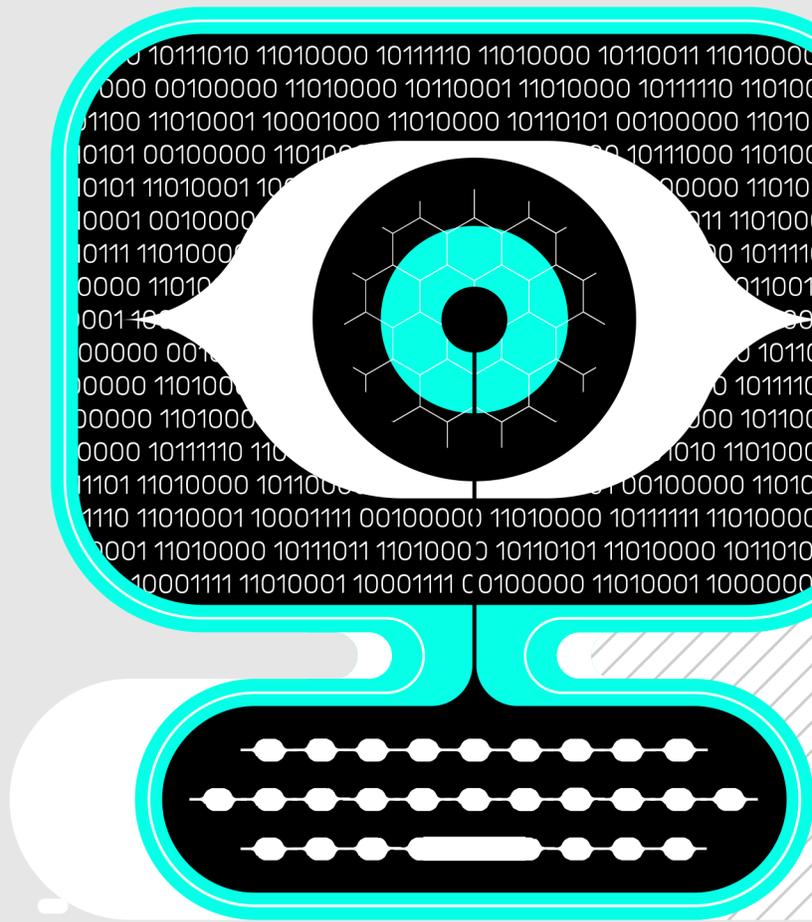


Inteligencia artificial
y su 'regulación' en
Colombia:

¿Y qué hay de la
participación
ciudadana?

Autora

Lucía Camacho Gutiérrez



20 años Fundación karisma

En un esfuerzo para que todas las personas tengan acceso al conocimiento, la Fundación Karisma está trabajando para que sus documentos sean accesibles. Esto quiere decir que su formato incluye metadatos y otros elementos que lo hacen compatible con herramientas como lectores de pantalla o pantallas braille. El propósito del diseño accesible es que todas las personas, incluidas las que tienen algún tipo de discapacidad o dificultad para la lectura y comprensión, puedan acceder a los contenidos. Más información sobre el tema: <http://www.documentoaccesible.com/#que-es.>

Autora

Lucía Camacho Gutiérrez

Revisión

Carolina Botero

Juan Diego Castañeda

Coordinación Editorial:

Alejandra Martínez Hoyos

Diagramación y diseño gráfico:

Daniela Moreno Ramírez

Bogotá, Colombia

2022

Financiado por:



Este informe está disponible bajo Licencia Creative Commons Reconocimiento compartir igual 4.0. Usted puede remezclar, transformar y crear a partir de esta obra, incluso con fines comerciales, siempre y cuando le dé crédito al autor y licencie nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. Para ver una copia de esta licencia visite:

https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.es_ES.



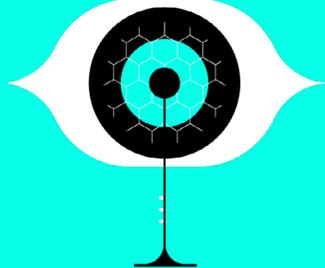
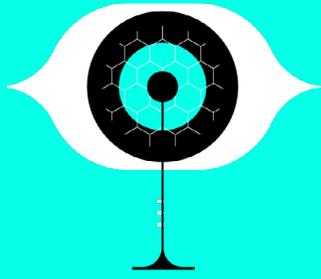


Tabla de contenido

| | |
|--|-----------|
| Resumen ejecutivo | 4 |
| Introducción | 6 |
| La consulta pública en los procesos de producción normativa | 8 |
| Vistazo al marco legal | 8 |
| La metodología para llevar a cabo las consultas públicas | 10 |
| La fase de planeación de la consulta pública | 10 |
| La fase de desarrollo de la consulta pública | 11 |
| La fase de análisis de resultados y respuesta | 11 |
| ¿La metodología aumentada?: otras guías que ahondan en cómo consultar al público | 12 |
| ¿Cómo se han llevado a cabo las consultas públicas en la práctica? El caso de la regulación de la inteligencia artificial | 14 |
| La regulación sobre IA en Colombia: un vistazo al listado actual | 14 |
| Qué pasó en las consultas públicas para la regulación de la IA en Colombia | 18 |
| Qué pasó en la fase de planeación de los procesos de consulta pública | 18 |
| Qué pasó en la fase de desarrollo de los procesos de consulta pública | 21 |
| Percepción de los actores y consulta pública en la regulación de la IA: entre la exclusión y el desincentivo | 24 |
| Percepciones sobre el proceso de la consulta pública | 24 |
| Percepciones sobre los actores involucrados | 29 |
| Percepciones sobre el impacto y utilidad de la participación | 30 |
| Conclusiones y recomendaciones | 33 |



Resumen ejecutivo

Este informe indagó en la cuestión de la participación ciudadana en el diseño de la política pública o estrategia nacional sobre inteligencia artificial (IA) de Colombia, en concreto, analizó la brecha que separa el deber ser de la consulta pública frente a lo que ha sido su puesta en marcha en la discusión de los documentos sobre inteligencia artificial que ha promovido y publicado la Rama Ejecutiva. Sobre su puesta en marcha se recogieron las percepciones que, de la misma, tienen algunos actores que se han interesado en dicho proceso.

En la primera parte de este documento se revisaron estándares y metodologías locales de consulta pública aplicables en los procesos de diseño normativo que debieran abarcar también la discusión de los documentos sobre la estrategia de IA en el país.

En dicha revisión se identificó un "viejo-nuevo" problema de la participación ciudadana, y que tiene que ver con la falta de adopción de las metodologías disponibles por parte de los tomadores de decisión y que constituye, a la larga, un obstáculo para la participación ciudadana más allá de la convocatoria de sus comentarios escritos.

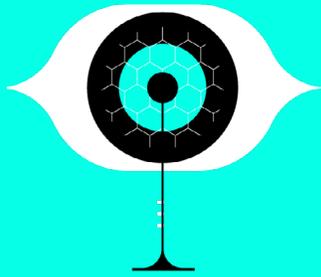
En la segunda parte se describió cómo, pese a que se han formulado procesos de consulta pública sobre el contenido de algunos documentos que dan forma a la regulación blanda sobre IA en el país, la forma en que han tenido lugar en la práctica ha transformado a dicha fase en una infértil e improductiva para la participación y diálogo de todas las partes interesadas.

En la tercera parte se recabaron las percepciones de algunos actores que han tomado partido o han tenido interés en dichos procesos de consulta. Sus percepciones apuntan, en general, a una modalidad de la consulta pública sobre la regulación de la IA que desalienta la participación futura y cuyo rumbo urge corregir a futuro en donde la participación ciudadana pueda ir más allá del envío de comentarios escritos.

Finalmente, se propuso que, en aras de transformar el proceso de consulta pública en la regulación sobre IA a futuro, es necesario que las metodologías sobre participación ciudadana sean apropiadas por los tomadores de decisión. Y para ello se precisa de su sensibilización y capacitación, tarea en la que no hay que partir de ceros: el intercambio de experiencias sobre los procesos de consulta pública emprendidos por el Departamento Nacional de Planeación puede llegar a ser provechoso.

Así mismo sugerimos que, articulado a los procesos de consulta, se deben fortalecer los mecanismos de transparencia que la ley ordena que sean tenidos en cuenta en materia de elaboración y proyección de documentos de política pública. Mayor transparencia no solo sobre el contenido de una regulación específica, su tipología y efectos jurídicos; sino sobre la identificación de sus objetivos, informada en la evidencia y capaz de justificar con suficiencia cómo su expedición responde a las necesidades y el contexto nacional.





Introducción

Colombia es, según diversos *rankings*¹ internacionales en la materia, un país destacado en el diseño de políticas públicas sobre inteligencia artificial (IA). Se destaca en algunos de ellos, por ejemplo, la existencia de un marco ético sobre IA, de documentos que impulsan a su desarrollo y adopción en beneficio de la economía, o la creación de grupos de expertos internacionales dedicados a pensar e impulsar su implementación en el país.

Ninguno, sin embargo, se pregunta cuál ha sido el rol de la ciudadanía en el desarrollo de cada uno de estos documentos y algunas publicaciones de organismos internacionales que se aproximan al asunto, lo hacen considerando una única visión en ese sentido: la del gobierno. Claramente, bajo dicha visión, el balance de lo que ha sido la participación ciudadana es inmejorable².

Este informe abre la discusión sobre el balance detrás de lo que ha sido la participación ciudadana en la práctica, es decir, en la elaboración de la serie de documentos que podrían reunirse bajo el nombre de “política pública en inteligencia artificial”, en comparación con la percepción de los actores interesados que han tomado o intentando tomar parte en ese proceso. Un balance en el que la participación ciudadana en la práctica se distancia de la versión oficial.

En general, la pregunta transversal que motiva la apertura de esta discusión no transita hacia por qué debería poder participar la ciudadanía en el diseño de políticas públicas sin importar el tema, pues se advierte de entrada que ello redundaría en materia de apego y cumplimiento de la ley así como en su reducida litigiosidad; sino en cómo debe llevarse a cabo de manera que todas las partes interesadas puedan ser oídas en las discusiones, especialmente cuando versan sobre la implementación y despliegue de tecnologías que, como la inteligencia artificial, tienen el potencial de impactar en la sociedad de manera desigual y diferenciada.

1. Ver por ejemplo el [“AI Artificial Intelligence Index”](#) de 2021, el [“Global AI Index”](#) de Tortoise Media; el [“McKinsey Global Survey on AI”](#) de 2021; el [“Network Readiness Index 2021”](#); el [“Government AI readiness Index 2021”](#) de Oxford Insights; el [Observatorio sobre IA de la Organización de Estados para la Cooperación y el Desarrollo OECD](#), entre otros.

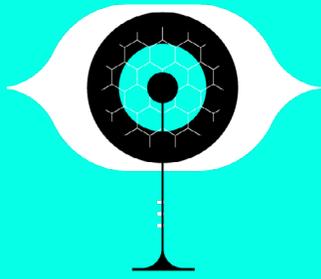
2. Ver en Guío, A.; Tamayo, E.; Gómez, P.; Mujica, M. (2021). [Marco ético para la inteligencia artificial en Colombia](#). Bogotá: Departamento Administrativo de Presidencia

Más allá de la discusión nominal e incluso ontológica (que debería tener lugar) sobre cómo llamar al conjunto de documentos sobre inteligencia artificial que han sido expedidos por la Rama Ejecutiva sin atender formalmente a ningún tipo regulatorio reconocido (o reconocible), y los efectos jurídicos que se desprenden de esto; la atención que prestamos a la participación ciudadana en la confección de dichos documentos afirma la necesidad de corregir el rumbo en materia de participación ciudadana si lo que se quiere, más allá de los rankings, es formular políticas públicas con sentido de realidad y contexto.

Para ello, desarrollamos el siguiente escrito en tres partes. En la primera damos un vistazo a los estándares y metodologías de participación en la construcción de políticas públicas en Colombia los cuales precisan ser apropiados por los tomadores de decisiones.

En la segunda parte analizamos distintos documentos sobre inteligencia artificial a la luz de las metodologías sobre consulta pública, evidenciando brechas entre lo que debería ser y lo que es en verdad dicho proceso.

En la tercera parte vemos, a través de la percepción de algunos actores que han tomado parte de algunas consultas públicas en dicha materia que, pese a su puesta en marcha, todavía es preciso avanzar para que la participación ciudadana sea diversa e incluyente de todas las partes interesadas. Cerramos con conclusiones y recomendaciones.



La consulta pública en los procesos de producción normativa

La participación ciudadana es esencial para los procesos de diseño normativo o regulatorio que emprenda la Rama Ejecutiva. Distintos documentos³ advierten sobre los beneficios que reporta la articulación plena, consistente y efectiva de la fase de consulta pública en que se involucra a la ciudadanía no solo para dar su opinión sobre un proyecto de norma, sino para aportar en la identificación de problemas que merecen una respuesta regulatoria, así como en aportar en su diseño, desarrollo, revisión, implementación y monitoreo.

La consulta pública tiene el potencial de impactar en la legitimidad del Estado, en la credibilidad de su actuar, en la transparencia de la toma de decisiones así como en la apropiación de las mismas por parte de la ciudadanía, en el mayor apego al Estado de derecho y el cumplimiento de la ley, en la toma de decisiones informadas, en la modulación de las expectativas de los administrados, entre otros⁴. Beneficios que también se traducen en el aumento del desarrollo económico de un Estado, la reducción de costes asociados a la litigiosidad de las normas incompatibles o contradictorias con el marco constitucional vigente, así como en combatir la corrupción.

Vistazo al marco legal

En Colombia, la consulta pública tiene un sustento legal extenso, empezando por la propia Constitución Política que prevé la participación ciudadana como un principio y fin del Estado que apunta a involucrar a las personas en las decisiones que les afectan⁵. La consulta pública es un mecanismo de democratización de la gestión pública, así como una herramienta de diálogo social que faculta a la ciudadanía al seguimiento de las políticas públicas a nivel nacional y territorial⁶.

3. OCDE. [Regulatory Policy in Colombia: Going beyond Administrative Simplification](#). OECD Reviews of Regulatory Reform. 2013. Paris. OECD Publishing; OCDE. [Perspectivas de la política regulatoria de la OCDE para 2021. Resumen ejecutivo](#). 2021. OECD iLibrary; Así mismo: Departamento Nacional de Planeación et. al. (2017). [Guía para realizar la consulta pública en el proceso de producción normativa](#). Bogotá: Gobierno de Colombia y Departamento Nacional de Planeación (2014) CONPES 3816 sobre [Mejora Normativa: Análisis de Impacto](#). Bogotá: [Gobierno de Colombia](#).

4. Departamento Nacional de Planeación et. al. (2017). [Guía para realizar la consulta pública en el proceso de producción normativa](#). Bogotá: Gobierno de Colombia.

5. Colombia. [Constitución Política de 1991](#), preámbulo y art. 2.

6. Colombia. Congreso de la República. (2015). [Ley 1757: "Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática"](#). art. 111.

Informar y llevar a cabo procesos de consulta pública en el proceso normativo es un deber para todas las autoridades públicas⁷. Y como tal, admite contadas excepciones: la regulación de los procedimientos militares o de policía cuando se requiera la toma de decisiones de ejecución inmediata para evitar o remediar afectaciones al orden público; los casos de regulación de la reserva y clasificación de la información, y otros que prevea la ley⁸.

La regulación general⁹ aplicable a los proyectos de normativa, señala que las autoridades públicas tienen el deber de informar proactivamente a la ciudadanía del proyecto de norma en cuestión¹⁰; de proveer una memoria justificativa¹¹ que explique su objetivo, antecedentes, justificación, viabilidad e impacto tanto jurídico como económico; de anunciar el plazo para que la ciudadanía y grupos de interés puedan enviar sus aportes, así como el de advertir el medio físico y electrónico para hacerlo.

A la fecha, estas previsiones han sido desarrolladas de forma metodológica por la Guía para Realizar la Consulta Pública en el Proceso de Producción Normativa.

Dicha Guía¹² fue publicada a raíz de un diagnóstico previo según el cual la consulta pública había sido reducida en el pasado a procesos pasivos, descoordinados, poco difundidos, heterogéneos, sin lineamientos específicos que hicieran de la participación ciudadana algo más que el envío de escritos con comentarios en una fecha determinada. En su contenido, la Guía reitera que la consulta pública debe ir más allá en tanto que mecanismo articulador de la relación entre la ciudadanía y el Estado.

El documento propone que la consulta pública suceda en cada una de las etapas del proceso de gobernanza normativa: de planeación; desarrollo de la estrategia de política; revisión y diseño; implementación y cumplimiento; y evaluación y monitoreo. Incluso puede ocurrir en un proceso previo en el que sea preciso decidir si regular o no un tema específico

7. Colombia. Congreso de la República. (2011). [Ley 1437: "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"](#). Art. 8 num 8.

8. Colombia. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. (2017). [Decreto 270: "Por el cual se modifica y se adiciona el Decreto 1081 de 2015, Decreto Único Reglamentario de la Presidencia de la República, en relación con la participación de los ciudadanos o grupos de interesados en la elaboración de proyectos específicos de regulación"](#). art. 6.

Ver también: Colombia. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. (2015). [Decreto 1081: "Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República"](#). Art 2.1.2.1.24.

9. Es extensa y puede consultarse en la recopilación que efectúa en ese sentido el documento publicado por el Departamento Nacional de Planeación (2014) CONPES 3816 sobre [Mejora Normativa: Análisis de Impacto](#). Bogotá: Gobierno de Colombia.

10. Colombia. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. (2015). [Decreto 1081: "Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República"](#). Art 2.1.2.1.25.

11. *ibid*, art. 2.1.2.1.6.

12. Departamento Nacional de Planeación (2014) CONPES 3816 sobre [Mejora Normativa: Análisis de Impacto](#). Bogotá: Gobierno de Colombia.

En la fase de planeación, la consulta pública sirve para determinar cuáles son las situaciones a las que responde el proyecto normativo. En la fase de desarrollo de la estrategia política la consulta pública aporta al análisis de la regulación propuesta, su viabilidad y necesidad. En la fase de revisión y diseño la consulta pública apunta a identificar normas contradictorias, innecesarias. En la fase de implementación y cumplimiento, la consulta pública se enfoca en identificar las fallas para el logro de los objetivos que se ha propuesto la regulación. Y en la fase de evaluación y monitoreo la consulta pública ayuda a informar sobre los resultados de la normativa emitida en términos de afectación o beneficios obtenidos¹³.

La metodología para llevar a cabo las consultas públicas

La Guía a la que hicimos mención más arriba, describe tres fases metodológicas para desplegar consultas públicas en el ciclo de gobernanza normativa. La fase de planeación; de desarrollo de ejercicio de consulta; y de análisis de resultados y respuesta.

La fase de planeación de la consulta pública¹⁴

¿Qué aspectos se identifican y llevan a cabo en esta fase?

- (i) los aspectos de la acción gubernamental, es decir, el problema que se cree que requiere una intervención del Estado
- (ii) el tipo de intervención del Estado (para regular, o no hacerlo)
- (iii) el marco legal aplicable y sus antecedentes
- (iv) la identificación de los grupos de interés
- (v) el diseño y preparación de la metodología de la consulta pública
- (vi) la definición de los canales y estrategias de comunicación con los participantes
- (vii) el cronograma de trabajo

Elaboración propia

En esta etapa, los documentos sujetos a la consulta pública deben ser claros, comprensibles, accesibles. Entre los que deben ser publicados, se debe incluir por lo menos los análisis de impacto normativo, el proyecto de regulación, y el plan de producción normativa.

13. Departamento Nacional de Planeación & et. al. (2017). [Guía para realizar la consulta pública en el proceso de producción normativa](#). Bogotá: Gobierno de Colombia, pg. 11 y ss.

14. *ibid*, pg. 17 y ss.

La fase de desarrollo de la consulta pública¹⁵

¿Qué aspectos se identifican y llevan a cabo en esta fase?

- (i) publicación de la información sobre la planeación del proceso de consulta, en atención a la Ley 1712 de 2014
- (ii) promoción e incentivo de la participación de la ciudadanía según la metodología propuesta
- (iii) ejecutar formalmente la consulta pública

Elaboración propia

En esta fase se puede hacer uso de las tecnologías digitales para facilitar y ampliar la participación ciudadana. Métodos que permiten que la consulta pública suceda a través de métodos que facilitan la interacción directa (streaming o videoconferencias), la interacción inmediata (foros, chats, redes sociales), y la interacción alternativa (correo electrónico, SMS).

La fase de análisis de resultados y respuesta¹⁶

¿Qué aspectos se identifican y llevan a cabo en esta fase?

- (i) procesar y responder los comentarios y aportes de la ciudadanía
- (ii) los aportes ciudadanos se deben publicar
- (iii) a partir de los aportes, identificar fortalezas, debilidades del objeto de la consulta
- (iv) se debe evaluar el éxito de la consulta pública

Elaboración propia

Las observaciones deben ser analizadas y respondidas pues la retroalimentación "garantiza que el proceso tenga un alto nivel de transparencia y legitimidad". Y en dicho proceso se deben identificar las intervenciones que aportan información nueva, las que proponen modificaciones, las que proponen preguntas, entre otros. Si bien la guía aclara que la respuesta no necesariamente debe ser provista a cada intervención por separado, señala que se pueden desarrollar metodologías concretas para realizar este proceso.

15. *ibid*, pg. 24

16. Departamento Nacional de Planeación et. al. (2017). [Guía para realizar la consulta pública en el proceso de producción normativa](#). Bogotá: Gobierno de Colombia, pp. 27.

17. *ibid*, pp. 28.

Por último, en esta guía la co-creación aparece como un atributo clave del proceso de consulta pública¹⁸. Esto sugiere que el diseño de políticas públicas debe poder ser un ejercicio de creación conjunta, alejada de la visión de creación top-down o que desciende desde el tomador de decisiones sobre los administrados; y que la consulta pública debe superar la visión de la consulta pasiva “consistente en la notificación a los grupos de agentes interesados en la norma”¹⁹.

¿La metodología aumentada?:

Otras guías que ahondan en cómo consultar al público

A dicha metodología de consulta, diseñada en 2017 por el Departamento Nacional de Planeación, se ha sumado el documento Participación Ciudadana en la Gestión Pública en el marco del COVID-19²⁰, así como la Guía Metodológica para la Aplicación de Prospectiva a la Formulación de Políticas Públicas en Colombia²¹.

El documento de Participación Ciudadana, publicado en mayo de 2020, responde la pregunta sobre cómo promover una consulta ciudadana para establecer prioridades y formular proyectos normativos durante la pandemia. Pese a que remite de manera integral al contenido de la Guía de 2017, alude también a buenas prácticas desarrolladas para otros países²².

Por su parte, la Guía Metodológica, publicada en octubre de 2021, es un documento que provee una mirada ampliada de la consulta pública en la formulación de políticas públicas que considera su complejidad, el horizonte de largo plazo de la política, así como la incertidumbre que rodea su diseño y contenido.

Según dicha Guía, la consulta pública es un producto en sí mismo, más que un proceso para llegar a un resultado (la emisión de la política pública). Como producto busca generar conocimiento y reflexión en los participantes, para crear entre ellos y los tomadores de decisiones vínculos fuertes que irradian todo el proceso de gobernanza normativa (ver fig 1).

18. *ibid*, pp. 9.

19. Departamento Nacional de Planeación (2014) CONPES 3816 sobre [Mejora Normativa: Análisis de Impacto](#). Bogotá: Gobierno de Colombia. pp. 11.

20. Departamento Administrativo de la Función Pública. [Participación ciudadana en la gestión pública en el marco del COVID-19 - Kit de herramientas para mejorar la relación Estado-ciudadano en el marco del COVID-19](#). 2020. Bogotá: Gobierno de Colombia. pp. 22 y ss.

21. Swisscontact (2021). [Guía metodológica para la aplicación prospectiva a la formulación de Políticas Públicas en Colombia](#). Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Gobierno de Colombia.

22. Entre las buenas prácticas que cita se encuentra el Canal de participación pública en proyectos normativos del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación del Gobierno de España; así como el Espacio de consulta previa a la elaboración de normativa impulsada por el Gobierno de las Islas Baleares en España para conocer la opinión de la ciudadanía, de organizaciones y asociaciones antes de la redacción de los proyectos de reglamento o de los anteproyectos de ley. El documento indica las URL para redirigir al texto de esas buenas prácticas, pero las rutas de los enlaces está trufada pues dirigen a “calculatodo.com”

Así, en la fase de planeación, el proceso de consulta pública según la metodología prospectiva, refuerza los procesos de identificación de problema que se quiere resolver, de análisis y diagnóstico sobre si éste es un problema en verdad, y se apoya de la puesta en marcha de talleres que facilitan la discusión colectiva “para definir las primeras causas y consecuencias potenciales del problema”²³ en donde “[e]s fundamental que todos los miembros del equipo estén debidamente informados, no estén censurados, y que no exista una monopolización de la discusión por parte de algún actor influyente”.²⁴ En la guía se resalta el valor que tiene la presencia de diversos actores distintos al gobierno: sector productivo, academia y sociedad civil.

En la fase de formulación o desarrollo de la estrategia de política se evalúan las alternativas que obran como solución al problema, una vez existe un acuerdo y definición sobre su sentido y alcance. La consulta pública sirve en función de la identificación de alternativas que provean una respuesta al problema, contribuye en la aportación y análisis conjunto de la evidencia sobre su viabilidad a través de la iteración y el diálogo entre los distintos actores.²⁵

En la fase de implementación y monitoreo, la consulta pública puede ser articulada a través de entrevistas semiestructuradas y no estructuradas que “permiten profundizar en datos cualitativos que pueden llevar a una mejor descripción de los canales causales y la percepción de los beneficiarios y demás actores relevantes”.²⁶

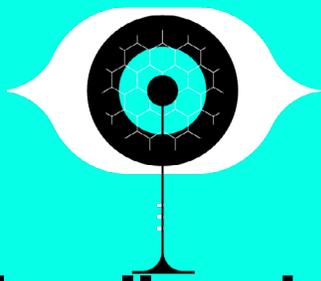
En la fase de evaluación de resultados e impacto no se hace ninguna alusión específica a la consulta pública, aunque una vez más remite a las buenas prácticas ya vigentes en la materia.

23. *Swisscontact, op. cit., pp. 39.*

24. *ibid, pp. 39.*

25. *ibid, pp. 46.*

26. *ibid, pp. 56.*



¿Cómo se han llevado a cabo las consultas públicas en la práctica? El caso de la regulación de la inteligencia artificial

El recorrido expés que hicimos en la sección anterior sobre el marco jurídico y la metodología sobre cómo llevar a cabo la consulta pública en el proceso de gobernanza normativa, nos lleva ahora a la pregunta en que se centra este texto ¿cómo ha sido el proceso de consulta pública en la regulación de la inteligencia artificial en Colombia, especialmente, la regulación impulsada por la Rama Ejecutiva durante el gobierno actual?

Para responder esta pregunta hemos dividido esta sección para presentar en primer lugar la regulación expedida o en proceso de ser expedida a la fecha. En segundo lugar, tomamos algunos ejemplos destacados de dicha regulación para revisarlos a la luz de lo descrito por la Guía sobre consultas públicas. Veamos.

La regulación sobre IA en Colombia: un vistazo al listado actual

El vistazo a la regulación sobre inteligencia artificial en Colombia merece un par de aclaraciones de entrada.

La primera, que Colombia no cuenta para este tema en concreto con una “regulación” en estricto sentido, es decir, decretos o resoluciones que hayan articulado mandatos legales²⁷ o enunciados normativos que prohíban, permitan u ordenen alguna cosa sobre su despliegue o uso, salvo lo contenido en el art. 147 (num. 6) del Plan Nacional de Desarrollo²⁸ que obra como la base legal en la que se justifica la transformación digital del Estado a través, por ejemplo, del uso de este tipo de tecnología digital.

27. Conocemos la existencia de la Circular O3 del 15 de marzo de 2021 sobre [“Lineamientos para el uso de servicios en la nube, inteligencia artificial, seguridad digital y gestión de datos”](#), sin embargo no nos referiremos a ella pues, según la Alta Consejería para la Transformación Digital, Gestión y Cumplimiento, se trata de regulación que por su rango legal no es objeto de publicación previa ni sujeta a comentarios de la ciudadanía. Petición ciudadana identificada con el radicado OFI22-00003414 / IDM 13060000, del 17 de enero de 2022.

28. Colombia. Congreso de la República. (2019). Ley 1955: [Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”](#). art. 147 num 6: “Priorización de tecnologías emergentes de la Cuarta Revolución Industrial que faciliten la prestación de servicios del Estado a través de nuevos modelos incluyendo, pero no limitado a, tecnologías de desintermediación, DLT (Distributed Ledger Technology), análisis masivo de datos (Big data), inteligencia artificial (AI), Internet de las Cosas (IoT), Robótica y similares”.

Los documentos sobre esta materia deben ser vistos como procesos de regulación tipo soft law, que articulan la voluntad de las autoridades administrativas pero que escapan a las formas jurídicas tradicionales del acto administrativo de carácter general. Dicha situación, en todo caso, no es atípica en el ordenamiento jurídico colombiano ni ha aparecido a propósito del interés en la inteligencia artificial.

En esa misma clave de regulación blanda puede leerse, por ejemplo, el contenido de los documentos expedidos por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), cuyos resultados se traducen en textos que diagnostican, analizan y promueven políticas públicas macro. Pese a que no se expiden con el aspecto de actos administrativos tradicionales, las entidades públicas son medidas de acuerdo a los indicadores y metas que dichos documentos fijan, así como la ciudadanía puede exigir la rendición de cuentas sobre su contenido.

Y la segunda, aun cuando los documentos sobre inteligencia artificial no constituyan formas de regulación dura no significa que, de plano, las entidades públicas no deban llevar a cabo procesos de consulta pública y participación ciudadana en su producción, especialmente si se tienen en cuenta las observaciones que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE sobre política regulatoria para Colombia, que insisten en el fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana en la formulación de política pública.²⁹

Sobre la consulta pública en regulación tipo soft law, el caso de los documentos CONPES nuevamente es ilustrador. Para su elaboración se llevan a cabo procesos de consulta ciudadana que más recientemente han sido documentadas como un producto en sí mismo, tal y como sucedió en la elaboración del CONPES 4023 para la reactivación económica -en donde se atendió la Guía Metodológica para la Aplicación de Prospectiva a la que referimos más arriba-.

En el texto "Experiencia de construcción colectiva: Documento Conpes 4023 (...)"³⁰ se describe cómo se integró el proceso de consulta pública desde la fase de definición del problema, se identificaron los retos que debían ser sorteados para promover la participación ciudadana en el contexto de la pandemia, se describió la metodología de las mesas virtuales de trabajo, se agruparon los comentarios en oportunidades y desafíos, y se recogieron los aprendizajes de dicho proceso.

Entonces, que se trate de regulación blanda no es razón que deba evadirnos automáticamente de la discusión sobre la participación ciudadana en la formulación de la política pública sin importar cuál sea su formalidad o manifestación. El único obstáculo que representa esta condición se traduce en la dificultad de hacer exigibles los mínimos de participación ciudadana que consagra el marco legal sobre el deber de consulta pública en los proyectos de

29. OCDE. [Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: Más allá de la simplificación administrativa. Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria](#). 2014. París. OECD Publishing. Y OCDE. [Perspectivas de la política regulatoria de la OCDE para 2021. Colombia](#). 2021. OCDEiLibrary.

30. Departamento Nacional de Planeación (2021). [Experiencia de construcción colectiva, mesas con actores "Documento CONPES 4023, política para la reactivación, la repotenciación, y el crecimiento sostenible e incluyente: nuevo compromiso por el futuro de Colombia"](#). Bogotá: Gobierno de Colombia.

regulación, más aun si se tiene en cuenta que las guías de buenas prácticas que desarrollan las metodologías vigentes sobre la materia son, a su vez, derecho blando.

No obstante, en la elaboración de los documentos sobre inteligencia artificial sí se han llevado a cabo procesos de consulta pública. Aunque la calidad y extensión de dichos procesos resulta discutible, su naturaleza jurídica no ha sido óbice o al menos, no ha obrado como justificación para no llevarlos a cabo.

Dicho esto, presentamos a continuación el listado de la regulación blanda sobre inteligencia artificial que ha sido emitida o que se encuentra en proceso de publicación de su versión final.

Tabla 1. Listado regulación blanda sobre Inteligencia Artificial

| Entidad a cargo | Título | Estado |
|--|---|------------------------|
| Departamento Administrativo de la Presidencia de la República | Marco Ético de inteligencia artificial | Publicado oficialmente |
| | Task Force para el desarrollo de implementación de la inteligencia artificial en Colombia ³¹ | Publicado oficialmente |
| | Modelo conceptual para el diseño de regulatory sandboxes & beaches en IA | Borrador |
| | Consejo Internacional de Inteligencia Artificial para Colombia | Borrador |
| | Modelo de Gobernanza de la Infraestructura de Datos para el Desarrollo de Tecnologías Emergentes | Borrador |
| Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones | Marco de Transformación Digital para mejorar la relación Estado-ciudadano | Publicado oficialmente |
| Superintendencia de Industria y Comercio & la Alta Consejería para la Transformación Digital y Asuntos Económicos | Sandbox sobre privacidad desde el diseño y por defecto en proyectos de inteligencia artificial | Publicado oficialmente |

Elaboración propia

31. Guío, A. *Task Force Para el desarrollo e implementación de la Inteligencia Artificial en Colombia* (noviembre, 2020). Bogotá: CAF & Consejería Presidencial para asuntos económicos y transformación digital. Gobierno de Colombia.

Todos estos documentos dicen estar alineados con el CONPES 3975 de transformación digital e inteligencia artificial. Dicho documento previó el desarrollo de “condiciones habilitantes para impulsar el desarrollo de la IA en Colombia”³², esto es, los requisitos de corte económico, social e institucional para facilitar el desarrollo de dicha tecnología en el país. Más recientemente, el CONPES de reactivación económica³³ insistió en el uso de inteligencia artificial para la justicia y la investigación criminal, y reconoció los objetivos trazados por el CONPES 3975 así como los progresos pendientes y alcanzados para su cumplimiento.

El CONPES 3975 trazó como objetivos la elaboración de distintos documentos lo cual permite entender la razón de ser del listado de la figura anterior. Entre los documentos cuya creación previó se encuentran (i) el Marco Ético transversal para el diseño, desarrollo y despliegue de inteligencia artificial en el país, (ii) el desarrollo de ambientes de prueba regulatorio o sandboxes, (iii) la creación de un consejo internacional que asesore al Gobierno nacional en la materia, (iv) un documento de creación de la infraestructura de datos, y (v) la definición de lineamientos para la implementación de modelos de data trusts o data commons, entre otros.

Su elaboración se encuentra a cargo de la concurrida y articulada participación de distintas entidades del orden nacional, especialmente del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE). Todas, en principio, se encuentran interpeladas por el contenido de la Guía sobre consulta pública para la elaboración de proyectos normativos que fue redactada por el propio DNP junto al MinTIC.

32. Departamento Nacional de Planeación (2019). Documento CONPES 3975 de 2019. [Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial](#). Bogotá: Gobierno de Colombia. pp. 50 y ss.

33. Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 4023 de 2021. [Política para la reactivación, la repotenciación y el crecimiento sostenible e incluyente: Nuevo compromiso por el futuro de Colombia](#). Bogotá: Gobierno de Colombia.

Qué pasó en las consultas públicas para la regulación de la IA en Colombia

Tal y como veremos en esta sección, los procesos de consulta pública han sido poco uniformes, dispersos e inconsistentes. La consulta se ha reducido, en la mayoría de los casos, a procesos pasivos que constan nada más de la apertura a comentarios escritos de la ciudadanía.

A continuación ahondaremos en ello para advertir qué pasó en la consulta pública de cada documento al que referimos más arriba, para ello nos detendremos en las tres fases: planeación, desarrollo, análisis y resultados. Paso seguido, abordaremos algunas percepciones sobre lo que ha sido dicho proceso según la experiencia de los actores involucrados.

Qué pasó en la fase de planeación de los procesos de consulta pública

La agenda de trabajo. En ningún caso se publicó la agenda de trabajo de los documentos sujetos a comentarios. Los plazos o bien fueron publicados y modificados sobre la marcha (caso del Marco Ético de IA que dio apertura a la convocatoria el 20 de agosto y la cerró el día 7 de octubre de 2020³⁴, pese a que se visualiza en la página web de la convocatoria una modificación sin trazabilidad que amplió el cierre hasta el 11 de junio de 2021), o bien no se publicaron (caso del documento de creación del Task Force, el del Modelo Conceptual para el diseño de Regulatory Sandboxes & Beaches, y el de creación del Consejo Internacional de IA), o se publicaron tan solo parcialmente (el del Modelo de Gobernanza de Datos, que publicó la fecha de envío de comentarios pero no informó la fecha de apertura de la convocatoria; y el del Marco de Transformación Digital, que publicó la fecha de apertura de la convocatoria pero no la de cierre).

La convocatoria pública del documento sobre Sandbox sobre privacidad desde el diseño fue la excepción, pues publicó la fecha de apertura y cierre de la convocatoria. No obstante, en todos los casos fue común observar la total ausencia de cronogramas de trabajo en torno a la convocatoria y las actividades siguientes a su cierre.

La identificación de los grupos de interés. En general, la metodología aplicada a cada convocatoria se desconoce. La información sobre algunos actores involucrados es posible consultarla en las matrices de procesamiento de comentarios que se publicaron en algunos casos.

Por ejemplo, en la lectura de los textos de relatoría de las reuniones sostenidas con diferentes organizaciones, personas y grupos en torno al Marco Ético de IA resulta difícil diferenciar o agrupar a los actores según su interés, pertenencia, rol o afiliación. En la versión final de este

34. Según se informó en respuesta a la petición dirigida al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República con radicado EXT21-00027870.

mismo documento³⁵ se menciona la realización de mesas técnicas de participación lideradas por actores³⁶ que, en su conjunto, no habían sido advertidos como co-facilitadores de otros espacios de participación según el texto del borrador inicial.³⁷ Y en la página web en que reposa la convocatoria inicial³⁸, se relacionan las relatorías de dichos espacios, sin advertir quiénes participaron en concreto en cada uno.

Respecto a la metodología de la consulta pública. Las entidades públicas actúan de manera disímil. Incluso una misma entidad puede seguir procesos de consulta pública de forma heterogénea, lo cual puede resultar confuso para la ciudadanía. El caso del DAPRE es representativo de esto último pues en algunos casos publicó fechas de apertura y cierre de las convocatorias, así como matrices de retroalimentación, en otras convocatorias de consulta no lo hizo.

Sobre los canales de publicación y estrategias de comunicación. Ninguna consulta pública para la regulación de la IA en Colombia ha sido publicada previamente en el Portal Único de Consulta SUCOP³⁹ en que, según el CONPES 3816, las entidades públicas habrían de unificar los procesos de consulta a la ciudadanía. Para este tema, las convocatorias a consulta pública fueron publicadas en las páginas web de las entidades públicas que han impulsado cada documento

Una vez publicadas las convocatorias, la difusión institucional en redes sociales se destacó por los esfuerzos de funcionarios específicos. Sobre dos convocatorias (la del Marco Ético y del Modelo conceptual para el diseño de Regulatory Sandboxes & Beaches) la circulación vía Twitter⁴⁰ fue llevada a cabo a través de la cuenta personal del ex-alto consejero para la transformación digital y posterior director del DAPRE.⁴¹

35. Guío, A.; Tamayo, E.; Gómez, P.; Mujica, M. (octubre, 2021). [Marco ético para la inteligencia artificial en Colombia. Bogotá: Departamento Administrativo de Presidencia](#), ver pp. 9 y ss

36. Entre los que se mencionan al Ministerio de Educación Nacional, el Banco Interamericano de Desarrollo mediante la iniciativa fAIRLAC, el Berkman Klein Center de la Universidad de Harvard, Banco de Desarrollo de América Latina CAF, y el Co-Lab (Laboratorio de Innovación Educación Superior).

37. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. [Marco Ético para la Inteligencia Artificial en Colombia. Documento para discusión. 2020](#). Bogotá: Gobierno de Colombia.

38. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. [Marco Ético para la Inteligencia Artificial en Colombia. Convocatorias y consultas](#). Bogotá: Gobierno de Colombia.

39. <https://www.sucop.gov.co/> Hicimos un barrido temático en dicho portal usando las expresiones "inteligencia artificial", "Marco Ético", "sandbox", "tecnologías emergentes". La búsqueda no arrojó ningún resultado en cada caso.

40. Hicimos búsquedas localizadas sobre difusión en redes sociales de la regulación sobre IA que relacionamos en la figura 1. Para ello revisamos desde 2019 y hasta el 9 de diciembre de 2021 las cuentas oficiales del DAPRE @ContactoDapre y la cuenta personal de su director @Vicmunro; del MinTIC @Ministerio_TIC y de su directora @CarmenLigiaV; de la SIC @Sicsuper y de su director @andresbarretog; del DNP @DNP_Colombia y de su directora @alebotoerob; en tanto que la Alta Consejería para la Transformación Digital no tiene cuentas en redes sociales revisamos la información de la cuenta en redes sociales de la actual consejera María Lucía Villalba @Maluvillalba.

41. Ver: <https://twitter.com/Vicmunro/status/1293989349017755648>, <https://twitter.com/Vicmunro/status/1296628585218945027>

La publicación del documento de consulta. La publicación de los documentos en su fase de consulta no se acompañó en la mayoría de los casos de una memoria explicativa lo suficientemente detallada para justificar, en debida forma, la necesidad o impacto normativo del borrador propuesto, más allá de sustentar su existencia en lo previsto por el CONPES 3975 de 2019, el artículo 147 del Plan Nacional de Desarrollo o la Ley 1581 de 2012 sobre protección de datos.

En su contenido, la mayoría de documentos no responde a las preguntas:

- ¿A qué necesidades locales apunta el documento borrador?,
- ¿Cuál es el problema local al que el documento borrador responde?,
- ¿Qué otras alternativas, distintas al borrador propuesto, pueden responder al mismo problema?,
- ¿Por qué la alternativa propuesta responde comparativamente mejor al problema propuesto?,
- ¿Cuáles pueden ser los efectos indeseados o limitaciones de la medida propuesta?,
- ¿Cuáles son las precondiciones locales que impactan en la respuesta del problema identificado?

Por ejemplo, la primera versión⁴² del Marco Ético de IA contó con una sección titulada “justificación”. Aquella refiere a la necesidad de un Marco Ético debido a los posibles efectos de implementación de la IA en el país, sin mencionar casos concretos de despliegues actuales en el sector público o privado (más allá de mencionar el sector justicia o la actividad policial, la pregunta que queda en el aire es ¿cuáles son los despliegues en curso y cuáles los efectos estudiados de los mismos en cada sector que afirman la necesidad de un Marco Ético?).

Y agrega como segunda razón para la existencia del Marco Ético, la necesidad de límites sociales que sean menos disruptivos de cara a la innovación, nuevamente, sin abordar la pregunta ¿cuáles son los defectos de los límites sociales actuales, mediados por la regulación, y que serían en cambio resueltos con un Marco Ético? En las versiones posteriores de dicho documento⁴³ la justificación sobre por qué es necesario contar con un Marco Ético para la IA en Colombia, fue suprimida.

Otro aspecto de interés en esta fase es la publicación de los documentos borradores objeto de la consulta pública.

42. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. [Marco Ético para la Inteligencia Artificial en Colombia. Documento para discusión. 2020.](#) Bogotá: Gobierno de Colombia.

43. La primera versión, posterior al borrador inicial: Guio, A., et al. . [Marco Ético para la Inteligencia Artificial en Colombia. Versión 1. 2021.](#) Bogotá. D.C. Consejería Presidencial para Asuntos Económicos y Transformación Digital. Gobierno de Colombia. Y la versión oficial del texto: Guio, A. et al.. [Marco Ético para la Inteligencia Artificial en Colombia. 2021.](#) Bogotá. D.C. Consejería Presidencial para Asuntos Económicos y Transformación Digital. Gobierno de Colombia. Gobierno de Colombia.

En el Marco Ético de IA se llevó a cabo la publicación de una primera versión en agosto de 2020 y una segunda versión⁴⁴ en 2021 liderada por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.⁴⁵ Se trata de dos versiones accesibles en webs diferentes, que no cuentan con un marco de referencia temporal y de trazabilidad en sus cambios.

Recientemente se publicó la versión definitiva de dicho documento, accesible en un tercer sitio web y que tampoco hace referencia al histórico de la consulta de aquellas otras dos versiones. Una situación que, nuevamente, puede confundir a las personas sobre la evolución de un mismo texto.

En ocasiones, la única señal indicativa de que el documento no ha sido publicado en su versión final es la expresión “documento borrador para discusión” que acompaña al título. La publicación de dichos borradores puede permanecer en distintos portales web (DAPRE, Minciencias y el de inteligenciaartificial.gov.co) pese a estar liderados por una misma entidad (el DAPRE).

Esta dispersión demanda de la ciudadanía la tarea de descifrar en qué portales web y a través de qué rutas se debe consultar un mismo documento y sus diferentes versiones cuya trazabilidad no está centralizada, y cuyo cambio de estado no se notifica públicamente.

Qué pasó en la fase de desarrollo de los procesos de consulta pública

Sin mayor información sobre su metodología, los procesos de consulta pública en curso ya concluyeron. A la fecha se desconoce el estado de la consulta abierta a propósito del documento sobre el Task Force.

El proceso de consulta pública del Marco Ético de IA y el Sandbox sobre privacidad desde el diseño y por defecto en proyectos de IA, proveen dos ejemplos descriptivos -y diversos- sobre cómo informar los resultados de su desarrollo.

- El caso del Marco Ético de IA

La participación ciudadana en torno al Marco Ético de IA tuvo dos vertientes. La del proceso escrito, advertido desde la primera convocatoria; y la del proceso en línea, que tuvo lugar a través de mesas de expertos y webinars que tuvieron lugar y se documentaron sobre la marcha.

44. Esta segunda versión tiene una fecha que resulta confusa. En su portada apunta que es de mayo del 2021, pese a que se indica que esa misma versión fue publicada el 11 de junio del mismo año por el MinCiencias que, por su cuenta, abrió una consulta pública de dicho texto. Ver la pg. 17 de la versión definitiva del Marco Ético que, al respecto, no aclara la duda sobre si había dos versiones de un mismo documento gestionadas por entidades diferentes que estaban llevando a cabo procesos separados de consulta.

45. MINCIENCIAS. [Marco Ético para la inteligencia artificial en Colombia. Versión 2](#). 2021. Bogotá D.C. Gobierno de Colombia.

En la participación escrita se recibieron al menos “273 comentarios provenientes del sector público, privado, la ciudadanía, la academia, y la sociedad civil”,⁴⁶ información asociada únicamente a la primera versión pública, pues sobre la segunda no se encuentra información de este tipo. La participación en línea se materializó en 6 mesas técnicas, pero solo una proveyó la información del número de asistentes y un resumen detallado sobre la sesión pese a estar disponible en inglés⁴⁷ (la que fue convocada por el Berkman Klein Center for Internet and Society, a la que concurrieron más de 25 expertos).

En ambas modalidades la información provista no es suficiente ni uniforme. En la participación escrita se efectuó un proceso igualmente escrito de retroalimentación que permite identificar cuántas personas y quiénes participaron, pero que no efectúa un análisis global sobre los comentarios, su agregación según grupos de interés, la identificación de cuáles impactaron en la consolidación de la segunda versión, así como cuántas personas participaron (la identificación de quiénes lo hicieron desde las regiones, si hubo o no presencia de grupos minoritarios y subrepresentados) y cuál fue el sentido de sus aportes en relación con la segunda versión del borrador (si la hubo), etc.

Sobre la participación en línea, a través de mesas técnicas, no se proveyó información sobre cuándo tuvieron lugar, cuál fue su metodología, quiénes participaron en cada una más allá de la indicación de que eran “expertos nacionales e internacionales”. En esta modalidad se proveyeron textos de relatoría sobre cada mesa técnica, pero su contenido en cada caso es escueto.⁴⁸

- El caso del Sandbox de privacidad desde el diseño y por defecto en proyectos de IA

En el texto “respuesta conjunta a los comentarios sobre el primer borrador de propuesta”, la SIC informó sobre el número de intervenciones (17 en total), agregó los participantes según si pertenecían a universidades, autoridades, asociaciones, expertos, gremios, ciudadanos, ONGs y empresas.

46. Respuesta a petición ciudadana con radicado EXT21-00027870, pp. 2.

47. Berkman Klein Center. (2021). [Summary Report of Expert Roundtable on Colombia's Draft AI Ethical Framework: Lens on youth issues.](#)

48. pueden verse en: <https://dapre.presidencia.gov.co/AtencionCiudadana/convocatorias-consultas/consulta-200813-marco-ia-colombia>

Así mismo la entidad clasificó los comentarios por interés temático y proporcionó un porcentaje de comentarios recibidos sobre cada asunto. Informó sobre la realización de talleres acompañados por una encuesta (con información sobre quiénes participaron en dicho taller, su pertenencia a qué grupo de interés, la pregunta de la encuesta efectuada y su resultado).

Qué pasó en la fase de análisis, resultados y respuesta a los aportes obtenidos en los procesos de consulta pública

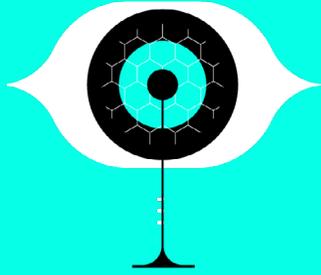
Observamos que solo 4 en cuatro convocatorias a consulta pública (de 7 en total) se publicaron documentos de retroalimentación escrita a los comentarios (igualmente escritos) de la ciudadanía interesada: el Marco Ético de IA, Modelo conceptual para el diseño de regulatory sandboxes & beaches en IA, el Consejo Internacional de IA, y el Sandbox sobre privacidad desde el diseño y por defecto en proyectos de IA.

En la revisión de cada matriz se identificó que:

- La retroalimentación del Marco Ético y del Modelo conceptual para el diseño de regulatory sandboxes & beaches en IA se llevó a cabo en una misma matriz. Es decir, se mezclaron los aportes sobre cada borrador en un mismo archivo, lo que dificulta el seguimiento sobre las observaciones que fueron presentadas en relación con cada uno de manera separada.
- En todas las matrices (a excepción de la del Sandbox sobre privacidad) se ofrecieron comentarios en la modalidad de defensa del borrador, agradecimientos, acogida y rechazo de los comentarios remitidos por la ciudadanía participante. No se encuentra información sobre la identificación de fortalezas o debilidades del documento borrador según los aportes recibidos en la consulta.
- En el texto de retroalimentación del Sandbox sobre privacidad, la SIC identificó oportunidades de mejora y apuntó, de acuerdo a los comentarios recibidos, a compromisos a su cargo para mejorar el texto en su publicación final.

Apreciar cuál ha sido el impacto que han tenido las consultas públicas en la edición y mejora de los documentos borradores amerita, desde luego, investigaciones futuras que puedan llevar a cabo una trazabilidad de los cambios traslapados con el contenido de cada aporte. En ese sentido se echa en falta los procesos de evaluación del proceso de la consulta pública desplegada por cada entidad, que no ha sido llevada a cabo en ninguno de los casos de la tabla 1.

Por último, en ninguno de los casos de consulta pública que han tenido lugar hasta ahora se cuenta con información sobre el despliegue de procesos de participación ciudadana en las fases siguientes del ciclo de políticas públicas (como la de implementación y cumplimiento, o de evaluación y monitoreo de la regulación propuesta).



Percepción de los actores y consulta pública en la regulación de la IA: entre la exclusión y el desincentivo

Indagar en la percepción de los actores que han participado en las consultas públicas apunta, en principio, a identificar las brechas que separan el deber ser de la participación ciudadana en la formación de políticas públicas, con lo que resulta siendo dicho proceso en la práctica. Contar con información diagnóstica sobre las brechas existentes es el primer paso para pensar en estrategias dirigidas a su cierre.

Y para ello acudimos a tres fuentes de información. La primera, medios de prensa y literatura local sobre la materia. La segunda, las matrices de retroalimentación donde constan los comentarios de los participantes a las consultas que han tenido lugar. Y la tercera, una docena de entrevistas que efectuamos con un conjunto diverso de personas pertenecientes a la academia, sector privado, sociedad civil, y tan solo una entidad de gobierno (recomendamos leer la metodología aplicada a dicho proceso en el Anexo).

Ahora bien, cuando nos referimos a las percepciones de los actores apuntamos, en concreto, a recoger ideas en torno a sus sensaciones, producto de su propia experiencia en los procesos de regulación de la IA en el país.

En las entrevistas, por ejemplo, recabamos ideas de participantes que han intervenido en distintos momentos: en el diseño regulatorio inicial, en su despliegue o evaluación, poniendo de presente cómo la participación ciudadana debe irradiar todo el ciclo de las políticas públicas.

Para el logro del cometido que nos hemos propuesto, clasificamos las percepciones recogidas en tres categorías determinadas, a su vez, por los ejes de las entrevistas. Los ejes son: percepciones que giran en torno al proceso de consulta pública; las percepciones sobre los actores involucrados; y las percepciones sobre la utilidad e impacto de la consulta pública. Veamos.

Percepciones sobre el proceso de la consulta pública

En este sentido las percepciones sobre el proceso de consulta se subdividen en dos grupos. Las que se asocian a la fase de planeación de la consulta (dudas acerca de la justificación o necesidad del documento borrador, preocupaciones sobre la accesibilidad del documento objeto de consulta, e inquietudes sobre su naturaleza jurídica); y las que se relacionan a la fase de desarrollo de la consulta pública (la percepción sobre que la participación escrita no es verdadera participación, y las preocupaciones sobre la ausencia de contextualización con la realidad local y que se encuentra ausente en los borradores de regulación blanda).

La justificación o necesidad del borrador. En las entrevistas que realizamos a integrantes de la sociedad civil y academia fue común oír dudas sobre la justificación plena del documento objeto de consulta.

Los participantes que habían tomado un rol activo enviando comentarios escritos para la consulta sobre el Marco Ético de IA, el Sandbox en privacidad, el Consejo Internacional de IA, entre otros, apuntaron a la ausencia de razones precisas, claras y suficientes que permitieran responder por qué se precisaba de documentos de ese tipo en el país, a qué necesidades locales apuntaban, por qué se estimaba por los tomadores de decisión que documentos de este tipo eran necesarios ahora, y cómo responden con su contenido a la realidad de desarrollo y alfabetización tecnológica actuales. En más de una ocasión se afirmó no entender los objetivos de cada documento, o cómo se articulan con la regulación interna.

Esta apreciación se percibe también en la matriz de respuesta al Sandbox de privacidad donde la SIC señala que al menos el 7,8% de las observaciones sobre el borrador tenían que ver solicitudes de mayor claridad en torno a sus objetivos “[l]as observaciones realizadas frente a este punto tienen en común la necesidad de que los objetivos queden más claros. A su vez, sugieren que el sandbox tenga una introducción que prevea de manera clara cuál es la finalidad del ejercicio”.⁴⁹

Es más, sobre dicho documento los participantes dijeron no entender su necesidad desde el punto de vista legal. Se dijo por la SIC que:

“[s]obre este aspecto se ha planteado que no es claro el vacío regulatorio de la Ley Estatutaria 1581 de 2012 que da origen al sandbox propuesto por la SIC. Nos permitimos recordar que la privacidad desde el diseño y por defecto no está prevista en la citada ley. Por ende, es notoria la ausencia de ese tema en ese régimen normativo”. Una respuesta de la autoridad de protección de datos que señala el problema, pero que no deja claro cómo el documento en cuestión resulta ser la respuesta más adecuada y necesaria.

En el caso del Marco Ético, una empresa reconocida del sector salud comentó sobre el borrador que “[s]e sugiere realizar un nexo explícito entre el Marco Ético para la inteligencia artificial en Colombia y la Ley 1581 de 2012”.⁵⁰

49. Superintendencia de Industria y Comercio (2021). [Sandbox sobre privacidad desde el diseño y por defecto en proyectos de Inteligencia Artificial. Respuesta conjunta de las observaciones recibidas.](#) Bogotá: Consejería Presidencial para asuntos económicos y transformación digital. Gobierno de Colombia. pp. 12.

50. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (s.f.). Matriz de recepción de comentarios para Sandbox y marco ético de IA con sus respuestas. Casilla 161. Bogotá: Gobierno de Colombia. Descargar en: <https://dapre.presidencia.gov.co/dapre/Documents/Matriz-respuesta-comentarios-documentos-IA-201009.zip>

Otro comentario fue mucho más enfático al decir “[e]l documento propone y defiende principios éticos para mitigar los riesgos pero no logra responder las siguientes preguntas: i) ¿cuáles son exactamente los problemas de inteligencia artificial que pueden resolverse mediante tales principios éticos? ii) ¿Cuáles son las acciones políticas concretas para superar estos riesgos?”.⁵¹

Accesibilidad. Nuestros entrevistados de todos los sectores manifestaron inconformidad por cómo los documentos borradores no cumplían con estándares mínimos de accesibilidad que permitieran, entre otros, hacer búsquedas específicas de palabras claves, copiar y pegar apartados del texto a manera de cita en sus intervenciones escritas, por citar tan solo algunos casos.

En la matriz de comentarios que recoge los aportes ciudadanos sobre el Marco Ético de IA y el Modelo conceptual sobre sandboxes & beaches, una participante afirmó que:

*“ [p]or tratarse de una consulta pública, que convoca a los interesados a presentar comentarios, el acceso y la disponibilidad digital del texto es limitada debido a que lo que se descarga es un archivo de imagen, por lo que no es posible hacer búsquedas de texto y hace más difícil hacer y ubicar exactamente el lugar del comentario (...) los PDF escaneados no ayudan en esa tarea de lectura, interpretación e intercambio que el lector logra en el diálogo con el texto”.*⁵²

Las barreras en la accesibilidad fueron señaladas no solo como un obstáculo para la participación, sino uno con impacto negativo especialmente para las personas con capacidades diversas interesadas en la temática.

Naturaleza jurídica de los borradores. Autores locales manifiestan la preocupación sobre la naturaleza jurídica de los borradores objeto de consulta así “los principales problemas prácticos que genera la ética digital derivan de la confusión respecto de su naturaleza no vinculante, lo cual puede generar inconvenientes en la práctica”.⁵³

Una preocupación en este sentido fue sostenida particularmente por las personas entrevistadas vinculadas a la academia, y que refleja dudas en materia de seguridad jurídica pues no se sabe a ciencia cierta si los borradores crean nuevas obligaciones, deberes y derechos y en caso afirmativo, a cargo de quién. Es además una pregunta latente que solo el Marco Ético de IA parece resolver al decir que es un instrumento de soft law (en todo caso no se clarifica esa condición en qué o cómo se traduce en la práctica).

51. *Íbid*, casilla 172.

52. *Íbid*, casilla 165

53. Castaño, D. (2021). Introducción. *Del derecho análogo al derecho para un mundo digital*. En: Henao, J. C. & Castaño, D. (Eds.). *Derecho, innovación y tecnología: fundamentos para una lex informática. Disrupción tecnológica, transformación y sociedad*, Tomo III. Bogotá: Universidad Externado. Ver pp. 50.

De hecho, una organización con alcance regional comentó sobre dicho texto que “[e]stas recomendaciones éticas son diferentes a las obligaciones y deberes legales que emanan del principio de legalidad, de los valores democráticos y del respeto de los derechos humanos, los cuales son jurídicamente vinculantes para los Estados y actores que intervienen en el ciclo de la IA”.⁵⁴

Y aunque múltiples comentarios se debaten entre la necesidad de que particularmente el Marco Ético de IA sea vinculante o, por el contrario, se privilegien modelos de autorregulación, las dudas sobre el impacto jurídico de estos documentos no ha sido abordada con la claridad y contundencia que merecen.

La participación escrita no es participación. En respuesta a las preguntas sobre cuáles eran los problemas en la participación ciudadana en la regulación de la IA, algunos entrevistados afirmaron que “crear espacios para comentarios sobre un documento no debería ser considerado participación. Hace falta diálogo”, que “hace falta vernos las caras” y que “no abren espacios de participación o debate, y menos garantizan la representación de diversos actores”.

En general, todos los entrevistados (salvo los funcionarios públicos) afirmaron sentir que las convocatorias escritas para comentar borradores de regulación blanda sobre IA no configuran en verdad procesos de participación. Esta sensación se vio aumentada por la falta de una retroalimentación que fuese trazable en la edición final de los documentos, es decir, que permitiera entender cómo los aportes acogidos se tradujeron en verdaderos cambios en la versión final del documento propuesto.

Sobre este punto algunos participantes reconocieron que había habido retroalimentación escrita en algunos casos, a través de matrices extensas en hojas de cálculo. Sin embargo, quienes comentaron al respecto consideraron que se trató de un proceso de respuesta que defendió el contenido del borrador sujeto a comentarios, más que uno de identificación de sus debilidades y fortalezas.

Un participante resumió lo anterior así “el problema principal es que piden comentarios pero siempre responden explicando por qué no los tendrán en cuenta si no están de acuerdo con lo que ya han definido, en lugar de realmente adoptarlos o modificar las cosas”, otro más apuntó “un excel no es diálogo”.

Este tipo de percepción apunta a defectos antiguos en los procesos de consulta pública que ya habían sido identificados en el CONPES 3816 de 2014, según el cual la participación ciudadana en la gobernanza normativa había sido reducida a procesos de consulta pasiva, al envío de comentarios escritos sin ningún impacto.

54. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Matriz de recepción de comentarios para Sandbox y marco ético de IA con sus respuestas. Casilla 197. Bogotá: Gobierno de Colombia. Descargar en: <https://dapre.presidencia.gov.co/dapre/Documents/Matriz-respuesta-comentarios-documentos-IA-201009.zip>

Esta situación también activó percepciones sobre lo que la consulta pasiva genera en los participantes: un desincentivo o cansancio para seguir siendo parte de procesos del mismo tipo. El mismo CONPES señaló entonces que “la falta de un lineamiento que fije procesos de respuesta de parte de las entidades a las observaciones que presentan los ciudadanos en los procesos de consulta, genera un desestímulo a la participación”.⁵⁵

Adicionalmente, preguntamos a nuestros entrevistados si habían tenido conocimiento o habían participado de las mesas técnicas que se llevaron a cabo a propósito del Marco Ético de IA y que apuntaban a superar las limitaciones de la participación escrita. Solo una persona entre las doce que entrevistamos dijo haber participado en la mesa técnica convocada por el Berkman Klein Center mediando invitación secreta o cerrada.

Los documentos refieren a Colombia, pero no hablan sobre sus realidades. Como consecuencia de la falta de lineamientos para la participación que no consideran, además, diferencias en la población en materia de acceso (y accesibilidad), sus características y su diversidad, se produce lo que el CONPES advirtió como fallas en la generación de “vínculos claros entre la realidad nacional y la normatividad producida”.⁵⁶

Los entrevistados (salvo los del sector público) apuntaron a una falta de contexto y realidad local, ausente en los documentos borradores. Ausencia que abarca incluso los insumos o evidencia en que éstos se orientan y citan.

Al respecto, una organización colombiana especializada en materia de salud comentó que “[e]stos documentos deben ir más allá de la adopción de Colombia de las definiciones o iniciativas “internacionales”. La invitación a esta conversación nacional, más que una adaptación de principios y modelos al caso colombiano, debería abordarse como un trabajo colaborativo e intersectorial en la definición de nuestro propio modelo”.⁵⁷

Un centro de robótica local en la misma línea propuso sobre el Marco Ético de IA “que sea la sociedad colombiana misma la que elija estos principios basados en sus necesidades y el desarrollo de mayores aplicaciones que repercutan en la calidad de vida”.⁵⁸

55. Departamento Nacional de Planeación (2014) CONPES 3816 sobre [Mejora Normativa: Análisis de Impacto](#). Bogotá: Gobierno de Colombia, pp. 19.

56. Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 3816 de 2014. [Mejora Normativa: Análisis de Impacto](#). Bogotá: Gobierno de Colombia. pp. 22.

57. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. *Matriz de recepción de comentarios para Sandbox y marco ético de IA con sus respuestas*. Casilla 83 Marco Ético. Bogotá D.C.: Gobierno de Colombia. Descargar en: <https://dapre.presidencia.gov.co/dapre/Documents/Matriz-respuesta-comentarios-documentos-IA-201009.zip>

58. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. *Matriz de recepción de comentarios para Sandbox y marco ético de IA con sus respuestas*. Casilla 175 retroalimentación Marco AI. Bogotá: Gobierno de Colombia. Descargar en: <https://dapre.presidencia.gov.co/dapre/Documents/Matriz-respuesta-comentarios-documentos-IA-201009.zip>

Una organización especializada en internet a nivel regional sugirió que "en la elaboración de un Marco Ético para la IA en Colombia se considere la referencia e inclusión de los estudios y documentos elaborados en nuestra región, por nuestros investigadores y con un enfoque latinoamericano".⁵⁹

Esta imposibilidad de reflejar la realidad local en la redacción de los documentos la identificaron algunos participantes como producto de una ausencia de diálogo previo, abierto, participativo y diverso. Un comentario a la matriz del Marco Ético de IA lo aclara sin medias tintas así:

*"[e]l documento fue preparado por un sólo (sic) consultor, fue supervisado por funcionarios del gobierno y fue comisionado por una institución financiera internacional. Teniendo en cuenta que es un documento para ser sometido a consulta pública podría haber considerado para su preparación un trabajo articulado con profesionales de otras disciplinas. **Los monólogos carecen del ingrediente dialéctico y neutral que dan forma y contenido al diálogo que se busca promover.**" (subrayado nuestro)*

Esta ausencia de diálogo y participación incluyente, según los entrevistados, impacta negativamente en tres aspectos: apropiación social, legitimidad y utilidad tanto del proceso de consulta como del documento borrador en sí mismo.

Percepciones sobre los actores involucrados

Las percepciones de los entrevistados sobre los actores involucrados han apuntado a deficiencias en la participación del modelo de múltiples partes interesadas o multi-stakeholder, según el cual, los interesados de todos los sectores deben poder tener representación y voz en la mesa de toma de decisiones para impactar en el contenido de las propuestas.

Varios comentarios de las matrices enfatizan en ese mismo sentido. Un proveedor de telefonía e internet en Colombia recomendó "socializar estos documentos que son de interés para el sector de las TIC, con los diferentes actores que conforman este sector".⁶⁰ El director de un gremio nacional de empresarios sugirió que un "[m]odelo adecuado de gobernanza de IA necesariamente requiere de la multiplicidad de voces, visiones, tipo de experiencia y sectores".⁶¹

59. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Matriz de recepción de comentarios para Sandbox y marco ético de IA con sus respuestas. Casilla 216 Marco Ético. Bogotá: Gobierno de Colombia. Descargar en: <https://dapre.presidencia.gov.co/dapre/Documents/Matriz-respuesta-comentarios-documentos-IA-201009.zip>

60. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Matriz de recepción de comentarios para Sandbox y marco ético de IA con sus respuestas. Casilla 266. Bogotá: Gobierno de Colombia. Descargar en: <https://dapre.presidencia.gov.co/dapre/Documents/Matriz-respuesta-comentarios-documentos-IA-201009.zip>

61. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Matriz de recepción de comentarios para Sandbox y marco ético de IA con sus respuestas. Casilla 60 Consejo intersectorial. Bogotá: Gobierno de Colombia. Descargar en: <https://dapre.presidencia.gov.co/dapre/Documents/Matriz-respuesta-comentarios-documentos-IA-201009.zip>

Una *big tech* llamó la atención para que la convocatoria a múltiples partes pudiera superar la brecha de especialización que aísla a personas fuera del ámbito tecnológico, de las discusiones que tienen lugar sobre su destino y despliegue y que les afectan.

Dicha corporación señaló que “[e]sta convocatoria [refiriéndose a la del Marco Ético], en la forma de un diálogo (sic) nacional, debería permitir, de una parte, superar los confines de la especialidad y las comunidades técnicas para trasladarse y apropiarse igualmente a nivel del público en general. Esto supondrá un inmenso esfuerzo de educación, comunicación e inclusión”.⁶² Invitó igualmente a “que se piense en estructurar, desde el gobierno, un mecanismo más fluido de interacción con la sociedad civil y el sector privado, que eventualmente conduzca a integrar una mesa permanente de discusión”.⁶³

Otra percepción recurrente de los entrevistados fue la señalar los defectos asociados a la existencia de silos entre los actores que concurren a los procesos de consulta pública, es decir, donde se reúne la “sociedad civil con sociedad civil e industria con industria [por lo que] son pocos los espacios en los que interactúan entre sectores”. Y que homogeneiza la discusión, aísla a los actores, e imposibilita el intercambio entre quienes sostienen intereses diversos, entre otros.

Percepciones sobre el impacto y utilidad de la participación

Al indagar en las percepciones sobre el impacto que, en general, han tenido los documentos de IA, los entrevistados apuntaron a dos en especial: el de reputación a nivel país en el plano internacional; y en el académico, aumentando el interés sobre un objeto de estudio.

Producto de la regulación blanda sobre IA Colombia se ha posicionado en los primeros lugares en el top de países líderes en dicha materia en América Latina, situación que fue denominada por los entrevistados como una necesidad de “validación externa”.

Algunos entrevistados leyeron este impacto hacia afuera como producto de una política de relaciones exteriores que procura fijar a Colombia como líder tecnológico de la región, otros la vieron como producto de un proceso regulatorio sobre un asunto de interés global.

Sin importar el punto de partida, la conclusión compartida es que existe una incompatibilidad entre la Colombia partícipe de los *rankings*, y el país que en la planeación de su estrategia sobre IA no mide el peso de realidades como la brecha digital, o la desigualdad educativa y de ingresos, por citar un par de ejemplos mencionados.

62. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Matriz de recepción de comentarios para Sandbox y marco ético de IA con sus respuestas. Casilla 217. Bogotá: Gobierno de Colombia. Descargar en: <https://dapre.presidencia.gov.co/dapre/Documents/Matriz-respuesta-comentarios-documentos-IA-201009.zip>

63. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Matriz de recepción de comentarios para Sandbox y marco ético de IA con sus respuestas. Casilla 245. Bogotá: Gobierno de Colombia. Descargar en: <https://dapre.presidencia.gov.co/dapre/Documents/Matriz-respuesta-comentarios-documentos-IA-201009.zip>

A varios entrevistados que trabajan en el sector privado les preguntamos si documentos como el del Marco Ético de IA habían tenido alguna incidencia en su trabajo, o si su publicación había representado algún condicionamiento en proyectos en los que participan como contratistas o investigadores junto a entidades públicas.

Las respuestas señalaron que su publicación no había sido motivo de interés o preocupación, especialmente porque no se entiende cuál es el objetivo que se quiere por parte del gobierno nacional. Pese a ello, varios dijeron estar llevando a cabo por iniciativa propia procesos de discusión interna sobre la ética y la justicia de los algoritmos.

Otros entrevistados, especialmente los que trabajan en la academia, dijeron haber sido impactados por el aumento en el volumen de nueva literatura en sus investigaciones sobre inteligencia artificial, bien enriqueciendo discusiones jurídicas, aumentando la literatura sugerida en los syllabus de las clases, o permitiendo citarlos en investigaciones en curso.

Por último, personas entrevistadas desde diferentes sectores apuntaron a la existencia de brechas de participación más allá de la planeación del documento de política pública, y que cobijan a procesos de despliegue que han tenido lugar sin que, hasta su lanzamiento, se hubiera tomado en cuenta a las múltiples partes interesadas.

Un ejemplo citado en diversas ocasiones fue el de Prometea, la tecnología que se anunció como la inteligencia artificial que permitiría descongestionar el proceso de selección de tutelas en la Corte Constitucional.⁶⁴ Una investigación local que analizó su despliegue sostuvo que las socializaciones con diferentes actores vinieron solo después de su lanzamiento.

Otros entrevistados con preocupación dijeron no comprender del todo la existencia de la regulación blanda de IA al tiempo que tecnologías impulsadas por el sector público como BETO, Sofía, Océano, Watson -entre otras-, que dicen usar inteligencia artificial, parecían ser incompatibles con el principio de transparencia y explicación del Marco Ético. En este sentido varios apuntaron que no había sido pública la información sobre cómo funcionan, cómo impactan en el ejercicio de derechos, qué análisis mediaron su puesta en marcha, entre otros.

En la encuesta de percepción ciudadana llevada a cabo en el año 2020 por el Grupo de Modernización del Estado se formularon preguntas diversas que indagaron si la ciudadanía tenía interés en participar en las consultas públicas para el diseño de política pública, si ésta percibe que las entidades públicas responden o no a las necesidades de la población, y cuáles creían

64. Saavedra, P. & Upegui, J.C. (2021). *PretorIA y la automatización del procesamiento de causas de derechos humanos*. Bogotá: Derechos Digitales & Dejusticia. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/publication/pretoria-y-la-automatizacion-del-procesamiento-de-causas-de-derechos-humanos/> ver pp. 28 y ss.

que eran los actores que deben participar en el proceso de diseño regulatorio.

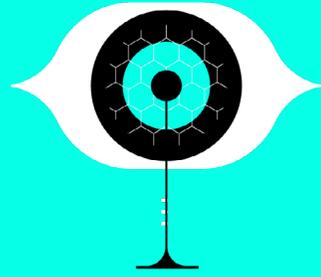
Los hallazgos sostienen que, a mayor nivel de escolaridad es menor la confianza depositada en que el Estado y sus entidades públicas actuarán de manera ágil y rápida en la regulación de problemas que impactan a las personas. Un poco más del 60% de los encuestados manifestó su deseo de participar y tomar parte en el diseño de la regulación expedida por la Rama Ejecutiva, especialmente personas ubicadas en regiones como Barranquilla y Montería.

Más de la mitad del total de personas encuestadas afirmó que en dicho proceso debían tomar partido todos los actores interesados. La ciudadanía también consideró que la mayoría de decisiones regulatorias del gobierno no se basan en la evidencia, carecen de visión objetiva o no proveen información clara sobre cómo se lleva a cabo el proceso de diseño regulatorio encabezado por la Rama Ejecutiva.

En la encuesta se comenta “[e]stas repuestas (sic) forman un mensaje claro del valor que da la ciudadanía a la cocreación y el trabajo conjunto para dar soluciones a los problemas públicos”.⁶⁵

64. Saavedra, P. & Upegui, J.C. (2021). *PretorIa y la automatización del procesamiento de causas de derechos humanos*. Bogotá: Derechos Digitales & Dejusticia. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/publication/pretoria-y-la-automatizacion-del-procesamiento-de-causas-de-derechos-humanos/> ver pp. 28 y ss.

65. Departamento Nacional de Planeación. Grupo de Modernización del Estado. [Encuesta de percepción ciudadana 2020. Informe de resultados](#). 2021. Bogotá: Gobierno de Colombia. pp. 31.



Conclusiones y recomendaciones

Las percepciones que recogimos apuntan a los “nuevos viejos” problemas de la participación que desde 2014 ya habían sido identificados por el CONPES 3816 y sobre los cuales se diseñaron estrategias dirigidas a remediarlos.

Nuestra percepción como partícipes en las consultas públicas de la regulación blanda sobre IA no se distancia de la de nuestros entrevistados y, sin embargo, creemos que pese a que existen buenas prácticas en la materia, aquellas todavía no han sido apropiadas del todo por las entidades públicas de manera sostenida ni uniforme.

Ahora bien ¿qué hacer ante las debilidades de un proceso esencial en la democratización de la administración pública?, ¿cuáles deben ser las estrategias que se emprendan para que la consulta pública sea un eje central en los procesos de gobernanza regulatoria?, en definitiva ¿cómo corregir el rumbo a futuro?

En principio, se requiere que las entidades públicas y sus funcionarios identifiquen, indaguen y diagnostiquen los problemas que impiden que la participación ciudadana en la regulación blanda de la IA en Colombia sea lo que la Guía de Consulta Pública dice que debe ser, un instrumento para fomentar la democracia directa para aumentar la eficiencia y eficacia con que el Estado presta sus servicios.

Se precisa, además, la apropiación del contenido de la Guía de Consulta Pública, y de las otras medidas que surjan en respuesta al diagnóstico que proponemos sea llevado a cabo en el punto anterior. Los procesos de apropiación están mediados por procesos de capacitación y entrenamiento pero, además, de la sensibilización sobre los beneficios que se desprenden de la consulta pública en el éxito de las políticas públicas.

En dicho proceso de capacitación, apropiación y sensibilización no hay que partir de ceros. La experiencia y conocimiento del Departamento Nacional de Planeación como promotor y facilitador de espacios de consulta pública en la construcción de los documentos CONPES – incluso en el marco del Covid-19– puede resultar provechosa.

La revisión que hicimos sobre cómo han sido llevado a cabo las consultas públicas en la regulación de la IA y cuáles han sido las percepciones de participantes en dicho proceso, demandan que la consulta pública sea, más que un requisito que agotar, un verdadero proceso para pensar de forma cocreativa en los problemas que merecen la atención del Estado, y en los que se requieren respuestas regulatorias que beneficien a todas las partes interesadas.

En este proceso dirigido a corregir el rumbo urge mayor transparencia sobre el por qué y para qué se necesita de la regulación sobre IA que ha sido diseñada hasta ahora. Esta información puede resultar esencial para los actores interesados pues puede influir, a futuro, en su ánimo de tomar parte en un ejercicio regulatorio en el que encuentran sentido y propósito.

La transparencia debe permear, además, el futuro de la agenda sobre IA en el país. Mayor información sobre el destino de los borradores que han sido puestos a comentarios de la ciudadanía y cuyo estado sigue siendo indefinido; pero también sobre las acciones de política pública que se tienen programados para los próximos meses.

Inteligencia artificial
y su 'regulación' en
Colombia:

¿Y qué hay de la
participación
ciudadana?



Autora

Lucía Camacho Gutiérrez

