

Bogotá, 27 de septiembre de 2024

Honorable Representante

**ANA PAOLA GARCÍA SOTO**

Presidenta

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

La ciudad

**Asunto:** Comentarios al Proyecto de Ley Estatutaria 154/2024 Cámara “*Por la cual se define y regula la inteligencia artificial, se ajusta a estándares de derechos humanos, se establecen límites frente a su desarrollo, uso e implementación, se modifica parcialmente la Ley 1581 de 2012 y se dictan otras disposiciones.*”

Respetada Presidenta,

Le saludo en nombre de la **Asociación Latinoamericana de Internet (ALAI)**, organización regional sin fines de lucro que trabaja por el desarrollo digital de América Latina, representando la perspectiva de la industria de Internet. ALAI promueve el desarrollo inclusivo de la economía digital mediante el fortalecimiento del Internet abierto, y respalda políticas que favorezcan el respeto y ejercicio de los derechos humanos, el emprendimiento y la innovación.

Inspirados en el bienestar colectivo, la democracia participativa y la búsqueda del máximo desarrollo y beneficio social para los colombianos, nos dirigimos a Usted para expresar nuestras observaciones con respecto al proyecto de ley referido en el asunto.

De manera general, solicitamos respetuosamente que se analice con cautela y de manera participativa este proyecto de ley, dado que plantea un enfoque regulatorio inadecuado en gran parte de su contenido para el desarrollo, uso y adopción de la inteligencia artificial (IA) en Colombia.

Particularmente, algunas capacidades y aplicaciones de la IA consideradas de alto riesgo podrían también aportar un gran valor a la sociedad. Por ello, es crucial adoptar un enfoque integral al ajustar la regulación, teniendo en cuenta el papel de la IA en diferentes contextos operativos y sectoriales, así como la naturaleza y probabilidad de los posibles riesgos. Si bien es evidente que ciertos usos de la IA requerirán mayor supervisión y medidas de protección, también es necesario reconocer los costos de oportunidad asociados con no fomentar su desarrollo y uso.

Así las cosas, la regulación de la IA debe centrarse en aplicaciones específicas de la IA, no en la ciencia de la IA en sí- utilizando categorías generales y abstractas.

Es necesario un enfoque proporcionado, que equilibre los daños potenciales con los numerosos beneficios sociales y económicos que promete la IA, y que reconozca claramente los costes de oportunidad de no utilizar la IA en una situación específica o de desarrollar una IA con capacidades particulares.

Es importante reconocer que existen fallos en los enfoques existentes (no basados en la IA), y si se demostrara que un sistema imperfecto de IA funciona mejor que el statu quo en una tarea crucial para salvar vidas, podría ser irresponsable no utilizar el sistema de IA. En los casos en que la alternativa de no utilizar la IA suponga un riesgo mayor que el riesgo que plantea el despliegue de un sistema de IA, el marco regulador no debería desalentar el uso beneficioso neto de la IA. También es importante reflejar el contexto operativo más amplio a la hora de evaluar el nivel de riesgo.

Por otro lado, hacemos un llamado a no ignorar los avances en política pública sobre IA que ha logrado Colombia en los últimos años y que lo tienen hoy en la vanguardia de la materia en la región. El Conpes 3975 sobre Transformación Digital e Inteligencia Artificial, establece instrumentos valiosos como los sandbox regulatorios para promover innovaciones tecnológicas en ambientes de prueba controlados.

Además, el Marco Ético para IA con el que Colombia cuenta desde 2021, brinda una guía valiosa de recomendaciones y sugerencias a las Entidades Públicas para abordar la formulación y gestión de los proyectos que incluyan el uso de IA, además de establecer una serie de principios éticos para la adopción responsable de este tipo de tecnología en Colombia, los cuales fueron avalados por organismos internacionales como la OCDE y la Unesco.

De igual manera, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de la actual administración han estado desarrollando documentos de política pública que son fundamentales considerar y coordinar con las iniciativas legislativas que se generen en el Congreso de la República. Esto favorecería el principio de colaboración armónica del Estado, así como la coherencia y eficiencia en la implementación de la oferta pública e institucional.

Por consiguiente, de manera respetuosa solicitamos que se consideren los siguientes comentarios específicos:

- **Artículo 1 "Objeto"**

A pesar de que el artículo establece que el objeto del proyecto de ley es, entre otros, el de promover el desarrollo la IA, estimamos respetuosamente que las medidas sugeridas en artículos subsiguientes generarían el efecto adverso en la industria. Como se establece en comentarios a los demás artículos, el proyecto de ley propone medidas que contrarían los estándares internacionales y que dificultan la promoción de este tipo de tecnología en el país, incluso cuando esta es respetuosa y garante de los derechos humanos.

Por otro lado, es relevante indicar que el objeto del proyecto de ley en comento en lo relacionado a derechos humanos e IA, ya estaría cubierto por el Marco Ético para la Inteligencia Artificial, que cuenta con principios avalados por entidades internacionales como la OECD y UNESCO. Estos principios incluyen, entre otros, los siguientes: (i) transparencia y explicación; (ii) privacidad; (iii) control humano de las decisiones propias de un sistema de inteligencia artificial; (iv) seguridad; (v) responsabilidad; (vi) no discriminación; (vii) inclusión y (viii) beneficio social. Se estima que una nueva regulación en la materia sería inconveniente, especialmente si la contenida en el proyecto de ley no se adhiere a recomendaciones internacionales.

- **Artículo 2 “Ámbito de aplicación”**

El ámbito de aplicación del proyecto de ley crea una redundancia con la Ley 1581 de 2012, que regula la protección de datos personales en Colombia. Dado que las aplicaciones de inteligencia artificial involucran el tratamiento de datos personales, estas ya estarían cubiertas por dicha normativa. Esta ley cubre cualquier tratamiento de datos personales registrado en una base de datos, incluyendo aquellos que se gestionan de manera automatizada, como lo hacen los sistemas de IA. Por lo tanto, al intentar regular el tratamiento de datos personales en IA, el proyecto de ley estaría creando una duplicidad normativa con la Ley de Protección de Datos Personales.

La duplicidad que se generaría en la normativa aplicable, podría generar confusión y complejidad para las empresas que utilicen o deseen utilizar la IA en su operación. Esta duplicidad podría dificultar el cumplimiento normativo, aumentar la carga regulatoria, generar posibles conflictos en la aplicación de ambas legislaciones y por ende, generar desincentivos para la apropiación de esta tecnología dentro de las organizaciones.

- **Artículo 3 “Definiciones”**

Solicitamos respetuosamente eliminar todas las definiciones que ya están establecidas en la Ley Estatutaria 1581 de 2012, sobre protección de datos personales. Dado que esta ley es la normativa que regula el tratamiento de datos personales en Colombia, cualquier regulación adicional, como la que se propone, debe alinearse con las definiciones vigentes. De lo contrario, se corre el riesgo de crear duplicidad normativa, lo que puede generar inconsistencias y, a su vez, inseguridad jurídica.

Las definiciones que sugerimos eliminar son: dato personal, encargado del tratamiento y responsable del tratamiento.

- **Artículo 4 “Principios”**

Aunado al comentario del artículo primero, solicitamos atentamente que el artículo en comento sea modificado de tal forma que los principios que rijan la IA sean los actualmente contenidos en el Marco Ético de IA que efectivamente cuenta con los

principios avalados por la OCDE y la UNESCO. Adherirse a estos sistemas le otorga competitividad al país en tanto se evitan las inconsistencias.

Específicamente sobre el principio de transparencia y explicabilidad, nos permitimos manifestar que este vulneraría información confidencial y secretos empresariales de personas naturales/jurídicas titulares de IA en tanto se verían obligados a revelar el *"funcionamiento de cada componente algorítmico y la forma en que contribuye a los resultados de los sistemas, para saber los motivos por los que la Inteligencia Artificial llega a una u otra conclusión o decisión"*. Esto, reiteramos, le resta competitividad al país, y lo presenta como un lugar poco adecuado para el desarrollo y uso de la IA.

- **Artículo 5: "Valores"**

Se considera respetuosamente que el artículo es redundante, dado que el proyecto de ley ya establece principios y un objetivo que repiten lo que se plantea en el artículo en comento.

- **Artículo 6: "Clasificación del riesgo de los sistemas de inteligencia artificial"**

Estimamos atentamente que la clasificación que se propone debe depender de la industria o sector en los que se está usando la IA, así como de los usos que se le daría a la IA. Como lo ha indicado la OCDE, la regulación debe ser sectorial, por lo que una clasificación general para todos sus usos resulta altamente inconveniente. Por ejemplo, no es lo mismo usar IA en un correo electrónico, que en el sector salud.

Por otro lado, respecto de la clasificación "riesgo inaceptable", estimamos atentamente que prohibir de forma tajante una tecnología porque esta supone riesgos es altamente inconveniente e incluso contrario a la neutralidad tecnológica establecido en la Ley 1341 de 2009 por la cual *"se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones"*. Este principio establece que:

*"El Estado garantizará la libre adopción de tecnologías, teniendo en cuenta recomendaciones, conceptos y normativas de los organismos internacionales competentes e idóneos en la materia, que permitan fomentar la eficiente prestación de servicios, contenidos y aplicaciones que usen Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y garantizar la libre y leal competencia, y que su adopción sea armónica con el desarrollo ambiental sostenible."* (art. 2 Ley 1341 de 2009).

En ese sentido, prohibir una tecnología en tanto ésta supone riesgos, sin permitir que los riesgos pueden ser mitigados es contrario a la constitución y a la ley.

Asimismo, la definición de "riesgo inaceptable," que abarca la *"afectación a la seguridad, la subsistencia y los derechos humanos y fundamentales"*, podría resultar perjudicial para el desarrollo tecnológico debido a su amplitud y generalidad. Esto puede dar lugar a interpretaciones subjetivas durante el proceso de reglamentación, lo cual es

problemático, ya que podría resultar en decisiones inconsistentes a lo largo del tiempo, dependiendo del criterio del funcionario de turno. Esta falta de coherencia afecta la previsibilidad y la seguridad jurídica que las empresas tecnológicas requieren para operar e invertir con confianza. La falta de claridad y estandarización podría desincentivar la innovación y limitar el avance en el sector.

- **Artículo 8 “Afectaciones derivadas de la IA”**

Establecer criterios de revisión humana sin un alcance específico y claramente limitado puede, además, generar choques interpretativos que pongan en riesgo los secretos empresariales de las compañías desarrolladoras de sistemas de inteligencia artificial y desestimular la creación de herramientas en pro de la sociedad. Adicionalmente, mencionar que las personas afectadas podrán solicitar “medidas cautelares”, sin especificar el alcance de las mismas le daría a la autoridad competente un poder de discrecionalidad demasiado amplio para tomar decisiones que puedan afectar de manera significativa el normal desarrollo de una compañía.

Este es uno de los artículos que supone grandes barreras para la promoción de la IA en Colombia, contrario al objeto establecido en su artículo primero. Indicar que en todos los casos se permitiría una revisión humana es imponer barreras a su desarrollo.

En el mismo sentido, no es claro contra quien se podrían interponer las solicitudes de revisión, reclamaciones y/o solicitudes de revocatoria relacionadas con la inteligencia artificial.

- **Artículo 9 “Transparencia en el uso de la IA”**

Consideramos atentamente que la evaluación propuesta carece de una definición clara respecto a los sujetos responsables de su publicación, el medio a utilizar y los destinatarios de la revisión. Esta evaluación pública podría comprometer los secretos empresariales de las compañías que desarrollan sistemas de inteligencia artificial y desincentivar la creación de herramientas que beneficien a la sociedad, además de no resultar claro el rol del Ministerio de las TIC en la incidencia que pueda tener sobre las evaluaciones de riesgos e impacto. Asimismo, implicaría la imposición de barreras a la libre adopción de tecnologías, lo cual va en contra del principio de neutralidad tecnológica. Cualquier proceso de evaluación o aprobación previa de una nueva tecnología podría convertirse en una barrera de entrada para el país.

- **Artículo 10 “Consentimiento informado”**

El artículo 10 no tiene en cuenta que ya existe un marco legal adecuado en Colombia con la Ley 1581 de 2012, que regula el consentimiento para el tratamiento de datos personales que está atado a finalidades específicas sobre las cuales se realiza el tratamiento de los datos personales. En este sentido, consideramos que no se debería regular un consentimiento adicional cuando por ley ya es exigible informar a los titulares

sobre las finalidades para el tratamiento de sus datos personales, incluido el uso de sistemas de inteligencia artificial.

- **Artículo 13 "Actividades excluidas de los sistemas de IA"**

El artículo en comento supone barreras para la promoción de la IA en el país que resultan en un desincentivo para el uso de esta tecnología en el país.

Aunado al punto anterior, se estima que el artículo en comento vulneraría el principio de neutralidad tecnológica establecido en la Ley 1341 de 2009 por la cual "se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones". Este principio establece que:

*"El Estado garantizará la libre adopción de tecnologías, teniendo en cuenta recomendaciones, conceptos y normativas de los organismos internacionales competentes e idóneos en la materia, que permitan fomentar la eficiente prestación de servicios, contenidos y aplicaciones que usen Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y garantizar la libre y leal competencia, y que su adopción sea armónica con el desarrollo ambiental sostenible." (art. 2 Ley 1341 de 2009).*

- **Artículo 16 "Autoridad de protección de datos"**

El artículo en comento es innecesario en tanto la Superintendencia de Industria y Comercio, como autoridad de protección de datos personales en virtud de la Ley 1581 de 2012 ya cuenta con las facultades que se proponen.

- **Artículo 18 "Auditoría de algoritmos"**

Consideramos que la propuesta podría poner en riesgo los secretos empresariales de las empresas que desarrollan IA. Asimismo, el artículo no proporciona información clara sobre los procedimientos de auditoría, lo que hace imprescindible definir criterios y condiciones para asegurar la seguridad jurídica. Tal como se presenta, creemos que este artículo podría dificultar la promoción del uso de la IA en Colombia.

Asimismo, es importante resaltar que el artículo impondría un desincentivo significativo a la innovación y limitaría la competitividad internacional de las empresas colombianas. La obligatoriedad de auditorías para los sistemas de inteligencia artificial generaría barreras adicionales para el desarrollo y adopción de nuevas tecnologías, desincentivando la inversión y restando competitividad al país en el uso de la IA. Además, la Superintendencia de Industria y Comercio ya tiene las competencias necesarias para abrir procesos administrativos en caso de vulneraciones al Régimen de Protección de Datos Personales y Protección al Consumidor en caso de vulneración de los derechos de los titulares y consumidores, respectivamente. Por lo tanto, consideramos que cualquier regulación adicional en este sentido podría resultar redundante o innecesaria, dado que ya existe un marco legal robusto para abordar dichas situaciones.

- **Artículo 19 “Plataforma de certificación de sistemas de IA”**

De requerirse una certificación para el funcionamiento de sistemas de IA, consideramos que la propuesta vulneraría el principio de neutralidad de la red, reconocido tanto legal como constitucionalmente, al facultar a la SIC para decidir qué inteligencias artificiales pueden operar y cuáles no. En este sentido, el artículo 56 de la Ley 1450 de 2011 y el artículo 2.1.10.10 de la Resolución CRC 5050 de 2016 garantizan que el Estado no puede restringir el acceso de los ciudadanos a cualquier contenido o aplicación disponible en internet.

El principio de neutralidad de red, de acuerdo con el Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) sobre la Promoción y Protección del derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, establece que: *“lell tratamiento de los datos y el tráfico de Internet no debe ser objeto de ningún tipo de discriminación en función de factores como dispositivos, contenido, autor, origen y/o destino del material, servicio o aplicación”*.

Lo que persigue tal principio es que la libertad de acceso y elección de los usuarios de utilizar, enviar, recibir u ofrecer cualquier contenido, aplicación o servicio legal por medio de Internet no esté condicionada, direccionada o restringida, por medio de bloqueo, filtración, o interferencia. Así las cosas, el principio se vulnera en la medida en que el artículo establece que la SIC podría prohibir acceso a tecnologías, sin que se cumplan de lleno los requisitos para que se permitan las excepciones al principio de neutralidad de la red.

Este artículo, además, impondría una carga innecesaria y excesiva para los productores y proveedores de IA en el país, afectando la innovación y el crecimiento de la industria de IA en Colombia, ya que ralentizaría el desarrollo de tecnologías avanzadas y desincentivaría la competitividad frente a mercados internacionales más competitivos. Adicionalmente, vulneraría la libertad de empresa al permitir al Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones ejercer interferencias injustificadas sobre actividades económicas lícitas y determinar las finalidades específicas para las cuales puede ser utilizada la IA.

No obstante lo anterior, estimamos que, de manera subsidiaria, la certificación debe limitarse a casos en que la IA suponga altos riesgos dependiendo de su uso y del sector o industria, de lo contrario es una barrera y limitación para su uso. Este artículo también debería contemplar la confidencialidad de la información de las empresas desarrolladoras de IA que deben sujetarse a esta certificación.

- **Artículo 20: “Prohibición de transferencias de información”**

Consideramos respetuosamente que este artículo contempla restricciones injustificadas para el libre flujo de la información, prohibiendo de facto el tráfico que en materia de protección de datos es perfectamente lícito.

No imponer restricciones injustificadas al libre flujo de datos permite una mayor competitividad para la adopción de soluciones tecnológicas. La OECD, ha incluido dentro de sus políticas medidas apropiadas para garantizar el libre flujo transfronterizo de datos, exigiendo a los países miembros garantizar la transferencia de datos de forma ininterrumpida y segura.

Por lo tanto, se debe promover un ambiente regulatorio que permita el flujo de datos, garantizando la confianza digital mediante la adecuada protección de sus titulares independientemente del destino o nacionalidad de quien realice la recolección, uso y tratamiento, cumpliendo con la normatividad del país del titular. Siendo esta una herramienta fundamental de cara al surgimiento de nuevos productos y soluciones en el mundo digital.

Respecto del flujo de datos personales, el proyecto en comento debe contemplar lo establecido en el régimen general de protección de datos personales respecto de la transmisión/transferencia de datos personales.

En estos términos, planteamos respetuosamente nuestros comentarios al proyecto de ley, no sin antes invitar a los honorables congresistas, al Gobierno Nacional y a todos los actores interesados, a conformar cuanto antes una mesa técnica sobre Inteligencia Artificial, con el fin de estudiar a mayor profundidad esta y las demás iniciativas legislativas sobre la materia. Esto ayudaría a evitar la dispersión normativa en un tema tan crucial, ya que una regulación fragmentada puede causar confusión, aumentar la burocracia y obstaculizar la implementación efectiva de políticas que fomenten la innovación y el desarrollo responsable de la IA. Además, la creación de esta mesa técnica facilitaría la coordinación de esfuerzos y garantizaría que la regulación sea coherente y esté alineada con los objetivos estratégicos del país.

Agradezco de antemano su tiempo y consideración.

Atentamente,



**PABLO NIETO D.**

Gerente Regional de Políticas Públicas Zona Andina  
Asociación Latinoamericana de Internet (ALAI)  
pablo@alai.lat