Bogotá D.C., 27 de octubre de 2026

Honorables Representantes
DAVID ALEJANDRO TORO
LAURA ISABEL VERA
MAURICIO ANDRES TORO
Comisión Sexta
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
La Ciudad

Asunto: **Comentarios al texto propuesto para primer debate del Proyecto de Ley No. 025 de 2026 Cámara "Por medio de la cual se regula la inteligencia artificial en Colombia para garantizar su desarrollo ético y se dictan otras disposiciones".**

Honorables Representantes,

Comienzo por extenderles nuestros más cordiales saludos de parte de la Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones – CCIT, organización gremial que agrupa a las más importantes empresas del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia. En ese sentido, hemos venido trabajando en el país por más de 33 años contribuyendo activamente desde el Sector TIC a la eliminación de barreras para la evolución tecnológica, promoviendo el cierre de la brecha digital, la democratización y la masificación de las TIC, así como el acceso de todos los ciudadanos a la sociedad y economía del conocimiento.

En esta ocasión nos dirigimos a Ustedes con el fin de presentar nuestros comentarios al texto propuesto para primer debate del Proyecto de Ley No. 025 de 2026 Cámara "Por medio de la cual se regula la inteligencia artificial en Colombia para garantizar su desarrollo ético y se dictan otras disposiciones". En ese sentido, presentamos las siguientes observaciones.

1. Comentarios generales

a. Afectación a la innovación y desincentivo al uso de la inteligencia artificial

Comenzamos señalando que el texto propuesto para primer debate del Proyecto de Ley mantiene una lógica regulatoria preventiva y rígida que no atiende la realidad del ecosistema tecnológico nacional. De acuerdo con el diagnóstico del Documento CONPES 4144 de 2025, la inversión privada en inteligencia artificial en Colombia apenas alcanzó USD 35 millones en 2022, situando al país en una posición rezagada frente a economías de la región como Brasil y México.

Asimismo, el CONPES constata que solo el 12 % de las empresas colombianas ha incorporado procesos asociados a la inteligencia artificial, recurriendo en su mayoría a la tercerización ante la falta de capacidades locales. Imponer un esquema gravoso de evaluación de impacto, monitoreo

continuo y documentación algorítmica previa en un mercado incipiente paraliza las iniciativas locales de investigación y desarrollo antes de que logren consolidarse operativamente.

La ponencia introduce un estándar de cumplimiento prematuro que asume que Colombia es un mercado maduro generador de tecnologías de frontera, desconociendo que el tejido empresarial local opera predominantemente como usuario e integrador de soluciones existentes. Al establecer deberes complejos, como la conservación obligatoria de registros para reconstruir operaciones algorítmicas o la imposición de requisitos técnicos para sistemas clasificados genéricamente como de alto impacto en el artículo 5, se genera una barrera regulatoria temprana. Esta carga disuade la inversión y restringe la puesta en marcha de proyectos tecnológicos, provocando un rezago competitivo frente a países que han optado por marcos de política pública flexibles y habilitantes.

La experiencia internacional demuestra que regular antes de consolidar el ecosistema deriva en desincentivos tangibles a la adopción técnica y en sobrecostos que ahogan la innovación temprana. El diagnóstico del CONPES 4144 señala con claridad que el 48 % de las organizaciones que no utilizan herramientas inteligentes desconocen las funcionalidades tecnológicas disponibles. Frente a esta brecha formativa y productiva, la respuesta del legislador no puede consistir en imponer cargas gravosas que hagan prohibitiva la adopción comercial y el diseño de modelos aplicados a retos productivos. El proyecto de ley, en su redacción actual, terminaría convirtiendo cada interacción tecnológica en un procedimiento de alto costo financiero y administrativo, inhibiendo la adopción de la IA en el país.

b. Seguridad jurídica y vulneración del principio constitucional de reserva de ley

La ponencia del Proyecto de Ley traslada de manera indebida al poder ejecutivo decisiones sustantivas que son del resorte exclusivo del Congreso de la República. El artículo 5 del articulado propuesto delega en la Comisión Intersectorial de Inteligencia Artificial y en entidades sectoriales la facultad de modificar, actualizar y definir los sistemas que integrarán la categoría de alto impacto. Conforme al artículo 150 de la Constitución Política, la creación de obligaciones legales, la restricción de libertades económicas y la configuración de regímenes de responsabilidad constituyen una competencia indelegable del legislador. Una habilitación administrativa indeterminada vacía el debate parlamentario y transgrede el principio democrático, impidiendo que los sectores afectados cuenten con certidumbre sobre el alcance de las cargas que les serán impuestas.

La indeterminación técnica de las categorías sujetas a reglamentación posterior agrava la inseguridad jurídica de las empresas y entidades públicas. Dejar abiertos los supuestos que activan los deberes de gestión de riesgos o de registro mediante fórmulas genéricas impide una adecuada planeación operativa a mediano y largo plazo. Tal como ha reiterado la jurisprudencia constitucional colombiana, la potestad reglamentaria consagrada en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política no faculta al Gobierno Nacional para suplir al legislador ni para

crear obligaciones sobre materias sujetas a reserva legal. El Congreso no puede transferir la deliberación regulatoria sustantiva a actos administrativos conjuntos de ministerios, pues ello convierte el marco normativo en un conjunto de preceptos variables y discrecionales que generan inseguridad jurídica.

Esta estructura fragmentada e incierta genera un escenario donde los actores deben asumir costos de cumplimiento frente a normas inexistentes y criterios futuros aún no delineados. El Documento CONPES 4144 de 2025 resalta la necesidad de construir lineamientos estables y predecibles para superar los bajos flujos de financiamiento en inteligencia artificial, los cuales apenas alcanzaron USD 1,7 millones en 2023. Supeditar las condiciones de operación de sistemas tecnológicos a revisiones periódicas y resoluciones ministeriales abiertas desalienta la atracción de inversiones internacionales y la expansión de plataformas digitales en territorio nacional.

c. Falta de claridad en las obligaciones por el uso del concepto unificado de responsable de IA

El mantenimiento de la categoría genérica de "responsable de IA" a lo largo de las disposiciones del proyecto afecta la distinción entre los actores que intervienen en el ciclo de vida del sistema. Aunque la ponencia introduce definiciones formales para desarrollador, proveedor e implementador, las obligaciones operativas continúan asignándose indiscriminadamente al concepto de responsable. Este enfoque pasa por alto que quien diseña una arquitectura algorítmica posee una capacidad de control técnico radicalmente distinta a la de quien adquiere o integra una solución para automatizar tareas operativas ordinarias. Tratar de forma indistinta a todos los participantes genera un régimen de responsabilidades confuso y técnicamente inviable.

La previsión contenida en el parágrafo 1 del artículo 7, según la cual ningún actor responderá si demuestra carecer objetivamente de control, resulta insuficiente para resolver este defecto estructural. Al mantener la figura unitaria de sujeto obligado e invertir la carga probatoria, se fuerza a todos los actores a asumir costosos procesos probatorios para desvirtuar responsabilidades por fallas originadas en el diseño o la implementación del modelo. El CONPES 4144 constata que en Colombia el 60 % de las empresas que innovan en inteligencia artificial tercerizan el diseño, operación y mantenimiento de sus soluciones. Imponer deberes de calidad de datos, documentación técnica o mitigación algorítmica sobre compañías que carecen de acceso al código fuente o a los conjuntos de datos de entrenamiento convierte la adopción en una actividad de alto riesgo litigioso.

Para garantizar un entorno regulatorio coherente, la norma debe delimitar con precisión qué deber corresponde a cada eslabón de la cadena de valor según su capacidad efectiva de control técnico. Un marco moderno debe estructurarse reconociendo la autonomía funcional de los modelos fundacionales frente a sus implementaciones sectoriales, salvaguardando a los actores de cargas imposibles de cumplir.

d. Dispersión y fragmentación institucional de las funciones de inspección, vigilancia y control

El esquema institucional articulado entre los artículos 14 y 16 de la ponencia dispersa las facultades de inspección, vigilancia, control y sanción en múltiples organismos del Estado, configurando un andamiaje institucional complejo. La creación de la Comisión Intersectorial de Inteligencia Artificial como instancia coordinadora, sumada a la asignación de competencias a autoridades sectoriales concurrentes y a la concesión de facultades residuales conjuntas al MinCiencias y al MinTIC, afecta la certeza jurídica. Este diseño suscita conflictos positivos y negativos de competencia, donde las empresas e instituciones quedan sometidas a requerimientos superpuestos y a interpretaciones contradictorias sobre un mismo sistema técnico.

Esta fragmentación desconoce las advertencias consignadas en el Documento CONPES 4144 de 2025 sobre las limitadas capacidades técnicas e institucionales de las entidades estatales para evaluar y supervisar entornos de tecnologías avanzadas. Asimismo, la multiplicidad de entidades con potestades sancionatorias en virtud del artículo 32 genera un riesgo de vulneración del principio constitucional de *non bis in idem* consagrado en el artículo 29 superior, al permitir que una misma falla técnica sea objeto de investigaciones simultáneas bajo fundamentos regulatorios análogos.

La arquitectura de gobernanza debe simplificarse sustancialmente, mediante un punto de contacto técnico unificado o una instancia especializada con competencias claramente delimitadas. Dispersar el control sancionatorio entre órganos administrativos con visiones dispares multiplica el costo burocrático de cumplimiento y eleva la litigiosidad. Un ecosistema tecnológico en etapas tempranas de desarrollo requiere reglas de supervisión unívocas, predecibles y proporcionales, alejadas de estructuras complejas que desbordan las capacidades operativas del Estado y obstaculizan el despliegue de soluciones tecnológicas en la economía formal.

e. Inoperancia de los alivios formales para las micro, pequeñas y medianas empresas

La inclusión de referencias a las micro, pequeñas y medianas empresas en los artículos 3.5 y 7 de la ponencia resulta ineficaz para mitigar el impacto adverso de la regulación sobre el tejido empresarial. En Colombia, las micro, pequeñas y medianas empresas representan más del 90 % del parque productivo y aportan cerca del 80 % del empleo nacional, exhibiendo niveles de apropiación de tecnologías de datos e inteligencia artificial inferiores al 3 %. Reducir la protección de estas unidades económicas a supuestos futuros mecanismos simplificados que el Gobierno

Nacional podría reglamentar no subsana la amenaza real que suponen los costos inmediatos de cumplimiento.

Las pequeñas empresas carecen de capacidad, por ejemplo, para adelantar evaluaciones de impacto, conservar archivos de trazabilidad de datos durante todo el ciclo de vida o responder a solicitudes formales de revisión y explicabilidad en plazos perentorios de quince días. El parágrafo del artículo 31 confirma la severidad de esta aproximación al establecer de manera expresa que las medidas de acompañamiento a micro, pequeñas y medianas empresas no las eximirán del cumplimiento de las prohibiciones ni de la protección de derechos, dejando incólume el riesgo de multas de hasta tres mil salarios mínimos para este sector de la economía.

El diagnóstico del Documento CONPES 4144 de 2025 advierte con contundencia que las principales barreras de adopción en las empresas menores son el conocimiento técnico limitado, la escasez de recursos y los costos de acceso a software. Crear un marco punitivo con infracciones catalogadas como graves por la sola carencia de documentación o fallas en la evaluación de riesgos impone una penalización que apartará a las empresas emergentes de la digitalización. En lugar de incentivar a las organizaciones colombianas a apalancarse en la inteligencia artificial para cerrar brechas de productividad, la ley profundiza la asimetría del mercado, reservando el uso de herramientas tecnológicas avanzadas exclusivamente a grandes compañías con capacidad de asumir el costo regulatorio.

2. Comentarios particulares

2.1. Comentarios respecto al artículo 2 “Ámbito de aplicación”

El artículo 2 desborda indebidamente el principio constitucional de territorialidad al someter a la legislación colombiana a actores extranjeros bajo criterios vagos como el uso incidental de datos o la generación de efectos directivos y significativos no delimitados objetivamente. Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido que “el principio de la territorialidad de la ley es consustancial con la soberanía que ejercen los Estados dentro de su territorio; de este modo cada Estado puede expedir normas y hacerlas aplicar dentro de los confines de su territorio”. Según el texto propuesto, una empresa extranjera quedaría sujeta al régimen aun cuando no opere ni comercialice sus servicios en Colombia y carezca de control efectivo sobre la operación del sistema en el territorio nacional.

La fijación de umbrales económicos y de número de usuarios activos mensuales en el inciso segundo traslada conceptos fiscales o de competencia que no guardan relación técnica con la gestión del riesgo algorítmico. El volumen de ingresos o la escala masiva de una plataforma no determinan el riesgo intrínseco de una tecnología, la cual depende de su caso de uso concreto. Asociar la sujeción a la ley a métricas cuantitativas castiga el tamaño del proveedor y no la criticidad real de la herramienta, distorsionando las finalidades preventivas de la regulación.

La obligación del parágrafo 2 de designar un representante legal domiciliado en el país para responsables extranjeros impone una carga financiera desproporcionada que desconoce los esquemas de nube distribuida. Esta exigencia opera como una barrera de entrada al mercado que encarece los costos de transacción y frena la llegada de nuevas soluciones tecnológicas a Colombia. En otras palabras, esta exigencia puede generar aislamiento tecnológico e incentivar que las plataformas globales restrinjan la disponibilidad de modelos avanzados en Colombia para evitar contingencias regulatorias imprevisibles.

Por último, el artículo y en general el Proyecto de Ley omite diferenciar los modelos de inteligencia artificial de propósito general de las aplicaciones de uso específico, imponiendo un estándar uniforme de obligaciones a lo largo de toda la cadena de valor. En los modelos fundacionales es el implementador final quien define el contexto de uso y materializa el nivel de riesgo, mientras que el desarrollador base carece de control sobre las aplicaciones que terceros desplieguen de forma autónoma. Equiparar a ambos actores traslada cargas inviables a la infraestructura fundacional y desincentiva la provisión de las plataformas sobre las cuales innova el ecosistema digital colombiano.

2.2. Comentarios respecto al artículo 3 " Principios rectores para el desarrollo y uso de la Inteligencia Artificial"

2.2.1. Comentarios respecto al numeral 3.2. "Diversidad, inclusión y enfoque diferencial" y el numeral 3.9 "Enfoque territorial y diferencial"

El numeral 3.2 es válido como lineamiento de política de Estado, sin embargo, su redacción podría imponer a los responsables la adopción de acciones afirmativas que "garanticen" la inclusión de distintos grupos poblacionales "en todos los procesos relacionados con la IA". Se trata de una obligación de resultado imposible de medir o verificar. El numeral 3.9 recoge el mismo objetivo, que debería orientarse a las políticas públicas de fomento y apropiación de la IA.

2.2.2. Comentarios respecto al numeral 3.4. "Transparencia y confianza"

Aunque el principio incorpora un reconocimiento formal a la salvaguarda de secretos empresariales, su redacción impone el deber imperativo de garantizar una posibilidad efectiva de verificación, auditoría y cuestionamiento que, en la práctica, puede derivar en exigencias de divulgación técnica desproporcionadas sobre la arquitectura interna, modelos, parámetros y algoritmos protegidos por derechos de propiedad intelectual. La transparencia en sistemas de inteligencia artificial no debe equipararse a una apertura irrestricta o absoluta de código fuente y documentación confidencial, pues ello vulnera el derecho a la iniciativa privada y a la libertad de empresa protegidos por el artículo 333 de la Constitución Política, al tiempo que erosiona la ventaja competitiva de los desarrolladores frente a sus competidores en el mercado.

Por tanto, este principio debe modularse estrictamente en función del contexto, orientándose a proveer información clara, pertinente y comprensible sobre las capacidades, limitaciones y el funcionamiento general de la herramienta, sin transformar el estándar de transparencia en un mecanismo forzoso de inspección algorítmica profunda que vulnere activos estratégicos.

2.2.3. Comentarios respecto al numeral 3.7. "Seguridad y robustez"

El numeral 3.7 establece que los sistemas de inteligencia artificial, sus algoritmos, entornos y artefactos deberán operar de manera confiable, segura y resistente a usos indebidos en función de su nivel de riesgo, formulando un estándar que traslada una carga técnica desmedida sobre el desarrollador si se le hace responsable por cualquier manipulación imprevista.

Desde una perspectiva técnica, ningún sistema computacional complejo puede garantizar una invulnerabilidad absoluta frente a ataques maliciosos sofisticados o frente a usos ilícitos que desborden las finalidades para las cuales fue concebido. La seguridad y robustez deben estructurarse bajo un criterio de debida diligencia y mejora técnica continua, reconociendo que los incidentes de ciberseguridad o el desvío intencional por parte de terceros no pueden reputarse de manera automática como infracciones atribuibles al desarrollador.

2.2.4. Comentarios respecto al numeral 3.10. "Promoción del desarrollo económico sostenible"

El numeral dispone que las personas sujetas a la ley "contribuirán" al crecimiento económico, a la generación de empleo de calidad y al fortalecimiento de sectores productivos emergentes. Al respecto, señalamos que es una obligación desmedida e indeterminada para los particulares. El crecimiento económico y el empleo son fines de la política estatal, no deberes de quienes desarrollan o usan IA.

2.2.5. Comentarios respecto al numeral 3.11. "Soberanía tecnológica y autonomía digital"

La consagración de la soberanía tecnológica y la autonomía digital incorpora mandatos orientados a prevenir dependencias frente a plataformas transnacionales y asegurar el control estatal sobre la información estratégica, lo cual introduce un sesgo proteccionista que entra en contradicción directa con el principio de cooperación internacional y apertura económica previsto en el numeral 3.14.

Esta visión ignora que el desarrollo de la inteligencia artificial descansa en cadenas globales de valor, conectividad abierta y arquitecturas de computación en la nube distribuida que ofrecen niveles de redundancia, resiliencia y ciberseguridad difíciles de replicar en infraestructuras estrictamente locales.

Promover nociones de aislamiento tecnológico bajo el postulado de la soberanía digital encarece el acceso a capacidades avanzadas de cómputo para los innovadores colombianos y eleva barreras artificiales de entrada al mercado, limitando la integración del país en los estándares técnicos internacionales y restringiendo el flujo transfronterizo de datos que dinamiza la economía digital.

2.2.6. Comentarios respecto al numeral 3.17."Enfoque de riesgo diferenciado"

Si bien el postulado de graduar la intensidad regulatoria de mayor a menor riesgo es conceptualmente correcto, su formulación en el proyecto carece de efectividad al omitir el tratamiento diferencial indispensable para los modelos de inteligencia artificial de propósito general. Los modelos fundacionales no poseen una finalidad predeterminada al momento de su entrenamiento y su riesgo se materializa únicamente en la capa de aplicación cuando un implementador los destina a un uso concreto. Por consiguiente, someter el modelo base a exigencias de alto riesgo por sus capacidades teóricas o potenciales castiga la infraestructura transversal de la tecnología en lugar de regular el caso de uso real. Para dotar de contenido material a este principio, la norma debe precisar expresamente que los modelos de propósito general se presumen de riesgo mínimo por defecto y que las cargas regulatorias solo se activan cuando el proveedor o implementador configure funciones dirigidas a intervenir de manera determinante en ámbitos clasificados como de alto impacto.

2.3. Comentarios respecto al artículo 4 "Definiciones"

2.3.1. Comentarios respecto al numeral 4.3. "Desarrollador"

El texto propuesto acierta al limitar la responsabilidad del desarrollador al "ámbito de su control". Sin embargo, la extiende a los "usos indebidos razonablemente previsibles", que por definición son decisiones de terceros. Frente a un sistema de propósito general, casi cualquier uso indebido es previsible en abstracto, de modo que la limitación pierde efecto.

Adicionalmente, la transparencia sobre capacidades y limitaciones debe exigirse solo en la medida en que sea técnicamente posible y no implique revelar secretos empresariales o información protegida por propiedad intelectual. Estos activos constituyen el núcleo del valor competitivo de los desarrolladores y su protección se deriva de la libertad económica garantizada por el artículo 333 de la Constitución Política.

2.3.2. Comentarios respecto al numeral 4.7. "Responsable de IA"

El concepto de "responsable de IA" es demasiado amplio. Al remitir a "cualquiera de los sujetos anteriores", incluye al usuario definido en el numeral 4.6, lo que contradice el parágrafo 3 del artículo 2, según el cual el uso personal no genera las obligaciones de un desarrollador, proveedor o implementador.

El término se usa para fijar umbrales (artículo 2), cargas probatorias (parágrafo 1 del artículo 5) y deberes de reporte (artículo 8), sin precisar quién responde por qué. Esto expone a Pymes, implementadores y usuarios a exigencias por procesos o decisiones que no controlan. La definición debe atarse al rol y a la capacidad efectiva de control, como ya lo hace el parágrafo 1 del artículo 7.

2.3.3. Comentarios respecto al numeral 4.8. "Evaluación de impacto"

La definición de evaluación de impacto resulta técnicamente inadecuada y jurídicamente insegura al configurar un proceso abierto y desproporcionado que no delimita con precisión el estándar de riesgos evaluables ni diferencia el rol de los actores involucrados en el ciclo de vida del sistema.

Técnicamente, exigir una valoración omnicomprensiva de alternativas disponibles, necesidad y proporcionalidad sin fijar metodologías objetivas traslada al evaluador una carga desmedida, transformando la gestión técnica preventiva en un juicio abstracto sobre la pertinencia comercial u operativa de la tecnología.

La norma omite distinguir entre quien diseña el modelo base y quien lo implementa en un contexto productivo específico, lo que genera el riesgo de exigir evaluaciones de gobernanza sobre conjuntos de datos o arquitecturas internas a implementadores que únicamente acceden a la herramienta vía interfaz o servicio en la nube y carecen de control material o acceso al código fuente.

Esta indeterminación desdibuja el principio de proporcionalidad, vulnera la certidumbre jurídica y convierte la evaluación técnica previa en una barrera de entrada gravosa que desalienta la adopción e integración de soluciones tecnológicas en el país.

2.3.4. Comentarios respecto al numeral 4.11."Sesgo algorítmico"

Leída junto con el numeral 3.2 (acciones afirmativas en todos los procesos), el numeral 2 del artículo 7 (representatividad de los datos) y el artículo 10 (reclamación por decisiones discriminatorias), esta definición obliga a los responsables a tener en cuenta y a garantizar resultados sin sesgo frente a poblaciones étnicas, rurales, marginadas y otros grupos. Dada la diversidad de comunidades del país y de los temas que esa diversidad abarca, se trata de responsabilidades tan específicas que resultan imposibles de medir y, por tanto, de cumplir.

Colombia no puede ser la excepción a la regla en materia de regulación de IA. Incluso el Reglamento europeo de IA limita el examen de sesgos a los sistemas de alto riesgo y lo exige en la medida de lo posible, como obligación de medio. Se recomienda que estos parámetros de diversidad se tengan en cuenta en los programas de educación sobre IA (artículos 25 a 27) y no como obligación de los responsables.

2.3.5. Comentarios respecto al numeral 4.12. “Transparencia”

A diferencia del principio del numeral 3.4, la definición de transparencia no incluye salvaguardas para la información sensible. Podría interpretarse como un acceso irrestricto a modelos, arquitecturas, parámetros o código fuente protegidos por secretos empresariales, propiedad intelectual o medidas de seguridad.

La transparencia debe entenderse como la provisión de información pertinente y contextualizada, modulada según el rol del actor y el nivel de riesgo del sistema. Imponer obligaciones uniformes afecta especialmente a las empresas que no cuentan con recursos suficientes para cumplir exigencias diseñadas para actores de mayor escala.

2.3.6. Comentarios respecto al numeral 4.14. “Modificación sustancial”

La definición de modificación sustancial es problemática. Técnicamente, los modelos avanzados operan mediante procesos continuos de ajuste, reentrenamiento periódico, optimización de parámetros y calibración de salidas probabilísticas; considerar que cualquier alteración en el contexto de uso o en las características del sistema que incremente riesgos deba catalogarse como una modificación sustancial genera una parálisis operativa, al forzar actualizaciones reiteradas de evaluaciones de impacto y trámites administrativos frente a mejoras rutinarias de seguridad o desempeño. Esto expone a los responsables a sanciones por el simple mantenimiento correctivo y evolutivo de sus herramientas, castigando la innovación continua y la adaptación tecnológica ágil.

2.3.7. Comentarios respecto al numeral 4.17. “Datos estratégicos de interés nacional”

La Ley 1712 de 2014 es una ley estatutaria que regula las excepciones al acceso a la información pública. Una ley ordinaria no puede introducir, por vía de una definición, una nueva categoría de información restringida. Tampoco debe abrir la puerta a obligaciones de localización de datos, que el artículo 21 ya descarta como requisito para operar en el país.

2.4. Comentarios respecto al artículo 5 “Clasificación de los sistemas de inteligencia artificial”

La categoría de alto impacto es la que activa casi todas las obligaciones de la ley. En primer lugar, basta que un sistema “pueda incidir” en derechos, seguridad u oportunidades para que quede comprendido, estándar que cumple prácticamente cualquier sistema. En segundo lugar, el encabezado exige un uso “determinante”, pero los literales c) y g) incluyen sistemas que solo “apoyan” diagnósticos o decisiones judiciales, de modo que cualquier herramienta de consulta quedaría cubierta.

De otro lado, la inclusión de las herramientas empleadas para seleccionar, evaluar o contratar personal dentro de la categoría de alto impacto resulta problemática y excesiva, pues califica la tecnología por el solo ámbito donde opera y no por el grado real de autonomía o el impacto lesivo verificable en el caso concreto. Herramientas utilitarias destinadas a la mera organización de hojas de vida, la programación de entrevistas o el filtrado por criterios objetivos terminan indebidamente equiparadas con sistemas de perfilamiento predictivo con capacidad decisoria vinculante.

Además, no es claro en qué consiste la "evaluación de impacto regulatorio previa" ni cuáles son sus criterios. Asimismo, el parágrafo 1 obliga al "responsable", categoría amplia y mal definida, a demostrar que su sistema no es de alto impacto, cuando es la autoridad la que debe motivar la clasificación.

Un sistema es de alto impacto por su finalidad y contexto de uso, y esa decisión la toma quien lo implementa o lo utiliza. El desarrollador de un sistema de propósito general no puede prever ni controlar todos los usos que terceros le den. Por ello, las obligaciones derivadas de un uso de alto impacto deben recaer, principalmente, en quien decide usar el sistema para esa finalidad.

La inclusión del literal j), complementada por la atribución a las autoridades sectoriales para identificar y proponer usos adicionales que deban clasificarse en cada categoría de riesgo, configura una cláusula abierta que vulnera el principio de reserva de ley y lesiona la seguridad jurídica. Esta indeterminación impide que los desarrolladores e inversionistas proyecten la viabilidad de sus herramientas, pues cualquier sistema originalmente concebido para usos legítimos y ordinarios podría ser reclasificado con posterioridad como de alto impacto por una autoridad sectorial, activando de inmediato cargas onerosas de auditoría, trazabilidad y gobernanza.

La exigencia de indicar de manera obligatoria que un contenido ha sido generado o manipulado artificialmente carece de precisión técnica y desconoce la naturaleza distribuida y abierta de las herramientas digitales. La norma impone un estándar uniforme sin diferenciar entre contenidos sintéticos altamente realistas destinados a engañar sobre la identidad de una persona y modificaciones utilitarias menores como la corrección de estilo, la traducción automatizada, la mejora de nitidez o la edición rutinaria de imagen y audio. Aunque se incluye una excepción para obras artísticas, satíricas o de ficción, la redacción condiciona el beneficio a conceptos subjetivos como la presentación adecuada al contexto o no impedir el disfrute de la obra, lo cual deja un margen de discrecionalidad desmedido en el operador sancionatorio.

La excepción consagrada en el parágrafo 1 para sistemas cuya función sea exclusivamente instrumental o auxiliar es un criterio conceptualmente acertado, pero resulta inoperante y regresiva debido a la inversión de la carga de la prueba que impone al administrado. Al condicionar la exoneración a que el responsable demuestre documentalmente que el sistema no

influyó materialmente en la decisión final y sujetar dicha condición a la verificación posterior de la autoridad, se introduce una presunción fáctica de alto impacto sobre cualquier herramienta. Acreditar de manera documental la no influencia material de un algoritmo en decisiones complejas resulta sumamente difícil, obligando a las organizaciones a estructurar auditorías periciales costosas únicamente para justificar que un software de soporte no debía ser considerado crítico. Esta carga probatoria desproporcionada desincentiva la integración de asistentes automatizados en procesos administrativos o empresariales básicos, pues ante la incertidumbre probatoria y la amenaza de investigaciones sancionatorias, las organizaciones preferirán abstenerse de adoptar estas soluciones tecnológicas.

Finalmente, el Proyecto de Ley sigue sin dar un tratamiento específico a los modelos de IA de propósito general, que hoy constituyen la base del ecosistema global. Un mismo asistente conversacional podría quedar clasificado en categorías distintas según la consulta de cada usuario. La regulación debe aclarar que estos modelos son de riesgo mínimo por defecto y que las obligaciones surgen solo cuando el proveedor los destina a un uso de alto impacto.

2.5. Comentarios respecto al artículo 6 “Núcleo de riesgo inaceptable”

El presente artículo establece el núcleo de riesgo inaceptable y determina prohibiciones categóricas adolece de una indeterminación conceptual. Supuestos como la prohibición de sistemas que manipulen de forma subliminal el comportamiento o infieran características biométricas carecen de umbrales precisos, lo que podría tipificar erróneamente usos legítimos en interfaces de usuario, videojuegos, analítica publicitaria o herramientas de autenticación y ciberseguridad.

Asimismo, el parágrafo 1 vulnera el principio de reserva de ley y de tipicidad estricta al autorizar a la Comisión Intersectorial para precisar las manifestaciones de estas prohibiciones por vía reglamentaria, otorgando al ejecutivo un margen de discrecionalidad para prohibir desarrollos tecnológicos y activar sanciones gravísimas sin el control del Congreso de la República.

2.6. Comentarios respecto al artículo 7 “Obligaciones aplicables a los sistemas de inteligencia artificial”

La redacción propuesta no es clara frente a quién asume cada obligación y traslada al actor la carga de probar que no tenía control sobre el sistema. Debe quedar explícito que las obligaciones atadas al contexto de uso, como la evaluación de impacto, la supervisión humana y el monitoreo, corresponden a quien usa el sistema. Al desarrollador y al proveedor les corresponden la documentación técnica y la información sobre capacidades y limitaciones.

Aunado a lo anterior, la carga del numeral 3 de conservar registros detallados para reconstruir operaciones algorítmicas, eleva drásticamente los costos de almacenamiento e introduce tensiones frente al régimen de protección de datos personales; mientras que la supervisión

humana permanente del numeral 4 paraliza procesos automatizados en tiempo real donde la intervención manual constante anula la eficiencia y escalabilidad de la tecnología.

En el numeral 5, la expresión “garantizar” niveles de precisión y resultados no discriminatorios sugiere una obligación de resultado, en contradicción con las “medidas razonables” que exige el mismo numeral.

La disposición carece de umbrales cuantitativos y objetivos para el reporte de incidentes graves bajo el numeral 7, dejando los plazos y criterios a una reglamentación administrativa posterior que expone a las organizaciones a investigaciones por infracciones graves de manera discrecional. Esta situación se agrava con el parágrafo 4, el cual determina que la falta de guías técnicas o reglamentación no suspende la exigibilidad de las obligaciones, forzando a los actores a cumplir estándares complejos sin contar con parámetros oficiales de verificación.

Finalmente, el parágrafo 2 no consagra excepciones efectivas para las micro, pequeñas y medianas empresas, sino que supedita los mecanismos simplificados a mantener un nivel de protección equivalente que resulta inalcanzable para sus capacidades operativas, erigiendo una barrera de entrada insalvable que frena la digitalización del tejido productivo colombiano.

2.7. Comentarios respecto al artículo 8 “Señalización de contenido sintético”

El artículo 8 impone una obligación generalizada de señalización sobre cualquier contenido sintético que represente de forma realista a personas, hechos o lugares, incurriendo en serias deficiencias técnicas y jurídicas al no delimitar con claridad qué actor de la cadena digital debe cumplirla ni bajo qué estándares específicos. Asimismo, las excepciones previstas para fines artísticos o de interés público resultan ambiguas y de difícil acreditación previa, abriendo la puerta a valoraciones discrecionales por parte de autoridades administrativas.

2.8. Comentarios respecto al artículo 10 “No discriminación algorítmica”

El mecanismo de reclamación administrativa estructurado en el artículo 10 presenta serias falencias de tipicidad y técnica regulatoria que generan inseguridad jurídica y contingencias operativas desproporcionadas. En primer lugar, al vincularse con una noción amplia y subjetiva de sesgo algorítmico, el precepto permite que cualquier usuario promueva una queja formal a partir de su sola percepción individual de trato desfavorable, trasladando a los operadores cargas probatorias y de justificación técnica de muy difícil cumplimiento ante la imposibilidad matemática de garantizar la neutralidad absoluta de un modelo probabilístico frente a cualquier expectativa particular.

En segundo lugar, la expresión o la definida por la Comisión Intersectorial de Inteligencia Artificial desborda el principio constitucional de reserva de ley al facultar a una instancia administrativa para extender discrecionalmente este mecanismo a sistemas de riesgo mínimo o limitado. Esta

habilitación abierta vulnera la delimitación taxativa establecida en el artículo 5, diluye el enfoque de riesgo diferenciado y crea un canal recursivo extraordinario e imprevisible que desincentiva la adopción de herramientas tecnológicas por el temor a una litigiosidad constante.

2.9. Comentarios respecto al artículo 11 "Supervisión humana y derecho a explicación"

El artículo 11 configura una carga operativa desproporcionada y riesgosa al imponer a los particulares la obligación de tramitar y resolver solicitudes de explicación detallada y revisión humana en un plazo perentorio de quince días hábiles, sin delimitar con claridad qué constituye un apoyo determinante del sistema ni distinguir entre decisiones netamente automatizadas y aquellas donde la tecnología actúa como mero insumo auxiliar. Esta exigencia desconoce la naturaleza estadística y no cognitiva de los modelos de inteligencia artificial, abriendo la puerta a peticiones constantes de información, al tiempo que anula la eficiencia y escalabilidad de los procesos digitales al exigir una reevaluación humana obligatoria frente a cualquier inconformidad subjetiva del usuario.

2.10. Comentarios respecto al artículo 12 "Protección de niñas, niños y adolescentes"

El inciso segundo del artículo 12 prohíbe el uso de sistemas de inteligencia artificial para manipular comercialmente el comportamiento de niñas, niños y adolescentes explotando su vulnerabilidad o falta de discernimiento, en perjuicio de su salud física o psicológica, incorporando un tipo prohibitivo ambiguo y de difícil delimitación fáctica y jurídica. El concepto de manipulación comercial carece de una definición legal o técnica precisa, lo que genera el riesgo de equiparar indebidamente conductas efectivamente lesivas con prácticas comerciales ordinarias y legítimas, tales como los sistemas de recomendación de contenidos educativos o la personalización básica de interfaces para menores.

2.11. Comentarios respecto al artículo 13 "Reglas para la gobernanza y el uso responsable de la inteligencia artificial en la administración pública"

2.11.1. Comentarios respecto al literal j) del artículo 13

El literal regula la contratación de sistemas de IA, pero no el uso que los servidores públicos hacen de herramientas de IA por fuera de esos contratos. Las entidades deben poder prohibir o restringir el uso de ciertas herramientas por parte de sus funcionarios, en especial cuando involucran información reservada o datos personales.

2.11.2. Comentarios respecto al literal k) del artículo 13

El acceso a la información pública está regulado por la Ley 1712 de 2014, que es estatutaria. Una ley ordinaria no puede reproducir con matices ni modificar ese régimen. Basta una remisión, que

además preserve la excepción por secretos comerciales, industriales y profesionales de los proveedores.

2.12. Comentarios respecto al artículo 14, 15 y 16

El modelo de gobernanza estructurado en los artículos 14, 15 y 16 configura una arquitectura institucional excesivamente compleja, fragmentada y difícil de operar en la práctica. Al superponer una Comisión Intersectorial, un Comité Nacional asesor multiactor y la intervención simultánea de múltiples autoridades sectoriales con competencias residuales compartidas entre el MinCiencias, el MinTIC y la Superintendencia de Industria y Comercio, se crea un problema burocrático proclive a la duplicidad de funciones y a la parálisis administrativa.

Este esquema traslada una profunda incertidumbre a los actores del ecosistema, quienes quedarán sometidos a criterios regulatorios contradictorios, requerimientos técnicos cruzados y múltiples vías sancionatorias frente a un mismo sistema. En lugar de erigir una gobernanza clara y predecible que fomente la confianza y la inversión, el proyecto establece una estructura fragmentada que excede las capacidades operativas del Estado y encarece de forma insostenible los costos de cumplimiento para las empresas y la propia administración pública.

2.13. Comentarios respecto al artículo 19 “Registro Nacional de Actores de IA de alto impacto”

El Registro Nacional de Actores de IA de Alto Impacto previsto en el presente artículo constituye una carga administrativa desproporcionada que frena la innovación y genera una profunda inseguridad jurídica al no precisar con claridad quiénes tienen el deber legal de inscribirse.

Al delegar en una reglamentación posterior la definición de los sistemas obligados, la norma deja en la incertidumbre si el registro aplica al desarrollador del modelo base, al proveedor del servicio o a la empresa local que lo implementa, lo cual convierte una herramienta de fomento en una barrera de entrada gravosa para el ecosistema tecnológico.

Esta indeterminación resulta especialmente crítica si se considera que omitir la inscripción se tipifica como una infracción administrativa sancionable bajo el artículo 30, forzando a los actores a asumir trámites burocráticos y contingencias legales antes de poder desplegar o adoptar soluciones innovadoras en el país.

2.14. Comentarios respecto al artículo 21 “Infraestructura pública de cómputo y competitividad”

El incentivo al uso de esquemas de nube soberana y de infraestructura pública de cómputo para procesar los llamados Datos Estratégicos de Interés Nacional incorpora un sesgo proteccionista

que, aunque no se plantee como un requisito formal obligatorio, genera distorsiones de mercado y desincentiva la inversión tecnológica en el país.

Desde una perspectiva técnica, la computación en la nube moderna opera sobre arquitecturas globales y distribuidas que proporcionan niveles superiores de redundancia, resiliencia y ciberseguridad que las instalaciones domésticas difícilmente pueden emular.

Condicionar o favorecer mediante prerrogativas estatales la localización y procesamiento de datos en centros locales fragmenta el flujo internacional de información, eleva los costos de adopción digital para las organizaciones colombianas y limita su acceso a las capacidades de cómputo más avanzadas del mercado global, afectando la competitividad del ecosistema que el proyecto busca promover.

2.15. Comentarios respecto al artículo 24 “Propiedad intelectual y datos para entrenamiento”

El artículo 24 impone un obstáculo crítico al desarrollo de la inteligencia artificial en Colombia al omitir el reconocimiento expreso del uso de datos e información lícitamente accesibles al público como una actividad amparada por las excepciones al derecho de autor y la minería de texto y datos (TDM). El entrenamiento de modelos no constituye una reproducción no autorizada ni una explotación comercial desleal de obras ajenas, sino un proceso analítico y computacional automatizado orientado a extraer patrones sintácticos, estadísticos y relacionales que no sustituyen la obra original ni lesionan su explotación normal.

Exigir de forma categórica un consentimiento expreso previo para la ingesta de contenidos y datos abiertos desconoce el funcionamiento técnico de los sistemas de inteligencia artificial, paraliza la investigación científica y tecnológica local, y aísla a Colombia frente a estándares internacionales de jurisdicciones líderes que habilitan la minería de datos y el uso legítimo (fair use) como pilares indispensables para fomentar ecosistemas digitales innovadores, competitivos y abiertos.

2.16. Comentarios respecto al artículo 28 “Transición y formación laboral”

El presente artículo impone una carga operativa y financiera desmedida a los empleadores al obligarlos a adoptar planes de reconversión o capacitación laboral coordinados con entidades estatales siempre que implementen sistemas de inteligencia artificial que puedan transformar de manera sustancial las funciones de los trabajadores.

En términos prácticos, la integración de herramientas digitales en los entornos productivos contemporáneos constituye un proceso dinámico de modernización continua orientado a optimizar la eficiencia y facilitar labores cotidianas, por lo que supeditar la adopción de cualquier solución tecnológica a estudios sectoriales previos del MinTrabajo o a programas burocráticos de reconversión laboral desincentiva la digitalización empresarial.

Asimismo, la falta de criterios objetivos para delimitar qué configura una transformación sustancial traslada una enorme inseguridad jurídica sobre la gestión del talento humano, transformando la incorporación de tecnología ordinaria en una contingencia regulatoria que frena la productividad y castiga a las organizaciones que buscan innovar en el país.

2.17. Comentarios respecto al artículo 32 "Medidas correctivas y sanciones"

La expresión "autoridades competentes" sigue siendo indeterminada. El proyecto atribuye funciones sancionatorias a las autoridades sectoriales, a la Superintendencia de Industria y Comercio de forma residual (artículo 16) y a los Ministerios de Ciencia, Tecnología e Innovación y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, también de forma residual (parágrafo 4 del artículo 14). Dos competencias residuales sobre la misma materia generan conflictos de competencia y el riesgo de juzgar dos veces los mismos hechos, en contravía del artículo 29 de la Constitución Política.

El cierre definitivo de la operación de un sistema es una medida de máxima intensidad que afecta de manera desproporcionada a usuarios y empresas colombianas que dependen de servicios digitales transfronterizos para su productividad y educación. Por ello, debe ser decretado por una autoridad judicial y no administrativa.

Por lo anterior, sugerimos respetuosamente eliminar del parágrafo 4 del artículo 14 la atribución de facultades sancionatorias residuales a los ministerios.

Esperando haber aportado de manera positiva con nuestros aportes, nos ponemos a sus órdenes en caso de tener alguna duda o inquietud sobre los mismos.

Agradeciendo la atención prestada, me suscribo de Usted con sentimientos de consideración y aprecio.

Cordialmente,

ALBERTO SAMUEL YOHAI
Presidente
Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones – CCIT