados los riesgos digitales de la sociedad digital, la gobernanza digital en la Unión Europea está a medio camino, como una tercera vía entre las distintas posibilidades que se están dando para afrontar este fenómeno. Frente a las posibles regulaciones se encuentra a Estados Unidos, que ha adoptado el modelo de abstención y la libertad total. En el otro extremo, se encuentra el modelo puro intervencionismo y casi apropiación de todas estas plataformas digitales, por el modelo chino y ruso, que sería el modelo autocrático, en el que es el Estado el que domina esa transformación.

En Europa lo que se ha planteado es buscar una vía intermedia, un equilibrio virtuoso, entre lo que sería el desarrollo tecnológico, pero la toma de conciencia, la defensa de los derechos y, sobre todo, de la dignidad de las personas que están en la base constitucional

del modelo europeo. Se trata, por lo tanto, de buscar y de defender eso que ya se tiene sin obstaculizarlo. Es por lo anterior que se plantea un modelo que puedan denominar de gobernanza, en el sentido de distintas manifestaciones, no solamente mecanismos de intervención a través de reglas, de normas, etcétera. Sino que es una cosa más amplia y por eso se puede denominar gobernanza.

En Europa, lo que ha ocurrido, es que se ha producido un cambio importante, como esa tercera vía, en la que han tomado conciencia de los riesgos que plantea la transformación digital, el alcance que tiene, y eso ha dado lugar a que se haya superado un modelo tradicional de intervención sobre este sector. El cual, era un modelo de intervención puramente abstencionista, es decir, no se intervenía mucho, se dejaba hacer. Se han aprobado medidas reactivas, de mínimo, para ir solucionando los problemas que planteaba la hipercognitividad de internet, a efectos de la protección de menores o de la protección de la propiedad intelectual, entre otros, situación que ahora, con la inteligencia artificial sí se está dando, al menos en el ámbito europeo.

Por lo tanto, hay un cambio de paradigma, en lo que es la superación de una no intervención, un modelo de intervención puramente abstencionista, a un nuevo modelo de gobernanza, que no es el opuesto de intervenir con reglas intensas, sino que es una cosa más flexible y compleja. Esto ha ocurrido en los últimos ocho años, desde la aprobación en el 2016 del Reglamento Europeo de Protección de Datos, que, de alguna manera contiene gran parte de esa nueva forma de aproximarse a lo que es la transformación digital, de intervenir, regular y desarrollar la gobernanza.

Así, lo mencionado, es el enfoque de la responsabilidad proactiva, con la finalidad de adaptar la intervención, hacerla flexible, de incorporar a los sujetos privados mediante código de conducta, entre otras cosas. Es decir, el Reglamento Europeo de Protección de Datos, tiene muchos instrumentos que luego se han ido expandiendo en todo lo que es la regulación en el ámbito digital. Por eso son muchísimas medidas, en muchos ámbitos, que podemos denominar que dan lugar a una especie de rompecabezas, ya que, no solamente es el Reglamento de Inteligencia Artificial y las medidas en su entorno, sino que hay otras muchas que se van combinando. Todas ellas, no son de pura abstención o reacción frente a problemas que se plantean, sino que tienen un planteamiento proactivo, en el que se intenta involucrar a los particulares. He incluso, cuando hace falta, se llegan a introducir prohibiciones, como en el uso de inteligencia artificial.

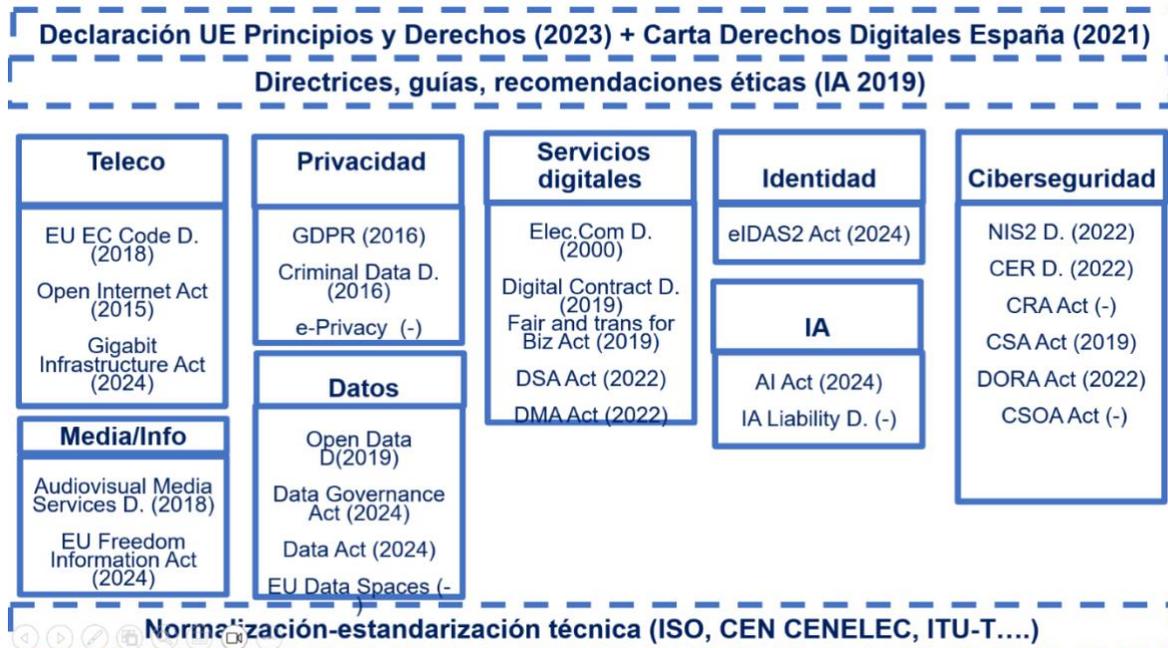
Sin embargo, lo que es muy relevante es que frente a lo que era el abstencionismo, como característico del desarrollo de los ordenadores personales o de Internet. Frente a este cambio tecnológico, sobre todo con la IA junto a otras tecnologías, se adoptan esas medidas de responsabilidad adelantada, proactiva, la protección por diseño, algunas prohibiciones y la regulación ex-ante. Pero siempre con una idea de que sea flexible. De no limitar más de lo necesario, ya que ahoga la innovación.

Por lo tanto, ahí está ese enfoque del riesgo, de imponer medidas más severas o exigentes, cuando los bienes jurídicos o el alcance del riesgo lo exigen. Sobre todo, la combinación de medidas, las cuales son plurales, pues no son solo medidas de derecho imperativo. Sino que, es una combinación con otros instrumentos de *soft law*, sin ser estrictamente normas,

hacen parte del ordenamiento jurídico y lo vienen a completar. En vista de que la norma se queda corta frente a la transformación digital y los retos que plantea.

En su exposición, presentó un pequeño mapa para que se vea como la inteligencia artificial y el reglamento, son una pieza que se encuentra rodeada de toda una serie de normas, relacionadas con el desarrollo de la red de servicios de telecomunicaciones, lo audiovisual, la privacidad, el mercado de datos, la normativa de los servicios digitales, el tema de la identidad y la ciberseguridad. Por lo tanto, es una gran panorámica de normas que van intercomunicadas, entre las cuales, se encuentra la encargada de regular la inteligencia artificial y quizá sea el ariete, en el que se ve más claramente la transformación de la forma de intervención que tiene la Unión Europea con respecto a la innovación tecnológica.

Figura 3. Normatividad alrededor de la innovación tecnológica por José Vida



En consecuencia, se puede analizar, como se trata de un modelo original y novedoso, experimentando e innovando desde el punto de vista jurídico. Esto, en vista que la gobernanza no puede prescindir de lo que son las normas de derecho imperativo, como las directivas y reglamentos, pero que, son distintas porque el texto del reglamento de inteligencia artificial es muy original desde el punto de vista de la incorporación de conocimientos técnicos, que remite a conceptos que están fuera de la ley. Por lo tanto, se puede decir que es una norma que tiene una conexión fuera de sí misma. También, por la incorporación y relevancia de los sujetos privados en la ejecución de la norma. Entonces, son ellos quienes están responsabilizados en cuanto a proveedores de estos servicios, pero luego también son sujetos privados los que controlan a los proveedores con una supervisión general de la autoridad.

Por lo anterior, ya no es la típica forma de intervención, por medio de una autorización, licencia, entre otros, sino que es algo mucho más flexible, que se adapta a las exigencias de la innovación digital, pero tampoco la deja sin ningún tipo de control. Los instrumentos de *soft law*, las directrices éticas, de estandarización técnica, declaraciones políticas y cartas de derechos digitales que complementan la normativa, necesarias en la medida que tienen la agilidad y la ductilidad que no tienen las normas.

En cuanto al tema de la gobernanza de la inteligencia artificial en la Unión Europea, se evidencia, cómo es en sí misma una tecnología que desafía y que plantea retos que no había ocurrido con anterioridad. En cualquier caso, es importante tratar de relativizarlo, porque cuando uno se enfrenta desde el derecho a esto, a veces se le da un poco de misticismo y, en el fondo, son programas de ordenador, con todas las funcionalidades nuevas que suponen un punto de cambio frente a lo que es la programación clásica, pero es software, que se puede regular, como cualquier otro producto.

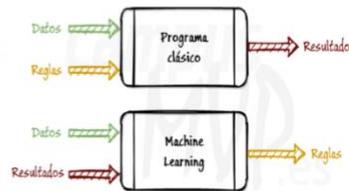
Figura 4. *Gobernanza de la IA en la UE por José Vida*



2. La gobernanza de la IA en la UE

2.1. La IA como tecnología...hic sunt dracones

- La IA es **software**: programación innovadora (machine-deep learning)
- La IA marca un **punto de inflexión**
- La IA presenta **características singulares**:
 - De lo automático a lo autónomo
 - De lo electrónico a lo inteligente
- La IA es **rápida, profunda y transversal**
 - Generalización en todas las actividades: **asimetría**
 - Nuevos problemas jurídicos
- La IA **nueva forma intervención**:
 - El Derecho tradicional superado
 - “Gobernanza” de la IA
 - Normas + *Soft Law*



La IA tiene muchas características singulares, porque ya no estamos hablando de automatización, sino de la capacidad y una serie de funcionalidades, a través de la inferencia, que lo diferencia de todo lo que había antes. Por eso, se le denomina genéricamente inteligente. La aplicación de la inteligencia artificial es extraordinaria, desde el punto de vista de su rapidez, de la profundidad que está alcanzando y de lo transversal.

Está alcanzando a todos los ámbitos, educación, sanidad, redes de servicios públicos, entre otros. Hay que tener en cuenta esa capilaridad, que da lugar a los retos que plantea la regulación con la necesidad de ser asimétrica, porque es muy distinto los problemas jurídicos que se plantean, en vista que, tiene unas funcionalidades que no se habían dado hasta ahora y que generan una serie de conflictos o de problemas que hay que tratar de

abordar. La manera de hacerlo es a través de esa gobernanza de la inteligencia artificial, no a través del boletín oficial, ni de la ley correspondiente, sino a través de esa combinación de medidas.

Luego, presentó cuáles son las tecnologías o los cambios tecnológicos que tienen una mayor trascendencia, se ve la inteligencia artificial aplicada a la computación en la nube, la computación cuántica, entre otros. Esto ha dado lugar a que la UE haya tomado conciencia de esos riesgos sociales en general. Por lo tanto, ha hecho una estrategia digital, que se llama la brújula digital 2030, con una serie de medidas que está dando lugar a la aprobación de muchísima normativa en distintos frentes, ciberseguridad, identidad digital, audiovisual, libertad de expresión y la inteligencia artificial. Además, adoptándolas con una intensidad y complejidad que no se dan en otros ámbitos de la digitalización.

Por lo tanto, la Unión Europea ha mostrado su preocupación frente a los posibles riesgos que plantea la inteligencia artificial y también ha adoptado una serie de medidas para garantizar el funcionamiento del mercado. Ese es el objetivo de estas es que se distinga por ser confiables y éticas, aunque no tenga el mismo desarrollo o avance que en otros ámbitos globales en los que no hay reglas.

Se han ido adoptando una serie de medidas que arrancaban con la Comunicación de la Inteligencia Artificial para Europa, en el año 2018, y en el año 2024. Que puede parecer una eternidad para la inteligencia artificial, pero en términos de lo que es el funcionamiento de la maquinaria de la Unión Europea es muy poco. Puesto que ya se tiene aprobada una Ley de inteligencia artificial.

Figura 5. La gobernanza de la IA en la UE por José Vida



2. La gobernanza de la IA en la UE

A. Medidas generales sobre IA

- **Reglamento de IA + Propuesta Directiva responsabilidad daños IA**
- **Instrumentos de soft law**
 - **Directrices Éticas:** Grupo de Alto Nivel (2019)
 - **Normativa técnica** (estandarización): ISO/IEC 42001, ISO/IEC 23894, ISO/IEC DTR 24027
 - **Declaraciones políticas:** Declaración UE D.Digitales (2022) + Carta D. Digitales España (202)

B. Medidas específicas usos concretos de la IA

- **Productos:** dispositivos médicos, vehículos, juguetes...
- **Sectores:** relaciones laborales, Administraciones Públicas, Justicia...

C. Medidas generales que enmarcan la IA

- **Datos:** RGPD, D.Open Data, Data Governance Act, Data Act
- **Servicios Digitales:** DC, DSA, DMA
- **Ciberseguridad:** Directiva NIS, R. Ciberseguridad, Esquema Nacional de Seguridad
- **Productos:** R. seguridad productos, D. Máquinas
- **Consumidores:** D. protección consumidores
- **Derechos fundamentales:** Constitución



El profesor Vida mencionó que se está rompiendo el paradigma de que el derecho siempre es el que se aleja de la realidad, sino más bien es su escudero, justo lo contrario. Ya que

antes de que haya una implementación generalizada y profunda de la inteligencia artificial, se están adoptando medidas que van a impactar y lo van a encauzar, eso ha dado lugar, desde un principio a las leyes de la robótica de Asimov. Pero que actualmente ha ido apareciendo y se ha ido estructurando todo un conjunto normativo, que es un poco el esquema de lo que sería el régimen jurídico de la inteligencia artificial en Europa.

Hay una clave de bóveda, como vértice, que es el reglamento de inteligencia artificial. Sin ser el único, porque ahí se puede hacer una distinción entre lo que serían medidas sobre inteligencia artificial que se están aprobando y otras medidas como la directiva de responsabilidad por daño de la inteligencia artificial. En ese sentido, vienen acompañados de instrumentos y de soft law, como las directrices éticas, la normalización técnica, las declaraciones políticas, cartas y derechos digitales. También hay que tener en cuenta que van a aparecer normas específicas relacionadas con el uso de inteligencia artificial en productos concretos. Por ejemplo, los dispositivos médicos, los vehículos, entre otros.

Luego, van a aparecer normas específicas de uso y aplicación de IA en sectores concretos que necesitan una regulación en particular. Lo que supone un requerimiento de normas y aterrizar esos principios generales que están en el reglamento de inteligencia artificial que es un poco la clave del sistema. Por lo demás, se encuentra, para completar el marco jurídico, una serie de normas que ya estaban anteriormente y que indirectamente resultan aplicables a la inteligencia artificial. En cuanto que, se utilizan datos y por lo tanto, hay que respetar la normativa de protección, toda la nueva normativa que permite crear el mercado europeo de datos y el resto de normas que forman ese ecosistema con el que se está regulando, que es relevante y de alguna manera, contribuye a encauzar el uso de esta tecnología.

Acto seguido, el profesor Vida se enfocó en el análisis del reglamento de IA, donde se encuentra una norma muy peculiar desde el punto de vista de la técnica legislativa. El legislador tuvo que introducir, abrir y romper esquemas. Ya que se definen, por ejemplo, que son los sentimientos, porque hay sistemas de inteligencia artificial que inciden en ese campo y, por tanto, hay que explorar ámbitos que resulta un poco extraño verlo normativizado.

En consecuencia, se evidencia que es una norma que inició a elaborarse en el año 2021, la aprobación ha sido en 2024 y entra progresivamente en vigor para el 2026. Lo que trata es de un reglamento de productos, que a su vez está regulando un producto con una finalidad inmediata. En el fondo la UE nació y se desarrolló para la generación de una regulación uniforme y no exista una regulación fragmentada en los 27 estados sobre los sistemas de inteligencia artificial.

Figura 5. Reglamento 2024/1689 de IA en la UE por José Vida



3. El Reglamento (UE) 2024/1689 de IA

3.1. Reglamento de IA: Objetivos

- **Reglamento (UE) 2024/1689**, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial
- **Evolución:** Propuesta 2021 – Aprobación 06-2024 – Entrada en vigor 08-2026
- **Objetivo:** IA segura y DDHH, seguridad jurídica, mercado único
- **Reglamento:** Regulación armonizada (no Directivas)
- **Complementario y de mínimos:** No dispone régimen jurídico
- **Establece prohibiciones, requisitos y transparencia**
- **Sobre el riesgo:** Enfoque abierto, complementario y flexible

2024/1689		12.7.2024
REGLAMENTO (UE) 2024/1689 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO		
Artículo 1		
Objeto		
<p>1. El objetivo del presente Reglamento es mejorar el funcionamiento del mercado interior y promover la adopción de una inteligencia artificial (IA) centrada en el ser humano y fiable, garantizando al mismo tiempo un elevado nivel de protección de la salud, la seguridad y los derechos fundamentales consagrados en la Carta, incluidos la democracia, el Estado de Derecho y la protección del medio ambiente, frente a los efectos perjudiciales de los sistemas de IA (en lo sucesivo, «sistemas de IA») en la Unión así como prestar apoyo a la innovación.</p>	<p>2. El presente Reglamento establece:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) normas armonizadas para la introducción en el mercado, la puesta en servicio y la utilización de sistemas de IA en la Unión; b) prohibiciones de determinadas prácticas de IA; c) requisitos específicos para los sistemas de IA de alto riesgo y obligaciones para los operadores de dichos sistemas; d) normas armonizadas de transparencia aplicables a determinados sistemas de IA; e) normas armonizadas para la introducción en el mercado de modelos de IA de uso general; f) normas sobre el seguimiento del mercado, la vigilancia del mercado, la gobernanza y la garantía del cumplimiento; g) medidas en apoyo de la innovación, prestando especial atención a las pymes, incluidas las empresas emergentes. 	

Lo que también hace el reglamento es incorporar los principios y valores de la Unión Europea. Por lo tanto, regula que la IA sea segura y respetuosa con los derechos fundamentales y genere confianza. Es muy notable porque se hace a través de un reglamento, que tiene la intención de establecer normas inmediatas. No es una directiva, que necesita otra disposición y deja un poco más de margen de maniobra. En consecuencia, es una regulación, intensa por la importancia que tiene.

En cualquier caso, no es una norma integral sobre inteligencia artificial, sino que dispone una regulación de mínimos, porque establece una serie de prohibiciones, de limitaciones y de requisitos, según qué usos de la inteligencia artificial. Es decir, regula los usos que se hacen de la IA, a efectos de crear una serie de prohibiciones o limitaciones., caracterizando al reglamento, como una intervención flexible, pues se modula en función del riesgo.

En esa línea, es una norma horizontal, porque regula todos los usos de la inteligencia artificial. Por lo tanto, en cualquier ámbito material que se utilice, excluye únicamente los usos de defensa nacional y usos militares. Lo anterior, por razones obvias, pero que aplica para cualquier uso de esta tecnología en cualquier ámbito.

Tiene un alcance muy amplio por lo que respecta a la territorialidad de la norma, porque se aplica no solamente a lo que están instalados en la propia Unión Europea o en Estados miembros. Sino que también se aplica a efectos extraterritoriales, en la medida en que se obliga a aquellos sistemas de inteligencia artificial creados en otros países, pero que se comercializa y cuyos resultados se utilizan en la Unión Europea, se sometan a la regulación que contiene este reglamento.

Entonces, para que se vea el carácter expansivo del reglamento, alcanza a todos los sujetos. Es decir, no solamente a lo que serían sujetos privados frente al desarrollo y

utilización de sistemas de inteligencia artificial, sino también en el público. En consecuencia, todos los estados y las administraciones públicas están afectadas y están obligadas por el contenido privado del reglamento de inteligencia artificial.

A partir de ahí, se categorizan a los sujetos concretos a los que se refiere la norma. Identificando principalmente a dos categorías, los proveedores de sistemas de inteligencia artificial y luego los responsables del despliegue, que son los usuarios, los que la utilizan. Por último, estarían las personas afectadas, identificando esos distintos ámbitos que van estableciendo las exigencias y obligaciones.

En cuanto a la definición, no se divaga en reflexiones filosóficas, sino que el artículo 3 considerando 12, los define como sistemas basados en una máquina, a los que reconoce una cierta autonomía, capacidad de adaptación, y sobre todo, las funcionalidades que ofrece a través de la inferencia. Como la posibilidad de ofrecer predicciones, contenidos, recomendaciones, entre otros, siendo esto quizás lo más relevante. Porque las otras características, dan una sensación de película de ciencia ficción, recordando que es un sistema de software.

Con respecto a los sistemas de inteligencia artificial, uno de los temas claves será el distinguirlo de sistemas de software de programación clásica de los que de verdad ofrecen estas nuevas funcionalidades. En un futuro va a existir debate, porque muchos proveedores van a intentar eludir las funcionalidades que tienen sus sistemas para no caer en la aplicación de esta ley o a la inversa.

Figura 6. Reglamento 2024/1689 de IA en la UE por José Vida



3. El Reglamento (UE) 2024/1689 de IA

3.4. Sistemas prohibidos (riesgo inaceptable)

- IA técnicas subliminales para alterar comportamientos
- IA manipule menores o discapacitados
- IA de evaluación y clasificación de personas
- IA identificación biométrica remota tiempo real esp. Público
- Requisitos (cause perjuicio o daño) y excepciones (uso interés público)

Artículo 5

Prácticas de IA prohibidas

1. Quedan prohibidas las siguientes prácticas de IA:

- a) la introducción en el mercado, la puesta en servicio o la utilización de un sistema de IA que se sirva de técnicas subliminales que trasciendan la conciencia de una persona o de técnicas deliberadamente manipuladoras o engañosas con el objetivo o el efecto de alterar de manera sustancial el comportamiento de una persona o un colectivo de personas, merced a su capacidad apreciable para tomar una decisión informada y haciéndolo que tomen una decisión que de otro modo no habrían tomado, de un modo que provoque, o sea razonablemente probable que provoque, perjuicios considerables a esa persona, a otra persona o a un colectivo de personas;
- b) la introducción en el mercado, la puesta en servicio o la utilización de un sistema de IA que explore alguna de las vulnerabilidades de una persona física o un determinado colectivo de personas derivadas de su edad o discapacidad, o de una situación social o económica específica, con la finalidad o el efecto de alterar de manera sustancial el comportamiento de dicha persona o de una persona que pertenezca a dicho colectivo de un modo que provoque, o sea razonablemente probable, que provoque, perjuicios considerables a esa persona o a otra;
- c) la introducción en el mercado, la puesta en servicio o la utilización de sistemas de IA para evaluar o clasificar a personas físicas o a colectivos de personas durante un periodo determinado de tiempo atendiendo a su comportamiento social o a características personales o de su personalidad conocidas, inferidas o predichas, de forma que la puntuación ciudadana resultante provoque una o varias de las situaciones siguientes:



Acto seguido, José Vida pasó a presentar la estructura de cómo se regula lo mínimo en el sistema de inteligencia artificial, por medio de una serie de niveles con enfoque del riesgo. Ahí se distinguen, usos de riesgo inaceptable, que están directamente prohibidos; de riesgo

alto, que se someten a una serie de limitaciones; de riesgo limitado, que se le exigen unas obligaciones de transparencia; y muchos otros sistemas de inteligencia artificial, que no se considera que tengan riesgo y que son de uso libre. En consecuencia, es una norma bastante flexible y de hecho van a ser pocos, por lo menos estadísticamente, el número de sistemas de inteligencia artificial que se van a ver afectados y sometidos a limitaciones o a prohibiciones. Van a estar muchos sometidos al reglamento, pero muchos de ellos van a ser de uso libre.

Se creó una serie de usos prohibidos de carácter normal o inteligente, relacionados con usos que afectan a la decisión humana, técnicas subliminales para alterar comportamientos, los que manipulan colectivos que sean más sensibles, como son los menores o los discapacitados. También, aquellos sistemas de IA que se utilizan para la evaluación o clasificación de personas, el scoring o incluso aquellos que se utilizan para la identificación biométrica en tiempo real en espacios públicos. Estarán prohibidos, pero no de manera categórica y absoluta, sino que también las prohibiciones admiten excepciones. La primera de ellas es que solamente estarán prohibidos cuando causen daño o perjuicio, y por lo tanto, no son todos los sistemas que se utilicen.

Los que corresponden a un alto riesgo, son sistemas destinados en sectores críticos, que se pueden utilizar siempre y cuando demuestren una gestión de los riesgos. Es decir que, se encuentran procedimientos de evaluación de conformidad en la que va a haber sujetos u organismos privados, verificados por un organismo público, que verifican el cumplimiento de sus obligaciones y, por lo tanto, serán sistemas que pueden operar una vez demostrada la evaluación de conformidad. Este es el elemento clave porque introduce más usos y denota flexibilidad.

Las categorías de sistemas de riesgo limitado, como serían los bots de conversación o que manipulan imágenes, lo único que se les exige es una obligación de transparencia en la que se pueda identificar cual es contenido usado por la inteligencia artificial. Luego, en la tramitación del proyecto se introdujo algunas medidas relacionadas con los sistemas fundacionales, lo que son sistemas de inteligencia artificial de uso general, tipo chat GPT. Donde se distinguen usos de riesgo sistémico y otros que no lo son, que también se le introduce una serie de obligaciones por razón del alcance.

Para finalizar, dice que se encuentran una serie de medidas complementarias que están en el propio reglamento y que son innovaciones desde el punto de vista legislativo, como los códigos de conducta, donde se indica que sistemas no prohibidos, pero que son de alto riesgo, podrían ser de uso libre si someten voluntariamente al cumplimiento de los requisitos de los sistemas de alto riesgo. Por lo tanto, es una especie de voluntad por parte de los proveedores para equipararse y se garantice el uso de esos sistemas.

Adiciona que aparte del reglamento, la normativa la integran dos directivas una sobre responsabilidad por daño y otra, en materia de propiedad intelectual. La responsabilidad por daños es muy importante trata de facilitar las posibles reclamaciones que se planteen por los daños generados por los sistemas de inteligencia artificial. Como se sabe, muchos de ellos son de caja negra, dificultando la acreditación sobre la producción del daño o su medida. Lo que hace es establecer unas normas para facilitar su identificación.

La normatividad también se complementa con el *Soft Law*, que sirve en principio como faro para otras normas que se vayan a aprobar, para que se ajusten a esos principios contenidos en las directrices éticas, pero también es un complemento, para aquellos supuestos que no están totalmente regulados o no encajan al detalle en lo que es el reglamento de inteligencia artificial. Entre ellas está las normas ISO, de carácter privado y técnicas. Por lo tanto, no son normas vinculantes pero que adoptan los proveedores privados por temas de calidad y de imagen.

En esta categoría también se encuentran las denominadas declaraciones y cartas de derechos. Mencionó que en el 2023 se adoptó a nivel europeo una carta de derechos digitales, que son declaraciones políticas. Es decir, no son declaraciones o cartas que sean de cumplimiento, sino que es una especie de compilación de derechos que están en otras normas y sirven para completar, puntualizar y actualizar algunos de los derechos que están ya reconocidos. Es decir, que los derechos fundamentales que están en la Constitución siguen siendo perfectamente válidos y no hace falta hacer una declaración de derechos nuevos, pero sí completarlos mediante cartas que amplían la interpretación para ir identificando posibles nuevos derechos que luego van a ser reconocidos en entornos innovadores, como la neurotecnología.

Un participante del público realizó una pregunta. Dijo que en la presentación él mostró una nueva normativa o aproximación regulatoria, entre los que incluía algunas características como riesgo, la agilidad y la flexibilidad por parte de la normativa europea. Su pregunta estuvo enfocada en si a él le parece que dentro de ese nuevo modelo de gobernanza también cabría situar una característica de extraterritorialidad. El artículo 2 del Reglamento habla precisamente de que su normatividad aplica a sistemas que pueden haber sido desarrollados fuera de la Unión Europea, pero que aplican a ciudadanos que están en su territorio. De manera, un poco más agresiva, el artículo 106 del reglamento dice que aplica inclusive a sistemas de IA que hayan sido entrenados con datos que deben cumplir con normas del derecho de propiedad intelectual, si quieren ser usados dentro de la Unión Europea.

En consecuencia, también le indagó sobre la interpretación que él le da, si es una intención de simplemente proteger más allá de las fronteras de la Unión Europea, o si inclusive eso pudiera interpretarse como un deseo de que el efecto Bruselas se materialice en países de América Latina, donde apenas están en proceso de desarrollar estas normas. Teniendo en cuenta que estos países, tienen con la UE la Alianza Digital, que se lanzó desde el año pasado en Bogotá, en marzo del 2023 y desde ese contexto le gustaría entender un poco cómo interpretar esa extraterritorialidad de la norma.

El profesor José respondió y dijo que es muy oportuna la pregunta, porque efectivamente toca uno de los temas importantes que es el diseño normativo frente a la transformación europea. Efectivamente, el ámbito de aplicación que al final se le ha dado al reglamento de inteligencia artificial, de alguna manera está alineado con otras normas que se han aprobado antes, sobre las que ya se planteaba este problema. Se refirió, por ejemplo, al reglamento de servicios digitales o al de mercados digitales, en los que se encuentran grandes plataformas que no son europeas y que plantean problemas, desde el punto de

vista de la responsabilidad de los servicios que prestan y de las interferencias en el propio mercado, como los grandes buscadores, las grandes redes sociales, etc.

En estos casos, esas normas ya se habían planteado con ese carácter extraterritorial que, de alguna manera, recibe también el reglamento. Con lo cual, está identificando sistemas que no están físicamente situados en el ámbito de la Unión Europea, pero efectivamente, su actividad comercial se proyecta en el centro de la UE, lo que serían ciudadanos de estos países.

Con lo cual, eso obliga a esos proveedores, tanto a grandes plataformas como proveedores de sistemas de inteligencia artificial de uso general, tener que adaptarse a las normas si lo comercializa dentro de la Unión Europea y haya suscriptores en este territorio. El profesor lo ve más en esa línea y reconoce que eso ejerce una especie de efecto Bruselas. Sin embargo, también en Estados Unidos empezaron a verlo de otra manera, cuando ya tienen que cumplir con esos requisitos y quieren comercializarlo en la UE.

Con respecto al otro matiz que se había añadido en la pregunta, que es muy interesante, frente al tema de los datos de entrenamiento, ahí se ve ese carácter de vasos comunicantes que tienen estas tecnologías, en las que no basta solamente con cumplir exclusivamente la normativa relacionada con inteligencia artificial. Sino que también se exige, el respeto a la protección de datos, a la propiedad intelectual, etcétera. Pero que también ocurre y se estaba dando en esas otras normas a las que él hacía referencia, lo relacionado con el mercado de datos y el paquete de normas de servicios digitales. Terminan combinando las dos cosas el carácter extraterritorial y el carácter expansivo e integral de que es un paquete completo de normatividad.

3. CONSULTATION PAPER DE LA UNESCO SOBRE IA, A CARGO DE JUAN DAVID GUTIÉRREZ Y DIÁLOGO MULTIACTOR

a. BREVE PRESENTACIÓN DEL CONSULTATION PAPER DE UNESCO POR EL PROFESOR JUAN DAVID

El profesor Juan David inició su intervención exponiendo el documento que él publicó en agosto de 2024 con UNESCO, denominado “*Consultation Paper On AI Regulation, Emerging Approaches Across the World*”.² El documento da cuenta de los diferentes enfoques y aproximaciones regulatorias que están emergiendo alrededor del mundo para que abramos un poquito nuestras perspectivas sobre las diferentes maneras, en algunas ocasiones, complementarias acerca de cómo se puede abordar la regulación de la IA. Su intención principal era dejar la curiosidad para que se busque el documento, sea leído y se respondan a estas cuatro preguntas: ¿Qué regular? ¿Por qué regular? ¿Cuándo regular? y ¿cómo regular?.

Sin embargo, para esta fase final de las mesas, dijo que vale la pena que explique temas sobre la regulación de la IA, para que se logre seguir trabajando. Se está hablando de regulación, entendida como normas vinculantes, normas de obligatorio cumplimiento. En

² El documento puede descargarse acá: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000390979>

particular, interesa los proyectos de ley, porque en Colombia están trabajando en alrededor de 12 proyectos. Obviamente, eso no quiere decir que no haya otros instrumentos de gobernanza. Simplemente, por temas de tiempo, se enfocó en un instrumento de gobernanza, como son las normas vinculantes.

Discusión que ya empezó hace muchos años en muchos lugares, no solo en la Unión Europea. En América Latina se identifican que hay 11 países o 12, si se quiere incluir al Estado Autónomo de Puerto Rico, que tienen proyectos de ley sobre inteligencia artificial y, en total se encuentran 300 normas o proyectos de norma. Esta es una base de datos que se va a publicar próximamente. En ella se logra evidenciar que el grueso de los proyectos de ley está en Argentina, Brasil y México, en donde además hay proyectos nacionales y subnacionales. Se está hablando de que en Brasil son más de 100, en Argentina se aproxima a ese número, así como en México.

Adicionó que, a inicios del 2025, la página web sobre estos temas va a estar disponible. Es una página que está creando en la Universidad de los Andes, con el nombre de “Sistemas de Algoritmos Públicos”, en donde se podrá acceder a información sobre repositorios. En este caso, se accedió a una base de datos de regulación de inteligencia artificial, pero va a haber otros repositorios sobre sistemas de edición automatizada y sobre sistemas de inteligencia artificial utilizados en el sector público.

A los repositorios se va a poder navegar de forma muy amigable, en la plataforma web, o en caso de ser investigadores o se quiera trabajar con archivos planos, va a estar disponibles. Continuó con el punto que sirve para la discusión en las mesas, que siguen en lo que resta de esta jornada. Inició explicando que típicamente en una ley, hay unos componentes. Como un título, unos considerados como una motivación que justifican el porqué de la norma, el objetivo de la norma, explícita o implícitamente, va a establecer algún ámbito de aplicación en cuanto a lo material, personal, geográfico, temporal y espacial.

Una ley, puede tener una sección de definiciones, cuál es la vigencia al final y cuál es la manera de implementarlo, así cualquier ley cumple con estos requisitos. Hay unos procesos, unas entidades públicas o personas que tienen determinadas competencias para hacerlo, todo eso es estándar. Lo que ya varía mucho, de acuerdo con cada ley, son los instrumentos regulatorios que utiliza. Cada una tiene un instrumento regulatorio de diferentes opciones. Entonces, en los proyectos de ley de inteligencia artificial, hay que discutir todos estos puntos. Unos son más de fondo que otros, pero se debe definir cuál es el objetivo. Asimismo, con el ámbito de aplicación, las definiciones que va a tener, quién va a implementarlo y cómo va a implementarlo, será lo importante.

En cuanto a los instrumentos regulatorios, según el paper de la UNESCO, hay diferentes clases que se pueden usar para alcanzar los objetivos. El primero es que puede haber un conjunto de principios que orienten la manera de aplicar la nueva norma. Puede la norma reconocer que solo la industria o junto al Estado debe crear unas normas técnicas, unos

estándares para concretar los principios y darle un valor normativo, generalmente creados con o por la industria.

El segundo de los enfoques, que es ágil y que busca generar espacios de experimentación en un entorno controlado por el Estado, pero donde hay una flexibilización de la legislación, catalogadas como areneras regulatorias. Un enfoque que busca habilitar o facilitar el desarrollo de estos sistemas, cuando el Estado, por ejemplo, crea incentivos tributarios, cuando establece subsidios, cuando exhorta el Congreso de la República al Ministerio de Educación para que genere estrategias de alfabetización. Muchas formas de cómo el Estado puede tener un rol facilitador y habilitador.

Otro, es el enfoque de adaptar normas existentes. Recordó un ejemplo que está en un proyecto de ley colombiano, el de modificar un artículo del Código Penal y unos artículos del Código Laboral. Comentó que diferentes órganos legislativos alrededor del mundo han dicho que no están seguros, si todavía están a tiempo para tener una norma completa. Pero sí están listos para hacer los arreglos que se necesiten hacer porque es urgente.

También está el enfoque basado en deberes de revelar información, es decir, ligado a la transparencia algorítmica. El quinto es el enfoque basado en riesgos, modelo que se desarrolló en la Unión Europea, de establecer unas obligaciones diferenciadas según el riesgo que supone el uso de determinados sistemas de inteligencia artificial en determinados contextos.

El enfoque basado en derechos, donde ya no se hace un análisis sobre qué riesgos se están produciendo, sino que hay unos límites que simplemente son infranqueables por cuenta de que hay un derecho fundamental que está en juego. Algunos de los proyectos de ley lo materializan creando derechos específicamente. Puso el ejemplo del proyecto de ley del Senado brasilero que va adelantado y establece derechos concretos. También cuando la Corte Constitucional en Colombia, en su jurisprudencia reciente, sentencia T - 323 del 2024,³ establece que los jueces no pueden ser reemplazados por máquinas es una regla basada en derechos. El derecho a que decida un ser humano determinadas cosas.

Por último, mencionó un proyecto que buscan asignar responsabilidades, sobre todo asociadas a daños, o la generación de situaciones dañosas que van a requerir no solo la indemnización, sino identificar quién y cómo va a indemnizar, cómo se prueba que hay una relación causa-efecto entre lo que se hizo con el sistema de inteligencia artificial y el daño que se causó, puede ser civil o puede ser penal.

Es necesario que, para discutir un posible proyecto de ley de inteligencia artificial, se discuta sobre cuales instrumentos se va a usar, si principios, estándares, enfoques ágiles, habilitadores o facilitadores.

³ Disponible acá: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/T-323-24.htm>

b. MESA MULTIACTOR SOBRE LOS ENFOQUES QUE DEBE TENER EL PROYECTO DE LEY EN COLOMBIA

Luego de la explicación, el profesor Juan David dice que la propuesta que se le tenía al público es que en grupos se elija una de las modalidades en las que se pueda regular la IA y se discutan los componentes que se espera que se incorporan en un proyecto de ley de inteligencia artificial unificado. Luego de elegir la modalidad de regulación se debe discutir ¿qué debería contener esa sección? ¿Qué son los mínimos que debería contener un proyecto de ley unificado? Para finalizar, un representante debe pasar y comentar brevemente que fue lo principal a lo que llegaron.

El primer equipo, que pasó a exponer, eligió la regulación basada en estándares internacionales. Expusieron que seleccionaron este tema por su acercamiento laboral, ya que han trabajado con las normas de sistema de gestión de calidad y normas de seguridad de la información. Comentaron que hoy en día se están tratando de armonizar la regulación entre países, porque precisamente con todo el tema de digitalización, ya no hay barreras geográficas. Entonces, lo que tratan de hacer los países es tener reciprocidad normativa.

Además, estas normas se adaptan a todos los sectores, ya sea productivo, financiero, educativo o la salud. Sin importar que la entidad sea privada o pública, ni tampoco el tamaño de la organización. Estos estándares, hacen referencia a los requisitos que necesita y justifica aquellos que no puede aplicar o porque no se están aplicando. En ese sentido, hoy en día se basan en riesgos y en oportunidades, cumplen con un ciclo PHBA, sin importar la norma que se tenga, ya sea ISO 14000 o ISO 9001. Por ejemplo, hoy en día, a nivel mundial, es aceptada específicamente para sistemas de seguridad de la información la ISO 27001. Situación igual con otros regímenes, donde las normas y los requisitos a cumplir son los mismos. Sin necesidad de mirar la norma desde una sola perspectiva, ya que, en estas reglas están incluidos los riesgos, se miran cuáles son los procesos, quiénes son los dueños de estos procesos, cómo se van a mitigar estos riesgos. Entonces, ¿para qué nos ponemos a copiar o adaptar una norma que ya está hecha? Lo mejor es simplemente que cada organización la aplique según sus necesidades.

Otra característica es que los estándares internacionales, ayudan en la eficiencia del proceso, ya que, frente al servicio público, a veces toca empezar desde cero, descubriendo lo que ya se está aplicando en otros lados y que ayuda a resolver el problema. La ventaja de la inteligencia artificial es que se tienen bases de datos con la capacidad de crear unos históricos, que se deben mantener con ayuda de las normas internacionales para que todo esté alineado. En vista de que muchas veces, por esa falta de interoperabilidad, no son como los sistemas de bases de datos compatibles entre una entidad y la otra. Entonces, para que una inteligencia artificial pueda funcionar de manera adecuada, tiene que estar completamente estandarizados todos los procesos.

El último aporte que realizó el equipo es que la norma ya está hecha. El estándar internacional ya establece, implementa, mantiene y mejora un sistema de gestión de inteligencia artificial, es la ISO 42.

De forma posterior, participó el grupo de habilitadores y facilitadores. Indican que son entusiastas de la inteligencia artificial, es decir, creen en sus bondades y que hay que aplicarlas como sea. Analizando el debate acerca de que hay herramientas en el ordenamiento jurídico colombiano, llegaron a la primera conclusión. Consiste en que se debe articular a los diferentes actores en una mesa de gobernanza. En la cual, se encarguen de crear la política pública de inteligencia artificial, creando una mesa de diálogo para evaluar y facilitar el proceso.

La segunda propuesta está relacionada con la pregunta ¿cuál sería el cuello de botella que tendría el Estado colombiano en ese tema? A lo que respondieron que es el acceso del poder de compra. Ya que es complicado, sólo un grupo muy contado de empresas tienen ese poder y el Estado colombiano, evidentemente no lo tiene. Es por lo anterior, que propone un incentivo o reducción de un impuesto, en el que se dé una ayuda a las empresas para que les permitan el acceso a las entidades, a su poder de cómputo y que estas últimas, puedan de alguna otra manera desarrollar sus sistemas de inteligencia artificial.

Lo que conlleva al tercer punto, relacionado en que se logre tener acceso a ese poder de cómputo que es tan limitado, junto con la otra barrera que es el tema de la data. Ya que está totalmente desactualizado, desarticulado, para poder trabajar efectivamente con sistemas de inteligencia artificial. El Estado, como principal productor de datos se les ocurre implementar, en la política digital una data management, con la ayuda de un operador en las entidades, para que se articule con esas empresas que brindan el poder de cómputo y que la data se refine. Dándosele un tiempo prudencial a las entidades estatales, de dos años o tres años, para que efectivamente se haga una jornada intensiva de estandarización de datos. En ese sentido, los datos puedan ser interoperables y efectivamente la inteligencia artificial puedan ser una realidad.

Acto seguido, el equipo de derechos y principios, inició diciendo que a su equipo los motivo el tema de principios, pues consideran que da más flexibilidad, permite que la gente se autorregule, puede generar sus propios estándares técnicos o aportes, y se les permita innovar más fácil. Pero por el otro lado, llegaron al consenso que no se puede quedar solamente en principios, ya que no se puede ser tan ingenuo en creer que las grandes empresas, tienen un objetivo que es el de generar la mayor cantidad de rendimiento y su utilidad va a entrar de una gobernanza lo suficientemente garantista para los derechos de todos.

Es por lo anterior que concluyeron en la necesidad de un enfoque que sea en principios y averiguar cómo lograr su materialización. Esto, junto a la educación, aunque cliché, es necesario tener personas educadas a lo largo del ciclo de vida del individuo desde la temprana infancia y durante toda su etapa de desarrollo profesional o desarrollo técnico, para que luego en lo laboral, las poblaciones estén preparadas para enfrentar las oportunidades y los retos de la inteligencia artificial.

El segundo punto se refiere al principio de la innovación responsable y enfocada en lo que le sirve al país. Nada aporta que se ponga muchas cosas en la ley, si esta no va articulada

con lo que realmente se necesita. En el caso colombiano es necesario tener una IA que sea responsable, que sea segura, que no propenda por discriminación y que ayude a tener equidad y competitividad. No igualdad, porque no se pretende que para todos se les dé el mismo trato, pero sí equidad, en cuanto a que las personas tienen diferentes condiciones de interiorización de las tecnologías y su aprendizaje.

Adicionó, que hay otros dos temas analizados. Unos sobre la cooperación internacional, ya que creen que eso debe ser un principio, en el sentido que no se puede actuar aisladamente, sino que debe ser de forma conectada e interdisciplinar. El segundo, en cuanto al uso de datos y el accountability. Al final, desde cualquiera de los frentes, este permite atender cuentas según el propio rol, bien sea como desarrollador, como usuario y proveedor de la herramienta.

El equipo de riesgos fue el más nutrido, ya que todos vieron riesgos en todas partes. Tienen unos mínimos que son los principios, a pesar de ser un enfoque basado en riesgos, se debe manejar dentro unos estándares transversales para que la ley en el tiempo no caduque. Entonces proponen que dentro de los riesgos se tengan en cuenta los principios y establecer bases que no sean transgredidas.

Por último, plantean la clasificación de riesgos y controles por cada nivel. Es algo que ya está sugerido a nivel nacional y reafirman su necesidad. Ya que, la idea no es solamente hacer una clasificación ordenada, sino mirar qué controles le tengo que aplicar en el momento que se materialice un riesgo y de qué forma lo puedo mitigar. Para ello, se debe establecer cuáles son las definiciones de los riesgos. Es necesario evitar las subjetividades, por medio de un glosario.

Finalmente, el grupo que eligió el tema la revelación de la información, les surgieron unas inquietudes y unas reflexiones interesantes. Dentro del contexto del reconocimiento de derechos, lo preestablecido es lo está sirviendo. Se está en un monitoreo de lo que pasa tanto en países anglosajones, con el tema del *Fair Use*, con los datos de entrenamiento, la inteligencia artificial y junto al reconocimiento de los derechos de propiedad intelectual, como el insumo básico para el input en la generación de inteligencia artificial. Situación, que hasta ahora ha venido funcionando, que posteriormente pueda generar el reconocimiento de nuevos derechos o eventualmente estudiar otra limitación o excepción, por ahora, el derecho antiguo está sirviendo para muchos de los temas que se están presentando.

En efecto, hay una posición jurídica aquí que pesa mucho. Sin embargo, a veces hay unos aspectos desde la ingeniería que son muy delicados para definir. Por ejemplo, la transparencia y revelación de información en la arquitectura de las soluciones. En efecto, las soluciones arquitectónicas que han revolucionado a la inteligencia artificial, puede que les sea más difícil este proceso. Si bien, al mundo se le ha revelado la arquitectura y no ha sido un secreto. Cuando se habla de algoritmos, de su ideación, de la creación y de la innovación de las soluciones, allí hay una línea muy difícil de sobrepasar para su divulgación.

Ahora, si se ve los sets de datos, que revela una tendencia de una ciudadanía, de un sector, de un grupo, de una situación, esta no puede ser ningún secreto. Dentro de un set de datos, normalmente están anonimizados aquellos que hablan de sujetos en específico. Pero no se puede entrar a decir que la persona que le dio una solución, un tratamiento con el set de datos, a una situación. Esa forma en que lo reveló o lo trabajó, es la forma en que esa empresa obtiene ingresos. Porque le dio la perspectiva original que no se le pudo dar a un set de datos que normalmente se encuentran bajo datos abiertos. Actualmente, se tienen set de datos en internet por montón, pero es la forma en que se está analizando las situaciones. Entonces, es necesario una política pública que exprese el contexto de la inteligencia artificial desde su génesis como idea o proyecto, hasta su proceso de implementación, pero que no afecte la posibilidad de co-creación y evolución de las soluciones.

c. CIERRE

Para finalizar la jornada, el profesor Juan David y la profesora Sandra, agradecieron la participación de todos los asistentes y recordaron que para el 2025 se llevaran a cabo más mesas multiactor. Así mismo, recordaron que de cada una de las mesas se realiza una relatoría y en esta oportunidad no sería diferente. Desearon una buena tarde y un buen final de año.