



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 990

Bogotá, D. C., viernes, 13 de junio de 2025

EDICIÓN DE 14 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 403 DE 2025 SENADO

por medio del cual se declara Patrimonio Cultural de la Nación el Festival de Música Latinoamericana y Popular Joselito Mora celebrado en el municipio de Cuaspud Carlosama y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 12 de junio de 2025

Honorable Senador

PEDRO HERNANDO FLOREZ PORRAS

Presidente

Comisión Sexta Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Ref.: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 403 de 2025 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN EL FESTIVAL DE MÚSICA LATINOAMERICANA Y POPULAR JOSELITO MORA CELEBRADO EN EL MUNICIPIO DE CUASPUD CARLOSAMA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

En mi calidad de Senadora y con base en la designación que me hizo la mesa directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de Senado, me permito rendir informe de ponencia positiva para primer debate ante la Honorable Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado, conforme a lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, en los siguientes términos:

- I. Trámite del proyecto de ley.
- II. Objeto del proyecto de ley.
- III. Consideraciones y justificación.
- IV. Impacto fiscal.
- V. Conflicto de interés.
- VI. Pliego de modificaciones.
- VII. Proposición.
- VIII. Texto propuesto para primer debate

Cordialmente,

SANDRA YANETH JAIMES CRUZ
Senadora de la República.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY NO. 403 DE 2025 SENADO

"POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN EL FESTIVAL DE MÚSICA LATINOAMERICANA Y POPULAR JOSELITO MORA CELEBRADO EN EL MUNICIPIO DE CUASPUD CARLOSAMA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Honorable Senador

PEDRO HERNANDO FLOREZ PORRAS

Presidente

Comisión Sexta Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Ref.: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 403 de 2025 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN EL FESTIVAL DE MÚSICA LATINOAMERICANA Y POPULAR JOSELITO MORA CELEBRADO EN EL MUNICIPIO DE CUASPUD CARLOSAMA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Señor Presidente,

En cumplimiento de la designación como Senadora Ponente de la iniciativa en referencia, en los términos legales que para dicho fin ha dispuesto el reglamento interno del Congreso, me permito rendir informe de ponencia positiva para primer debate ante la Honorable Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado del República, conforme a lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, en los siguientes términos:

congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.(...)

Este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5ª de 1992, toda vez que es un proyecto de Ley de interés general.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos y considerar manifestarlos a la cédula congresual respectiva.

VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
"POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN EL FESTIVAL DE MÚSICA LATINOAMERICANA Y POPULAR JOSELITO MORA CELEBRADO EN EL MUNICIPIO DE CUASPUD CARLOSAMA Y SE DICTAN OTRAS	Queda Igual.	

DISPOSICIONES"		
ARTÍCULO 1°: Declárese Patrimonio Cultural de la Nación "El Festival De Música Latinoamericana y Popular Joselito Mora", que se celebra cada año en el mes de julio en el municipio de Cuaspud Carlosama - Departamento de Nariño.	ARTÍCULO 1°: Declárese Patrimonio Cultural e Inmaterial de la Nación "El Festival De Música Latinoamericana y Popular Joselito Mora", que se celebra cada año en el mes de julio en el municipio de Cuaspud Carlosama – Departamento de Nariño.	Se hace un ajuste de acuerdo con el concepto del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes.
ARTÍCULO 2°: Autorícese al Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, o quien haga sus veces, para que, en coordinación con el municipio de Cuaspud Carlosama y de conformidad con sus funciones, políticas y planes, financie y promueva, a nivel nacional e internacional, el Festival De Música Latinoamericana y Popular Joselito Mora	ARTÍCULO 2°: Autorícese al Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, o quien haga sus veces, para que, en coordinación con el municipio de Cuaspud Carlosama y de conformidad con sus funciones, políticas y planes, financie y promueva, a nivel nacional e internacional, el Festival De Música Latinoamericana y Popular Joselito Mora: <u>Autorícese al Gobierno nacional para que de conformidad con lo establecido en los artículos 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley</u>	Se hace una nueva redacción atendiendo a observaciones de impacto fiscal.

	<u>715 de 2001 y 397 de 1997, a través del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, se incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación y/o se impulse la cofinanciación a fin de dar cumplimiento a las disposiciones previstas en esta ley.</u>	
ARTÍCULO 3°: Reconocimiento. Reconózcase "El Festival De Música Latinoamericana y Popular Joselito Mora" en el municipio de Cuaspud Carlosama como una tradición autóctona de Colombia.	Queda igual.	
	<u>ARTÍCULO 4°: El Ministerio de las Artes, las culturas y los Saberes o quien haga sus veces, en coordinación con el municipio de Cuaspud Carlosama – Departamento de Nariño podrán promover procesos participativos con organizaciones del sector musical del municipio, sobre sus</u>	Se adiciona un articulo nuevo de acuerdo con el concepto del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes.

	<u>distintas prácticas culturales.</u> <u>En estricto respeto por el principio de autonomía, el municipio de Cuaspud Carlosama – Departamento de Nariño, podrá realizar una caracterización de las comunidades involucradas en la realización de “El Festival De Música Latinoamericana y Popular Joselito Mora”, y con la asesoría del Minsiterio de las Artes las Culturas y los Saberes, llevar a cabo, procesos de apropiación comunitaria, memoria colectiva y transmisión intergeneracional de dicho festival.</u>	
ARTICULO 4°: La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y deroga toda disposición que le sea contraria.	ARTÍCULO 4—5°: La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y deroga toda disposición que le sea contraria.	Se ajusta la numeración.

VII. PROPOSICIÓN Considerando los argumentos expuestos, presento ponencia positiva con modificaciones, y solicito a la Honorable Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República dar primer debate <i>Proyecto de Ley No. 403 de 2025 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN EL FESTIVAL DE MÚSICA LATINOAMERICANA Y POPULAR JOSELITO MORA CELEBRADO EN EL MUNICIPIO DE CUASPUD CARLOSAMA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</i>. Del Congresista,  SANDRA YANETH JAIMES CRUZ Senadora de la República.	VIII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NO. 403 DE 2025 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN EL FESTIVAL DE MÚSICA LATINOAMERICANA Y POPULAR JOSELITO MORA CELEBRADO EN EL MUNICIPIO DE CUASPUD CARLOSAMA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" EL CONGRESO DE COLOMBIA, DECRETA: ARTÍCULO 1º: Declárese Patrimonio Cultural e Inmaterial de la Nación "El Festival De Música Latinoamericana y Popular Joselito Mora", que se celebra cada año en el mes de julio en el municipio de Cuaspud Carlosama – Departamento de Nariño. ARTÍCULO 2º: Autorícese al Gobierno nacional para que de conformidad con lo establecido en los artículos 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y 397 de 1997, a través del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, se incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación y/o se impulse la cofinanciación a fin de dar cumplimiento a las disposiciones previstas en esta ley. ARTÍCULO 3º: Reconocimiento. Reconózcase "El Festival De Música Latinoamericana y Popular Joselito Mora" en el municipio de Cuaspud Carlosama como una tradición autóctona de Colombia. ARTÍCULO 4º: El Ministerio de las Artes, las culturas y los Saberes o quien haga sus veces, en coordinación con el municipio de Cuaspud Carlosama – Departamento de Nariño podrán promover procesos participativos con organizaciones del sector musical del municipio, sobre sus distintas prácticas
	culturales. En estricto respeto por el principio de autonomía, el municipio de Cuaspud Carlosama – Departamento de Nariño, podrá realizar una caracterización de las comunidades involucradas en la realización de "El Festival De Música Latinoamericana y Popular Joselito Mora", y con la asesoría del Minsiterio de las Artes las Culturas y los Saberes, llevar a cabo, procesos de apropiación comunitaria, memoria colectiva y transmisión intergeneracional de dicho festival. ARTÍCULO 5º: La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y deroga toda disposición que le sea contraria Del Congresista,  SANDRA YANETH JAIMES CRUZ Senadora de la República.

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 442 DE 2025 SENADO

por medio del cual se regula la Inteligencia Artificial en Colombia para garantizar su desarrollo ético y responsable y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., junio de 2025 Senador PEDRO HERNANDO FLOREZ PORRAS Presidente de Comisión Sexta Constitucional Permanente Senado de la República Ciudad REF. Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 442 de 2025 Senado “Por medio del cual se regula la Inteligencia Artificial en Colombia para garantizar su desarrollo ético y responsable y se dictan otras disposiciones”. Respetado presidente: Atendiendo la designación que la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional permanente del Senado de la República nos hizo de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir Informe de Ponencia negativa para Primer Debate en Senado al Proyecto de Ley de referencia. Cordialmente,  CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN Senador de la República	INFORME DE PONENCIA PARA EL PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NO. 442 DE 2025 SENADO “POR MEDIO DEL CUAL SE REGULA LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN COLOMBIA PARA GARANTIZAR SU DESARROLLO ÉTICO Y RESPONSABLE Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES. Respetado señor Presidente: Atendiendo la designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Sexta del Honorable Senado de la República como ponente y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia Negativa para primer debate en Senado al Proyecto de Ley del asunto. I. TRÁMITE DEL PROYECTO Y ANTECEDENTES El Proyecto de Ley No. 442 de 2025 Senado, “Por medio del cual se regula la inteligencia artificial en Colombia para garantizar su desarrollo ético y responsable y se dictan otras disposiciones”, fue radicado el día 7 de mayo de 2025 por los ministros de Ciencia, Tecnología e Innovación y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, doctores Ángela Yesenia Olaya Requene y Julián Ruperto Molina Gómez, respectivamente, con el acompañamiento de un amplio grupo de congresistas, publicado mediante la Gaceta 738 de 2025. El proyecto fue asignado a la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República. Mediante comunicación fechada el 23 de mayo de 2025, el despacho del Presidente de la Comisión informó oficialmente la designación de los siguientes Honorables Senadores como ponentes para el primer debate: Pedro Hernando Flórez Porras (coordinador), Ana María Castañeda Gómez, Soledad Tamayo Tamayo, Gustavo Adolfo Moreno Hurtado, Julio Alberto Elías Vidal, Sandra Ramírez Lobo Silva, Carlos Eduardo Guevara Villabón y Sandra Yaneth Jaimes Cruz. II. OBJETO DEL PROYECTO De acuerdo con el artículo 1 del Proyecto de Ley No. 442 de 2025 Senado, el objeto de la iniciativa es promover la generación de conocimiento, el desarrollo de la infraestructura tecnológica y la implementación de la Inteligencia Artificial (IA) en Colombia, bajo un enfoque territorial, ético, inclusivo, responsable y sostenible. La finalidad declarada es fortalecer las capacidades científicas, productivas, institucionales y de innovación, y contribuir a la prevalencia de los derechos fundamentales. III. CONSIDERACIONES DEL PONENTE Contexto y justificación del proyecto de ley sobre IA Colombia necesita una política de inteligencia artificial que proteja los derechos fundamentales, pero que, al mismo tiempo, incentive la inversión, la innovación y el desarrollo científico nacional. El presente proyecto de ley, en su redacción actual, no logra ese equilibrio. En el texto radicado del Proyecto de Ley 442 de 2025 Senado, los autores de la iniciativa exponen que el mundo se encuentra atravesando una transformación estructural de carácter paradigmático, impulsada por la expansión y el perfeccionamiento acelerado de las tecnologías digitales, entre
ellas la inteligencia artificial (IA), cuya incidencia ha dejado de ser prospectiva para convertirse en un factor determinante y transversal de la economía, la institucionalidad y las dinámicas sociales. En este marco, los autores señalan que la IA constituye una herramienta de innovación estratégica que está reconfigurando las relaciones de producción, los modelos de atención en servicios públicos esenciales y las formas de interacción entre el Estado y la ciudadanía, lo cual hace imperativo establecer un marco jurídico integral que regule su desarrollo, implementación y supervisión desde criterios éticos, de sostenibilidad y de garantía de derechos. Los autores afirman que esta iniciativa normativa se inscribe en la necesidad de que Colombia no permanezca rezagada frente a la revolución tecnológica que define la nueva economía del conocimiento, y que por tanto debe asumir un papel activo como país pionero en Latinoamérica en la adopción responsable y segura de la inteligencia artificial. A juicio de los autores de la iniciativa, la ausencia de una legislación específica en la materia representa una brecha regulatoria que impide aprovechar plenamente las oportunidades que ofrece la IA para transformar positivamente sectores clave, al tiempo que deja expuesta a la población frente a riesgos significativos en materia de derechos fundamentales, discriminación algorítmica, uso indebido de datos y toma de decisiones automatizadas sin control humano. Dentro de los argumentos centrales, los autores de la iniciativa destacan que la propuesta normativa no parte de cero, sino que se fundamenta en estándares y referentes internacionales ampliamente reconocidos y en parte ya acogidos por Colombia en el plano de las políticas públicas. En efecto, en el texto se señala expresamente que la ley toma como referentes los principios sobre inteligencia artificial de la OCDE, las recomendaciones de la UNESCO y, de manera destacada, el marco regulatorio adoptado por la Unión Europea mediante el denominado “EU AI Act”. En este sentido, se propone adoptar un enfoque basado en la clasificación por niveles de riesgo, que permita establecer obligaciones diferenciadas, técnicas y proporcionales a los efectos que determinadas aplicaciones de IA puedan generar sobre las personas y las instituciones. Los autores de la iniciativa afirman que este enfoque garantiza un equilibrio entre la innovación tecnológica, la soberanía digital y la protección efectiva de los derechos humanos. En términos sectoriales, los autores de la iniciativa subrayan que la inteligencia artificial posee un potencial altamente transformador en áreas estratégicas del desarrollo nacional. Así, se afirma que su implementación adecuada podría contribuir a elevar los estándares de calidad en el sistema de salud, mediante diagnósticos médicos asistidos por algoritmos; optimizar la eficiencia en el sector educativo, personalizando procesos de aprendizaje; mejorar las condiciones de productividad en la agricultura a través de predicciones climáticas y análisis de suelos; y fortalecer las capacidades del Estado en materia de seguridad y justicia, mediante la analítica predictiva y la gestión de grandes volúmenes de datos. No obstante, los autores reconocen que estos avances conllevan riesgos sustanciales. En el texto se argumenta que el uso masivo de datos personales por parte de sistemas de IA, sin estrictos regímenes de protección y sin supervisión institucional robusta, puede dar lugar a afectaciones graves de derechos fundamentales, incluyendo la intimidad, la integridad personal, la libertad de expresión, la autonomía del paciente, el debido proceso y la igualdad ante la ley. En este sentido, se alerta sobre la posibilidad de que tecnologías como el reconocimiento facial, los sistemas de vigilancia predictiva o la evaluación automatizada de personas reproduzcan sesgos históricos y generen nuevas formas de exclusión o discriminación estructural. Asimismo, los autores de la iniciativa destacan los desafíos que el desarrollo de la IA plantea al sistema jurídico colombiano y al modelo de justicia. Se señala que, si bien existen herramientas tecnológicas que pueden mejorar la eficiencia procesal, la IA no posee capacidad de	argumentación, empatía ni juicio ético, lo cual la hace incompatible con la función judicial en sentido estricto. Por ello, el proyecto delimita expresamente el alcance de su uso y establece salvaguardas para garantizar que nunca se sustituya la deliberación humana en la resolución de controversias jurídicas. En materia laboral, la exposición de motivos plantea que la Cuarta Revolución Industrial trae consigo retos sin precedentes para el empleo formal y la estabilidad económica de millones de personas. Frente a ello, se propone una serie de medidas orientadas a mitigar los impactos de la automatización mediante programas de reconversión y formación profesional continua, fortaleciendo así la resiliencia del mercado laboral y garantizando el derecho al trabajo digno. Los autores insisten en que el desarrollo tecnológico no debe ocurrir a costa de los trabajadores, sino como un proceso que potencie sus capacidades. Otro aspecto abordado con detalle es la necesidad de avanzar desde marcos éticos voluntarios (soft law) hacia la configuración de un sistema normativo vinculante que establezca con claridad los derechos, obligaciones y responsabilidades de los distintos actores que desarrollan, implementan o usan sistemas de inteligencia artificial. Los autores de la iniciativa advierten que, en ausencia de legislación, los principios éticos no son suficientes para prevenir daños reales, y que el Estado tiene la obligación de anticiparse a estos efectos mediante una regulación preventiva, participativa y progresiva. En el campo de la propiedad intelectual, los autores proponen mecanismos que armonicen los incentivos a la creación tecnológica con la protección de los derechos de los autores y creadores. Se señala que la producción de contenidos por IA requiere un análisis normativo específico, que garantice la aplicabilidad de la regla de los tres pasos y permita proteger los intereses legítimos de los titulares sin obstaculizar la innovación. De esta forma, los autores de la iniciativa enfatizan que la legislación propuesta se ha formulado en coherencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Se sostiene que su implementación no representa un impacto fiscal desbordado, pues se ha diseñado con base en la reasignación de recursos ya existentes, y se contempla la posibilidad de establecer nuevas fuentes de financiación públicas y privadas. Con ello, se busca garantizar la sostenibilidad financiera del régimen propuesto sin comprometer las metas macroeconómicas del Estado colombiano. Alcance regulatorio propuesto y referentes internacionales El Proyecto de Ley 442 de 2025 parte de una intención legítima: la de establecer un marco jurídico que permita guiar el desarrollo de la inteligencia artificial en Colombia de manera ética, segura y responsable. Sin embargo, los fundamentos técnicos sobre los cuales se edifica su propuesta normativa reproducen de forma acrítica modelos regulatorios diseñados en otros contextos políticos, jurídicos y económicos, que no necesariamente resultan transferibles a la realidad nacional. La iniciativa toma como eje estructural el enfoque de clasificación por niveles de riesgo, promovido por la Unión Europea a través del “Artificial Intelligence Act”, el cual —aunque ambicioso en sus propósitos— ha demostrado profundas limitaciones en su aplicación práctica, al punto de haber motivado reconsideraciones explícitas por parte de sus principales impulsores. Así quedó en evidencia durante la Cumbre Mundial de Acción sobre Inteligencia Artificial, celebrada en París el 11 de febrero de 2025, cuando la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, afirmó: “I know that we have to make it easier and we have to cut red tape

– and we will”¹ “Sé que tenemos que hacer las cosas más fáciles y debemos reducir la burocracia, y lo haremos”. Esta declaración, pronunciada en un foro multilateral de alto nivel, evidencia un viraje discursivo frente al modelo de sobreregulación técnica que ha caracterizado al marco europeo, reconocido por su complejidad interpretativa, sus exigencias operativas desproporcionadas y sus efectos adversos sobre la inversión tecnológica y la competitividad regional. En efecto, múltiples analistas del ecosistema digital europeo han advertido que la excesiva densidad normativa del AI Act ha terminado por generar un entorno jurídico de incertidumbre, encareciendo los costos de cumplimiento y desincentivando la participación de actores emergentes, en particular startups y centros de investigación aplicada. Pese a ello, el proyecto radicado en Colombia opta por replicar dicho enfoque, sin ofrecer un análisis de impacto normativo adaptado al contexto nacional. Este traslado normativo —carente de criterio contextualizado— desconoce las particularidades de un país que aún enfrenta brechas estructurales en materia de conectividad digital, alfabetización tecnológica, institucionalidad regulatoria y capital humano especializado. En lugar de fortalecer las condiciones para el desarrollo endógeno de la inteligencia artificial, el proyecto podría producir un efecto inverso: consolidar barreras normativas de entrada que desincentiven la inversión, limiten la investigación nacional y sometan a desarrolladores locales a un régimen de obligaciones legales y técnicas que, por su diseño, terminan siendo de cumplimiento imposible. Desde la perspectiva del derecho comparado y la economía política de la innovación, resulta claro que los países que han liderado el desarrollo y la implementación de tecnologías basadas en inteligencia artificial no han adoptado como estrategia inicial la imposición de marcos jurídicos restrictivos, sino que han construido entornos de habilitación normativa, experimentación y gobernanza adaptativa. En particular, el modelo estadounidense se ha basado en principios de innovación responsable, soft law, estándares sectoriales y uso estratégico de instrumentos como los “regulatory sandboxes” para permitir el testeo controlado de tecnologías emergentes en condiciones reales. Bajo este enfoque, se ha logrado un equilibrio razonable entre la promoción de la innovación y la mitigación de riesgos sin sofocar las iniciativas privadas ni paralizar los desarrollos científicos. El liderazgo mundial de Estados Unidos en materia de inteligencia artificial —reflejado en la preeminencia de empresas como OpenAI, Google DeepMind, Meta AI, Anthropic, Amazon y Nvidia— no es casual, sino el resultado de una política tecnológica deliberada orientada a reducir fricciones legales, priorizar la interoperabilidad, y fomentar un ecosistema competitivo basado en la confianza regulatoria. Este enfoque contrasta de manera significativa con la opción propuesta por el Proyecto de Ley 442, el cual establece un modelo de regulación anticipada, de aplicación general, que parte de una presunción de riesgo sin evaluación dinámica, y que asigna obligaciones desproporcionadas a operadores que aún no existen en el país o que apenas se encuentran en etapas tempranas de maduración tecnológica. Además, la elección de un esquema legal rígido, centrado en clasificaciones por riesgo —cuyos criterios no se encuentran técnicamente definidos ni validados por la experiencia comparada— conlleva un riesgo adicional: el de generar inseguridad jurídica para todos los actores del ecosistema de IA. Al carecer de un marco interpretativo claro, los desarrolladores no sabrán con certeza bajo qué categoría se clasifica su producto, qué obligaciones les son exigibles ni cómo demostrar el cumplimiento de principios vagamente formulados. Esta ambigüedad, sumada a la posibilidad de sanciones legales, puede provocar una parálisis preventiva de la innovación y estimular la deslocalización de inversiones hacia jurisdicciones más predecibles y competitivas. ¹ AI Action Summit, París 2025 – https://www.youtube.com/watch?v=wxLnH-7a4qs	En este sentido, no se trata de renunciar a la regulación, sino de comprender que su oportunidad, alcance y diseño deben ser cuidadosamente calibrados. Colombia requiere un marco de inteligencia artificial que promueva capacidades, que habilite el desarrollo tecnológico desde un enfoque inclusivo y progresivo, y que construya confianza institucional sin recurrir a esquemas prohibitivos. Una legislación diseñada desde la desconfianza termina consolidando una cultura de miedo al error, inhibiendo los procesos de aprendizaje y cerrando el espacio para el surgimiento de nuevos actores. Por tanto, insistir en replicar un modelo que en su lugar de origen está siendo revisado y corregido —y cuyos resultados concretos aún no pueden evaluarse— representa un riesgo normativo y estratégico para el país. La inteligencia artificial no debe ser abordada como un fenómeno estático, sino como un proceso evolutivo, sujeto a transformaciones aceleradas, que requiere herramientas regulatorias dinámicas, principios abiertos, espacios de diálogo multisectorial y una gobernanza flexible orientada al aprendizaje institucional. El desarrollo de políticas públicas en materia de inteligencia artificial a nivel global ha dejado en evidencia que los países más exitosos en la promoción de esta tecnología no han optado, al menos en sus etapas iniciales, por marcos normativos restrictivos ni por esquemas legales de aplicación general con efecto inmediato sobre todos los actores del ecosistema digital. Por el contrario, han privilegiado la construcción de capacidades institucionales, la asignación estratégica de recursos públicos, el fomento de la investigación aplicada, la consolidación de alianzas público-privadas y la adopción de principios éticos que orientan, sin imponer, el comportamiento del sector privado. En esta línea, resulta relevante comparar lo propuesto en el Proyecto de Ley 442 de 2025 con las experiencias normativas de Estados Unidos y Japón, las cuales ofrecen ejemplos exitosos de gobernanza adaptativa, promoción de la innovación y sostenibilidad jurídica en entornos de rápida transformación tecnológica. En el caso estadounidense, el liderazgo global en inteligencia artificial ha sido el resultado de una estrategia multisectorial, coherente y progresiva, articulada desde el más alto nivel del poder ejecutivo y respaldada por acciones legislativas y administrativas de largo alcance. Este enfoque se consolidó inicialmente con la Orden Ejecutiva 13859, titulada “<i>Maintaining American Leadership in Artificial Intelligence</i>”, expedida por el entonces presidente Donald J. Trump el 11 de febrero de 2019. Esta orden no estableció un régimen sancionatorio ni impuso obligaciones legales de cumplimiento inmediato, sino que marcó el inicio de una hoja de ruta estratégica basada en cinco ejes fundamentales: 1. Aumentar la inversión federal en investigación y desarrollo en IA. 2. Liberar recursos federales de datos y capacidades de cómputo para su aprovechamiento por parte del ecosistema de innovación. 3. Promover el liderazgo estadounidense en el desarrollo de estándares técnicos internacionales. 4. Impulsar la formación de talento humano especializado en inteligencia artificial. 5. Fomentar la cooperación internacional alineada con valores democráticos y respeto por los derechos fundamentales. Estas líneas de acción fueron implementadas bajo la coordinación de la Oficina de Política Científica y Tecnológica de la Casa Blanca (OSTP), que lideró la creación del Comité Selecto de ² https://trumpwhitehouse.archives.gov/translate/govop/presidential-actions/executive-order-maintaining-american-leadership-artificial-intelligence/?x_tr_sl=en&x_tr_tl=es&x_tr_hl=es&x_tr_pto=tc
Inteligencia Artificial como instancia interagencial y del portal AI.gov como centro de acceso público a directrices, convocatorias y recursos federales. El esfuerzo institucional fue consolidado normativamente mediante la Ley de Iniciativa Nacional en Inteligencia Artificial de 2020, incorporada al <i>National Defense Authorization Act</i> (NDAA). Esta ley otorgó estabilidad jurídica, habilitación presupuestaria y legitimidad legislativa a la estrategia nacional, además de establecer la Oficina Nacional de la Iniciativa en IA, encargada de coordinar la política federal en este campo, articular las agencias del gobierno, e integrar esfuerzos con el sector privado, la academia y la sociedad civil. Durante el segundo mandato de Trump, esta visión fue profundizada mediante la firma de la Orden Ejecutiva 14179 en enero de 2025, titulada “<i>Removing Barriers to American Leadership in AI</i>”. Esta nueva directiva establece como principio rector que toda acción gubernamental relacionada con la inteligencia artificial debe tener como objetivo explícito sostener y ampliar el liderazgo global de Estados Unidos, asegurando un entorno regulatorio propicio para la competitividad, la inversión, la libertad empresarial y la investigación disruptiva. Lo anterior refleja una orientación estratégica que contrasta con enfoques regulacionistas. A diferencia del Proyecto de Ley 442, que adopta una lógica precautoria basada en la imposición de normas vinculantes y requisitos preventivos, el modelo estadounidense se alinea con lo que en el derecho comparado se denomina <i>regulación habilitante o gobernanza por principios</i>. En lugar de establecer listas cerradas de prohibiciones, definiciones legales rígidas u obligaciones sancionables, Estados Unidos ha optado por la publicación de marcos orientadores no vinculantes, entre los cuales se destacan: • El Blueprint for an AI Bill of Rights, elaborado por la OSTP, que plantea cinco principios éticos orientadores para el uso responsable de la IA (seguridad, no discriminación, privacidad, explicabilidad y elección humana).⁴ • El AI Risk Management Framework, desarrollado por el <i>National Institute of Standards and Technology</i> (NIST), que ofrece criterios técnicos y metodológicos para la gestión de riesgos en sistemas de IA, sin imponer exigencias jurídicas estrictas.⁵ Estas herramientas permiten que el ecosistema de inteligencia artificial en EE. UU. evolucione de forma orgánica, adaptándose a la velocidad del cambio tecnológico, sin quedar constreñido por normas legales inflexibles o anticipaciones regulatorias que podrían resultar desfasadas. Más recientemente, la administración Trump ha reforzado esta visión mediante acciones como la revocatoria de la Regla de Difusión de IA de la administración anterior, la promulgación de nuevas órdenes ejecutivas para fortalecer la gobernanza flexible y la educación en IA, y la emisión de memorandos de la Oficina de Gestión y Presupuesto (OMB) para agilizar la adopción de IA en el sector público. Estos documentos —como los memorandos M-25-21 y M-25-22⁶— promueven la innovación, la reducción de cargas administrativas, el uso de IA “Hecha en ³ https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/removing-barriers-to-american-leadership-in-artificial-intelligence/. ⁴ https://trumpwhitehouse.archives.gov/ostp/ai-bill-of-rights/. ⁵ https://www.nist.gov/itl/ai-risk-management-framework. ⁶ https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/02/M-25-21-Accelerating-Federal-Use-of-AI-through-Innovation-Governance-and-Public-Trust.pdf y https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/02/M-25-22-Driving-Efficient-Acquisition-of-Artificial-Intelligence-in-Government.pdf.	América”, la transparencia en las adquisiciones, y el fortalecimiento del talento técnico dentro de las agencias federales. En conjunto, el enfoque estadounidense configura una política pública moderna en torno a la inteligencia artificial que combina ambición geoestratégica, gobernanza técnica y flexibilidad operativa. Su objetivo no es simplemente regular el presente, sino construir un entorno fértil para el liderazgo futuro, con mecanismos que habilitan —más que restringen— el potencial transformador de la IA. Un modelo similar ha sido desplegado por Japón, país que, pese a su tradición jurídica más intervencionista, ha adoptado una postura moderada y estratégica frente a la inteligencia artificial. En mayo de 2025 entró en vigor la primera ley nacional japonesa en la materia, cuyo enfoque dista significativamente del modelo europeo y del que plantea el proyecto de ley colombiano. Lejos de establecer un marco punitivo o de clasificación por niveles de riesgo, la legislación japonesa establece principios básicos para la promoción, desarrollo y uso ético de la IA, define mecanismos de cooperación público-privada y crea canales institucionales de diálogo e investigación. La norma japonesa no contempla sanciones penales ni crea nuevas tipologías de infracción, sino que promueve la transparencia, la explicabilidad de los sistemas de IA, la interoperabilidad tecnológica y el respeto a los derechos fundamentales, confiando en una gobernanza centrada en la reputación institucional y en la rendición de cuentas a través de informes públicos. Uno de los aspectos más innovadores del modelo japonés es su enfoque dual: mientras se promueve activamente la innovación tecnológica mediante incentivos y estructuras de apoyo estatal, también se incorporan mecanismos reputacionales para gestionar los riesgos. En caso de incidentes o efectos adversos graves, las autoridades están facultadas para hacer públicos los nombres de las entidades responsables, apelando a la presión pública y a los estándares éticos del ecosistema para corregir conductas, sin necesidad de sanciones legales. Este tipo de “soft enforcement” ha demostrado ser más eficaz en sectores de alta complejidad técnica, donde la comprensión institucional de los desarrollos tecnológicos es limitada y donde la regulación basada en principios puede lograr niveles equivalentes o superiores de cumplimiento sin rigidez normativa. En ambos casos, tanto Estados Unidos como Japón han evitado legislar apresuradamente sobre tecnologías cuya naturaleza es inherentemente evolutiva, compleja y altamente especializada. Han comprendido que la regulación anticipada puede convertirse en un obstáculo para la innovación, especialmente en países que aún no han consolidado una masa crítica de capacidades técnicas, infraestructura de datos ni cultura institucional en materia de IA. Colombia, que apenas comienza a construir un ecosistema propio de inteligencia artificial, no puede darse el lujo de adoptar un marco legal que reproduzca los errores de los sistemas jurídicos más avanzados sin contar con sus fortalezas. La legislación propuesta, lejos de habilitar el desarrollo tecnológico nacional, podría terminar generando un efecto disuasorio sobre las inversiones, inhibiendo la experimentación científica y encareciendo el cumplimiento normativo para actores que apenas están emergiendo en este campo. Por ello, el país debe aspirar a construir su propio modelo de gobernanza en inteligencia artificial, fundamentado en principios orientadores, guías técnicas, estándares voluntarios y regulación sectorial progresiva. La adopción de marcos jurídicos generales, rígidos y anticipados, como el del Proyecto de Ley 442, no responde a las condiciones actuales del país ni a las mejores prácticas internacionales. Estados Unidos y Japón, en contextos culturales, institucionales y económicos distintos, han demostrado que es posible liderar la revolución tecnológica sin

necesidad de sofocarla desde el diseño legal. Esta es la senda que Colombia debe seguir si pretende convertirse en un actor competitivo y soberano en la era de la inteligencia artificial. Desafíos que presenta el texto propuesto El modelo normativo propuesto por los autores del Proyecto de Ley 442 de 2025 se articula bajo una aproximación formalista que privilegia el control ex ante mediante la clasificación de los sistemas de inteligencia artificial en categorías de riesgo. Esta lógica, inspirada en el enfoque europeo, presenta severas deficiencias de diseño normativo y una preocupante desconexión con las condiciones institucionales, económicas y tecnológicas del país. La propuesta se sostiene en una arquitectura regulatoria rígida, que lejos de generar un entorno propicio para el desarrollo responsable de tecnologías, corre el riesgo de bloquear la innovación nacional, obstaculizar la investigación científica y producir efectos contraproducentes sobre los agentes más vulnerables del ecosistema digital. Una de las primeras alertas técnicas proviene de la noción misma de “riesgo limitado”, categoría que se convierte en un contenedor ambiguo y excesivamente amplio, sin umbrales cuantitativos, ni subclasificaciones que permitan al operador jurídico distinguir entre niveles diferenciados de exposición o impacto potencial. Esta omisión normativa es particularmente grave si se considera que en dicha categoría podrían recaer múltiples soluciones de IA aplicadas a contextos sensibles, como educación, salud, empleo o justicia administrativa. Sin una taxonomía técnica clara ni criterios objetivos, se corre el riesgo de generar inseguridad jurídica y, peor aún, de habilitar zonas grises regulatorias donde se diluya la exigibilidad de deberes éticos y técnicos mínimos. A esta indefinición se suma la ausencia de mecanismos procedimentales que permitan a los desarrolladores o usuarios solicitar la reclasificación del nivel de riesgo de un sistema. El proyecto no contempla ninguna vía administrativa ni técnica para impugnar o revisar las determinaciones de la autoridad competente, lo cual genera un régimen cerrado, con decisiones potencialmente arbitrarias y sin contrapesos. Esta estructura vertical debilita la confianza en el sistema y desincentiva el desarrollo local, particularmente en contextos donde la innovación se da en entornos de incertidumbre y los prototipos evolucionan rápidamente. Desde una perspectiva de gobernanza, preocupa la excesiva concentración de funciones en cabeza del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, al que se le asignan competencias regulatorias, sancionatorias, administrativas, técnicas y políticas sin una delimitación funcional ni contrapesos institucionales. Este diseño ignora las buenas prácticas en materia de administración pública y control regulatorio, al omitir mecanismos de auditoría independiente, esquemas de participación vinculante o articulación efectiva con otras entidades con competencias concurrentes, como la Superintendencia de Industria y Comercio, el Ministerio TIC o la Comisión de Regulación de Comunicaciones. El resultado es un aparato normativo potencialmente discrecional, que podría propiciar riesgos de captura institucional o conflicto de intereses. No se establece un sistema robusto de rendición de cuentas. La autoridad nacional prevista carece de obligaciones de transparencia estructurada, no se contemplan indicadores de desempeño, mecanismos de monitoreo ciudadano ni estructuras periódicas de evaluación normativa. La ambigüedad de expresiones como “recomendaciones técnicas vinculantes”, sin definición de parámetros, sin garantía de publicidad, ni recursos de impugnación, genera un entorno normativo opaco, incompatible con los principios de buena administración y debido proceso.	En el plano de los instrumentos técnicos, el proyecto omite toda referencia o integración explícita con marcos internacionales ya consolidados que permitan alinear los desarrollos nacionales con los criterios técnicos de aceptabilidad, seguridad y calidad ampliamente reconocidos en el contexto global. Esta desconexión normativa limita la interoperabilidad, incrementa los costos de adecuación técnica y puede dificultar tanto la evaluación de riesgos como la inserción competitiva de soluciones nacionales en mercados regulados. La definición de sistemas prohibidos, por su parte, se formula en términos amplios, imprecisos y sin anclajes técnico-jurídicos que permitan determinar con claridad su alcance. Al no existir un listado taxativo, ni parámetros técnicos definidos, esta disposición puede dar lugar a interpretaciones extensivas que obstaculicen innovaciones legítimas, por ejemplo, sistemas de IA utilizados para análisis biométrico en contextos de seguridad ciudadana o de respuesta a emergencias. El temor a incurrir en una infracción por operar en una zona gris puede generar un efecto inhibitorio sobre desarrollos emergentes con alto potencial de impacto positivo. En cuanto a las estructuras consultivas, el Consejo Asesor Nacional carece de reglas claras de gobernanza, periodicidad de sesiones, criterios de participación y mecanismos de toma de decisiones. Su carácter consultivo, sin respaldo técnico ni procedimientos de seguimiento, lo convierte en una instancia simbólica sin incidencia real en el ciclo regulatorio. Esta falta de trazabilidad se reproduce en otros espacios, como los sandbox regulatorios, cuya lógica experimental se ve desdibujada por la falta de criterios técnicos para acceder, de reglas de evaluación pública, de exigencias mínimas sobre trazabilidad y de un régimen jurídico aplicable en caso de fallas. El proyecto no exige seguros, ni prevé esquemas de reparación para usuarios afectados por errores, lo que crea una zona de ambigüedad jurídica y desprotección real para la ciudadanía. También es preocupante la ausencia de un enfoque territorial y diferencial. Las disposiciones sobre regiones, inclusión y educación se formulan de manera general, sin metas cuantificables, sin cronogramas y sin instrumentos operativos específicos. Esto puede producir una concentración de beneficios en los principales centros urbanos y excluir a comunidades rurales, pueblos indígenas o regiones con bajo desarrollo digital. El artículo sobre cooperación internacional, por ejemplo, no exige revisión de constitucionalidad de convenios ni contempla salvaguardas mínimas para proteger la autonomía tecnológica y la soberanía informacional de Colombia. En materia sancionatoria, el régimen propuesto no incluye un sistema progresivo ni criterios diferenciados según el tamaño de la organización, la gravedad de la infracción o la reincidencia. No existen mecanismos de corrección voluntaria, no se contempla un enfoque restaurativo y no hay diferenciación entre personas naturales, mipymes o grandes corporaciones. Esto puede traducirse en sanciones desproporcionadas, inseguridad jurídica e incluso litigiosidad excesiva. Por otro lado, la previsión sobre adaptabilidad del marco regulatorio carece de un cronograma de implementación gradual, criterios de revisión periódica, mecanismos de ajuste normativo o instancias de actualización técnica. El riesgo, entonces, es cristalizar una norma estática, que no responda a la evolución vertiginosa de las tecnologías y que, en lugar de ordenar el ecosistema, lo congele en un estado de parálisis regulatoria. Marco legal y normativo vigente en Colombia Aunque el proyecto de ley plantea la creación de un marco normativo integral para el desarrollo y uso de la inteligencia artificial en Colombia, resulta necesario advertir que buena parte de sus
disposiciones abordan problemáticas que ya han sido objeto de regulación expresa en el ordenamiento jurídico vigente, tanto en normas legales como en políticas públicas de alto nivel. En este sentido, la iniciativa legislativa incurre en una superposición normativa que, en lugar de solucionar vacíos, podría generar redundancias innecesarias, fricciones institucionales y una carga regulatoria adicional sin justificación técnica. La arquitectura institucional ya existente contempla estándares que han sido desarrollados, aplicados y validados en múltiples sectores, algunos incluso con avances en interoperabilidad, articulación internacional y adecuación sectorial. En el plano de la protección de datos personales, Colombia cuenta con un régimen robusto y reconocido en el ámbito internacional, compuesto por la Ley 1581 de 2012 y la Ley 1266 de 2008, además de sus decretos reglamentarios, interpretaciones doctrinales y jurisprudencia constitucional reiterada. Este marco establece principios como la finalidad, la proporcionalidad, la veracidad y la seguridad de la información, los cuales son plenamente aplicables a los sistemas de inteligencia artificial que operen sobre datos personales, sensibles o biométricos. De hecho, el país es miembro adherente de los principios de privacidad de la OCDE desde 2013, y la Superintendencia de Industria y Comercio ha emitido lineamientos concretos sobre tratamientos automatizados, decisiones individuales basadas en algoritmos y obligaciones de transparencia algorítmica, sin que ello haya requerido una nueva ley general. En materia de bioética y sistemas de salud, los principios de autonomía, consentimiento informado, confidencialidad y dignidad humana están plenamente integrados en el marco legal y jurisprudencial colombiano. La Corte Constitucional ha sido enfática en que ningún desarrollo tecnológico puede desconocer la voluntad informada de los pacientes ni su derecho a comprender las decisiones clínicas, incluso cuando estas estén soportadas en herramientas automatizadas o en modelos predictivos. Adicionalmente, el país cuenta con marcos normativos en salud digital, interoperabilidad clínica y telemedicina que incluyen disposiciones aplicables a sistemas inteligentes. Una legislación específica sobre IA, sin armonizar con estos desarrollos, corre el riesgo de generar contradicciones o sobrecargar la operación de los prestadores sin criterios técnicos diferenciados. Tampoco puede desconocerse que Colombia ha avanzado en la formulación de documentos de política pública como el CONPES 3975 de 2019 sobre Política Nacional de Explotación de Datos, el CONPES 4069 de 2021 sobre transformación digital, y el CONPES de inteligencia artificial de 2022. Estos instrumentos trazan directrices específicas sobre la adopción responsable de tecnologías inteligentes, el fortalecimiento de capacidades institucionales y la articulación de criterios éticos en el uso de la IA, todo ello sin necesidad de configurar un cuerpo normativo sancionador de aplicación general. Por el contrario, reconocen que el Estado debe actuar como facilitador de la innovación, orientando, promoviendo y acompañando los procesos, más que imponiendo regímenes uniformes y restrictivos. Además, el país cuenta con desarrollos importantes en materia de vigilancia, control y transparencia, como la Ley de Transparencia (Ley 1712 de 2014), la Ley Anticorrupción (Ley 1474 de 2011) y el estatuto de contratación estatal, los cuales ya prevén la obligación de publicar algoritmos, decisiones automatizadas y criterios de evaluación cuando estos incidan en derechos ciudadanos o recursos públicos. Si bien es deseable fortalecer estas exigencias, su mera existencia desvirtúa la premisa de que Colombia carece de regulación sobre el uso de IA en el Estado. El problema, más que la ausencia de ley, radica en la necesidad de implementar mecanismos eficaces de cumplimiento y de formación técnica en las entidades públicas.	Desde esta perspectiva, el impulso legislativo a la inteligencia artificial no debe traducirse en una ruptura del marco institucional existente ni en un ejercicio de sustitución de políticas públicas ya formuladas, sino en una apuesta por la coherencia normativa, el fortalecimiento de capacidades institucionales y la generación de entornos habilitantes que permitan a los distintos actores —públicos, privados y sociales— desarrollar sus propias estrategias de adopción responsable. Una ley que no parte de ese reconocimiento corre el riesgo de desarticular los avances logrados, de fragmentar la gobernanza del ecosistema y de imponer una regulación ajena a la realidad jurídica, técnica y política del país. Frente a los CONPES mencionados, es importante resaltar que estos documentos de política pública no deben considerarse antecedentes menores o meramente consultivos, sino que representan instrumentos de planeación de alta jerarquía en la arquitectura institucional del Estado colombiano. Su análisis no solo permite identificar el pensamiento estratégico del país frente al desarrollo tecnológico, sino que también evidencia una evolución sustantiva en el abordaje de la inteligencia artificial como asunto de interés nacional. El CONPES 3975, adoptado en 2019, marcó un punto de inflexión al introducir por primera vez una narrativa oficial sobre el papel de la IA como eje estructurante de la transformación digital en el marco de la Cuarta Revolución Industrial. Este documento partió de un diagnóstico crudo sobre las limitaciones del país en materia de competitividad, capital humano, infraestructura digital y gobernanza tecnológica, y propuso un enfoque de política pública con énfasis en habilitadores: reformas normativas sectoriales, mejora de la interoperabilidad estatal, estrategias de formación en competencias digitales, impulso a los ambientes de prueba y fortalecimiento institucional. Sin embargo, más allá de su carácter pionero, el CONPES 3975 tenía limitaciones propias de su época. No pretendía establecer un régimen jurídico para la IA, sino generar condiciones básicas para su adopción responsable. En este marco, los elementos normativos y éticos eran aún incipientes, y la IA era tratada como una oportunidad técnica más que como un reto transversal de gobernanza. Esta mirada se transforma sustancialmente en el CONPES 4144 de 2025, que recoge y evalúa la experiencia previa, señalando los avances logrados, pero también reconociendo que persisten rezagos estructurales profundos. El nuevo documento se construye con un enfoque sistémico, orientado por una lógica de capacidades estratégicas: investigación científica, infraestructura computacional descentralizada, gobernanza ética, articulación institucional, mitigación de riesgos y apropiación social del conocimiento. Además, formaliza un esquema de gobernanza más maduro, con un Consejo Asesor Nacional, mecanismos de coordinación intersectorial, y planes de acción regionalizados. La IA deja de ser vista como un simple habilitador digital para convertirse en un objeto de política pública con gobernanza propia. Este tránsito no es trivial. Supone un cambio epistemológico en la forma como el Estado colombiano concibe la innovación tecnológica. El nuevo enfoque ya no se limita a adoptar tecnologías exógenas, sino que busca construir un ecosistema nacional de investigación, desarrollo y apropiación social de la IA, con principios éticos vinculantes, estándares de interoperabilidad, y mecanismos específicos de protección de derechos fundamentales. En este sentido, el CONPES 4144 no solo supera la fase de diagnóstico, sino que propone medidas concretas, estructuradas en seis ejes estratégicos, con indicadores de resultado, metas a 2030 y una inversión proyectada superior a los 479 mil millones de pesos. Este documento incorpora elementos ausentes en el proyecto de ley, como la gestión de datos de calidad con representatividad territorial y poblacional, la interoperabilidad nacional de infraestructuras de datos, la observancia de derechos de propiedad intelectual frente a sistemas de IA generativa, la

creación de hubs regionales de innovación, o la mitigación de impactos psicosociales derivados del uso de tecnologías algorítmicas. A pesar de lo anterior, el proyecto legislativo que se discute actualmente no realiza una articulación explícita ni estructural con ninguno de estos instrumentos. No se presenta como una ley de desarrollo del CONPES 4144, ni tampoco se construye como su complemento normativo. Por el contrario, la propuesta parece moverse en una lógica paralela, desanclada de los planes de acción ya adoptados y de los compromisos presupuestales e institucionales asumidos por el Estado. Esta omisión genera riesgos severos de dislocación normativa y de duplicación de funciones, especialmente en materia de gobernanza, donde el proyecto plantea la creación de una autoridad nacional sin integrar su funcionamiento con el Consejo Asesor o con las redes de investigación e infraestructura previstas por el CONPES. También deja sin resolver cómo se alinearán los sandbox regulatorios previstos en la ley con los programas piloto diseñados por los ministerios en ejecución del plan de acción. En suma, se pierde la oportunidad de consolidar un sistema normativo coherente y eficaz, que actúe de manera sinérgica con las políticas públicas ya existentes. En términos institucionales, esta desconexión no es menor. La existencia de dos rutas paralelas —una política pública adoptada mediante CONPES, y una ley que no la desarrolla ni la armoniza— puede derivar en fragmentación institucional, inseguridad jurídica y pérdida de legitimidad del ecosistema de gobernanza. Las entidades ya responsables de ejecutar las acciones del CONPES 4144 se verán obligadas a reestructurar sus agendas, reasignar recursos y reformular prioridades, sin que haya una evaluación de impacto de dicha transición. Asimismo, se corre el riesgo de duplicar estructuras sin contrapesos técnicos ni financieros, o peor aún, de crear vacíos competenciales que impidan una implementación efectiva de la política nacional. Desde una perspectiva técnica, cualquier legislación en materia de IA debería estar construida sobre la base de lo ya aprobado por el país, fortaleciendo sus instrumentos, institucionalizando sus avances, y generando mecanismos de exigibilidad jurídica que refuercen el cumplimiento de los objetivos estratégicos ya definidos. Además, debe decirse que esta falta de armonización no solo vulnera principios de coherencia normativa y eficiencia institucional, sino que también debilita la capacidad del Estado para enfrentar los retos reales de la IA. La adopción de sistemas algorítmicos en contextos sociales, económicos y territoriales complejos como el colombiano exige un marco de acción consistente, que integre la planeación de largo plazo con la regulación efectiva, y que garantice continuidad institucional, sostenibilidad presupuestal y articulación intersectorial. Cualquier desviación de este camino no solo retrasa el desarrollo del ecosistema de IA en Colombia, sino que incrementa la exposición a riesgos legales, éticos y sociales que podrían haberse evitado con una gobernanza anticipatoria, participativa y basada en evidencia. Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial (ILIA) 2024 Ahora bien, el desarrollo responsable, autónomo y sostenible de la inteligencia artificial en América Latina no puede sostenerse únicamente sobre marcos normativos. Así lo evidencia el "Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial (ILIA) 2024", una iniciativa de carácter multilateral, técnica y prospectiva, liderada por el Centro Nacional de Inteligencia Artificial (CENIA), con el respaldo de organismos como la CEPAL, la OEA, la UNESCO, bancos multilaterales de desarrollo y las principales empresas tecnológicas globales. Este informe evalúa las condiciones estructurales que permiten —o limitan— el despliegue efectivo de ecosistemas de IA, organizando su diagnóstico en torno a tres dimensiones: factores habilitantes, ⁷ https://indicelatam.cl/	investigación y adopción, y gobernanza. La primera de estas dimensiones, los factores habilitantes, es presentada como el cimiento sobre el cual se construye cualquier ecosistema funcional de inteligencia artificial, y comprende elementos como la infraestructura digital, el acceso a cómputo de alto rendimiento, la disponibilidad y gobernanza de datos, la capacitación técnica, el talento humano especializado, la alfabetización digital y las condiciones de inclusión tecnológica. Uno de los hallazgos más críticos del ILIA en esta materia es la debilidad estructural en la formación y retención de talento humano. Aunque se ha observado un crecimiento significativo en la presencia relativa de perfiles con competencias en IA —duplicándose en promedio en los últimos ocho años— ningún país de la región ha logrado cerrar la brecha con los estándares de economías desarrolladas. La concentración de habilidades sigue estando anclada en conocimientos básicos, tales como árboles de decisión, regresión lineal o clasificación simple, mientras que persiste una baja adopción de competencias vinculadas a aprendizaje profundo, modelos generativos, ingeniería de prompts, entrenamiento distribuido, fine-tuning especializado o arquitectura de redes neuronales transformadoras. A esta debilidad técnica se suma un fenómeno estructural de fuga de talento: desde 2019, la región ha experimentado una migración neta de especialistas en IA, sin que existan mecanismos institucionales robustos para revertir esta tendencia. La mayoría de países no ofrece incentivos, trayectorias ni ecosistemas atractivos para que el talento formado permanezca, lo que deriva en un déficit progresivo de capacidades estratégicas locales. A nivel de infraestructura, la situación no es más alentadora. Las capacidades de cómputo de alto rendimiento en América Latina son marginales frente al estándar global. El promedio regional apenas alcanza los 12 puntos sobre 100 en el indicador de HPC, lo que implica que la región, en su mayoría, depende de servicios extranjeros para entrenar modelos a gran escala o ejecutar simulaciones avanzadas. Ningún país cuenta con soberanía técnica en la infraestructura computacional requerida para liderar procesos de IA de frontera. Esto se traduce no solo en una pérdida de autonomía tecnológica, sino en una creciente vulnerabilidad ante los riesgos de dependencia externa, tanto en términos de infraestructura como de gobernanza de datos. Además, el uso estratégico de servicios de computación en la nube se ve limitado por restricciones económicas, marcos regulatorios fragmentados y carencia de centros de datos propios con estándares internacionales de seguridad, redundancia energética y sostenibilidad ambiental. Por otro lado, el ecosistema de datos en la región también evidencia vacíos críticos. La gobernanza de datos sigue siendo un terreno inestable, caracterizado por la falta de interoperabilidad, la ausencia de estándares técnicos nacionales, y la escasa disponibilidad de datasets públicos que cumplan criterios de calidad, representatividad, trazabilidad y apertura. Esta carencia imposibilita entrenar sistemas con base en información local pertinente, y dificulta la construcción de algoritmos contextualizados a los entornos sociales, culturales y económicos del país. Incluso en sectores clave como salud, justicia o educación, las bases de datos suelen estar fragmentadas, desactualizadas o sujetas a criterios de confidencialidad que no distinguen entre anonimización, pseudonimización o datos sintéticos. En este contexto, los riesgos de sesgo algorítmico, subrepresentación o inferencias erróneas no solo son probables, sino estructurales. El mercado laboral en IA, por su parte, muestra un bajo nivel de sofisticación. En la mayoría de países latinoamericanos se identifican apenas una decena de ocupaciones específicas vinculadas a la ingeniería en IA, en contraste con los más de 90 perfiles diferenciados que existen en países como Estados Unidos o India. Esto implica que los profesionales suelen desempeñar roles generalistas, sin trayectorias definidas, sin acceso a procesos de especialización avanzada, y sin
claridad en las competencias requeridas por el mercado. Además, la inclusión de mujeres en este ecosistema es significativamente más baja que el promedio global, con una participación del 22% en procesos de alfabetización digital en IA, y del 27% en ingeniería aplicada. Este panorama sugiere que, además del desafío técnico, se reproduce una exclusión estructural que limita la diversidad cognitiva en la construcción de algoritmos y modelos de decisión. En términos de inclusión tecnológica, el acceso a dispositivos conectados también se mantiene como una barrera. La asequibilidad de teléfonos inteligentes —que son la principal puerta de entrada a servicios basados en IA para la mayoría de la población— sigue siendo limitada. El promedio regional revela que, en muchos países, estos dispositivos representan un gasto significativo frente al ingreso disponible, lo que restringe el alcance y democratización de tecnologías emergentes. Asimismo, la cobertura de conectividad sigue presentando desigualdades territoriales profundas, con brechas urbano-rurales que afectan la posibilidad de desplegar soluciones inclusivas, contextualizadas y descentralizadas basadas en IA. En conclusión, el ILIA deja claro que antes de pensar en sancionar el uso de sistemas de inteligencia artificial, América Latina debe construir las bases materiales que permitan su apropiación, supervisión y desarrollo autónomo. Hablar de ética, riesgo o gobernanza sin garantizar talento, datos, cómputo e infraestructura es, en el mejor de los casos, una discusión teórica. Sin una estrategia nacional de fortalecimiento de factores habilitantes —robusta, sostenida y técnicamente fundamentada— cualquier intento de regulación corre el riesgo de operar sobre un ecosistema disfuncional, generar efectos adversos no anticipados, o convertirse en un instrumento de exclusión tecnológica. Regular sin habilitar es legislar en el vacío. Por tanto, toda política pública en esta materia debe comenzar por crear condiciones estructurales para el despliegue efectivo de la inteligencia artificial, de manera que las normas acompañen la innovación, y no la sustituyan. Comentarios de expertos: aportes de la Asociación Latinoamericana de Internet (ALAI) De otra parte, se tuvo la recepción del documento enviado por parte de la Asociación Latinoamericana de Internet (ALAI), el cual fue compartido a través del correo electrónico institucional. Esta comunicación contiene una serie de observaciones técnicas y críticas fundamentadas frente al articulado del Proyecto de Ley 442 de 2025 Senado. Este análisis es relevante para enriquecer el debate legislativo en curso sobre inteligencia artificial (IA) en Colombia. Desde una perspectiva sectorial y con base en la experiencia de sus afiliados, ALAI propone reconsiderar el enfoque general del proyecto, señalando que regular la IA como un todo es jurídicamente riesgoso, técnicamente inadecuado y económicamente contraproducente. Subrayan que la IA no es un fenómeno unitario sino una constelación de aplicaciones, con niveles de riesgo heterogéneos y propósitos diversos. Por ello, sugiere migrar hacia una regulación diferenciada por usos y sectores, más que por tecnologías, en línea con el principio de neutralidad tecnológica consagrado en la Ley 1341 de 2009. Uno de los elementos más relevantes es la crítica al ámbito de aplicación y la figura del “Responsable de IA”, que ALAI considera excesivamente amplia y poco operativa, ya que incluiría indiscriminadamente a desarrolladores, usuarios y proveedores sin distinguir niveles de control o responsabilidad real. Este enfoque podría generar un régimen de responsabilidad objetiva y fomentar litigiosidad, particularmente contra actores que simplemente facilitan servicios de infraestructura como el cómputo en la nube.	En términos de principios rectores, ALAI expresa preocupación por la vaguedad conceptual de términos como “explicabilidad” o “transparencia”, cuya exigibilidad plena podría derivar en la revelación de secretos industriales o información protegida por propiedad intelectual. Además, resalta que exigir “inocuidad absoluta” como principio regulador es técnicamente inviable y desalienta el desarrollo de tecnologías innovadoras que, aún con riesgos gestionables, ofrecen altos beneficios sociales. Respecto a la clasificación de riesgos, la organización sugiere que la misma debe responder a criterios sectoriales y no a categorías genéricas. Señalan que prohibir tecnologías por su potencial de riesgo, sin mecanismos de mitigación o evaluación contextual, es una medida excesiva que podría violar el principio de proporcionalidad y obstaculizar desarrollos socialmente valiosos. También critican la falta de definición técnica en la categoría de “alto riesgo” y la ausencia de mecanismos procedimentales para reclasificar un sistema, lo que genera inseguridad jurídica. En relación con el gobierno institucional propuesto, ALAI considera inapropiada la designación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación como autoridad nacional en IA, por tratarse de una entidad con enfoque promotor y sin competencias consolidadas en vigilancia o regulación tecnológica. Propone considerar modelos de gobernanza interinstitucional más robustos y articulados con entes técnicos como la SIC, el MinTIC y la CRC. En cuanto a los artículos específicos, ALAI emite reparos técnicos sobre los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 18, 27, 30, 31, 34 y 37 del proyecto. Cuestionan, entre otros aspectos, la falta de plazos de transición normativa, la imposición de cargas desproporcionadas a mipymes, la segmentación injustificada de áreas ya reguladas como propiedad intelectual y protección al consumidor, y la omisión de una política nacional de datos abiertos como condición habilitante para el entrenamiento de modelos robustos de IA. La Asociación también insiste en que, para habilitar un ecosistema de inteligencia artificial competitivo y sostenible, es indispensable consolidar políticas públicas sobre interoperabilidad de software, acceso a datos públicos, mecanismos de cumplimiento flexible como sandbox regulatorios, y la implementación de principios orientadores claros, armonizados con estándares internacionales. Hacia una Gobernanza Ética y Sostenible de la Inteligencia Artificial en Colombia La adopción de la inteligencia artificial (IA) representa un desafío sin precedentes para los Estados modernos, en tanto exige articular capacidades institucionales, normativas, sociales y económicas en un contexto de innovación vertiginosa y transformación estructural de las relaciones productivas, sociales y culturales. Colombia, en su calidad de país emergente con vocación de liderazgo regional, debe avanzar hacia un modelo de gobernanza de la IA que sea éticamente responsable, técnicamente riguroso y socialmente inclusivo. Este modelo debe estar guiado por la convicción de que es posible armonizar la promoción de la innovación con la salvaguarda de los derechos fundamentales y el fortalecimiento del interés público, sin incurrir en restricciones normativas que inhiban la inversión o desincentiven la investigación aplicada. En este sentido, se propone que cualquier desarrollo regulatorio futuro en materia de inteligencia artificial contemple, como elementos fundacionales, una serie de principios habilitantes y orientadores que permitan construir un ecosistema sólido, adaptativo y funcional. Uno de los ejes prioritarios que debe estructurar cualquier aproximación normativa es la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Los entornos digitales cada vez están más permeados por algoritmos de recomendación, sistemas de interacción automatizada y mecanismos de vigilancia comercial, la población menor de edad representa uno de los grupos

más expuestos a dinámicas de riesgo, manipulación o abuso. La presencia de delitos como el grooming, el sexting y la pornografía infantil en entornos digitales ha crecido paralelamente al desarrollo de herramientas cada vez más sofisticadas de interacción virtual. En consecuencia, se hace necesario que los marcos regulatorios —aunque no prescriptivos ni prohibitivos— promuevan la existencia de políticas internas dentro de las plataformas tecnológicas que, en el marco de la responsabilidad empresarial y los estándares internacionales de debida diligencia, contemplen mecanismos preventivos, sistemas de monitoreo inteligente y canales de atención para los menores de edad. Esta protección no debe entenderse como una restricción a la operación del sector tecnológico, sino como una invitación a que los desarrollos en IA se alineen con el principio de interés superior del niño, reconocido tanto en la Constitución como en el derecho internacional. A la luz de esta orientación, los agentes tecnológicos deben incorporar herramientas de detección de patrones, análisis de imágenes y monitoreo contextual que ayuden a prevenir o alertar posibles amenazas, de forma proporcional y con respeto por la privacidad de los usuarios. Otro componente esencial del diseño regulatorio en materia de inteligencia artificial es el fortalecimiento de la ciberseguridad como dimensión estratégica del desarrollo digital. En la medida en que los sistemas de IA se integran a funciones críticas del Estado, del sector productivo y de la infraestructura básica, se amplifica la superficie de riesgo ante posibles vulneraciones cibernéticas, manipulación de algoritmos, fuga de datos o disrupciones en la prestación de servicios. Por ello, cualquier política pública en la materia debe inscribirse en una perspectiva integral de seguridad digital, que comprenda la identificación de amenazas, la gestión del riesgo tecnológico, la construcción de capacidades técnicas en instituciones públicas y privadas, y el desarrollo de estándares interoperables de respuesta y recuperación. No se trata únicamente de blindar sistemas informáticos: se requiere una arquitectura de gobernanza cibernética que permita anticiparse a escenarios de riesgo y genere resiliencia frente a incidentes de diversa naturaleza. Este enfoque no implica una vigilancia estatal sobre los desarrollos en IA, sino un acompañamiento regulatorio que establezca umbrales mínimos de protección de infraestructuras críticas y datos sensibles, en línea con las mejores prácticas internacionales. En paralelo, se debe avanzar en la consolidación de una gobernanza de datos que permita habilitar el funcionamiento técnico de los sistemas de IA sin comprometer la privacidad, la autodeterminación informativa ni los derechos de los titulares de los datos. La IA es, en esencia, una tecnología que depende del acceso, análisis y procesamiento de grandes volúmenes de datos. En este sentido, cualquier despliegue de soluciones basadas en IA debe considerar con rigurosidad los principios de proporcionalidad, necesidad, minimización y finalidad en el tratamiento de la información. Es indispensable que los proyectos públicos y privados en esta materia incorporen modelos de anonimización o seudoanonimización, estructuras de gobernanza algorítmica que aseguren la transparencia de los procesos, y protocolos para la gestión responsable del ciclo de vida de los datos. De igual manera, se requiere promover la interoperabilidad entre sistemas de información, bajo estándares técnicos que faciliten el flujo de datos entre entidades sin comprometer la integridad de la información. Esta gobernanza no debe pensarse como un cerco regulatorio, sino como una condición estructural para la legitimidad y viabilidad social de la IA, en la medida en que se garantice que los datos utilizados son pertinentes, seguros y gestionados con responsabilidad. La consolidación de un ecosistema de IA no será posible sin una política ambiciosa y transversal de formación y educación. La evidencia comparada demuestra que los países con mayor capacidad de absorción tecnológica y transformación digital son aquellos que han logrado articular esfuerzos interinstitucionales para formar talento desde la base del sistema educativo. Colombia debe emprender un proceso sostenido de incorporación de competencias digitales, pensamiento computacional y fundamentos de inteligencia artificial en los niveles básicos,	medios y superiores del sistema educativo. Este proceso debe complementarse con programas de formación laboral, actualización profesional y reconversión productiva que permitan a los trabajadores actuales adaptarse a los cambios del mercado, y a los nuevos profesionales desarrollar competencias específicas en ciencia de datos, ética algorítmica, desarrollo de modelos y gestión de sistemas inteligentes. No basta con decretar la necesidad de reconversión laboral, como plantea el proyecto en análisis: se requiere una estrategia educativa integral, incluyente, flexible y territorializada, que permita cerrar las brechas existentes y capitalizar las oportunidades de transformación que ofrece la IA. Este enfoque de formación debe extenderse a todos los sectores sociales, sin excepción. Las micro, pequeñas y medianas empresas —que constituyen el grueso del aparato productivo nacional— no pueden ser excluidas del ecosistema de IA. Por el contrario, deben ser objeto de programas de acompañamiento técnico, financiamiento preferencial y estrategias de adopción tecnológica que les permitan integrar la IA en sus procesos operativos, comerciales y logísticos. Así mismo, la sociedad civil y las organizaciones comunitarias deben tener espacios de participación, deliberación y formación, para que las decisiones sobre el rumbo de la IA en el país respondan a criterios de inclusión democrática y justicia social. La gobernanza de la IA no puede ser monopolio del sector privado ni de las élites técnicas; debe construirse de manera participativa, plural y abierta. En esta línea, deben promoverse mecanismos como audiencias públicas, laboratorios ciudadanos, plataformas de consulta y estrategias pedagógicas masivas que permitan traducir el lenguaje técnico de la IA en herramientas de empoderamiento social. Colombia debe entender que hablar de inteligencia artificial no es hablar únicamente de tecnología: es hablar de proyecto de país. En un escenario donde aún persisten municipios sin conectividad, regiones sin acceso básico a computadores y poblaciones marginadas de los beneficios del mundo digital, el reto no puede ser regular para restringir, sino regular para habilitar, integrar y transformar. La IA puede ser una palanca para superar la desigualdad territorial, para mejorar la eficiencia institucional, para dignificar el trabajo y para potenciar el desarrollo. Pero esto solo será posible si el marco normativo que la acompaña es flexible, basado en principios, orientado a resultados y construido a partir de una lectura realista del contexto nacional. En este marco, una acción normativa sensata y técnica no debe pretender imponer controles absolutos ni reproducir esquemas regulatorios del Norte Global que no se ajustan a las condiciones estructurales del país. Por el contrario, debe enfocarse en armonizar el marco normativo existente, integrar principios éticos compartidos, fomentar la responsabilidad empresarial, proteger los derechos fundamentales, y sobre todo, generar las condiciones habilitantes que permitan que la inteligencia artificial no sea un privilegio de unos pocos, sino una oportunidad para todos. Esta es la ruta que puede permitir que Colombia no quede rezagada en la cuarta revolución industrial, sino que sea protagonista de su propia transformación tecnológica.
individuos que lo conforman y se garantizan los recursos necesarios para el normal funcionamiento del aparato estatal. Son varios los principios que rigen la actividad presupuestal y, por tanto, cualquier acción u omisión que determine variaciones que afecten el cumplimiento del deber constitucional o legal del estado, a través de cualquiera de sus entidades, debe resolverse, y para el caso de los proyectos de ley, se pronuncia la Ley 819 de 2003, quien en su artículo 7o expone: “Análisis del impacto fiscal de las normas”. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. “Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. “El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso. “Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. “En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”. V. CONFLICTO DE INTERÉS De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, atentamente nos disponemos a señalar algunos criterios guías en los que se podría configurar conflictos de intereses, para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran inmersos en alguna de estas causales, sin embargo, pueden existir otras causales en las que se pueda encontrar cada congresista, las cuales deberán ser determinadas para cada caso en particular por su titular, siendo estos criterios meramente informativos y que deben ser analizados teniendo en cuenta lo expresado en el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019. Entre las situaciones que señala el artículo 1o antes mencionado, se encuentran: a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado; b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión; y el c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”. No obstante, el artículo primero de la ley 2003 de 2019 establece claramente que no existirá conflicto de interés” e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente” como es del caso, y en consecuencia, se propone a los honorables congresistas esta interpretación en el entendido que no hay conflicto de interés en el presente proyecto. VI. PROPOSICIÓN	IV. IMPACTO FISCAL El presupuesto público es el instrumento principal de la actividad financiera del Gobierno y es la carta de orientación para la ejecución de las finanzas estatales, instrumento de planificación y cumplimiento de planes y programas que refleja la actividad gubernamental y el cumplimiento de la Constitución Política en los ámbitos políticos, económicos, jurídicos y sociales. Por medio de este instrumento se lleva a cabo la búsqueda y el cumplimiento de principios y finalidades de la actuación administrativa, y que, en últimas, orienta la satisfacción de necesidades de los En virtud de las consideraciones expuestas, rindo ponencia negativa al Proyecto de Ley No. 442 de 2025 Senado “Por medio del cual se regula la Inteligencia Artificial en Colombia para garantizar su desarrollo ético y responsable y se dictan otras disposiciones” y solicito respetuosamente a la Honorables Senadores de la Comisión Sexta del Senado de la República, archivar esta iniciativa por los argumentos expuestos a lo largo de este informe de ponencia. Cordialmente,  CARLOS EDUARDO GUEVARA V. Senador de la República Partido Político MIRA

CONCEPTOS JURÍDICOS

**CONCEPTO JURÍDICO BANCO DE LA REPÚBLICA PROYECTO DE LEY NÚMERO 19
DE 2024 SENADO**

por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación el saber ancestral de las tejedoras de la iraca y como símbolo cultural de la nación el sombrero sandoneño y se dictan otras disposiciones.



JD-S-CA-07428-2025

Bogotá D.C, 13 de junio de 2025

Honorable Senadores
EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA
Presidente
SENADO DE LA REPÚBLICA
Bogotá D.C., Colombia

PEDRO HERNANDO FLÓREZ PORRAS
Presidente Comisión Sexta
SENADO DE LA REPÚBLICA
Bogotá D.C., Colombia

ROBERT DAZA GUEVARA,
Coordinador Ponente
SENADO DE LA REPÚBLICA
Bogotá D.C., Colombia

Asunto: PL No. 19 de 2024 Senado “Por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación el saber ancestral de las tejedoras de la iraca y como símbolo cultural de la nación el sombrero sandoneño y se dictan otras disposiciones”

Honorables Senadores:

Por medio de la presente comunicación, nos permitimos someter a su consideración los comentarios del Banco de la República sobre el Proyecto de Ley No. 019 de 2024 Senado, ***“Por medio de la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la nación el saber ancestral de las tejedoras de la iraca y como símbolo cultural de la nación el Sombrero Sandoñeño y se dictan otras disposiciones”***, cuya ponencia para segundo debate se encuentra pendiente de discusión.

En particular hacemos referencia al artículo 2 del proyecto de ley, cuyo texto se recoge en el articulado propuesto para segundo debate, que establece:

“Artículo 2o. La emisión próxima que se haga de uno de los billetes o monedas del Banco de la República podrá tener en una de sus caras la imagen del Sombrero Sandoneño”

I. Comentarios

De acuerdo con el artículo 371 de la Constitución¹ y los artículos 6 a 11 de la Ley 31 de 1992, el Banco de la República ejerce en forma exclusiva e indelegable la función estatal de emitir la moneda legal colombiana conformada por los billetes y monedas metálicas en sus distintas denominaciones. Esta función incluye la impresión, acuñación, distribución y retiro de circulación de las especies monetarias que por su estado de deterioro no son aptas para circular.

En particular, el artículo 7° de la Ley 31 de 1992 establece:

"Ejercicio del atributo de emisión. El Banco de la República ejerce en forma exclusiva e indelegable el atributo estatal de emitir la moneda legal constituida por billetes y moneda metálica.

Parágrafo. El Banco de la República podrá disponer la acuñación en el país o en el exterior de moneda metálica de curso legal para fines conmemorativos o numismáticos, previstos en leyes especiales, establecer aleaciones y determinar sus características”.

En el mismo sentido, el artículo 9° de la Ley 31 de 1992 dispone:

"Producción y destrucción de las especies que constituyen la moneda legal. La impresión, importación, acuñación, cambio y destrucción de las especies que constituyen la moneda legal, son funciones propias y exclusivas del Banco de la República, las cuales cumplirá conforme al reglamento general que expida su Junta Directiva. Esta facultad comprende la de establecer las aleaciones y determinar las características de la moneda metálica.

La Junta Directiva dispondrá de un régimen especial de organización y funcionamiento para la Casa de Moneda.”

La Corte Constitucional se ha pronunciado en relación con la emisión de billetes y monedas de curso legal con fines conmemorativos. En la Sentencia C-432 de 1998² la Corte analizó la constitucionalidad

¹ El artículo 371 "El Banco de la República ejercerá las funciones de banca central. Estará organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeta a un régimen legal propio.

serán funciones básicas del Banco de la República: regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir la moneda legal; administrar las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito; y servir como agente fiscal del gobierno. Todas ellas se ejercerán en coordinación con la política económica general. El Banco rendirá al Congreso informe sobre la ejecución de las políticas a su cargo y sobre los demás asuntos que se le soliciten."

² Magistrado ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

del artículo 2. de la Ley 425 de 1998³, por la que se rindieron honores a Jorge Eliécer Gaitán. En el artículo demandado, el Congreso de la República dispuso que el Banco de la República diseñara y emitiera un billete con la efigie de Jorge Eliécer Gaitán, que circulara por todo el territorio nacional.

En esa oportunidad la Corte Constitucional manifestó que una norma de ese tipo, que ordena que se plasme la imagen de una persona en una moneda o billete, sin definir el momento, la cantidad, ni las características de la moneda o billete a emitir, es constitucional en la medida en que no constituye una intromisión en las funciones propias del Banco de la República. En efecto, la Corte expresó:

*“En el presente caso, es cabalmente el adecuado entendimiento de la norma legal, interpretada dentro de su contexto y a partir del **telos** buscado por el legislador al expedirla, lo que lleva a la Corte a sostener, por las razones que adelante se expresan, su plena sujeción a la Carta Política, ya que, en criterio de esta Corporación, en su genuino alcance el precepto deja plenamente a salvo la autonomía del Banco de emisión.”*

No podría el Congreso, ni siquiera en virtud de una ley de honores, señalar a la autoridad monetaria la fecha en la cual deba efectuarse una emisión monetaria ni tampoco el día exacto en que deba principiar la circulación de billetes, y menos todavía definir cuál habrá de ser su cantidad, ni la denominación del numerario objeto de aquella.

Lo que sí está dentro de las atribuciones legislativas, sin que signifique invasión de las estrictamente monetarias -propias, transferibles e inalienables del Banco de la República- es señalar los diversos modos tangibles de expresión de un homenaje público. Uno de ellos puede consistir en la extraordinaria inclusión gráfica, con carácter honorífico, de una efígie, un mapa, un nombre, una pintura o una fotografía, entre otros objetos, en la moneda que el Banco de la República emita en ejercicio de sus competencias.” (Se destaca)

Esta posición fue reiterada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-948 de 2014⁴, en la que estudió la constitucionalidad del artículo 5° de la Ley 1710 de 2014⁵, el cual dispuso la emisión por el Banco de la República de una moneda en homenaje a la Madre Laura Montoya Upegui.

De acuerdo con lo expuesto, una vez sancionada la respectiva ley que ordene la emisión de una especie monetaria, el Banco de la República iniciará las actividades relacionadas con su emisión o acuñación. Dichas actividades incluyen la planeación, el presupuesto, el diseño, la definición de la

fecha en que se pondrán en circulación y la aprobación por parte de la Junta Directiva del Banco de la República de las características del billete o la moneda, para su posterior fabricación. De esta manera, la fecha de emisión de las especies monetarias obedece a una planeación que incluye las actividades mencionadas.

II. Sollicitud

Como se advierte, el artículo 2º. del proyecto de ley dispone que la **próxima emisión** que se haga de uno de los billetes o monedas del Banco de la República podrá tener en una de sus caras la imagen del Sombrero Sandoneño, lo que podría constituir una afectación de su autonomía como lo ha manifestado la Corte Constitucional, dado que se refiere a un momento determinado en el tiempo para hacerlo.

De esta forma, conforme con el marco descrito, proponemos a consideración un texto sustitutivo en los siguientes términos:

“Artículo 2º. Autorícese al Banco de la República para emitir una especie monetaria en homenaje al Sombrero Sandoneño.”

Quedamos atentos a brindar cualquier aclaración que sobre el particular se requiera.

Cordialmente,

Signed by Alberto Boada Ortiz
Organization: Banco de la República
Date: 2025.06.13 09:40:00

Alberto Boada Ortiz
Secretario Junta Directiva
Secretaría Junta Directiva

Copias:
Dr. Jorge Eliecer Laverde Vargas ; Secretario General Comisión Sexta; Senado de la República

³ "Por la cual la Nación exalta la memoria del doctor Jorge Eliécer Gaitán, en los cincuenta años de su magnicidio, se ordena la terminación de la construcción de "El Exploratorio Nacional" y se dictan otras disposiciones".

⁴ Magistrado ponente: María Victoria Calle Correa

⁵ Artículo 5o. “Emitase por única vez por parte del Banco de la República una moneda en honor a la Madre Laura”

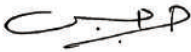
</

necesario que se tengan en cuenta los comentarios efectuados en acápite IV del presente documento.

El concepto se expide a solicitud de la Subsecretaría General de la Secretaría Distrital de Ambiente y se rige con base en lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, que señala:

"Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución"

Atentamente,



JORGE LUIS GOMEZ CURE
DIRECCIÓN LEGAL AMBIENTAL

Elaboró:			
ANDREA CRISTINA BUCHELY MORENO	CPS:	SDA-CPS-20250127	FECHA EJECUCIÓN: 29/04/2025
Revisó:			
JORGE LUIS GOMEZ CURE	CPS:	FUNCIONARIO	FECHA EJECUCIÓN: 30/04/2025
RAFAEL ENRIQUE RIOS OSORIO	CPS:	SDA-CPS-20250122	FECHA EJECUCIÓN: 06/05/2025
ANDREA CRISTINA BUCHELY MORENO	CPS:	SDA-CPS-20250127	FECHA EJECUCIÓN: 08/05/2025
JORGE LUIS GOMEZ CURE	CPS:	FUNCIONARIO	FECHA EJECUCIÓN: 19/05/2025
JORGE LUIS GOMEZ CURE	CPS:	FUNCIONARIO	FECHA EJECUCIÓN: 08/05/2025
ANDREA CRISTINA BUCHELY MORENO	CPS:	SDA-CPS-20250127	FECHA EJECUCIÓN: 06/05/2025
Aprobó:			
JORGE LUIS GOMEZ CURE	CPS:	FUNCIONARIO	FECHA EJECUCIÓN: 19/05/2025

CONTENIDO

Gaceta número 990 - Viernes, 13 de junio de 2025

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Informe de ponencia positiva para primer debate,, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número403 de 2025 Senado, por medio del cual se declara Patrimonio Cultural de la Nación el Festival de Música Latinoamericana y Popular Joselito Mora celebrado en el municipio de Cuaspud Carlosama y se dictan otras disposiciones.....

1

Informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de Ley número 442 de 2025 Senado, por medio del cual se regula la Inteligencia Artificial en Colombia para garantizar su desarrollo ético y responsable y se dictan otras disposiciones.....

5

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico Banco de la República Proyecto de Ley número 19 de 2024 Senado, por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación el saber ancestral de las tejedoras de la iraca y como símbolo cultural de la nación el sombrero sandoneño y se dictan otras disposiciones.....

10

OBSERVACIONES

Observaciones de la Secretaría de Gobierno Distrital al Proyecto de Ley número 234 de 2024 Senado - 281 de 2023 Cámara, por el cual se crea y reglamenta la pesca de turismo como práctica sostenible para diversificación del sector pesquero y se dictan otras disposiciones.....

11

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2025