

**RELATORIA DE LAS VII JORNADAS EN TECNOLOGÍAS DE LA
INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES
13 Y 14 DE NOVIEMBRE 2025**

**Presentado por:
ESTUDIANTES DE MAESTRÍA EN REGULACIÓN Y GESTIÓN
EN TIC Y EL ECOSISTEMA DIGITAL**



**Universidad Externado de Colombia
Departamento de Derecho, Comunicaciones y Tecnologías
de la Información
Bogotá D.C.
2025**

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	3
<i>DÍA 1 - Discusiones pendientes en el sector de telecomunicaciones</i>	4
Panel: ¿Qué elementos de política pública y regulatorios deberían tenerse en cuenta para la sostenibilidad del sector TIC?	4
Panel: Gobernanza e infraestructura de Internet	8
Panel: Presentación de resultados de la Consulta en materia audiovisual ...	13
Panel: Presentación de resultados del proyecto de investigación sobre el análisis multidisciplinar de las causas de la clandestinidad y recomendaciones para su prevención y mitigación que puedan ser aplicadas al sector TIC con competencia sobre el uso del espectro radioeléctrico.	18
<i>DÍA 2 – Estado actual de la transformación digital y sus habilitadores</i>	28
Panel: Tecnología en la reforma laboral, un nuevo paradigma.....	28
Panel: La actualización al régimen de protección de datos	33
Panel: La regulación de la IA en Perú ¿Caso de éxito en la región?	37
Panel: Gobernanza de la IA ¿Hacia dónde debe ir Colombia?	47

INTRODUCCIÓN

Las VII Jornadas en Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, realizadas los días 13 y 14 de noviembre de 2025 por el Departamento de Derecho, Comunicaciones y Tecnologías de la Información de la Universidad Externado de Colombia, reunieron a entidades, expertos regulatorios, académicos y representantes de la industria. El propósito central del encuentro fue examinar el estado actual de las políticas públicas en materia de conectividad, transformación digital y regulación sectorial, así como identificar los ajustes institucionales y normativos necesarios para el nuevo ciclo de política pública en Colombia.

A lo largo de las dos jornadas se analizaron los retos estructurales del ecosistema digital colombiano y las implicaciones de los cambios tecnológicos, económicos y regulatorios que impactan al sector. Las discusiones abordaron, entre otros, los siguientes ejes temáticos:

- Sostenibilidad financiera y operativa de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones ante las nuevas dinámicas competitivas y de inversión.
- Gobernanza de Internet e infraestructura digital, con énfasis en coordinación institucional, resiliencia y expansión del acceso.
- Actualización normativa del sector TIC y del ecosistema audiovisual, en respuesta a nuevos modelos digitales, convergencia tecnológica y demandas de modernización regulatoria.
- Protección de datos personales, incluyendo tendencias regulatorias, proyectos legislativos y desafíos derivados de la economía del dato.
- Impactos tecnológicos en el derecho laboral, especialmente en materia de trabajo en plataformas, automatización y nuevas formas de organización del trabajo.
- Gobernanza y regulación de la inteligencia artificial, con análisis de avances normativos, riesgos emergentes y perspectivas de implementación en el contexto colombiano.

Este documento reúne las relatorías de los paneles desarrollados durante las jornadas y las presenta de manera clara y articulada. Su propósito es reflejar lo dicho por los participantes, mostrar los puntos en los que coincidieron o no y ubicar cada discusión dentro del panorama más amplio de la regulación TIC y la política pública digital en Colombia.

13 DE NOVIEMBRE

DÍA 1 - DISCUSIONES PENDIENTES EN EL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES

INSTALACIÓN DEL EVENTO

La jornada inició con la intervención de la doctora Sandra Ortiz Laverde, Directora del Departamento de Derecho de las Comunicaciones y TIC del Externado. La cual destacó el rol del sector TIC como habilitador de derechos, motor de competitividad y elemento fundamental para la transformación social del país. Enfatizó la importancia de estos espacios para construir una visión conjunta sobre los retos regulatorios de los próximos años.

PANEL: ¿QUÉ ELEMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA Y REGULATORIOS DEBERÍAN TENERSE EN CUENTA PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL SECTOR TIC?

Participantes:

Moderador: Edgar González López, Ex Magistrado del Consejo de Estado y experto TIC

Panelistas:

- Felipe Augusto Díaz Suaza, Comisionado Comisión de Regulación de Comunicaciones
- Alejandro Buenhombre Moreno, Director de Desarrollo Digital Departamento Nacional de Planeación
- Camilo Rojas Chitiva, Gerente de Regulación en la Asociación de Industria Móvil (Asomóvil)

Temas destacados:

El panel proporcionó un examen detallado del sector de telecomunicaciones de Colombia, enfocándose en las necesidades regulatorias, intervenciones de mercado y desafíos de infraestructura.

La Comisión de Regulación de Comunicaciones realizó un análisis holístico del mercado, identificando la necesidad de actualizaciones regulatorias y desarrollando una aplicación de simplificación (Simplemente CRC).

Por otra parte, ha venido trabajando en discusiones clave que incluyeron intervenciones en el mercado portador, redes comunitarias y el estudio de plataformas OTT. También se llevó a cabo la definición de los mercados de radiodifusión, dada la importancia en sitios apartados donde la radio y la televisión son medios importantes para acceso a la información. Al igual que en temas de cargos de reconexión y portador local.

La intervención del DNP ofrece una lectura estructural del sector TIC que difiere del diagnóstico habitual centrado exclusivamente en la sostenibilidad financiera de los operadores. La visión de Planeación se orienta hacia las dinámicas de política

pública, la efectividad del gasto y la articulación interinstitucional. Su análisis se ubica en una perspectiva macro: el sector TIC entendido como un engranaje dentro de un Estado que transita hacia modelos de gestión más flexibles, colaborativos y orientados a resultados.

A partir de su intervención, se identificaron cuatro grandes ejes para entender el estado actual del sector:

- La discontinuidad de las políticas públicas y su carácter no incremental.
- La fragilidad del diseño y uso del Fondo TIC.
- La necesidad de diversificar fuentes de financiación y aprovechar infraestructura de otros sectores.
- La urgencia de gobernanza y articulación dada la naturaleza “en red” del Estado moderno.

Uno de los puntos más llamativos de la intervención es la crítica a la falta de continuidad de las políticas. Planeación advierte que las políticas tienden a reconstruirse desde cero con cada cambio de gobierno, privilegiando la coyuntura sobre la estructura.

Lo anterior impacta directamente en la consistencia del cierre de brechas, en la efectividad de los programas de conectividad rural en la estabilidad del marco regulatorio y las decisiones de inversión privadas.

Se recalca que el sector TIC, por su naturaleza transversal, necesita políticas de largo aliento. Sin embargo, el país sigue atrapado en ciclos de “reinicio institucional” cada cuatro años. Esta inestabilidad erosiona la confianza de los operadores, fragmenta los esfuerzos públicos y limita la capacidad de planificación.

ASOMÓVIL destacó la crisis de sostenibilidad de la industria, señalando una disminución del 70% en el ingreso promedio por usuario en una década y altos costos de espectro, instando a reformas fiscales e inversión en infraestructura.

Por otra parte, los operadores enfrentan desafíos significativos debido a altos impuestos y costos de espectro, limitando el gasto de capital para infraestructura. La clasificación global de Colombia como el 25º mercado más grande complica los esfuerzos de conectividad, con operadores aún sujetos a impuestos obsoletos y costos de energía que comprenden el 25% de los gastos de operación de la red. A pesar de estos obstáculos, la industria invierte aproximadamente 8 billones de pesos anualmente, con más de 1.443 antenas 5G desplegadas.

Sin embargo, el 78% de los ingresos del Fondo de Servicio Universal se consume en costos administrativos. La CRC está considerando revisar los indicadores de calidad para las velocidades de descarga. Las discusiones también abordaron las barreras para el despliegue de infraestructura y el papel de la conectividad en el desarrollo territorial, siendo el Artículo 32 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo fundamental. El Ministerio de Vivienda está redactando un decreto relacionado con

este artículo, y los esfuerzos de colaboración con la Comisión Espacial Colombiana y los sectores de defensa están en curso.

A su vez se planteó una perspectiva regulatoria a través del papel que juega la CRC y el doctor Felipe planteó una reflexión en donde las telecomunicaciones están en una transición de ser una industria de alta rentabilidad a ser un *utility*, esta transformación se quiere pensar en tres puntos clave que son: Las estructuras regulatorias, diseño de obligaciones de cobertura y una evaluación de sostenibilidad financiera.

También se pone sobre la mesa el papel que viene realizando la CRC en materia regulatoria y como en un breve periodo (2024-2025) han hecho varios avances en materia de regulación como lo son la eliminación de barreras de despliegues, visitas territoriales y gestión de certificaciones.

Sin embargo, el doctor Felipe fue enfático en que la eliminación de estas barreras requiere un trabajo en conjunto ya que como se planteó en la intervención anterior un gran problema es la falta de continuidad con el cambio de gobierno y políticas, adicionalmente no basta con certificar a los municipios si los operadores no tienen un compromiso por generar la cobertura. Por ello es necesario un trabajo conjunto y activo del sector privado y el público.

ASOMOVIL a su vez también plantea reformas que pueden ayudar a la crisis de sostenibilidad está atravesando el sector, el doctor Camilo afirma que las principales reformas son la Unificación del criterio de indexación del espectro, la eliminación del impuesto al consumo sobre las telecomunicaciones y la eliminación del IVA en terminales móviles, así como también la revisión de impuestos anacrónicos que solo hacen un gasto hormiga en la industria, a su vez ASOMOVIL dice que el gobierno debe enfocarse en políticas del espectro con finalidades sociales y recaudatoria. Algo a destacar es las convergencias y las áreas de trabajo en conjunto para los actores en el ecosistema TIC.

Durante el panel se pueden identificar consensos como son la reestructuración del FONTIC, esto es una prioridad para los tres panelistas, a su vez la coordinación interinstitucional como ya se mencionó anteriormente, la revisión de cargas tributarias y la facilidad de una infraestructura compartida con otros sectores sobre todo con el de la energía. Se propone también mesas de trabajo para poder construir y desarrollar estos consensos por medio de la DNP, Ministerio de Vivienda y el sector privado: esta mesa en aras de eliminar las barreras municipales. La DNP, Ministerio de Defensa, Comisión Colombiana del Espacio: para la seguridad en los despliegues. La CRC e Industria para la revisión de indicadores de calidad y por último TODOS los actores del ecosistema para una reforma tributaria sectorial.

Para concluir el panel, quedan varias reflexiones en las cuales debemos poner ojo y sobre todo intervenir y trabajar para ello, por ejemplo, se reconoce el valor y la importancia de las telecomunicaciones, pero a su vez hay una política de impuestos enfocada en desalentar su consumo. El sector en Colombia necesita con mucha

urgencia acciones concretas en: Inversión privada, esfuerzos regulatorios activos y acuerdos a su tiempo, iniciativas de política pública.

El panel demostró que la sostenibilidad del sector TIC requiere un factor social entre el Estado y el sector privado. No solo es un tema económico, es la visión y la estrategia para hacer de las telecomunicaciones una infraestructura que habilite lo esencial para el desarrollo nacional. Hay una gran ventana de oportunidad con las elecciones del próximo y su Plan Nacional de desarrollo para incorporar políticas estructurales a largo plazo que superen la coyuntura de periodos de gobierno y piense en el bien del país.

PANEL: GOBERNANZA E INFRAESTRUCTURA DE INTERNET

El panel “Gobernanza e infraestructura de Internet: el debate del Fair Share en Colombia” reunió a representantes del regulador, la academia y los gremios de operadores y prestadores de TIC para analizar los desafíos actuales del ecosistema digital en un contexto de crecimiento acelerado del tráfico, expansión de plataformas OTT y presiones sobre la sostenibilidad de las redes.

El espacio fue **moderado por Pamela Vásquez Montoya, estudiante de la Maestría en Regulación y Gestión TIC**, quien introdujo la discusión contextualizando el debate global sobre el Fair Share y su pertinencia para el caso colombiano. Su intervención inicial retomó los elementos clave de la evolución del sector:

- El crecimiento exponencial del tráfico impulsado por plataformas como Netflix, YouTube, TikTok, Meta o Prime Video.
- La manera en que este fenómeno reconfigura la economía de Internet, trasladando costos y presiones a los operadores de red.
- La pregunta central del debate:
¿Cómo garantizar sostenibilidad financiera, cerrar la brecha digital y promover innovación sin afectar la neutralidad ni la competencia?

Asimismo, se recordó que en Colombia el debate se da bajo el marco de la Ley 1341 de 2009 (neutralidad y libre competencia) y la Ley 1978 de 2019 (fortalecimiento de MinTIC y CRC como regulador convergente). También se mencionó el estudio de la CRC sobre el rol de los OTT (2024) como insumo técnico para el análisis.

Ejes centrales:

- **Tensiones entre operadores, OTT y reguladores** frente al tráfico creciente y los costos de infraestructura.
- **Fair Share y contribuciones para la red:** perspectivas divergentes sobre viabilidad, riesgos y posibles efectos en consumidores.
- **Gobernanza multiactor:** necesidad de fortalecer mecanismos de cooperación entre sector público, privado, academia y sociedad civil.
- **Resiliencia y seguridad de infraestructura:** priorización de inversiones en cables submarinos, IXPs y despliegues regionales.
- **Neutralidad de la red y derechos digitales:** advertencias sobre no comprometer principios fundamentales del ecosistema.

Panelistas:

- **Diana Morales, Coordinadora de Innovación y Prospectiva Regulatoria – CRC**
- **Víctor Ayalde, Director del CENTI – Universidad Javeriana**
- **Galé Mallol, Presidenta Ejecutiva – ASOTIC**
- **Fabiola Téllez, Cámara TIC y TV – Andesco**

Este panel destacó la importancia de pensar Internet no solo desde la regulación de telecomunicaciones, sino desde un enfoque de ecosistema digital amplio.

1. Intervención de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC)

Ponente: Diana Morales

La intervención de la CRC se centró en explicar la visión institucional frente a la sostenibilidad del ecosistema digital y los elementos que están evaluando para orientar decisiones regulatorias futuras.

1.1. Sostenibilidad: un concepto más amplio que la contribución de plataformas

La funcionaria aclaró que la sostenibilidad del sector no puede reducirse al Fair Share, pues involucra múltiples dimensiones técnicas, económicas y regulatorias.

Destacó tres ejes principales:

- a) Participación de infraestructura como política estructural la Dra. Morales enfatizó que uno de los pilares que la CRC ha desarrollado para promover sostenibilidad es la participación de infraestructura, fundamental porque:
 - Reduce duplicación de redes
 - Optimiza inversiones
 - Facilita el acceso en zonas apartadas
 - Permite que todos los operadores se beneficien de infraestructura eficiente

Explicó que la Comisión ha expedido diferentes normas sobre este punto y que la Agenda Regulatoria 2026–2027 incluirá un proyecto para estudiar el uso de redes de fibra óptica desplegadas en vías de transporte con el fin de habilitar su acceso a operadores y expandir la conectividad regional.

- b) Transporte de redes portadoras y eficiencia en despliegues
Recordó que la CRC ha trabajado en años anteriores en la regulación del transporte de redes portadoras, lo cual permite mayor resiliencia y optimización de infraestructura troncal.

- c) Visiones divergentes entre actores del ecosistema
Un punto clave fue la mención a la reticencia de algunas plataformas a ser reguladas, algo que también se evidenció en el estudio de la CRC. Morales explicó que, aunque el ecosistema avanza hacia modelos más convergentes, varias plataformas consideran que no se requieren reformas regulatorias profundas, lo que plantea retos para una gobernanza equilibrada.

1.2. Transformaciones necesarias en el modelo regulatorio

La representante de la CRC señaló que el país enfrenta un reto estructural: la figura del regulador convergente aún no está completamente desarrollada.

La Ley 1978 permitió avances, pero hoy existen competencias limitadas, sobre todo en materia de contenidos audiovisuales y regulación de plataformas digitales.

Esto exige repensar:

- Las funciones actuales de la Sesión de Contenidos Audiovisuales
- La coordinación institucional para regular plataformas
- La necesidad de reformas que fortalezcan el enfoque convergente y multiactor

1.3. Conclusión de la intervención

La representante de la CRC cerró señalando que la discusión sobre Fair Share debe partir de evidencia técnica y considerar:

- Eficiencia económica
- Neutralidad de red
- Incentivos adecuados para inversión
- Roles diferenciados en el ecosistema
- Protección de usuarios y competencia leal

2. Intervención del CENTI – Universidad Javeriana

Ponente: Víctor Ayalde

Desde la academia, el CENTI aportó una visión analítica basada en evidencia comparada y marcos jurídicos internacionales.

2.1. Un debate que requiere rigor técnico y prudencia jurídica

El Dr. Ayalde resaltó que el país debe evitar aproximaciones apresuradas y, en su lugar, adoptar criterios de proporcionalidad, evidencia empírica, análisis costo-beneficio y transparencia y participación.

2.2. Riesgos regulatorios del Fair Share

El académico enfatizó que imponer cargas económicas a plataformas sin claridad técnica puede distorsionar competencia, desincentivar innovación, afectar a usuarios finales e impactar neutralidad de la red.

En línea con las discusiones internacionales, planteó que el Fair Share debe estudiarse dentro de un marco más amplio de gobernanza digital y reconfiguración del ecosistema.

2.3. Alternativas y recomendaciones

- Impulsar modelos cooperativos de inversión entre operadores y plataformas.
- Fortalecer infraestructura local (IXPs) y caches para optimizar tráfico.
- Priorizar regulación de transparencia sobre modelos de negocio antes que impuestos o cargas.
- Promover espacios de co-creación entre Estado, industria y academia.

3. Intervención de ASOTIC

Ponente: Galé Mallol

ASOTIC aportó la perspectiva de los operadores regionales y medianos, quienes enfrentan presiones significativas por el aumento de tráfico de plataformas.

3.1. Necesidad de equilibrio entre sostenibilidad y neutralidad

La Dra. Mallol planteó que el Fair Share debe verse como una oportunidad para:

- Visibilizar los costos reales del tráfico OTT
- Equilibrar obligaciones entre actores del ecosistema
- Revisar las cargas regulatorias que afectan la viabilidad de operadores pequeños

Pero resaltó que cualquier medida debe preservar neutralidad de red y competencia.

3.2. Desafíos de conectividad regional

ASOTIC insistió en tres problemáticas:

- Infraestructura insuficiente en zonas apartadas
- Altos costos de transporte
- Modelos de negocio que no generan suficientes ingresos para expandir redes

Por lo tanto, propuso:

- Incentivos para despliegues rurales
- Fondos de inversión compartida
- Mayor articulación entre Estado y operadores locales

3.3. Mensaje al regulador

El gremio subrayó que las decisiones deben basarse en:

- Evidencia
- Realidades económicas de los operadores
- Garantías de sostenibilidad
- Preservación del entorno innovador

4. Intervención de ANDESCO

Ponente: Fabiola Téllez

La Cámara TIC y TV de Andesco presentó la visión gremial de los grandes operadores de telecomunicaciones y TV.

4.1. Líneas de acción institucionales

Andesco propuso:

- Crear **mecanismos de articulación público-privada** para inversiones digitales.
- Establecer **indicadores de impacto social** que permitan evaluar si un eventual Fair Share realmente reduce brechas.

Impulsar una visión de valor compartido entre Estado, operadores y plataformas.

4.2. Reconfiguración del ecosistema

La Dra. Téllez enfatizó la necesidad de adaptar la regulación a un ecosistema convergente, garantizar que ningún actor represente fallas de mercado y preservar incentivos para la innovación y despliegue de infraestructura.

4.3. Mecanismos de seguimiento y transparencia

Se propuso que cualquier medida de Fair Share incluya:

- Seguimiento público a inversiones
- Reportes transparentes de uso de recursos
- Criterios claros para priorizar zonas rurales y vulnerables

5. Cierre del panel

La moderadora agradeció a los panelistas y resaltó las conclusiones generales:

- El *Fair Share* no es una discusión aislada, sino parte de un replanteamiento integral del ecosistema digital.
- Colombia necesita avanzar hacia una gobernanza convergente, con actores coordinados y marcos normativos claros.
- La sostenibilidad debe entenderse desde la infraestructura, competencia, innovación, derechos digitales y cierre de brechas.
- La academia, el regulador y los gremios coinciden en que cualquier decisión debe basarse en evidencia, neutralidad y transparencia.

PANEL: PRESENTACIÓN DE RESULTADOS DE LA CONSULTA EN MATERIA AUDIOVISUAL

Panelista:

Sandra Ortiz Laverde, Directora de Derecho, Comunicaciones y Tecnologías de la Información de la Universidad Externado de Colombia.

Temas destacados:

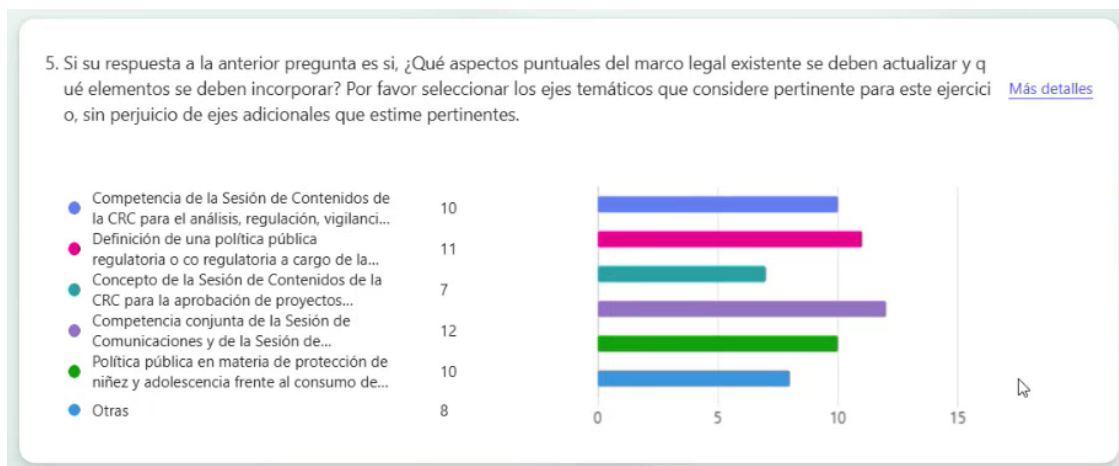
La doctora Sandra expuso los resultados preliminares de la consulta y diagnóstico sobre la necesidad de revisar y eventualmente reformar el marco normativo aplicable al sector audiovisual en Colombia, en particular la Ley 182 de 1995 y su relación con la Ley 1978 de 2019 y la Ley 1341 de 2009. Se presentó como una primera aproximación para alimentar discusiones futuras sobre la estructura regulatoria, las competencias institucionales y el concepto mismo de contenidos audiovisuales, en un contexto de transformación tecnológica y de aparición de plataformas digitales.

La doctora Sandra señaló que, a lo largo de la jornada, las discusiones se han concentrado en temas como conectividad, pero que el sector audiovisual también requiere atención, especialmente a la luz de la Ley 1978 de 2019 y de las recomendaciones. Indicó que se espera un diagnóstico actualizado sobre la evolución del sector tras casi doce años de su expedición.

Explicó que en 2015 se realizó un estudio que sirvió para elaborar un diagnóstico del sector de televisión, y que existe un estudio reciente de la CRC sobre radiodifusión, lo cual permite ampliar la mirada hacia sectores distintos a los tradicionalmente analizados, como telefonía móvil y banda ancha. En este marco surge la necesidad de indagar si debe reformarse la Ley 182 de 1995, considerando que el concepto de televisión ha cambiado.

La doctora Sandra recordó que el Ministerio siempre extiende invitaciones para presentar avances, aunque por razones de agenda no siempre participa. Señaló que se busca que dicho Ministerio exponga lo realizado en los últimos años, como punto de partida para las discusiones que se abrirán el próximo año. Informó que en enero comenzarán mesas de trabajo para definir un eventual capítulo de telecomunicaciones, dado que el Plan Nacional de Desarrollo vigente tuvo un alcance limitado, concentrado principalmente en telefonía móvil y conectividad.

Respecto a la encuesta realizada, indicó que participaron expertos de educación superior, consultores y el regulador. Aunque la participación no fue amplia, considera importante socializar los resultados. Explicó que se consultó sobre la necesidad de reformar la Ley 182, con el contexto de que la Ley 1978 no constituye propiamente una reforma estructural y no establece un regulador convergente. Señaló que las respuestas incluyeron la participación de representantes de plataformas, quienes consideran que no es necesaria una modificación, pues podría optarse por una regulación concreta; esto refleja cierta reticencia a ser regulados, tendencia que coincide con lo observado en estudios de la CRC.



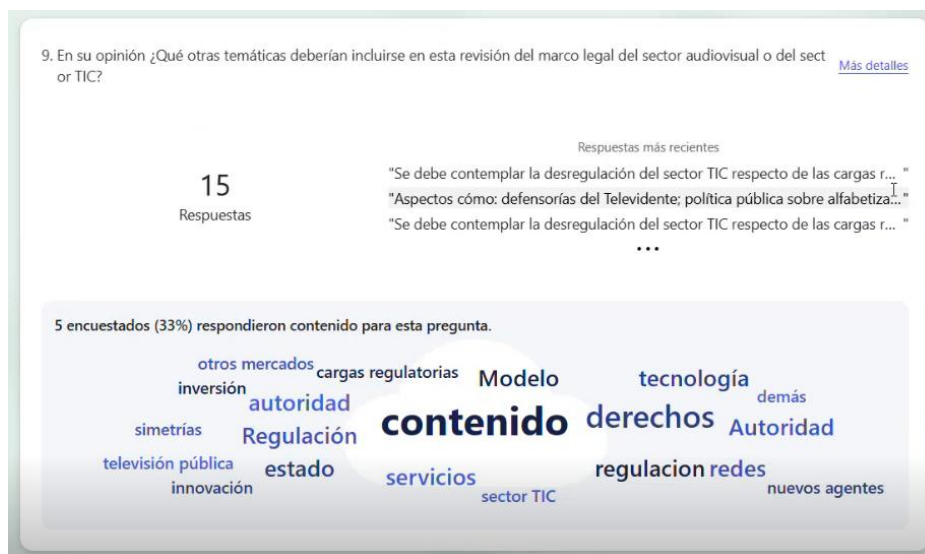
La doctora Sandra planteó que, para una reforma estructural, es necesario repensar la labor en materia de contenidos audiovisuales. Advierte que la sesión competente en contenidos actualmente tiene solo cuatro funciones, lo que limita las discusiones sobre la regulación de plataformas y otros aspectos.

Asimismo, destacó que existe un hallazgo en reconocer la importancia de la regulación, vigilancia y definición de política pública. Sobre los sesgos temáticos identificados, señala la necesidad de una política regulatoria en contenidos audiovisuales y de una definición propia de qué se entiende por tales contenidos, ya que la definición usada por la Comisión de Regulación es una adaptación del contexto español.



En cuanto a la carga regulatoria, la doctora Sandra mencionó que algunos actores consideran conveniente incluir a las plataformas, mientras que otros advierten sobre la posibilidad de sobrecarga. No obstante, quienes plantean preocupaciones sobre regulación representan a las plataformas. Otros actores consideran que en un nuevo marco regulatorio podría generarse un punto de partida distinto para el análisis de cargas.

Finalmente, comentó que el sector se encuentra en un momento coyuntural que también involucra la reconfiguración del Plan Nacional de Desarrollo y la necesidad de una reforma estructural del sector TIC en su conjunto, no solo en el ámbito audiovisual. Señaló que el régimen vigente es disperso, contiene una ley con 30 años de vigencia y reformas parciales, por lo que esta consulta constituye apenas una primera aproximación a estudios posteriores que permitirán elaborar una agenda estratégica para el sector audiovisual.



De acuerdo con la intervención, se identificaron los siguientes puntos:

- Existe una coincidencia inicial en que el marco normativo actual presenta limitaciones, especialmente en materia de contenidos audiovisuales y regulación de plataformas.
- La Ley 1978 no configuró un regulador convergente, y las competencias actuales resultan insuficientes para abordar las nuevas dinámicas del sector.
- Se requiere una definición propia y actualizada de “contenidos audiovisuales”, pues la vigente es una adaptación extranjera.
- Regular plataformas demandaría modificaciones a la Ley 182 y a la Ley 1341, así como nuevas competencias regulatorias.
- Los resultados preliminares muestran reticencia por parte de representantes de plataformas a una modificación legal o a una mayor regulación.
- Se reconoce la necesidad de un diagnóstico más profundo y de estudios adicionales para orientar una eventual reforma estructural del sector TIC.
- El proceso continuará con mesas de trabajo y con la construcción de una agenda estratégica para el sector audiovisual.

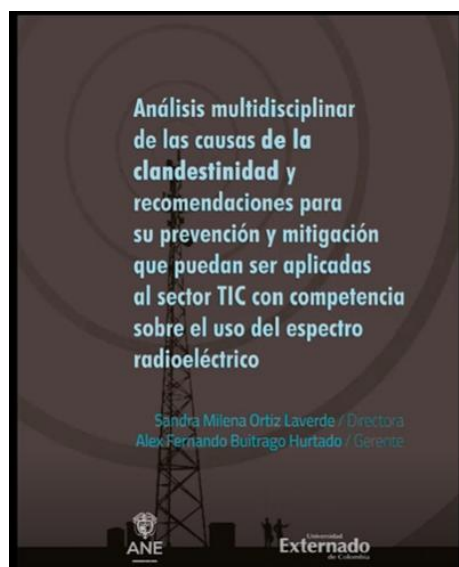
PANEL: PRESENTACIÓN DE RESULTADOS DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL ANÁLISIS MULTIDISCIPLINAR DE LAS CAUSAS DE LA CLANDESTINIDAD Y RECOMENDACIONES PARA SU PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN QUE PUEDAN SER APLICADAS AL SECTOR TIC CON COMPETENCIA SOBRE EL USO DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO.

Panelistas:

- **Maritza Gómez Marino, Agencia Nacional del Espectro – ANE**
- **Alex Buitrago Hurtado, Gerente proyecto - Universidad Externado de Colombia**

Temas destacados:

El panel presentó los resultados de un proyecto de investigación desarrollado desde 2023 en el marco de un convenio entre la Agencia Nacional del Espectro (ANE) y la Universidad Externado de Colombia. El objetivo central fue analizar de manera multidisciplinaria las causas de la clandestinidad en el uso del espectro radioeléctrico, especialmente en el sector de la radiodifusión sonora, e identificar recomendaciones para su prevención y mitigación.



Desde la ANE se explicó que la entidad realiza un trabajo complejo de vigilancia y control del espectro en las regiones, que exige desplazamientos permanentes de abogados e ingenieros para efectuar decomisos de equipos y cesar usos no autorizados. Se indicó que, de aproximadamente 3.600 investigaciones administrativas adelantadas por la entidad, cerca del 50% correspondía a clandestinidad, entendida como el uso del espectro sin el permiso correspondiente. Se señaló además que alrededor del 92 % de estas investigaciones se dirigía contra personas naturales, muchas de ellas con desconocimiento de la norma y de la propia existencia de la ANE.

Ante este panorama, los panelistas destacaron la necesidad de ir más allá de la dimensión estrictamente regulatoria y comprender las motivaciones sociales y económicas vinculadas al fenómeno. En la presentación se mostró un marco conceptual que incorporó, entre otros elementos, teorías como la de las innovaciones de Rogers, la teoría de la propiedad privada y el aprendizaje social, así como la relación entre causas, consecuencias y posibles respuestas frente a la clandestinidad. También se expuso que el análisis se realizó desde cuatro perspectivas: técnica, económica, legal y social.

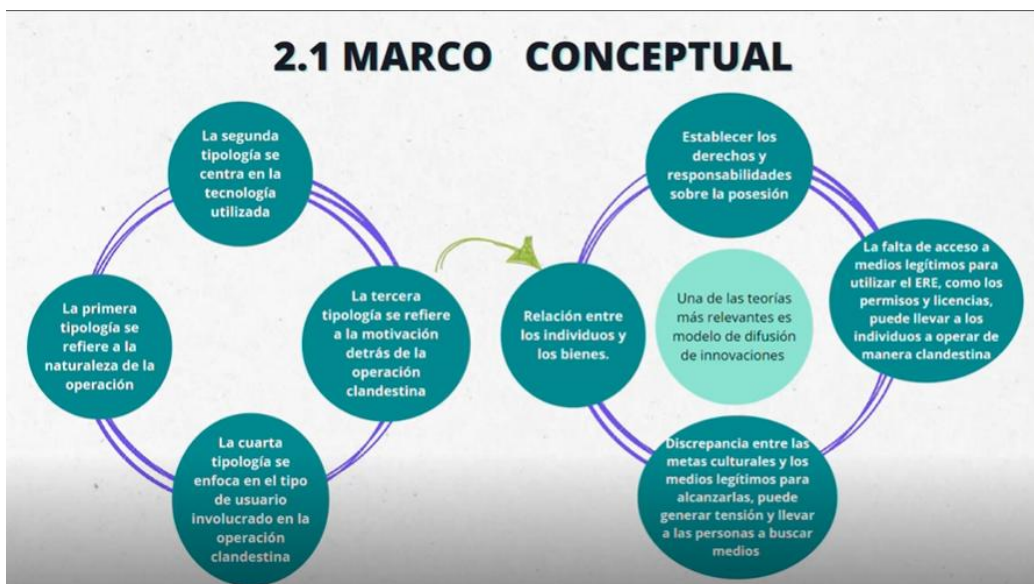
Presentación del proyecto y magnitud del fenómeno

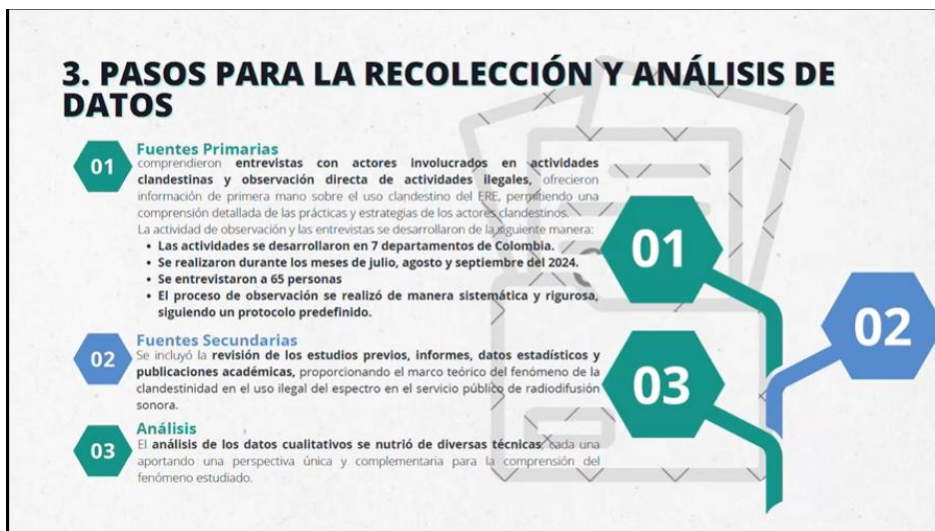
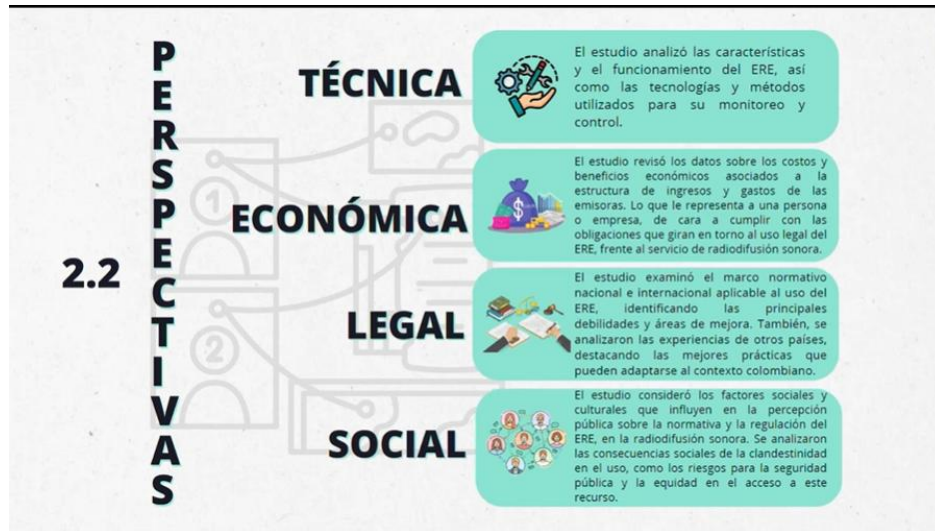
La representante de la ANE inició explicando que el proyecto buscó medir y entender lo que estaba ocurriendo con la clandestinidad en radiodifusión. Subrayó que Colombia presenta particularidades sociales y territoriales que hacen muy retador el trabajo en campo: en muchos municipios, cuando la ANE llega para hacer control, las emisoras ilegales dejan de operar porque existen redes de aviso (por ejemplo, a través de grupos de WhatsApp), lo que dificulta la obtención de evidencias y hace inoperantes algunas actuaciones.

Se resaltó que el fenómeno se concentra de manera importante en personas naturales, que en muchos casos desconocen la normatividad y a la propia ANE. Esto llevó a considerar que la intervención estatal debe incorporar las dimensiones sociales y económicas de los territorios y no limitarse a la aplicación de normas.

Metodología y análisis de fuentes

Desde la perspectiva académica se explicó que el estudio incluyó un análisis documental amplio de la normatividad colombiana, de los cambios regulatorios, de los manuales de la ANE y de prácticas internacionales. Se trabajó con fuentes primarias (entrevistas con actores involucrados y trabajo de campo) y fuentes secundarias, y se aplicaron técnicas de análisis de contenido y categorización, articuladas con el marco conceptual presentado en las diapositivas.





Causas y consecuencias de la clandestinidad

Se señaló que las causas de la clandestinidad se relacionaban con motivaciones sociales y económicas, así como con factores técnicos y regulatorios:



En el plano económico se enfatizó que muchas personas ven en la emisora clandestina una fuente de ingresos y sostenibilidad para sus familias. Asimismo, para algunas comunidades, instalar una emisora resulta una alternativa más asequible que acceder a servicios más costosos o corporativos, lo cual se evidenció también en el uso de repetidores no autorizados para ampliar servicios de Internet. Esto genera, según se dijo, un desorden en el mercado y afecta el uso adecuado del espectro.

Entre las consecuencias técnicas y de seguridad se mencionó que, en zonas como la Costa, se evidenciaron interferencias de emisoras clandestinas sobre las comunicaciones de aeronaves, lo que fue calificado como un problema grave. Igualmente, se indicó que los repetidores instalados sin conocimiento suficiente generaban interferencias y afectaban a otros actores legales del espectro.

En el plano social y comunicacional se expuso que el contenido de estas emisoras planteaba interrogantes sobre la información que llega a la sociedad y sus sesgos, en particular en contextos políticos. Se mencionó que algunas emisoras se crean para comunicar determinados mensajes o “hacerle daño” a otras personas. Este problema no se limita a la radiodifusión tradicional, pues se indicó que también existe preocupación por las emisoras digitales, frente a las cuales no hay un orden regulatorio claro, lo que genera competencia desleal con los operadores legales al captar recursos de publicidad y eventos.

El doctor Buitrago destacó asimismo una dimensión comunitaria: en territorios alejados, como Montes de María y el sur de Bolívar, hay emisoras que prestan un servicio social ante la ausencia de otros actores que llenen ese espacio. Algunas lo

hacen de manera adecuada, otras no, lo que añade complejidad a la intervención estatal. Para el Estado, una consecuencia económica relevante es el no pago de contraprestaciones y licencias.

Se describió una tensión importante entre emisoras legales y clandestinas. Algunas emisoras legales manifestaron su inconformidad con los pagos que deben realizar y plantearon la posibilidad de convertirse en ilegales, recurriendo a argumentos vinculados con la teoría de la propiedad privada para cuestionar por qué debían pagar por el uso del espectro. A esto se sumó la dinámica de aprendizaje social: se observó que algunos actores se vuelven ilegales al percibir que a otros no les ocurre nada.

Por otra parte, se abordó el problema del mercado paralelo de equipos. Se indicó que en Colombia existe un mercado “negro” en el que un equipo que en el mercado formal puede costar alrededor de doce millones de pesos, puede conseguirse por cerca de ochocientos mil. Estos equipos, muchas veces hechizos, generan interferencias y daños en el espectro, afectando tanto la seguridad como a los operadores legales.

Prácticas internacionales y marco jurídico

Se expuso que en las prácticas internacionales analizadas se distinguían dos grandes componentes: uno preventivo y otro correctivo. Desde el punto de vista preventivo, la mayoría de las administraciones contaba con sistemas de monitoreo, acciones de pedagogía, sitios web y marcos normativos específicos. Sin embargo, se señaló que la existencia de leyes de radios comunitarias era poco frecuente; se mencionó el caso de México como excepción y se indicó que en Chile y en Colombia no se había consolidado una ley de este tipo, pese a intentos recientes, entre ellos un proyecto normativo discutido en febrero.

3.3 PRÁCTICAS INTERNACIONALES

Temática	País	Chile	Argentina	Perú	Brasil	México	Costa Rica	Estados Unidos	Canadá	España	Reino Unido	Francia	Alemania	República de Corea
PRÁCTICAS PEDAGÓGICAS														
Sistema de Monitoreo		*	*	*		*		*	*	*	*		*	*
Modelo de participación de la ciudadanía para determinar usos legales o interferencias. Pago por la identificación de usos legales								*			*		*	
Sistema para solución de interferencias					*			*			*			
Registro de Homologación de equipos					*			*		*	*			
Inspección con previo aviso				*	*		*	*	*		*	*		*
Manuales y guías de marco legal y procedimientos de operación del ERE. Dirigido especialmente para radiocomunitarias.		*					*	*	*		*	*	*	

América del Sur

- Chile, Perú y Brasil han implementado un régimen especial para radios comunitarias.
- Perú ha implementado un régimen especial para la radiodifusión educativa y comunitaria.
- Brasil ha llevado a cabo diversas operaciones para combatir las actividades de telecomunicaciones ilegales, conocidas como "radios piratas"

3.3 PRÁCTICAS INTERNACIONALES

Temática	País	Chile	Argentina	Perú	Brazil	México	Costa Rica	Estados Unidos	Canadá	España	Reino Unido	Francia	Alemania	República de Corea
PRÁCTICAS PREVENTIVAS														
Sistema de Monitoreo		*	*	*		*		*	*	*	*		*	*
Modelo de participación de la ciudadanía para determinar usos legales o interferencias. Pago por la identificación de usos legales								*			*		*	
Sistema para solución de interferencias					*		*			*				
Registro de Homologación de equipos										*				
Inspección sin previo aviso			*	*		*	*			*	*			

América del Norte

- **México** ha implementado un régimen de concesión para uso social, comunitaria o indígena, permitiendo prestar servicios de radio sin fines de lucro y se enfocan en objetivos culturales, científicos, educativos. Además, ha desarrollado la herramienta RENAR para llevar a cabo la vigilancia del uso y aprovechamiento del ERE.
- **Estados Unidos y Canadá** han implementado leyes que enfrentan la piratería.
- **Canadá** promueve el desarrollo de la radio indígena.

Europa

- **El Reino Unido** ha desarrollado un sistema avanzado para su monitoreo y control, utilizando tecnologías de última generación para detectar y mitigar interferencias y actividades no autorizadas.

3.3 PRÁCTICAS INTERNACIONALES

Temática	País	Chile	Argentina	Perú	Brazil	México	Costa Rica	Estados Unidos	Canadá	España	Reino Unido	Francia	Alemania	República de Corea
PRÁCTICAS FISCALIZADORAS														
Tipificación de infracciones, muy graves, graves y leves		*	*					*		*	*	*	*	
Registro de Operadores, amonestaciones, avisos y sanciones								*		*		*		
Delito - Prohibición de fabricación y venta de equipos										*	*	*	*	*
Régimen sancionatorio administrativo		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	

Europa

- **España** tiene la Red de Comprobación Técnica de Emisiones Radioeléctricas (Red CTER) para controlar y programar tareas de monitorización y localización de emisiones.
- **Francia** utiliza un sistema de monitoreo continuo del ERE, lo que permite la detección temprana de interferencias y actividades no autorizadas.
- **Alemania** ha desarrollado un sistema avanzado de monitoreo del ERE, utilizando tecnologías de última generación para detectar y mitigar interferencias y actividades de uso no autorizadas.

Asia

- **Corea del Sur** ha desarrollado un sistema robusto de monitoreo y control para detectar, y mitigar actividades clandestinas.

Se explicó que la razón de ser de la radio comunitaria debía estar asociada a la generación de externalidades positivas en términos de comunicación y preservación de la cultura. No obstante, se advirtió que, en la práctica, especialmente en épocas de campaña electoral, se ofrecían más radios comunitarias con fines distintos a esos objetivos.

En relación con los equipos, se describió que algunos países cuentan con restricciones específicas a su fabricación y homologación, inclusive con sanciones penales. En contraste, se sostuvo que en Colombia no existía un esquema robusto de homologación que permitiera controlar el mercado de equipos hechizos de radiodifusión.

En el ámbito jurídico interno, la representante de la ANE recordó que el artículo 57 del Código Penal contempla el uso ilegal del espectro como delito y que la Fiscalía es la encargada de adelantar las acciones penales correspondientes. Sin embargo, señaló que, en la práctica, identificar al sujeto activo en campo era complejo, especialmente cuando los investigados se negaban a colaborar o a suministrar su identificación.

Recomendaciones preventivas y correctivas

A partir del análisis de causas y consecuencias, se presentaron recomendaciones clasificadas en preventivas y correctivas.

4. RECOMENDACIONES
4.1 PREVENTIVAS

Están enfocadas en evitar que se den o desarrollen conductas de uso no autorizado del ERE. Esto orientado a la promoción del cumplimiento normativo mediante enfoques formativos y proactivos. Cómo:

- La educación y sensibilización en el uso del ERE y su marco normativo.
- La disponibilidad al ERE, en el servicio de radiodifusión sonora.
- Trabajo con las comunidades.

*Se encuentran en el **tercer entregable**

Simplificación de los Trámites de Permiso	Programas de formación y sensibilización	Monitoreo Tecnológico Proactivo
Propone desarrollar un sistema en línea de doble vía para la gestión de permisos de uso del ERE. La idea se centra en desarrollar una plataforma modular y escalable que integre gradualmente las funcionalidades esenciales, comenzando con un sistema piloto enfocado en los procesos más críticos.	Sugiere implementar campañas educativas dirigidas a comunidades y operadores sobre la importancia de la legalidad en el uso del ERE. Lo que fomenta un entorno de cumplimiento y de reducción de la clandestinidad en las comunicaciones. Tarea que ya comenzó a desarrollar la ANE, sin embargo, debe ser en conjunto con otras entidades. La idea es sensibilizar a los operadores sobre los requisitos necesarios para obtener permisos de uso del ERE.	Establece la implementación de sistemas de monitoreo continuo que integren tecnologías avanzadas como inteligencia artificial (IA), analítica de datos y Big Data. Generando un enfoque innovador para la gestión del ERE. Sistemas que permiten identificar patrones en las señales, detectando en tiempo real las emisiones no autorizadas y anticipando posibles focos de actividad ilegal.

En el componente preventivo, la presentación señaló tres líneas: simplificación de los trámites de permisos, programas de formación y sensibilización, y monitoreo tecnológico proactivo. Se insistió en la necesidad de fortalecer la pedagogía sobre el uso del espectro, teniendo en cuenta que en algunos municipios ni siquiera los operadores conocían a la ANE. Se propuso mejorar la socialización para que la población comprendiera que el uso del espectro requiere permiso y que la legalización puede mejorar la gestión del recurso.

Desde el punto de vista tecnológico, se planteó aprovechar tecnologías emergentes y las capacidades ya desarrolladas por la ANE en materia de equipos de monitoreo, con el fin de ajustar los procedimientos para recolectar evidencias sin necesidad de desplazarse siempre al territorio.

En cuanto a las acciones correctivas, se propuso establecer un sistema de denuncias eficaz, concebido como una especie de “ventanilla única” para recibir y tramitar denuncias, superando la percepción de que “no pasa nada” cuando se denuncia. Las láminas incluyeron, además, la promoción de tecnologías de detección, modificaciones al marco normativo de radiodifusión sonora, la homologación de equipos y la creación de un nuevo delito o prohibición de venta,

comercialización, importación, distribución y uso de equipos ilegales de radiodifusión.

4.2 CORRECTIVAS

Son las medidas que se implementan para abordar y remediar situaciones de incumplimiento o irregularidades en el uso del ERE. Buscan corregir comportamientos, mejorar el cumplimiento normativo y garantizar que los operadores actúen dentro del marco legal establecido.

CLAIM NOW

Establecimiento de un Sistema de Denuncias Eficaz

Recomienda crear canales más ágiles transparentes y accesibles para la gestión de las denuncias. La efectividad de la plataforma de denuncias no solo depende de su diseño, sino también de la estrategia de promoción que se implementa para darla a conocer. Se sugiere hacer una campaña integral con canales de comunicación, incluyendo redes sociales, medios de comunicación locales, y talleres comunitarios, donde se informe de la existencia de la plataforma y se explique su funcionamiento.

Promoción de Tecnologías de Detección

Sugiere la inversión en tecnologías emergentes que permitan detectar y localizar señales no autorizadas de manera más eficiente. Es una acción correctiva necesaria en pro del desarrollo y modernización de los mecanismos de vigilancia y control.

Tecnologías cómo:

- Radar de Apertura Sintética (SAR)
- Aprendizaje Profundo y Redes Neuronales.
- Análisis de Tiempo - Frecuencia
- Detección de Anomalías
- Codificación Factorización
- Matrices No Negativas (NMF)

El doctor Buitrago explicó que en la propuesta normativa se contemplaba un decreto que definía lineamientos generales materiales y procedimentales para una política de formalización de emisoras clandestinas, así como la creación de un registro público de advertencias y sanciones para usos no autorizados del espectro. Este esquema distinguía entre quienes quisieran legalizarse, a quienes se les ofrecería un marco jurídico claro para hacerlo, y quienes persistieran en la ilegalidad, frente a los cuales el registro generaría consecuencias escalonadas (amonestaciones y sanciones).

4.3. Normativas

Corto Plazo

Decreto MinTIC

Por el cual se definen los lineamientos generales materiales y procedimentales para una política de formalización de emisoras clandestinas, se crea el Registro Público de Advertencias y Sanciones por Uso No Autorizado del ERE y se fijan otras disposiciones

Resolución ANE

Por medio del cual se establecen mecanismos de colaboración con las Secretarías TIC de los entes territoriales, Fiscalía, Fuerzas Armadas, como apoyo a las funciones que adelanta la ANE

Planteó igualmente la necesidad de mecanismos de colaboración entre la ANE y otros actores del ecosistema, como Fuerzas Militares, juntas de acción local, departamentos y municipios, a través de acuerdos de gestión que permitieran a la ANE sentirse respaldada en las intervenciones territoriales.

Socialización de resultados y cierre

Como parte de la socialización de los resultados del proyecto, se informó que un artículo científico sobre el estudio había sido aceptado para publicación en la revista Trilogía y que se esperaba su salida hacia el 15 de diciembre. Asimismo, se indicó que se había elaborado una cartilla digital, en proceso de impresión, y que el propio panel formaba parte de las actividades de divulgación.

6 SOCIALIZACIÓN DE RESULTADOS

De acuerdo con los Compromisos de Publicación:

01. Artículo Científico
Artículo aprobado en la revista Trilogía. Se encuentra en proceso de edición y publicación para la siguiente edición de la revista.

02. Cartilla
Se presenta una síntesis de los diferentes productos que se elaboraron a lo largo de la investigación. La idea es que se expidan entre 40 a 50 ejemplares, para que puedan ser distribuidos por parte de la ANE y la UEC.
Esto con el fin de darle mayor visibilidad a los resultados que se obtuvieron.

03. Socialización de Resultados
Durante el presente evento se socializan los resultados obtenidos.

En el cierre, la representante de la ANE agradeció la presencia del público y señaló que la entidad estaba trabajando intensamente en la mitigación de la clandestinidad. Indicó que, de cara a 2026, uno de los planes internos era definir cómo llegar mejor a las regiones para darse a conocer y trabajar con las autoridades del sector en la importancia de los procesos de selección objetiva, en particular respecto de las poblaciones más vulnerables del país. Reiteró que los retos eran muy grandes y que la ANE seguiría trabajando en ellos.

Conclusiones

Del panel se desprendió que la clandestinidad en la radiodifusión sonora en Colombia constituía un fenómeno de alta incidencia, con un fuerte componente de personas naturales y motivaciones sociales y económicas que desbordaban el enfoque exclusivamente regulatorio. Se concluyó que sus consecuencias no solo desordenaban el mercado y afectaban a los operadores legales, sino que también planteaban riesgos para la seguridad (por interferencias en comunicaciones críticas) y retos en términos de calidad y sesgos de la información que llega a la ciudadanía.

Los panelistas coincidieron en que la respuesta debía combinar estrategias preventivas, centradas en la pedagogía, la simplificación de trámites, el fortalecimiento del monitoreo tecnológico y el reconocimiento del papel comunitario de algunas emisoras, con medidas correctivas más efectivas, incluyendo un sistema de denuncias robusto, el control del mercado de equipos, posibles ajustes al Código Penal y la creación de registros públicos y esquemas de homologación.

Finalmente, se destacó que la ANE afrontaba el reto de adaptar estas recomendaciones a las particularidades del país, fortaleciendo su presencia en las regiones, trabajando de manera articulada con otras autoridades y profundizando las acciones de socialización para que los operadores y las comunidades comprendieran la importancia de la formalización y del uso autorizado del espectro radioeléctrico.

14 DE NOVIEMBRE

DÍA 2 – ESTADO ACTUAL DE LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y SUS HABILITADORES

PANEL: TECNOLOGÍA EN LA REFORMA LABORAL, UN NUEVO PARADIGMA

Participantes:

Moderadora: Sandra Ortiz Laverde, Directora del Departamento de Derecho, Comunicaciones y Tecnologías de la Información de la Universidad Externado de Colombia.

Panelistas:

- **José Daniel López Jiménez, Presidente ejecutivo Alianza IN**
- **Paola Frías Ávila, Docente Universidad Externado de Colombia**
- **German Benítez Jaramillo, Abogado especialista en Derecho laboral y Relaciones industriales**

Temas destacados:

- Transformaciones que introduce la reforma laboral frente al trabajo de plataformas digitales e Interpretación de la reforma laboral en términos conceptuales.
- Desafíos en materia de reglamentación del trabajo en plataformas en materia de Seguridad Social.
- Modalidades de Trabajo remotas o híbridas
- Riesgos y Oportunidades de la Inteligencia Artificial IA

El panel “Tecnología en la reforma laboral, un nuevo paradigma”: centra el debate en la reforma laboral, ley 2466 de 2025, y en la trascendencia de temas de las temáticas relacionadas entre el derecho laboral y la tecnología, como la regulación de las plataformas digitales y la necesidad abordar aspectos como la formalización laboral, la seguridad social y los aspectos sustanciales que trae la reforma frente a los desafíos futuros en función de la Inteligencia Artificial (IA).

TRANSFORMACIONES QUE INTRODUCE LA REFORMA LABORAL FRENTE AL TRABAJO DE PLATAFORMAS DIGITALES

Intervención de Paola Rivas Ávila:

La reforma ley 2466 introduce incorporaciones relativas a los trabajos en plataformas, ofreciendo definiciones y una taxonomía (plataformas, usuarios, trabajadores). No obstante, plantea que hay que revisar el alcance de lo que quiso analizar la normativa y los temas de vigencias, además, diferencia las modalidades

de vinculación (dependientes e independientes), toda vez que la norma plantea una vigencia de 12 meses después de expedida la ley (junio 25) y están condicionadas a la reglamentación por parte del Ministerio de Trabajo y el avance se enfoca única y exclusivamente a las plataformas de reparto.

En materia de plataformas, afirma que lo positivo es el registro de los trabajadores y el procedimiento para realizar los pagos de seguridad social, lo cual no constituye un gran avance, porque son temas que ya se habían pensado como seguridad social independiente, en anteriores normatividades.

Intervención de German Benítez Jaramillo:

El panelista manifiesta que la reforma está orientada a las plataformas digitales, especialmente a las empresas como Rappi, argumenta que la ley 2466 de 2025, en sus artículos del 24 al 30 buscan regular una situación crítica, por lo que abordara el estudio desde dos (2) ópticas el empleo y la empleabilidad. La norma establece mínimos: la vinculación debe ser mediante un contrato de trabajo o un contrato por prestación de servicios. Si es por prestación de servicios, la plataforma paga el 60% de la seguridad social, y el trabajador paga el restante. No obstante, esta regulación se queda corta para otros tipos de plataformas, como las de transporte o servicios virtuales legales. Dada la dificultad de controlar un elemento de contrato de trabajo como lo es la subordinación en estas relaciones (el trabajador maneja su horario), se requiere la creación de marcos flexibles en lugar de regulaciones convencionales. Manifiesta que son relaciones jurídicas muy difíciles de encasillar para determinar quién es el empleador dentro de un código laboral que es de 1950 y que necesita desarrollo. Igualmente, considera que hay que darle libertad para que las partes regulen dentro de unas reglas medianas sus relaciones jurídicas, porque si empezamos a decirle a las plataformas cómo tienen que hacer las cosas, eso es un saludo a la bandera o sencillamente vamos a estar en condiciones de irregularidad. Por lo que se requiere marcos flexibles de regulación, en lugar de regulaciones convencionales.

Intervención de José Daniel López Jiménez (Alianza IN):

La postura de López, se centró en una perspectiva política señalando que el contenido de la reforma laboral proviene de acuerdos políticos difíciles entre el Ministerio del Trabajo y el sector empresarial, en la medida que existían dos (2) visiones una visión (sindical/gobiernos de izquierda) busca la laboralidad forzosa (como el "Lay Rider" en España, que resultó nefasto para la generación de ingresos) y una visión tradicional de las empresas de plataforma que afirma que esto es trabajo independiente puro y duro, porque un repartidor como un conductor de plataforma se conecta cuando quiere, se desconecta cuando quiere, presta el servicio de donde quiere y que por lo tanto ahí digamos no cabe nada distinto al tratamiento común de los independientes. Señala que el acuerdo final, concertado con la ministra Gloria Ramírez, fue un modelo intermedio: los repartidores pueden ser dependientes (empleados) o independientes, en el evento en que sean independientes tienen una cobertura especial en seguridad social que no tienen el resto de los trabajadores independientes del país.

En consecuencia, el acuerdo específico sobre Seguridad Social para Independientes se entiende de la siguiente manera la cobertura especial en seguridad social para repartidores independientes las plataformas asumen el 100% de los riesgos laborales (ARL), el 60% de la salud, y el 60% de la pensión. Además, se modificó el cálculo de la Base de Cotización (IBC). El IBC se calcula sobre el ingreso verdadero generado por el repartidor, sin importar si es inferior al mínimo, reconociendo que la mayoría no son trabajadores exclusivos de la plataforma. Finalmente, se excluyó a las plataformas de movilidad (Uber, Didi) porque la actividad es perseguida por las autoridades de tránsito. Imponer un régimen laboral sobre una actividad que en Colombia se entiende como ilegal genera inseguridad jurídica inaceptable.

DESAFÍOS EN MATERIA DE REGLAMENTACIÓN DEL TRABAJO EN PLATAFORMAS EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL.

Intervención de German Benítez Jaramillo:

Benítez en calidad de experto en seguridad social expresó serias dudas y dificultades sobre la reglamentación en el pago de seguridad social sobre el cumulo de pedidos, señala que el sistema de seguridad social no está creado para ese tipo de cotizaciones que existen ejemplos como la cotización por tiempo parcial, sin embargo, la cotización por ingresos tan bajos es problemático debido a que afecta la UPC unidad de pago por capitación que es cuánto vale cada persona en el sistema. De otro lado, señala que la reforma también tiene el reto de regular el tema migratorio el Gobierno Nacional está en Mora de reglamentar el artículo 37 respecto de los trabajadores extranjeros en relación con la exigencia de las garantías laborales y de seguridad social. Entre otros desafíos el sistema de recaudo PILA no está preparado para recibir esas cotizaciones.

Intervención de José Daniel López:

El Panelista señala que el Artículo 67 de la reforma retrasa la entrada en vigencia un año después de que el Gobierno haya adaptado la plataforma PILA (para estos pagos singulares), levantado la información de los 120.000 repartidores y conciliado la situación migratoria. Alianza IN ha iniciado una mesa tripartita (Gobierno, sindicatos, plataformas) para concertar esta reglamentación.

MODALIDADES DE TRABAJO REMOTAS O HIBRIDAS

Intervención de Paola Rivas Ávila:

La ley 2466 tiene unas modificaciones puntuales, pero en relación con las modalidades de trabajo hace referencia al artículo 52 y 53. La panelista señala que la reforma se centró en el teletrabajo (Ley 1221 de 2008), sin modificar el Trabajo en Casa (habilitación temporal) o el Trabajo Remoto, pero que el cambio significativo que trajo la reforma fue la adición de dos modalidades: el teletrabajo transnacional y el teletrabajo emergente. Además, el Artículo 53 reitera el deber de conectividad, que reemplaza el auxilio de transporte, únicamente para quienes devenguen menos de dos salarios mínimos.

Intervención de German Benítez Jaramillo:

German Benítez Jaramillo consideró el teletrabajo transnacional como un avance inmenso, ya que reconoce la realidad de trabajar en el exterior. Esta modalidad impone la obligación al empleador de buscar mecanismos (seguros o pólizas internacionales) para extender la cobertura de la ARL y el aseguramiento local.

Benítez ejemplificó la importancia de esta medida con los altos costos médicos en el exterior (\$2.000 USD por una ambulancia, \$25.000 USD por un parto), costos que antes recaían enteramente en el empleador si el accidente ocurría en horario laboral.

Sin embargo, la doctora Paola Frías y el doctor Benítez cuestionaron si la ARL local realmente cubrirá los accidentes en el exterior o si la protección dependerá exclusivamente de la póliza internacional que el trabajador está obligado a tener, lo que podría no generar una "protección real".

RIESGOS Y OPORTUNIDADES DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL IA**Intervención de German Benítez Jaramillo:**

El panelista alertó sobre los riesgos que supone la IA para la profesión del derecho. Si bien la IA puede generar conceptos jurídicos académicos y bien elaborados, el problema principal reside en la confiabilidad de las fuentes de las que se nutre. Si las fuentes (ley, práctica profesional) no son claras, la IA responderá con errores, haciendo indispensable la supervisión humana y la creación crítica de leyes y conceptos por parte del abogado.

Intervención de José Daniel López (Alianza IN):

Argumentó que la IA "llegó para quedarse" y es una transformación sustancial de los modos de producción tanto del conocimiento, como de la producción económica. Criticó que la reacción principal del gobierno colombiano fuera presentar un proyecto de ley para regularla, calificándolo de enfoque legalista en lugar de estratégico, "La reacción ante la tecnología no puede ser la regulación Per Se". Para López, la regulación tecnológica solo es necesaria si la ausencia genera fallas de mercado. En cambio, el Estado debería enfocarse en la adopción de la IA, la preparación del talento educativo y la gestión del desplazamiento laboral.

Intervención de Paola Frías:

La panelista manifiesta su preocupación en cuanto a la IA, frente a el riesgo de exponer datos sensibles empresariales al usar herramientas de IA gratuitas, pues el usuario está "pagando con la data" que sube. Entre otros riesgos identifica los siguientes riesgos:

1. Ciberseguridad y Exposición de Datos: Se corre el riesgo de exponer datos sensibles empresariales al usar herramientas de IA gratuitas, pues el usuario está "pagando con la data" que sube.

2. Dependencia Tecnológica: Se está generando una dependencia en usuarios y estudiantes, afectando la capacidad de análisis crítico y la producción autónoma de conocimiento.

3. Riesgos Éticos y Sesgos Algorítmicos: Los algoritmos pueden perpetuar la discriminación y generar sesgos (citando el ejemplo de Amazon, donde el algoritmo replicó la preferencia histórica por hombres en los procesos de selección).

CIERRE DEL PANEL

El consenso final apuntó a que la solución para la implementación de la inteligencia artificial reside en la formación, la capacitación y la integración del conocimiento entre empresas, Estado y universidades.

La moderadora enfatizó que la tarea en la adopción de marcos regulatorios para las plataformas digitales todavía se encuentra "en ciernes", y que el objetivo principal debe ser determinar cómo lograr "puntos de equilibrio para la protección de todas las personas que prestan un servicio".

Así mismo, resaltó la importancia de las modificaciones introducidas por la Ley 2466 en las modalidades de teletrabajo y trabajo en casa. Respecto a la inteligencia artificial (IA), la Dra. Ortiz coincidió con la necesidad de examinar detenidamente cómo se está dando la adopción de esta tecnología para poder "generar marcos", proponiendo avanzar mediante "políticas que ya están andando" mientras se construyen "leyes concretas".

PANEL: LA ACTUALIZACIÓN AL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN DE DATOS

Participantes:

Moderadora: Andrea Garzón, Experta en protección de datos

Panelistas:

- **Daniel Ospina Celis, Asesor del Superintendente para la Protección de Datos de la Superintendencia de Industria y Comercio**
- **Juan Diego Castañeda, Co- Director, Fundación Karisma**
- **Carlos Esguerra Cifuentes, Experto en Regulación y Protección de datos**

Temas destacados:

El panel tuvo como propósito examinar los elementos centrales del proyecto de reforma a la Ley 1581 de 2012, a la luz de los desafíos derivados de la transformación digital, la inteligencia artificial y la expansión de tratamientos automatizados de datos personales. La sesión fue moderada por Andrea Garzón, quien situó la discusión en el contexto de los trece años transcurridos desde la expedición de la normativa original, periodo durante el cual han surgido nuevas realidades tecnológicas y sociales que demandan la actualización del régimen vigente. En su presentación destacó que el proyecto normativo amplía las bases jurídicas del tratamiento, reconoce nuevos derechos de los titulares, refuerza las obligaciones de responsables y encargados y redefine ciertos aspectos institucionales relativos a la autoridad de protección de datos.

Sobre este marco introductorio, el debate se desarrolló alrededor de las perspectivas institucional, empresarial y de sociedad civil, permitiendo un análisis plural sobre las bondades y tensiones del proyecto.

Perspectiva de la Superintendencia de Industria y Comercio

Daniel Ospina expuso las razones que justifican la reforma, enfatizando que su origen no es exclusivo de la autoridad, sino que responde a una convergencia entre academia, sector empresarial, especialmente aquellas empresas con operaciones o vínculos con Europa, y profesionales especializados en la materia. Todos han identificado limitaciones del régimen vigente frente a las exigencias del entorno digital contemporáneo.

Su intervención se centró en describir el enfoque “minimalista o quirúrgico” adoptado por la Superintendencia. Este modelo se fundamenta en la decisión deliberada de no sustituir integralmente el régimen actual, sino intervenir sus puntos críticos para fortalecer la capacidad del sistema sin generar costos desproporcionados asociados a una transformación total. Ospina advirtió que reemplazar el régimen implicaría rediseñar procesos administrativos, empresariales y sancionatorios, con un impacto institucional y operativo significativo.

Presentó dos objetivos estructurales de la reforma:

1. **Facilitar las transferencias internacionales de datos**, atendiendo a que el régimen colombiano no es considerado plenamente equivalente por Europa, situación que dificulta el flujo de información desde empresas europeas hacia Colombia.
2. **Fortalecer la protección de los titulares frente a nuevas prácticas tecnológicas**, mediante el reconocimiento explícito de derechos asociados al perfilamiento y a la toma de decisiones automatizadas.

Finalmente, destacó que el proyecto busca integrar en el nivel legal lineamientos que hoy se encuentran dispersos en decisiones judiciales, instrumentos regulatorios y documentos técnicos de la SIC, con el fin de ofrecer un marco más coherente y sistemático.

Perspectiva empresarial

Carlos Esguerra inició su intervención manifestando que de acuerdo con la necesidad de reformar el régimen vigente y valorando que el proyecto actual incorpora consensos técnicos y políticos mejor estructurados que iniciativas legislativas anteriores. Subrayó particularmente el avance que supone la ampliación de las bases de legitimación del tratamiento, lo cual permite reconocer la realidad de múltiples operaciones que no se sustentan exclusivamente en el consentimiento.

No obstante, su análisis se concentró en tres grupos de riesgos identificados en el texto del proyecto:

1. **Tratamiento normativo generalizado del perfilamiento.**

Señaló que la definición del proyecto podría transmitir una connotación negativa del perfilamiento, pese a que este está presente en prácticamente todos los tratamientos de datos. A su juicio, una prohibición amplia, especialmente en el caso de menores, podría obstaculizar prácticas legítimas, como informar a estudiantes sobre oportunidades académicas basadas en intereses o aptitudes.

2. **Reporte de incidentes de seguridad sin graduación del riesgo.**

Cuestionó la obligación de reportar cualquier incidente en 72 horas y de informar a todos los titulares sin distinguir entre episodios graves y situaciones menores, lo cual puede dispersar los esfuerzos iniciales de contención y generar cargas operativas innecesarias.

3. **Aplicación extraterritorial y evaluaciones de impacto con alcance excesivo.**

Advirtió que ciertos criterios del proyecto podrían imponer obligaciones desproporcionadas a actores extranjeros con vínculos marginales en el país. Asimismo, la manera como se prevén las evaluaciones de impacto podría llevar a que prácticamente todas las empresas, incluidas PYMES, se vean obligadas a realizarlas, pese a no contar con capacidades técnicas suficientes.

En materia de transparencia, Esguerra enfatizó que la acumulación normativa y jurisprudencial ha producido autorizaciones y políticas de privacidad extensas, altamente técnicas e ininteligibles. Explicó que, para evitar sanciones, las organizaciones suelen replicar literalmente disposiciones normativas y administrativas, deteriorando la claridad informativa para los titulares.

Perspectiva de derechos digitales

Juan Diego Castañeda reconoció aspectos positivos del proyecto, entre ellos la inclusión explícita de categorías como uso discriminatorio de datos, observación del comportamiento, elaboración de perfiles, toma de decisiones automatizadas y tratamiento a gran escala, así como la revisión de la noción de datos sensibles. Destacó especialmente la prohibición de perfilar a niños, niñas y adolescentes con fines de mercadeo, considerando su vulnerabilidad y las implicaciones de tales prácticas.

Su intervención planteó dos cuestionamientos centrales:

1. **Ampliación de bases legales sin rediseño estructural de la ley.**
Señaló que la Ley 1581 se construyó originalmente sobre el consentimiento como eje del tratamiento. Si se amplían las bases jurídicas sin ajustar la arquitectura normativa, pueden generarse espacios para interpretaciones expansivas, particularmente en el sector público. Recordó que la Corte Constitucional ha exigido que todas las excepciones al consentimiento, especialmente tratándose de datos sensibles, cumplan con criterios de necesidad y proporcionalidad, estándares que no se reflejan con claridad en el proyecto.
2. **Comprensión estructural del perfilamiento y de los daños colectivos.**
Explicó que los riesgos del perfilamiento no se manifiestan únicamente a nivel individual, sino en afectaciones colectivas que inciden en comunidades y poblaciones específicas, influyendo en decisiones públicas y en el acceso a derechos. Señaló que estos procesos pueden reemplazar espacios de deliberación y participación mediante inferencias algorítmicas, por lo que requieren controles reforzados. En el caso de menores de edad, enfatizó la necesidad de una protección especial dada la afectación a largo plazo sobre su autonomía.

Castañeda insistió en que la respuesta regulatoria debe incorporar mecanismos de control y participación colectiva, superando la lógica del consentimiento individual, insuficiente frente a modelos de tratamiento poblacional.

Discusión sobre el rol del titular

En el tramo final del panel, la moderadora orientó la reflexión hacia la efectividad de la transparencia y el papel del titular en un contexto de tratamientos masivos y automatizados.

Daniel Ospina sostuvo que la ciudadanía colombiana enfrenta múltiples prioridades que dificultan su apropiación de los temas de protección de datos. Propuso avanzar hacia la formación de un “ciudadano ligeramente más consciente”, a través de esfuerzos de educación y sensibilización en los que confluyan la autoridad, las familias, las instituciones educativas y el sector privado.

Carlos Esguerra reiteró que el principal desafío de la transparencia radica en la acumulación normativa y en las decisiones administrativas que han conducido a instrumentos extensos y poco comprensibles. Señaló que, sin lineamientos claros de la autoridad, las organizaciones deben replicar textos normativos para mitigar riesgos sancionatorios, generando documentos ineficaces para los titulares.

Juan Diego Castañeda enfatizó nuevamente la relevancia de los daños colectivos y estructurales, recordando que los datos inciden en la toma de decisiones estatales que afectan a poblaciones enteras y no solo a individuos.

Conclusiones

El panel permitió identificar coincidencias respecto a la pertinencia de actualizar la Ley 1581 de 2012 y al desafío de equilibrar la protección de los titulares con la viabilidad operativa del régimen. También evidenció diferencias en la valoración de ciertos elementos del proyecto, particularmente en lo relativo a perfilamiento, reportes de incidentes, aplicación extraterritorial y amplitud de las bases legales.

Las intervenciones destacaron la importancia de que la reforma avance con criterios de claridad, proporcionalidad y coherencia sistemática, de modo que responda a las exigencias del entorno digital sin generar cargas desproporcionadas ni espacios de discrecionalidad indebida.

PANEL: LA REGULACIÓN DE LA IA EN PERÚ ¿CASO DE ÉXITO EN LA REGIÓN?

Panelista: Bruno Fernández de Córdova, Líder de Asuntos Públicos y Regulatorios de Niubox Perú.

Temas destacados:

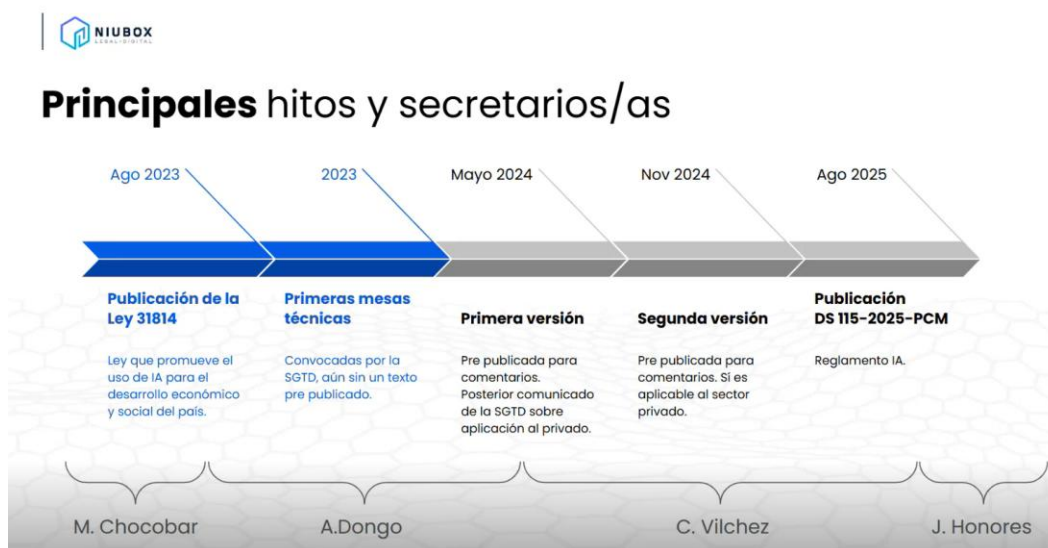
El panel abordó la experiencia peruana en la regulación de la inteligencia artificial a partir de la Ley 31814, Ley que promueve el uso de la inteligencia artificial en el Perú, y de su reglamento recientemente aprobado. La intervención se centró en explicar el proceso de elaboración de esta política pública, tanto en sede legislativa como en el Poder Ejecutivo, y en presentar los principales contenidos del reglamento, con especial atención al enfoque de riesgos, las categorías de usos de la IA, las obligaciones para sistemas de alto riesgo, las prohibiciones incorporadas y los plazos de implementación.

El expositor señaló que su exposición se centraría en el reglamento de la ley de inteligencia artificial en el Perú, con dos objetivos:

1. explicar el proceso de elaboración de esta política pública; y
2. profundizar en algunos puntos de fondo del reglamento.

Aclaró que no considera que sea necesariamente “el gran modelo regulatorio”, pero que el proceso de tramitación de la ley y del reglamento deja lecciones aprendidas importantes.

Tramitación de la Ley 31814 y del reglamento de IA



El expositor presentó una línea de tiempo del proceso. Explicó que, a nivel del Poder Ejecutivo, el trabajo se inicia en 2023, luego de una discusión previa en el Poder Legislativo que culmina en la aprobación de la Ley 31814, “Ley que promueve el

uso de la inteligencia artificial en el Perú”, publicada en agosto de 2023. Describió la ley como “bastante escueta, bastante sencilla”, compuesta básicamente por principios orientados a promover el uso de la inteligencia artificial para el desarrollo económico y social del Perú.

Señaló que el Poder Ejecutivo contaba, en principio, con noventa días para reglamentar la ley y hacerla operativa; sin embargo, el proceso se extendió a dos años, y el texto final del reglamento fue publicado recién en agosto de 2025. Bruno Fernández precisó que no considera este plazo ampliado como un aspecto negativo; por el contrario, sostuvo que permitió abrir espacios de diálogo que enriquecieron el contenido de la norma.

En este marco, destacó el rol de la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital, que en 2023 convocó mesas técnicas iniciales incluso sin contar con un borrador de reglamento, con el fin de:

- escuchar a los distintos actores,
- recabar información sobre cómo se estaba utilizando la IA,
- identificar proyectos en el sector público,
- conocer desarrollos en el sector privado y
- recoger preocupaciones de cada uno de estos sectores.

Posteriormente, en mayo de 2024, se prepublicó una primera versión del reglamento para comentarios. Esta primera versión se encontraba, según el expositor, “muy alineada” con el modelo regulatorio de la Unión Europea, al que califica como “bastante extenso” y “bastante restrictivo”. Subrayó que la Secretaría no se limitó a recibir comentarios de manera formal, sino que realmente los consideró, generando nuevos espacios de diálogo e intercambio.

Como resultado, el texto fue modificado de manera considerable y, en noviembre de 2024, se prepublicó una segunda versión del reglamento. Bruno Fernández subrayó que no es habitual que las entidades vuelvan a prepublicar una nueva versión para comentarios, pero en este caso ello se justificaba por el cambio significativo de criterios y disposiciones. Se reabrieron entonces espacios de diálogo con sector público y sector privado, y tras analizar los comentarios se publicó finalmente el reglamento en agosto de 2025.

El expositor mencionó, además, que durante el proceso se sucedieron cuatro Secretarios de Gobierno y Transformación Digital, lo que atribuye a la alta rotación de funcionarios que caracteriza a Perú en los últimos años. Señaló que esta rotación “no favorece a nadie” e incidió en el trámite, pues cada nuevo secretario debía ponerse al día, revisar las disposiciones y aportar su propia perspectiva a los diversos borradores. Pese a ello, considera que el plazo de dos años permitió observar también el rápido desenvolvimiento de la tecnología, ejemplificado con el avance de herramientas como ChatGPT, que pasaron de respuestas limitadas por su fecha de actualización a capacidades de respuesta mucho más amplias y recientes.

Lecciones sobre proceso regulatorio y políticas de IA

Bruno Fernández destacó varios puntos generales derivados del trámite del reglamento:

- En primer lugar, resaltó que el análisis de impacto regulatorio es una herramienta “indispensable para analizar cualquier política pública”. Subrayó que no solo deben aplicarse sus criterios técnicos, sino también su proceso, lo que implica que las consultas públicas no se reduzcan a la mera republicación y recepción de comentarios, sino que supongan la creación de mesas técnicas, reuniones y espacios de diálogo real con las partes interesadas. Señaló que no debe temerse cambiar la visión de la política cuando se reciben aportes relevantes.
- En segundo lugar, afirmó que la regulación de la inteligencia artificial no es una carrera y no puede ser un “*copy paste*”. Sostiene que las realidades latinoamericanas y europeas son muy distintas en términos de capacidades, recursos y nivel de desarrollo, por lo que los países de la región deben responder, al diseñar políticas públicas de IA, al menos a dos preguntas:
 1. ¿Dónde está el país en materia digital? (nivel de desarrollo en habilidades digitales, situación de las micro y pequeñas empresas, rol como importador, exportador o simple usuario de tecnología desarrollada en otros países).
 2. ¿Hacia dónde se quiere ir? (mantener un rol de importador de tecnología, promover grandes empresas tecnológicas, impulsar mipymes digitales que eventualmente se conviertan en unicornios, o convertirse en un referente regional en materia digital).

Explicó que, una vez claro el punto de partida y el “norte”, se pueden diseñar respuestas regulatorias que pueden ir desde enfoques más restrictivos, más promotores u orientados al fomento de habilidades. Advirtió que, si este rumbo no está definido, las propuestas que surgen en el camino pueden desorientarse y llevar a regular aspectos que no se pretendía regular originalmente.

Alcance del reglamento y sujetos obligados

En cuanto al contenido del reglamento, el expositor recuerda que la ley de IA es “bastante escueta” y que es el reglamento el que “terminó aterrizando las principales disposiciones de la ley”. Uno de los debates fue si el reglamento debía aplicarse también al sector privado. Señaló que la respuesta fue claramente afirmativa: no resultaba viable un reglamento sobre IA limitado al sector público, ya que los principales desarrollos tecnológicos provienen del sector privado y la ley no había establecido una excepción o limitación en este sentido. Por ello, el reglamento debía incluirlo.

Indicó que el reglamento distingue entre desarrollador, implementador y usuario de sistemas de IA, asignando roles y responsabilidades diferenciadas a cada uno. Preciso que el reglamento no está pensado para usos personales, sino para usos

profesionales o fuera del ámbito personal, lo cual considera especialmente importante dado que es una inquietud recurrente entre las personas.

Enfoque basado en riesgos y categorías de uso

Bruno Fernández explicó que la ley, aunque no establece una clasificación detallada, sí exige que exista un estándar basado en riesgos. Ilustró la importancia de este enfoque con el contraste entre un sistema de IA utilizado para desbloquear un teléfono con datos biométricos, y un sistema de IA empleado en vehículos autónomos.

Sostuvo que no es posible aplicar las mismas reglas a ambos tipos de sistemas, pues ello implicaría imponer un estándar excesivamente alto a un uso cotidiano y sencillo, o demasiado bajo a un uso que genera riesgos considerables para la sociedad. A partir de ello, afirma que donde hay diferencias fácticas también deben existir diferencias jurídicas en el tratamiento regulatorio.

Sobre esta base, el reglamento peruano incorpora una clasificación en tres categorías:

1. Usos indebidos o usos prohibidos de la inteligencia artificial.
2. Usos de riesgo alto, que están permitidos, pero sujetos al cumplimiento de requisitos y obligaciones específicas.
3. Usos que no se encuentran ni en el catálogo de indebidos ni en el de riesgo alto, que se consideran permitidos y sujetos a los principios y obligaciones generales establecidos en la ley y el reglamento.

El expositor señaló que existió un debate jurídico importante, pues la ley no contemplaba prohibiciones ni autorizaba expresamente al Ejecutivo a establecerlas en el reglamento. Pese a ello, el reglamento incorporó supuestos de uso prohibido. A la luz del principio de reserva de ley y del principio de legalidad, plantea la pregunta sobre la base que legitima tales prohibiciones en una norma reglamentaria, cuando deberían proceder de una norma con rango de ley. Considera que esta es la principal crítica al reglamento, aunque reconoce que los supuestos de uso indebido quedaron “bastante balanceados”. No obstante, advirtió que se deja un precedente negativo al introducir prohibiciones sin autorización legislativa.

Clasificación de los usos de la IA

Para ilustrar los usos indebidos o prohibidos, el expositor mencionó, entre otros:

- La manipulación del comportamiento humano mediante sistemas de IA.
- La vigilancia masiva e indiscriminada sin sustento legal, señalando que, en ciertos casos, las autoridades sí cuentan con facultades específicas para realizar vigilancia masiva.
- La identificación biométrica en espacios públicos, asociada al uso de cámaras de vigilancia con IA para identificar personas y realizar predicciones sobre la posible comisión de delitos o la existencia de características que impliquen riesgo. Indica que esta práctica genera una situación de vigilancia y almacenamiento de datos no deseada por parte de los gobiernos y resalta

diferencias de enfoque con ciertos países asiáticos en materia de derechos humanos y democracia.

- La clasificación social, categoría que, según indica, quedó redactada de manera bastante amplia y que, como las demás, será objeto de interpretación por parte de la autoridad.



Señaló que, más allá de su discrepancia con la introducción de prohibiciones vía reglamento, considera positivo que usos como la vigilancia biométrica masiva en espacios públicos se hayan prohibido expresamente.

Como elemento novedoso, explicó que el reglamento prevé que desarrolladores e implementadores puedan formular consultas a la autoridad antes de poner en el mercado un sistema de IA, para que esta determine si se trata de un uso prohibido, indebido o de riesgo alto.

En cuanto a los usos de riesgo alto, mencionó, entre otros:

- Gestión de activos críticos.
- Empleo y recursos humanos, cuando la IA determina el acceso, la selección o la permanencia en un puesto de trabajo.
- Acceso a servicios financieros, cuando la IA se utiliza, por ejemplo, para la evaluación crediticia de las personas.
- Acceso a programas sociales, en los que el Estado maneja información relevante para decidir la inclusión de personas en programas de pensiones, cuidado y protección de niñas, niños y adolescentes u otros programas sociales.
- Salud, en procesos de evaluación.
- Educación, en la evaluación de niñas, niños y adolescentes en el entorno educativo.



Gestión de
activos críticos



Empleo y Recursos
Humanos



Acceso a Servicios
Financieros



Salud

Bruno Fernández insistió en que estos usos de riesgo alto están permitidos, pero deben cumplir requisitos específicos. Subrayó que, para determinar adecuadamente qué debe considerarse de riesgo alto, es necesario reconocer primero en qué se está utilizando la IA en el país, tanto en el sector público como en el privado. Sin consultas ni mesas de trabajo, afirmó, no será posible identificar de manera adecuada dichos usos y “ordenarlos”. Señaló que es positivo que la IA se utilice, por ejemplo, para acceso a programas sociales o evaluación crediticia, siempre que se establezcan requisitos razonables antes de su implementación.

Obligaciones adicionales: transparencia, supervisión humana y evaluación de impacto

Bruno Fernández examinó luego, qué ocurre cuando un desarrollador o implementador pone a disposición del mercado un sistema de IA de riesgo alto, como podría ser el caso de un banco que utiliza IA para procesar información de sus clientes y clasificar quién puede acceder a un crédito. En estos supuestos, menciona varias obligaciones:

- Transparencia, de modo que el usuario esté informado sobre la manera en que se utiliza la inteligencia artificial.
- Supervisión humana, que no implica una revisión constante, pero sí la posibilidad de que, en algún momento del proceso, una persona supervise los resultados.
- Registro del funcionamiento del sistema, que, según el expositor, es un punto en el que la autoridad no fue del todo precisa, pues el reglamento se refiere a un “registro accesible” sobre el funcionamiento. Plantea la duda de “accesible para quién y para qué” y advierte que esto puede entrar en tensión con el secreto comercial, tanto del desarrollador de la tecnología como del implementador (por ejemplo, un banco). Menciona que revelar esa información puede equivaler a “revelar la fórmula de la Coca-Cola”, ya sea en términos de programación y algoritmos o de criterios internos de evaluación crediticia y apetito de riesgo de cada entidad. Señala que es necesario encontrar un equilibrio entre transparencia y explicabilidad, por un lado, y protección de secretos comerciales y empresariales, por otro.

- Evaluación de impacto sobre la inteligencia artificial, que para el sector privado quedó como opcional, pero que debe almacenarse por un periodo de tres años. Resalta que la finalidad no es solo identificar los riesgos, sino también realizar “esfuerzos razonables” para mitigarlos.

Añadió que en los próximos meses corresponderá a la autoridad emitir lineamientos sobre transparencia y una guía para la evaluación de impacto, con criterios recomendados para sectores público y privado. Considera que son asuntos “que van a seguir en el tintero” y que deberían seguir desarrollándose con la participación de las partes interesadas.

Supervisión y coordinación interinstitucional

En materia de supervisión, el expositor indicó que la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital (órgano del gobierno peruano que emitió el reglamento) es el principal supervisor y encargado del monitoreo de su implementación. Precisa que en Perú no existe un Ministerio de Tecnología o un MinTIC, y que la Secretaría depende de la Presidencia del Consejo de Ministros. Señaló que la eventual creación de un ministerio de este tipo es un tema que podría permanecer “en el tintero” durante meses o años, dependiendo del gobierno que asuma en 2026.

Explicó que existe una “fuerte triangulación” entre:

- la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital,
- la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales, y
- la Autoridad de Protección al Consumidor,

pues se trata de ámbitos en los que las tecnologías digitales generan impactos relevantes. Estas tres autoridades suelen mantener una comunicación estrecha y, frente a posibles incumplimientos, se generan alertas entre ellas. Menciona también el rol de la Policía Nacional del Perú, dado que se han introducido modificaciones penales para precisar, entre otros, que:

- si se utiliza IA en la comisión de ciertos delitos, ello puede constituir una circunstancia agravante; y
- en materia de pornografía infantil y abuso sexual infantil, no importa si la víctima existe o no existe en la realidad: si el material ha sido generado mediante IA, el punto relevante es el bien jurídico protegido y ese hecho será sancionado. Señala que el Código Penal ha sido modificado para introducir dichas precisiones.

Entrada en vigencia, gradualidad y capacidades nacionales

En la parte final de su exposición, Bruno Fernández se refirió a los plazos de implementación del reglamento. Señaló que, de manera general, el reglamento entrará en vigor el 23 de enero de 2026, es decir, en poco más de dos meses. Explicó, sin embargo, que se ha previsto un esquema gradual:

- Para sectores priorizados como salud, educación, justicia, seguridad, economía y finanzas, el plazo es de un año, el más corto.
- Para transporte, comercio y trabajo, el plazo es de dos años.
- Para producción, agricultura y energía y minas, el plazo es de tres años.
- Para otros sectores, el plazo llega a cuatro años.

Indicó que existe, además, un régimen diferenciado para micro y pequeñas empresas:

- Las que tengan una facturación menor a 150 UIT contarán con dos años para implementar las obligaciones.
- Las pequeñas empresas que facturen aproximadamente hasta dos millones de dólares anuales tendrán tres años.



9. ¿Cuánto tiempo tenemos para adaptarnos?

De manera **general 90 días** (23/ene)

Para las **obligaciones** a empresas **plazo gradual**

Empresas del sector privado	Años
Salud, educación, justicia, seguridad, economía, finanzas	1
Transporte, comercio y trabajo	2
Producción, agricultura, energía y minería	3
Otros sectores	4
MIPYMES	
Micro (<150 UIT)	2
Pequeñas (150-1700 UIT)	3

El expositor reconoció que algunos han planteado que estos plazos podrían ser “demasiado extensos”, sobre todo considerando el ritmo acelerado de la evolución tecnológica y el escenario que podría existir hacia 2029. Sin embargo, subrayó que es necesario ser conscientes de las capacidades actuales del país para implementar la normativa: capacidades de las mipymes, del propio sector público y de las autoridades responsables de supervisar el cumplimiento.

En este punto, advierte que muchas veces las obligaciones normativas se diseñan pensando solo en grandes desarrollos de IA con “nombre y apellido” (mencionó ejemplos como ChatGPT, Gemini o Copilot), pero que en la práctica esas obligaciones serán uniformes para todos los desarrolladores e implementadores, y quienes estarán principalmente obligados a cumplirlas serán los ingenieros y desarrolladores de los propios países. Por ello, planteó la necesidad de preguntarse si es posible implementar las obligaciones “de un día para el otro” o si se requiere conceder un tiempo razonable, especialmente para las mipymes, a fin de garantizar un cumplimiento realista.

Con estas consideraciones sobre gradualidad, capacidades institucionales y efectos sobre los actores locales, el expositor concluyó su intervención y agradeció la atención del público.

Conclusiones

A partir de la exposición de Bruno Fernández de Córdoba, pueden sintetizarse las siguientes conclusiones, directamente derivadas de lo expresado en el panel:

1. La Ley 31814 es una ley de principios, de carácter promotor, cuyo desarrollo se concreta en el reglamento. La ley, publicada en agosto de 2023, es descrita como escueta y basada en principios orientados a promover el uso de la IA para el desarrollo económico y social del Perú, siendo el reglamento el instrumento que aterriza sus disposiciones.
2. El proceso de elaboración del reglamento fue largo, pero permitió una amplia participación y ajustes sustantivos. Aunque el Ejecutivo excedió ampliamente el plazo original de 90 días, los dos años transcurridos se utilizaron para convocar mesas técnicas, recibir y considerar comentarios de diversos actores, y reformular el texto en al menos dos versiones prepublicadas antes de su aprobación final en agosto de 2025.
3. El análisis de impacto regulatorio y las consultas públicas sustantivas se revelan como herramientas esenciales. El expositor enfatiza que el análisis de impacto regulatorio es indispensable para cualquier política pública y que las consultas deben implicar un diálogo real y la posibilidad de modificar la propuesta normativa, sin miedo a cambiar de criterio ante aportes relevantes.
4. La regulación de la IA no es una competencia de velocidad ni un ejercicio de copia del modelo europeo. Para los países latinoamericanos, es clave definir el punto de partida en materia digital y el objetivo de largo plazo, a fin de determinar si la regulación se orientará más a la restricción, a la promoción o al desarrollo de capacidades.
5. El reglamento adopta un enfoque basado en riesgos y clasifica los usos de la IA en prohibidos, de riesgo alto y permitidos con obligaciones generales. Se asume que sistemas con impactos potencialmente graves deben estar sujetos a estándares más exigentes que aquellos de uso cotidiano, lo que se refleja en la diferenciación de categorías.
6. La introducción de prohibiciones en el reglamento, sin habilitación expresa en la ley, plantea una crítica jurídica relevante. Aunque el expositor valora positivamente que se prohíban ciertos usos, como la identificación biométrica masiva en espacios públicos, advierte que el hecho de que tales prohibiciones provengan de una norma reglamentaria genera dudas a la luz de los principios de reserva de ley y legalidad y sienta un precedente institucional problemático.
7. Los sistemas de alto riesgo están sujetos a obligaciones adicionales de transparencia, supervisión humana, registro y evaluación de impacto. Estas obligaciones buscan equilibrar la necesidad de explicar el funcionamiento de los sistemas y proteger a los usuarios, con la protección de secretos comerciales y estrategias empresariales, punto en el que el expositor identifica tensiones que deberán precisarse, especialmente en relación con la exigencia de un “registro accesible”.
8. La supervisión de la normativa recae en la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital, en coordinación con otras autoridades clave. La

articulación con la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales, la Autoridad de Protección al Consumidor y la Policía Nacional, incluidas las modificaciones del Código Penal en materia de uso de IA para la comisión de delitos.

9. La entrada en vigor general en enero de 2026 y la implementación gradual por sectores y tamaños de empresa responden a consideraciones de capacidad. Los plazos diferenciados (de uno a cuatro años, con regímenes especiales para micro y pequeñas empresas) buscan asegurar que entidades públicas, privadas y mipymes cuenten con un tiempo razonable para adecuarse, reconociendo las limitaciones de recursos y capacidades existentes.
10. Las obligaciones de la normativa afectarán especialmente a los desarrolladores e implementadores locales. Aunque el debate suele centrarse en grandes sistemas globales de IA, las exigencias serán uniformes y recaerán, en buena medida, sobre los actores nacionales, lo que refuerza la importancia de calibrar adecuadamente las obligaciones y los plazos de cumplimiento.

Estas conclusiones sistematizan los principales aportes de Bruno Fernández de Córdoba sobre la experiencia peruana en la regulación de la inteligencia artificial y los desafíos que plantea su implementación.

Panel: Gobernanza de la IA ¿Hacia dónde debe ir Colombia?

Participantes:

Moderadora: María Paula Forero, Coordinadora Asuntos Públicos y Regulatorios - Niubox Colombia

Panelistas:

- **Carlos Guevara Villabón, H. Senador Congreso de la República**
- **Pablo Nieto, Gerente Regional de ALAI**
- **Viviana Vanegas Barrera, Líder en Política Pública y Estrategia Digital**

Temas destacados:

La moderadora, María Paula Forero, abrió el panel explicando que desde Niubox se trabajaban agendas regulatorias activas en materia de inteligencia artificial en tres países de la región. A partir de esa experiencia identificó tres tendencias clave para enmarcar la discusión: i) una regulación acelerada de la inteligencia artificial en la región, ii) un enfoque predominante en el control de riesgos más que en el impulso a la innovación, pese a que esta última es una necesidad para los países, y iii) una alta dependencia de modelos económicos que, en muchos casos, no representan las necesidades de los contextos nacionales.

Sobre esta base, el panel se orientó a discutir hacia dónde debía avanzar Colombia en materia de gobernanza de la inteligencia artificial, qué vacíos y riesgos se habían identificado, qué principios y habilitadores eran necesarios para promover la confianza ciudadana sin desincentivar la innovación y cómo construir una gobernanza sostenible y de carácter multiactor.

Enfoque del proyecto de ley y prioridades desde el Congreso

Intervenciones del senador Carlos Guevara Villabón

En respuesta a la pregunta inicial sobre los vacíos o riesgos que lo motivaron a impulsar un proyecto de ley en materia de inteligencia artificial, el senador Carlos Guevara agradeció la invitación y contextualizó su rol como miembro de la Comisión Sexta del Senado, en su segundo periodo legislativo. Señaló que el proyecto que lideraba tenía un enfoque distinto al de otras iniciativas presentadas en el Congreso. Indicó que, mientras muchas propuestas se centraban en categorizar riesgos y sancionar a todos los actores involucrados en proyectos de inteligencia artificial, su iniciativa legislativa estaba orientada a la generación de capacidades. Este enfoque incluía la necesidad de contar con personal formado, conocimiento, asistencia técnica y la consolidación de un ecosistema digital robusto, así como la atención a los grandes desafíos y demandas del sector educativo.

En una intervención posterior, el senador planteó la necesidad de “empezar por el orden” en la construcción de la gobernanza de la inteligencia artificial. Propuso una secuencia de acciones:

1. Un CONPES que generara líneas estratégicas de gobierno.

2. La construcción de una gobernanza de los datos.
3. Una política que impulsara la inversión, los incentivos y la promoción.
4. Criterios habilitadores que permitieran que el ecosistema digital efectivamente generara capacidades en la población colombiana.

En la ronda final, al responder qué necesitaba Colombia para que la gobernanza de la inteligencia artificial tuviera propósito y confianza, el senador subrayó la importancia de sentar las bases en los jóvenes, a través de un modelo de apropiación tecnológica que no dejara de lado los marcos éticos ni los principios de propósito de la tecnología. Advirtió sobre los riesgos del uso de la inteligencia artificial en temas de ciberseguridad, en la proliferación de *deepfakes* y desinformación, especialmente en contextos electorales, señalando que ello podía tener impactos relevantes en derechos humanos, concepción de país y construcción social.

También mencionó su preocupación por decisiones de altas cortes adoptadas vía inteligencia artificial, planteando el mensaje que esto transmitía sobre el uso de esta tecnología en decisiones jurídicas complejas. Enfatizó que el reto principal pasaba por la educación y por las primeras etapas del ciclo formativo de las personas.

4.2. Diagnóstico regional, marcos existentes y necesidades empresariales Intervenciones de Pablo Nieto

Pablo Nieto comenzó destacando que, más allá de los desafíos, le interesaba resaltar los aspectos positivos del país en materia de adopción y uso de inteligencia artificial. Desde la asociación que representa, que agrupa a las principales empresas de tecnología con operación en la región, indicó que han analizado con rigor diversos índices y diagnósticos regionales para participar en espacios de política pública y promover decisiones informadas que contribuyan a la competitividad del país y a la defensa de los derechos humanos, entendidos como objetivos compatibles con la innovación.

Se refirió al Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial, utilizado por el DNP y la Subdirección de Desarrollo Digital, entonces a cargo de Viviana Vanegas, para diagnosticar el estado de la tecnología en Colombia. Señaló que la publicación de 2025 mostraba que el país había avanzado un puesto respecto al año anterior, ubicándose en la cuarta posición entre 19 países, con un desempeño destacado en la subdimensión de gobernanza.

Explicó que dicha subdimensión se dividía en tres partes:

1. **Visión institucional:** vinculada a hojas de ruta y políticas públicas, resaltando que Colombia contaba con dos CONPES en la materia, incluido el recientemente actualizado CONPES 4144.
2. **Inserción institucional en la conversación internacional:** el país había sido activo en escenarios como la OCDE y otros foros, e incluso lideró la conversación en eventos como la Cumbre Ministerial desarrollada en Cartagena.

3. **Dimensión regulatoria:** el ALAI identificaba que Colombia tenía un marco regulatorio relativamente robusto para abarcar usos indeseados de la inteligencia artificial.

Al detallar esta última dimensión, Nieto sostuvo que Colombia contaba con marcos jurídicos fuertes en protección de datos personales, protección al consumidor, propiedad intelectual y en materia penal, incluyendo la agravación del delito de suplantación mediante inteligencia artificial en una ley reciente. A partir de ello afirmó que la inteligencia artificial estaba ya regulada sectorialmente y que el país era reconocido internacionalmente por estos desarrollos. Por tanto, consideró que la regulación entendida como restricción, limitación o prohibición no era la urgencia principal; en contraste, señaló que iniciativas como la del senador, orientadas a promover capacidades, respondían a una lógica diferente.

En su análisis, lo “urgente” se ubicaba en los factores habilitantes, donde el ILIA indicaba que persistían desafíos importantes. Mencionó tres:

- **Conectividad:** una brecha del 33% que impedía el acceso a la tecnología, incluida la inteligencia artificial, en zonas rurales y apartadas, generando desigualdad geográfica frente a centros urbanos con mejores condiciones de conectividad y acceso a dispositivos.
- **Disponibilidad y calidad de los datos:** aunque el sector público había avanzado, persistían rezagos en la organización, selección y calidad de los datos necesarios para desarrollar sistemas de inteligencia artificial.
- **Talento:** la fuerza laboral no contaba aún con las competencias necesarias para adoptar la inteligencia artificial al servicio de la productividad. Señaló rezagos en bilingüismo y en disciplinas como programación y computación, lo que se traducía en un déficit de talento frente a las demandas empresariales.

Posteriormente, al abordar la pregunta sobre lo que necesitaban las empresas para contar con mayor certeza jurídica y ética, identificó tres factores principales, añadiendo un cuarto desde la perspectiva de la asociación:

1. **Factor económico y de cultura empresarial:** recordó que la gran mayoría del tejido empresarial colombiano estaba conformado por PYMES, cuya preocupación diaria era cerrar caja, pagar empleados y proveedores. En este contexto, la inteligencia artificial se percibía como costosa y no necesaria, por los costos asociados a *software*, consultorías y centralización de datos. Además, la dirección de muchas organizaciones no veía todavía el valor estratégico de la inteligencia artificial para los objetivos de negocio y tendía a considerar la inversión tecnológica como un gasto, y no como una inversión con beneficios a mediano plazo.
2. **Factores estructurales:** retomó los temas de conectividad y brechas geográficas previamente expuestos, especialmente relevantes en un país como Colombia.
3. **Incertidumbre regulatoria:** aunque reconoció la existencia de marcos robustos en materias conexas, advirtió sobre una “inflación legislativa” en el

Congreso de proyectos de ley que buscaban restringir y limitar la inteligencia artificial (excluyendo de esa crítica el proyecto del senador). A su juicio, esto generaba dudas, desincentivaba la inversión de empresas en el país y podía inhibir la inversión extranjera.

4. **Necesidad de inversión extranjera apalancada:** destacó que, al no contar con estructuras y cimientos suficientemente fuertes ni con factores habilitantes consolidados, Colombia necesitaba apalancarse en compañías y plataformas que ya tenían infraestructura construida. Advirtió que, sin estas condiciones, algunas expectativas sobre atracción de inversión podían quedarse en simples “globos en el aire”.

En su frase final, resumió que Colombia necesitaba certeza, tanto para reducir la incertidumbre regulatoria como para definir qué quería el país: si regular y para qué, o si priorizar el fortalecimiento de factores habilitantes, el talento digital y la reducción de la brecha de conectividad, así como la construcción de datos para desarrollar sistemas de inteligencia artificial. Subrayó que, en una etapa incipiente como la actual, se requerían incentivos más que restricciones desde la política pública y la regulación.

Principios de gobernanza, habilitadores y gobernanza sostenible Intervenciones de Viviana Vanegas Barrera

Viviana Vanegas inició su intervención retomando el diagnóstico presentado por Pablo Nieto y las advertencias del senador Guevara sobre lo que aún faltaba. Señaló que, a partir del trabajo en el CONPES de inteligencia artificial, una de las principales lecciones había sido que, sin trabajo articulado entre actores, el tema no avanzaría en el país. Se refirió a Pablo y al senador como “coequiperos” en esta tarea.

Mencionó dos informes recientes: uno de McKinsey sobre inteligencia artificial a nivel empresarial y otro de la OCDE sobre la gobernanza de la inteligencia artificial, que mostraban un cambio en el discurso. Afirmó que en Colombia el debate ya no debía plantearse como “regulación versus innovación”, ya que ambos elementos iban a convivir. Añadió que el verdadero riesgo no era la regulación en sí, sino la inacción, es decir, quedarse en el debate discursivo sin avanzar.

En este marco, identificó dos grandes bloques de acción, los habilitadores para escalar la adopción, y salvaguardas proporcionales para generar confianza, elementos que, según resaltó, estaban explícitamente incorporados en el CONPES 4144, documento expedido en febrero de este año y concebido como un eslabón más en la cadena del ecosistema digital, sin pretender reemplazar ni bloquear proyectos de ley, iniciativas empresariales o académicas.

Sobre esa base, expuso tres principios:

1. **Gobernanza basada en riesgos y proporcionalidad.**

Explicó que no se debía tratar con la misma rigurosidad un *chatbot* de consulta de servicios y un sistema de inteligencia artificial aplicado a la justicia, aludiendo a un caso peruano como ejemplo. Propuso que la

regulación distinguiera entre sistemas de alto riesgo y bajo riesgo con el fin de no ahogar la innovación.

2. **Habilitadores como requisitos de confianza.**

Señaló que el nuevo marco de la OCDE sostenía que la confianza no se construía solo con salvaguardas, aunque estas eran importantes en seguridad digital, salud mental y propiedad intelectual, sino también con capacidades y habilitadores. Subrayó la necesidad de contar con datos de alta calidad, representativos e interoperables y citó una cifra de la Encuesta de Calidad de Vida del DANE 2024, según la cual el 58% de los hogares rurales estaban desconectados por razones de oferta o de asequibilidad. Sostuvo que no se podía hablar de sistemas de inteligencia artificial para resolver problemas estructurales en salud o medio ambiente si persistían estas deudas básicas en el país.

3. **Innovación en la contratación pública.**

Afirmó que el Estado sería, en el futuro, un comprador principal de inteligencia artificial. Recordó que el reporte de la OCDE identificaba la contratación pública como función clave y desafío, y que los modelos actuales estaban diseñados para adquirir bienes tangibles (“cosas”, como puentes) y no sistemas interactivos que aprenden. Propuso habilitar la compra de experimentación y escalamiento y advirtió que, según los informes, más del 50% de los esfuerzos se concentraban en la fase de experimentación y pilotaje, con poco avance en escalamiento. Esta situación se observaba tanto en el sector público como en el privado, donde aún había desarticulación interna entre responsables de tecnología.

Enfatizó que la confianza no se lograba únicamente apelando a la ética, sino demostrando competencia. Por ello, los principios mínimos debían habilitar al sector público para usar sistemas de inteligencia artificial de manera efectiva, escalarlos y hacerlo de forma segura, con una supervisión proporcionada al nivel de riesgo.

En la parte final del panel, al responder sobre los aspectos necesarios para una gobernanza sostenible y multiactor, Viviana sostuvo que una gobernanza sostenible no era un documento, pese a la existencia de múltiples diagnósticos, políticas, proyectos de ley y planes sectoriales. Afirmó que la gobernanza se producía en un ecosistema dinámico, mencionando como ejemplo el consejo asesor de expertos y el modelo de gobernanza propuesto por el CONPES.

Propuso tres condiciones para una gobernanza sostenible:

1. **Institucionalidad clara.**

Señaló la necesidad de un “doliente” institucional en el sector público para los temas de inteligencia artificial, así como existían referentes claros para datos personales (SIC) o datos estadísticos (DANE). Observó que, en la práctica, el tema se había convertido en un asunto de competencia tanto en el Congreso como en el Ejecutivo, con varios ministerios trabajando en la materia. Si bien valoró positivamente ese interés, insistió en que nadie debía proclamarse “dueño” de la inteligencia artificial. Consideró que el CONPES había dejado algunos elementos para avanzar en esa dirección, pero

quedaba pendiente definir cómo ejecutarlos y asegurar que la gobernanza superara los ciclos políticos.

2. **Financiación sostenible.**

Destacó el papel del Congreso, dado que la sostenibilidad dependía del presupuesto. Recordó que el CONPES había asegurado aproximadamente 479.000 millones de pesos hasta 2030 y que ya existían proyectos de inversión en el sector público que incorporaban la inteligencia artificial. Citó el reporte de McKinsey, según el cual las organizaciones de alto desempeño invertían más del 20% de su presupuesto digital en inteligencia artificial, no por moda, sino por el retorno observado. Señaló que la financiación debía estar vinculada a la transformación de procesos y al rediseño de flujos de trabajo en cada entidad, incluyendo la academia.

3. **Supervisión externa real.**

Resaltó el rol de la sociedad civil, que debía ser serio e institucionalizado, con la participación de organizaciones como Karisma y otras. A su juicio, este componente otorgaba legitimidad a los procesos. Concluyó que la gobernanza sostenible era aquella que sobrevivía a los ciclos políticos gracias a una institucionalidad que la ejecuta, un presupuesto que la financia y una sociedad civil que la vigila.

En su frase de cierre, Viviana señaló que la inteligencia artificial y la transformación digital debían entenderse como medios y habilitadores, no como fines en sí mismos. Recordó que Colombia enfrentaba numerosos problemas estructurales y sugirió que empresas, sector público y academia debían partir de la identificación de problemas concretos y luego determinar si un análisis básico de datos, un sistema de inteligencia artificial, un mejor *software* o incluso ninguna de estas soluciones era pertinente. Propuso “menos pilotos de inteligencia artificial y más transformación de procesos” y sostuvo que el problema actual no era tecnológico ni de disponibilidad de datos, sino de gobernanza, de organización institucional y de construcción de consensos y acuerdos sobre el país que se quería. Señaló que el rezago ya existía y que el desafío era seguir avanzando.

Conclusiones

Con base en las intervenciones de los panelistas, se recogen las siguientes conclusiones derivadas de lo expresado:

1. **La regulación existente es sectorial y relativamente robusta, pero la urgencia está en los factores habilitantes.**

Según Pablo Nieto, Colombia ya cuenta con marcos jurídicos relevantes en protección de datos, protección al consumidor, propiedad intelectual y derecho penal, lo que ha llevado a reconocimiento internacional. Sin embargo, los principales desafíos se ubican en la conectividad, la disponibilidad y calidad de los datos y el talento humano.

2. **Las políticas recientes, como el CONPES 4144, han incorporado estos desafíos, pero requieren articulación y ejecución sostenida.**

Tanto Pablo como Viviana destacaron el papel del CONPES 4144 en el diagnóstico y en la incorporación de habilitadores y salvaguardas proporcionales, subrayando que el avance dependerá del trabajo articulado entre actores públicos, privados y académicos.

3. **La gobernanza de la inteligencia artificial debe ser basada en riesgos y proporcional, para no ahogar la innovación.**

Viviana insistió en la necesidad de distinguir entre sistemas de alto y bajo riesgo, con el fin de aplicar niveles de exigencia y supervisión acordes, evitando cargas innecesarias sobre usos de bajo impacto y concentrando la atención en aquellos de alto impacto, como la justicia.

4. **La certeza regulatoria y la reducción de la incertidumbre son claves para la inversión y la adopción empresarial.**

Pablo Nieto enfatizó que la proliferación de proyectos de ley orientados a restringir la inteligencia artificial generaba incertidumbre y podía inhibir la inversión, especialmente extranjera. Planteó que, en la etapa actual, se requerían más incentivos que restricciones.

5. **La gobernanza sostenible exige institucionalidad clara, financiación suficiente y supervisión de la sociedad civil.**

Viviana planteó que la gobernanza no se agota en documentos y que, para ser sostenible, debía contar con: i) una institucionalidad formal con roles definidos, ii) financiación vinculada a la transformación de procesos y iii) mecanismos reales de participación y vigilancia externa de la sociedad civil.

6. **La formación ética y el propósito de la tecnología deben asentarse desde la educación.**

El senador Guevara subrayó que la apropiación tecnológica debía ir acompañada de marcos éticos y principios de propósito, especialmente frente a riesgos como la desinformación y los *deepfakes*, y que esto debía trabajarse desde las primeras etapas educativas.

7. **La inteligencia artificial es un medio al servicio de la solución de problemas estructurales, no un fin en sí mismo.**

En su cierre, Viviana insistió en que las tecnologías digitales y la inteligencia artificial debían utilizarse para atender problemas concretos del país y que el foco debía estar en transformar procesos, más que en acumular pilotos sin escalamiento.

De esta manera, el panel se cerró con la idea de que la gobernanza de la inteligencia artificial en Colombia debe orientarse a fortalecer habilitadores, construir certeza y coordinación institucional, asegurar una participación multiactor y colocar la ética, la educación y el propósito social de la tecnología en el centro de las decisiones.

Cierre de las VII Jornadas en Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

La intervención final de la **Directora del Departamento de Derecho, Comunicaciones y Tecnologías de la Información, la doctora Sandra Ortiz**, quien inició agradeciendo la presencia y participación de los asistentes durante los dos días del evento.

La directora recordó que, tal como lo había señalado en su intervención del día anterior, existen numerosas tareas pendientes en materia de comunicaciones y tecnologías. Destacó que uno de los puntos centrales hacia adelante será la construcción del nuevo Plan Nacional de Desarrollo, para lo cual reiteró la invitación dado que el Externado mantiene sus puertas abiertas con el fin de aportar a la elaboración de una agenda para un sector tan relevante y dinámico.

Subrayó que es fundamental que el hacedor de política pública participe en estas conversaciones, de modo que puedan conocerse sus posiciones, hallazgos y tareas pendientes. En ese sentido, invitó expresamente al Ministerio a unirse a estos espacios y compartir lo que está realizando, señalando que todos los actores pueden equivocarse, pero que el objetivo es construir un punto de partida claro sobre los temas que requieren continuidad y desarrollo.

Agradeció al senador por su presencia constante y participación activa durante los dos días de jornadas, y señaló que estos intercambios son clave para la configuración de un modelo de gobernanza, sobre el cual la Universidad presentará una propuesta en el futuro. Enfatizó que este no es un asunto de una sola entidad, sino un tema de país, que involucra aspectos como la conectividad y otros elementos estudiados por los alumnos de la Maestría.

Cerró anunciando que el próximo año se llevarán a cabo las Octavas Jornadas del Departamento, agradeciendo nuevamente la asistencia y deseando un buen día para todos.

**RELATORES: ESTUDIANTES DE MAESTÍA EN REGULACIÓN Y GESTIÓN EN
TIC Y EL ECOSISTEMA DIGITAL**

CÉSAR FERNANDO ALFONSO CALDERÓN

EDWARD ANDRÉS BELTRÁN LÓPEZ

SEBASTIÁN GALLEGO TORRES

JULIO CESAR GIL CIPAGAUTA

MARCELA MOLINA BERMÚDEZ

CARLOS ANDRÉS PALACIOS BLANDÓN

MANUEL FERNANDO RENTERÍA VELÁSQUEZ

LINA ESMERALDA RODRÍGUEZ DÍAZ

GERMÁN LEONARDO VARGAS GUTIÉRREZ

PAMELA VÁSQUEZ MONTOYA