Fundación
Karisma

Bogotá, 1 de diciembre de 2023

Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ref: Proyecto de Ley "POR MEDIO DE LA CUAL SE DEFINE Y REGULA LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL, SE ESTABLECEN LÍMITES FRENTE A SU DESARROLLO, USO E IMPLEMENTACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

Asunto: Intervención de la Fundación Karisma ante la Comisión primera de la Cámara de Representantes

Estimadas y estimados representantes, señoras y señores,

Para comenzar quisiera dar las gracias por la invitación del día de hoy y por atender a las consideraciones de la sociedad civil en este debate. Vengo en representación de la Fundación Karisma, una organización de la sociedad civil, con más de 20 años de experiencia, que busca que la adopción de tecnologías digitales proteja y avance los derechos humanos y promueva la justicia social. Por esta razón nos hemos ocupado de revisar los proyectos de ley que buscan regular la Inteligencia Artificial en Colombia y presentamos el día de hoy nuestros comentarios al respecto del proyecto de ley estatutaria 200 de 2023 de la honorable Cámara de Representantes.

Empezaré por decir que desde nuestra organización estamos plenamente convencidos de la necesidad de avanzar con regulaciones adecuadas que brinden garantías de derechos humanos frente al desarrollo de nuevas herramientas digitales, incluidas las de inteligencia artificial, pero consideramos que esto debe hacerse sobre la base de una discusión previa con los diferentes actores de la sociedad, con un enfoque técnico, respondiendo a las necesidades de nuestro contexto y no meramente como parte de una tendencia regulatoria global. Por esta razón nuestros comentarios del día de hoy se centrarán en exponer las razones por las que creemos que este proyecto no es viable y, de aprobarse, puede resultar incluso contraproducente. Así mismo expondremos por qué consideramos

Fundación Karisma
Diagonal 61B # 20-39, Bogotá, Colombia
+57 (1) 257 6946
contacto@karisma.org.co
www.karisma.org.co

que la única solución para construir una regulación adecuada es convocar un ejercicio democrático amplio en el cual múltiples partes interesadas construyan conjuntamente una propuesta de regulación sólida, viable y duradera.

Para estructurar esta intervención empezaremos por evaluar el proceso de construcción del presente proyecto, para luego concentrarnos en tres aspectos generales del texto que nos resultan problemáticos: 1) las definiciones y el alcance regulatorio, 2) la pertinencia contextual y 3) la armonización con otras normas. Terminaremos por ofrecer una serie de recomendaciones sobre las materias urgentes a regular.

Sobre el proceso de construcción del presente proyecto de ley

Quizá la debilidad fundamental del texto que comentamos el día de hoy es que este no haya sido construido escuchando desde antes de su formulación a distintos sectores de la sociedad, máxime cuando se trata de una Ley Estatutaria. Somos conscientes de que la inclusión de actores de la academia, representantes de la industria, organizaciones de sociedad civil, otras instituciones públicas que hacen uso de estas tecnologías y que tendrían a su cargo supervisarlas y expertos en protección de datos personales y en legislación de derechos de autor, entre otros, implica un proceso de construcción colectiva más complejo y dispendioso, pero estamos convencidos de que es la única forma de garantizar que el proyecto va a contar con un respaldo amplio de la ciudadanía y va a ser técnica y jurídicamente viable y adecuado para las necesidades normativas de nuestro contexto.

La ausencia de estas voces se refleja a lo largo del proyecto, pero tiene tres consecuencias gruesas que desarrollamos a continuación:

Primer aspecto problemático: las definiciones y el alcance regulatorio

Como sucede con todos los proyectos de ley sobre este tema que hemos visto surgir en Colombia, la definición de “Inteligencia Artificial” (IA) que propone este texto es inoperante. La definición ofrecida no permite delimitar un conjunto claro de programas o procesos tal que sea posible distinguir la IA de las tecnologías informáticas que no lo son. Para ilustrarlo pensemos en el ejemplo sencillo de una calculadora de bolsillo: la

Fundación Karisma
Diagonal 61B # 20-39, Bogotá, Colombia
+57 (1) 257 6946
contacto@karisma.org.co
www.karisma.org.co

definición propuesta por el proyecto es tan amplia que la incluye. Y aunque es claro que los legisladores no estaban contemplando regular este tipo de tecnología en el marco del proyecto, no hay nada en el texto de la ley que permita trazar adecuadamente ese límite.

Esta vaguedad en la definición no es sólo producto de la falta de voces técnicas expertas en la discusión, sino que surge de un problema subyacente y es que el término IA pertenece en realidad al mundo del marketing y la prensa, más que a las ciencias de la computación. Por esta razón es una sombrilla que agrupa herramientas y procesos tan distintos como los algoritmos de recomendación de plataformas de contenido, softwares de identificación biométrica mediante reconocimiento facial o dactilar, softwares de predicción del delito utilizados por la policía, algoritmos de optimización como los utilizados por Rappi o Uber para trazar rutas o sistemas automatizados de decisión como el que utiliza el DNP para clasificar a la población en grupos del Sisbén. Todo esto sin mencionar los programas de Inteligencia Artificial Generativa para la producción de texto, imagen, sonido o video sintético como Chat GPT o Dall-e, que han hecho furor en la prensa reciente y que son –en el discurso mediático y la opinión pública– los que más preocupación producen.

Por supuesto, cada uno de estos sistemas acarrea sus propios riesgos y muchísimos de ellos deberían ser regulados mediante mecanismos como los estándares de explicabilidad y transparencia o las auditorías propuestas en este proyecto, pero pretender que un único proyecto de ley los regule a todos adecuadamente de un solo brochazo es, a nuestro juicio, imposible. En ese sentido el proyecto no es claro al respecto de cuál es el objeto de su regulación y no será posible poner límites adecuados al ámbito de su aplicación. Esto implica que podríamos tener la falsa sensación de estar atendiendo a los riesgos de esta tecnología cuando en realidad la regulación será imposible de hacer cumplir en la práctica.

Desafortunadamente la solución a este problema no está simplemente en cambiar la definición, pues no existe un consenso al respecto de cómo definir de manera técnica esta tecnología y cada instancia de uso debe ser atendida de manera específica. Por esa razón los esfuerzos regulatorios deben ser más específicos, concentrarse en los *usos* de esta tecnología y no en su naturaleza; es decir deben concentrarse en subconjuntos específicos y sus ámbitos de aplicación.

Fundación Karisma
Diagonal 61B # 20-39, Bogotá, Colombia
+57 (1) 257 6946
contacto@karisma.org.co
www.karisma.org.co

Segundo aspecto problemático: la pertinencia contextual

Este proyecto de ley surge en un momento en que países del norte global incluidos los Estados Unidos, la Unión Europea y China, avanzan rápidamente en las regulaciones de este conjunto de tecnologías. Por esa razón el proyecto se apoya fuertemente en los avances regulatorios de occidente y, en buena medida, emula dichas disposiciones, por ejemplo en lo que respecta a la categorización de riesgos y el énfasis en la protección de los derechos humanos. Aunque destacamos la pertinencia de estas medidas, y consideramos que son un buen punto de partida, es importante considerar que el contexto colombiano dista inmensamente del norte global, pues ocupamos un lugar distinto en la cadena de producción de estas tecnologías y por ello nuestra regulación debe responder preguntas adicionales. Los peligros más apremiantes en nuestro contexto *no* son los existenciales, como las IAs salidas de control de la ciencia ficción, sino el riesgo real de que el uso de IAs contribuya a aumentar la precariedad económica, el punitivismo o la desigualdad social, por ejemplo.

En este sentido, es cierto que hay desarrollos nacionales de tecnologías de IA que deben ser regulados (un ejemplo claro es el Sistema de decisión automatizada del Sisbén), pero la legislación debe comprender que Colombia es ante todo consumidora de tecnologías de IA desarrollada fuera del país (como los softwares de reconocimiento facial adquiridos por la Policía, por ejemplo). Por otra parte nuestro país es también un centro de trabajo tercerizado para el entrenamiento de tecnologías de IA a través de trabajo precarizado de etiquetado de datos y moderación de contenidos en redes sociales. Por esta razón cualquier proyecto que busque reglamentar esta materia debe preguntarse, además de cómo regular los desarrollos nacionales, 1) cómo garantizar que las tecnologías de inteligencia artificial desarrolladas en el extranjero, y que son utilizadas en Colombia, no afecten negativamente a nuestra sociedad agravando problemas ya existentes y 2) cómo garantizar que los trabajadores de este sector tengan condiciones dignas y que nuestro rol en esta cadena no contribuya a aumentar las desigualdades norte-sur, a profundizar nuestra dependencia tecnológica y a disminuir nuestra capacidad de competir en un mercado global.

Fundación Karisma
Diagonal 61B # 20-39, Bogotá, Colombia
+57 (1) 257 6946
contacto@karisma.org.co
www.karisma.org.co

Un elemento fundamental que este proyecto de ley deja desatendido es ¿cómo pueden enfrentarse los riesgos propios de adoptar o permitir el uso de sistemas extranjeros en nuestro contexto? Basten dos ejemplos: 1) el sistema de reconocimiento facial adquirido por la Policía Nacional, al haber sido desarrollado en el norte global, es susceptible de fallar más frecuentemente en la identificación de rostros de mujeres y de personas racializadas y 2) los modelos de inteligencia artificial generativa como Chat GPT o Midjuorney pueden crear productos sesgados en la media en que han sido entrenados con bases de datos que distan de nuestro contexto. Estos desarrollos no son colombianos y no son siquiera propiedad de compañías locales, pero operan en nuestro territorio. Si pretendemos regular la Inteligencia Artificial, tendríamos que poder contestar ¿cómo vamos a minimizar efectivamente los riesgos propios de estas herramientas en nuestro país?

Por otra parte, este proyecto busca simultáneamente regular el uso de inteligencia artificial en el sector público y en el sector privado, cuando la responsabilidad y la capacidad de afectación del Estado es diferente a la de un actor privado que desarrolle o utilice estas herramientas y por tanto deben abordarse diferencialmente. Así mismo, busca simultáneamente fomentar el desarrollo de nuevas tecnologías al mismo tiempo que impone límites a sus usos, lo que produce un texto ambiguo en sus propósitos.

Tercer aspecto problemático: la armonización con otras normas

Por último, queremos abordar la necesidad de armonizar las regulaciones alrededor de este tipo de tecnologías con otras normativas existentes, específicamente hablaremos de derechos de autor, de protección de datos personales y de herramientas de derecho blando como los marcos éticos de la IA.

La mayoría de procedimientos de IA generativa que utilizan minería de textos y datos y/o procesos de *machine learning* requieren permisos de derecho de autor. Nuestra legislación no está adaptada para las necesidades de entornos digitales y por esta razón, sin una excepción clara, en Colombia no podríamos hacerlo de manera legal. Si esta regulación pretende incentivar los desarrollos de IA o las investigaciones con minería de datos y *machine learning* sería necesario armonizarla (a través de una

Fundación Karisma
Diagonal 61B # 20-39, Bogotá, Colombia
+57 (1) 257 6946
contacto@karisma.org.co
www.karisma.org.co

excepción al derecho de autor, por ejemplo) con la normativa de propiedad intelectual en vez de mantener a nuestros investigadores en la ilegalidad.

En lo que respecta a la protección de datos personales, la pregunta por si la ley 1581 de 2012 y la jurisdicción actual asociada a ella es suficiente para proteger los derechos de las personas en los contextos digitales y frente a las tecnologías de inteligencia artificial es una discusión en sí misma y aún no está zanjada. ¿Es posible, por ejemplo, dar un consentimiento informado para el uso de datos personales como fotos cuando esto implica que pueden ser utilizadas para alimentar modelos capaces de crear imágenes completamente nuevas que nos representen de maneras que no aprobamos, como en el caso de los deepfakes? Sin elaborar sobre discusiones como esta, entre muchas otras, no podemos estar seguros de que la ley de proteccion de datos nos brinde garantías reales frente a estos desarrollos.

Así mismo, valoramos muy positivamente la disposición a exigir auditorías algorítmicas y evaluaciones de riesgo y de impactos en derechos humanos, pero es necesario revisar qué capacidades instaladas tiene la Superintendencia de Industria y Comercio para llevarlas a cabo o si esta tarea debe estar en cabeza de otra entidad. Por último, según dicta la ley de protección de datos, la responsabilidad de vigilar el buen manejo de los datos personales que están en manos de entidades públicas recae en la Procuraduría General de la Nación, pero esta nunca ha ejercido esa competencia. La armonización de este proyecto con las regulaciones de protección de datos deberían garantizar que ese vacío, que actualmente padecemos en Colombia, sea adecuadamente atendido.

Finalmente, la regulación debe ir más allá de lo que han propuesto hasta ahora los marcos éticos y las normas de “derecho blando” desarrollados por el gobierno anterior y por organismos como la UNESCO. Esto implica que, en vez de dejar abiertas discusiones que tarde o temprano deberán ser atendidas por las Cortes, una ley de regulación de sistemas de IA tendría que resolver dichas cuestiones en vez de simplemente posponerlas. Esta es, además, la única manera en que la legislación puede guardar cierta vigencia en un entorno de cambio rápido como lo es la tecnología.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, consideramos que el mejor curso de acción en este punto es **llevar a cabo un proceso amplio de**

Fundación Karisma
Diagonal 61B # 20-39, Bogotá, Colombia
+57 (1) 257 6946
contacto@karisma.org.co
www.karisma.org.co

consulta y participación respaldado por los distintos sectores y, sobre esa base, presentar un nuevo articulado que atienda necesidades regulatorias .

Recomendaciones

Por último, concluimos esta intervención con una serie de recomendaciones puntuales que esperamos permitan avanzar en la discusión:

- Desaconsejamos un único esfuerzo regulatorio como este que puede ser imposible de implementar o ineficiente como mecanismo de control democrático o de garantía del cumplimiento de derechos humanos. Creemos que hace falta entender mejor el panorama para regular y por eso proponemos como siguiente paso la creación de un foro para la discusión para este tema donde se formulen recomendaciones para regular de manera adecuada y sostenible. Dicho foro debe incluir a todas las partes interesadas a fin de conseguir textos técnicamente más adecuados, respaldados por todos los sectores, relevantes a nuestro contexto y capaces de perdurar en el tiempo.
- Para regular adecuadamente es necesario abordar la IA como una herramienta y no como un fin por sí mismo. Es decir, mirarla en su contexto, dentro del tema concreto, segmentar los problemas y atender necesidades más puntuales: algunas cuestiones que requieren regulación urgente son: los sistemas automatizados (o semiautomatizados) de decisión utilizados por el sector público (como el Sisbén, por ejemplo), los sistemas de vigilancia automatizada, reconocimiento facial o predicción del delito; las restricciones de derecho de autor que impiden la investigación con minería de datos o *machine learning* y los sistemas automatizados de decisión que inciden directamente sobre las condiciones laborales de los trabajadores, entre otros.
- Los sistemas usados por el sector público y los utilizados por privados deben regularse de manera distinta, en la medida en que acarrean riesgos diferentes.
- Es indispensable armonizar estos proyectos con otros regímenes existentes, especialmente el de derecho de autor y el de protección de datos personales.

Fundación Karisma
Diagonal 61B # 20-39, Bogotá, Colombia
+57 (1) 257 6946
contacto@karisma.org.co
www.karisma.org.co

- Es necesario trabajar para que la ley de protección de datos se aplique al sector público, pues en la actualidad la autoridad de protección de datos del sector público es la Procuraduría General de la Nación que a la fecha no ha desplegado su capacidad en ese campo y por tanto en la práctica, mientras el Estado implementa y desarrolla capacidades para usar IA, no hay nadie cuidando el insumo más delicado de esta tecnología que son los datos personales de la población.

Fundación Karisma
Diagonal 61B # 20-39, Bogotá, Colombia
+57 (1) 257 6946
contacto@karisma.org.co
www.karisma.org.co