

Enpath

INFORME · INVESTIGACIÓN

Revisión anual Enpath 2024: el año en que la gobernanza de la IA se volvió exigible

Diciembre de 2024

Organización independiente dedicada a promover un uso responsable de la inteligencia artificial en las decisiones públicas y organizacionales. Cada publicación incluye su metodología, sus fuentes y sus limitaciones.

2024 empezó con principios y terminó con obligaciones. Esta revisión ordena lo que cambió — en el mundo, en América Latina y en Colombia — y lo que la serie de investigación de Enpath aprendió en su primer año completo.

Actualización.

Actualizado el: 18/07/2026. Esta sección resume acontecimientos posteriores a la fecha original de publicación y no forma parte del análisis histórico original.

- Colombia aprobó el CONPES 4144 (febrero de 2025), cuyo borrador cerraba comentarios al terminar 2024.
- En Estados Unidos, el cambio de administración (enero de 2025) revocó la Orden Ejecutiva 14110 y reformuló los memorandos federales de IA, alterando la trayectoria que esta revisión describía como "primer experimento del modelo ejecutivo".
- El trámite brasileño continuó en la Cámara de Diputados sin aprobación final durante 2025.

Resumen ejecutivo.

Si 2023 fue el año en que los gobiernos hablaron de inteligencia artificial, 2024 fue el año en que empezaron a obligarse. El resumen en una frase por trimestre: el primer trimestre produjo la primera ley integral del mundo (aprobación del Parlamento Europeo, 13 de marzo), el mandato ejecutivo estadounidense (M-24-10) y el consenso de la ONU; el segundo, la adopción formal europea y la continuidad del proceso de cumbres de seguridad (Seúl); el tercero, la entrada en vigor del reglamento (1 de agosto) y —para Colombia— las dos primeras reglas exigibles de su historia en la materia: la sentencia T-323 y la Circular 002 de la SIC, ambas de agosto; el cuarto, la guía federal estadounidense de compra de IA (M-24-18), el borrador de la política nacional colombiana sometido a comentarios y, el 10 de diciembre, la aprobación en el Senado brasileño del proyecto de ley de IA.

Para América Latina, el año dejó tres marcas. **La región ya no discute si regular sino cómo:** Brasil eligió la vía legislativa integral; Colombia produjo reglas por jurisprudencia y autoridad de datos mientras redacta su política; Perú avanzó en reglamentación; Chile presentó su proyecto. **La evidencia regional maduró:** el ILIA 2024 amplió la medición a 19 países y confirmó el liderazgo de Chile, Brasil y Uruguay. **Y la brecha estructural no se movió:** los tres déficits que la serie documentó para Colombia — institucionalidad, talento, controles— siguen intactos al cierre del año, con la política nacional como la ventana para atacarlos.

Para Enpath, 2024 fue el año fundacional: doce informes, seis marcos propios y una línea de base colombiana que las próximas ediciones medirán. Esta revisión cierra con las cinco preguntas cuya respuesta definirá 2025.

Hallazgos principales.

1. **La exigibilidad llegó por tres vías distintas — y las tres tocaron a Colombia.** Regulación supranacional (el reglamento europeo, que moldea la oferta global de proveedores), mandato ejecutivo (el modelo OMB, imitable por decreto) y control jurisdiccional (T-323 y la circular de la SIC, las vías que efectivamente produjeron las primeras reglas colombianas). La lección institucional del año: donde la política tarda, el control llega primero.
2. **El "efecto Bruselas" dejó de ser hipótesis.** Con el reglamento en vigor desde agosto y las prohibiciones aplicables desde febrero de 2025, los proveedores globales ya ajustan productos y documentación. Las entidades latinoamericanas que compren en 2025 recibirán —o no, según lo que exijan— las versiones preparadas para el estándar europeo.
3. **Brasil se convirtió en el laboratorio regulatorio regional.** La aprobación del PL 2338 en el Senado (10 de diciembre) inicia la fase decisiva del primer régimen integral de IA de una economía grande de la región; su diseño final y su implementación serán el referente —positivo o cautelar— para todos los demás.
4. **Colombia produjo doctrina antes que política.** T-323 (la IA no sustituye el razonamiento del decisor; transparencia, responsabilidad y protección de datos exigibles) y la Circular 002 (datos personales en IA) fijaron estándares operativos mientras el CONPES seguía en borrador. El orden no es el ideal, pero el resultado es aprovechable: la política que se apruebe en 2025 nace con piso jurisprudencial.
5. **La medición avanzó más que la gestión.** El año cerró con más y mejores índices (ILIA ampliado, encuesta de confianza OCDE con Colombia incluida, nueva edición del índice de preparación gubernamental) y sin avances equivalentes en los instrumentos internos que esos índices no ven: inventarios, métricas de supervisión, auditoría. La brecha entre lo que se mide afuera y lo que se gestiona adentro es el espacio de trabajo de 2025.

Por qué importa.

Una revisión anual cumple una función que los informes mensuales no pueden: **separar la tendencia del episodio**. Para quien decide en 2025 —el ministerio que comprará, la entidad que redactará su protocolo, el equipo que comentará la política nacional—, el valor está en saber qué del ruido de 2024 era señal. Esta revisión también rinde cuentas: contrasta lo publicado por Enpath contra lo ocurrido, y deja por escrito las preguntas con las que la serie de 2025 podrá ser evaluada.

El año en el mundo.

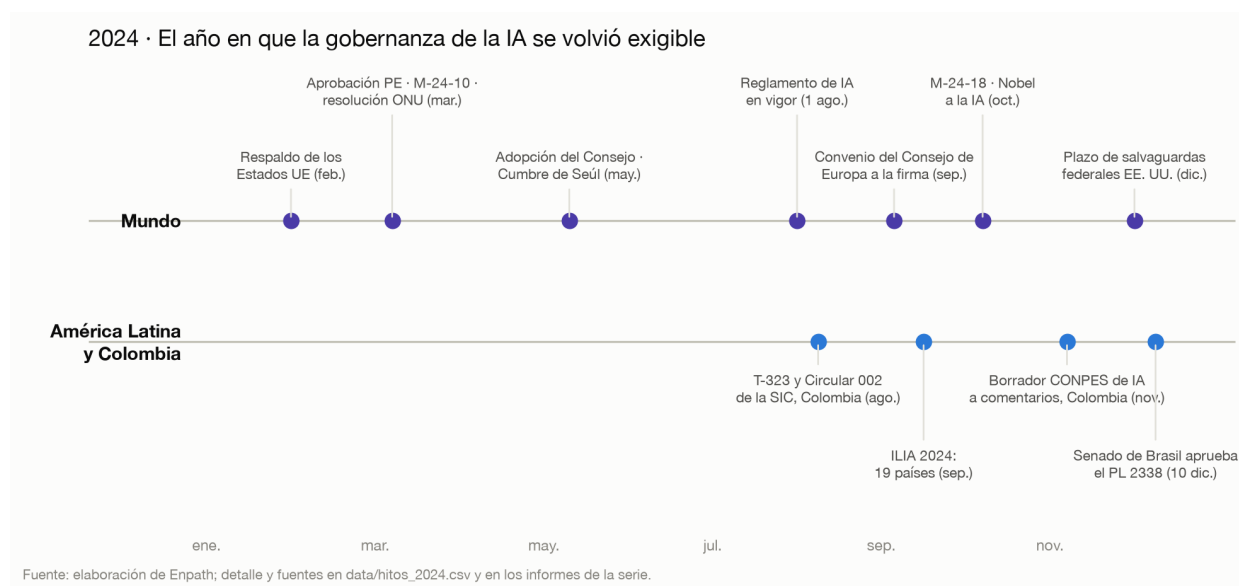


Figura 1. 2024 en dos carriles. Fuente: elaboración de Enpath; detalle en [data/hitos_2024.csv](#).

Cuatro desarrollos definieron el plano internacional, todos documentados en los informes de la serie: la **secuencia europea completa** (respaldo de los Estados en febrero, aprobación parlamentaria en marzo, adopción en mayo, publicación en julio, vigencia el 1 de agosto) con su calendario escalonado corriendo; la **maquinaria ejecutiva estadounidense** (M-24-10 en marzo, M-24-18 sobre adquisición en octubre, plazo de salvaguardas en diciembre) como el experimento de gobernanza administrativa más observable del mundo — con la incógnita, abierta tras las elecciones de noviembre, sobre su continuidad; el **andamiaje multilateral** (resolución de la ONU por consenso en marzo; Convenio Marco del Consejo de Europa abierto a firma en septiembre — el primer tratado vinculante de la materia); y la **consagración científica** del campo, con los premios Nobel de Física y Química reconociendo trabajos fundacionales y aplicados de la IA — el recordatorio de que la ola tecnológica que los gobiernos regulan sigue creciendo bajo sus pies.

El año en América Latina.

El hecho mayor es brasileño: el PL 2338 aprobado en el Senado con enfoque de riesgo, derechos de los afectados y autoridad de supervisión, pasa a la Cámara. Si completa su trámite, Brasil será la primera economía grande de la región con régimen integral — y sus estándares migrarán por los contratos de los proveedores que sirven a todo el subcontinente. El resto del mapa avanzó en gradiente: Chile con proyecto de ley presentado y capacidad técnica pública consolidada (CENIA, autor del ILIA); Perú reglamentando su ley marco; Uruguay ejecutando sin estridencia; México aún sin marco. La medición regional maduró con el ILIA 2024 (19 países, liderazgo confirmado de Chile, Brasil y Uruguay) — y con la constatación transversal de la serie: los índices miden mejor la vitrina (estrategias, portales) que la trastienda (gestión, supervisión, uso), y la trastienda es donde la región sigue debiendo.

El año en Colombia.

El balance colombiano de 2024 cabe en tres actos. **Agosto:** las dos primeras reglas exigibles — T-323 (uso de IA generativa en la función judicial: transparencia, responsabilidad, no sustitución del razonamiento; exhorto a la Rama Judicial para expedir lineamientos) y la Circular 002 de la SIC (tratamiento de datos personales en sistemas de IA). **Noviembre-diciembre:** el borrador del CONPES de IA sometido a comentarios públicos — la ventana de incidencia que la guía de noviembre recomendó usar. **Todo el año:** la continuidad silenciosa de la operación sin gobernanza que la línea de base de julio documentó — sistemas en justicia, fiscalización y migración funcionando sin inventario oficial, sin métricas de supervisión publicadas y sin auditoría algorítmica en los órganos de control.

La síntesis del año colombiano es la del informe de julio, confirmada: **dirección sin tracción**. 2024 mejoró la dirección (doctrina, circular, borrador de política); la tracción —institucionalidad, talento, controles— queda como la prueba de 2025.

Análisis de datos.

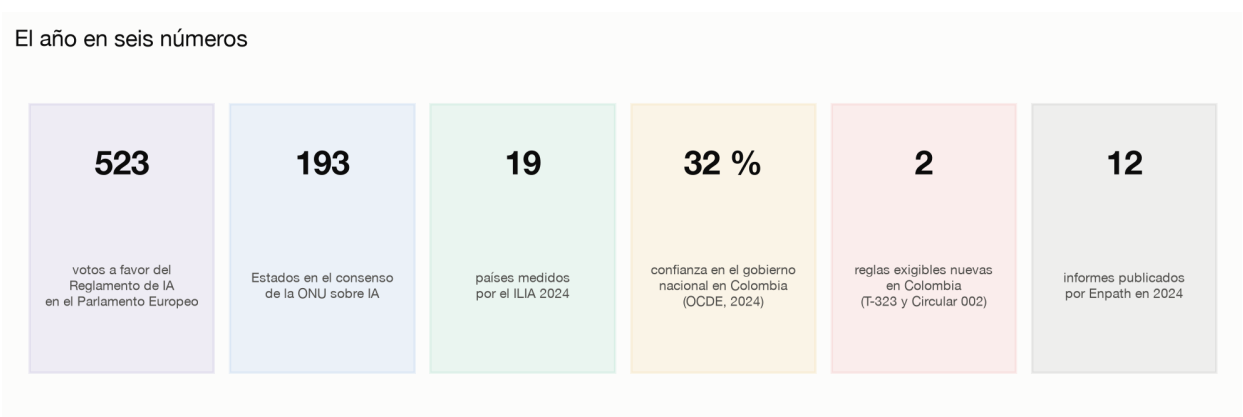


Figura 2. El año en seis números. Fuentes: Parlamento Europeo; ONU; CENIA y CEPAL; OCDE; Corte Constitucional y SIC; Enpath.

Dos series merecen lectura conjunta al cierre del año. La primera: **el calendario de exigibilidad**. Entre febrero de 2025 (prohibiciones europeas) y agosto de 2026 (alto riesgo), cada semestre activa obligaciones nuevas para la cadena global de proveedores; la región no está en la jurisdicción, pero sí en la cadena. La segunda: **la línea de confianza**. Colombia entra a implementar su política de IA con 32 % de confianza en el gobierno nacional (OCDE, 2024) y con la conversación social regional sobre IA sesgada al pesimismo (ILIA). Las dos series juntas definen el estrecho corredor de 2025: adoptar con salvaguardas demostrables, o pagar cada error al precio de una confianza que no alcanza para amortiguarlo.

Lo que Enpath publicó.

Mes	Informe	Activo reutilizable
Enero	Qué es la IA responsable para el gobierno	Definición operativa y siete principios
Febrero	Supervisión humana en las decisiones públicas	Matriz de delegación; lista de lo indelegable
Marzo	La gobernanza de la IA en el mundo	Comparación de modelos y lecciones
Abril	Decisiones basadas en evidencia en América Latina	Escalera de madurez
Mayo	Gobernanza de datos para instituciones públicas	Marco de 4 capas y ruta de 90 días
Junio	Riesgos de la IA en el sector público	Taxonomía de riesgos; catálogo de 14 casos
Julio	Estado de la adopción de IA en el gobierno colombiano	Línea de base e inventario documentado
Agosto	Compra pública de IA	Ocho causas; diez cláusulas mínimas
Septiembre	Diseño de sistemas con supervisión humana	Tres patrones; plantilla de protocolo
Octubre	Generar confianza institucional en la IA	Marco de cinco pilares verificables
Noviembre	Guía ejecutiva de IA para ministros	Siete preguntas; tablero de seis casillas
Diciembre	Revisión anual 2024	Este documento

Tabla 1. La serie 2024 y sus activos. Fuente: Enpath.

La rendición de cuentas mínima: las anticipaciones publicadas se cumplieron en lo esencial (adopción y vigencia del reglamento europeo; avance brasileño; primeras reglas colombianas por vía de control), con una excepción que conviene registrar: la serie no anticipó en enero la velocidad de la vía jurisprudencial colombiana — la doctrina llegó antes que la política, y esa secuencia enseñó más sobre el sistema institucional del país que cualquier comparación internacional.

Oportunidades 2025.

- **La política nacional colombiana como prueba de mecanismos.** El criterio de calidad quedó escrito en julio: cuántas obligaciones con responsable, plazo y consecuencia contenga el documento final.
- **Los lineamientos judiciales como primer protocolo público.** El exhorto de T-323 da a la Rama Judicial la ocasión de fijar el molde regional de supervisión operativa.
- **La fase brasileña de implementación.** Si la Cámara aprueba, la región tendrá por primera vez un caso propio de implementación integral que observar — y del cual copiar aciertos y errores documentados.
- **El estándar de compra como atajo.** Con M-24-18 y las cláusulas europeas disponibles, 2025 es el año en que cualquier agencia de compra regional puede estandarizar condiciones de IA sin inventar nada.

Riesgos 2025.

- **Discontinuidad del experimento estadounidense.** El cambio de administración anunciado abre la posibilidad de revocatoria o reformulación del andamiaje ejecutivo (EO 14110, memorandos); si ocurre, la región perderá el referente administrativo más imitable — y la vía europea quedará como único estándar de facto.
- **CONPES declarativo.** El riesgo colombiano número uno, sin cambios desde julio: una política aprobada sin mecanismos, que documente la brecha en lugar de cerrarla.
- **Primer incidente sin red.** Los sistemas de la línea de base siguen operando sin las salvaguardas del catálogo de junio; la probabilidad anual de un caso visible no es baja, y la preparación institucional sigue en cero.
- **Fatiga regulatoria.** El volumen normativo de 2024 puede producir en 2025 la ilusión de que "ya se reguló" — cuando lo exigible en la región sigue siendo, salvo excepciones, la suma de un fallo, una circular y los contratos que cada entidad firme.

Perspectivas.

Cinco preguntas definirán 2025, y esta serie las responderá mes a mes: ¿Aprobará Colombia una política con mecanismos o con metas? ¿Completará Brasil su ley y con qué diseño final? ¿Sobrevivirá el andamiaje ejecutivo estadounidense al cambio de gobierno? ¿Llegarán las prohibiciones y obligaciones europeas a aplicarse con la maquinaria prevista? ¿Y publicará alguna entidad latinoamericana —la apuesta de esta serie: una colombiana— el primer registro de sistemas con métricas de la región? La agenda editorial de Enpath para 2025 está construida sobre esas preguntas: marcos operativos en el primer semestre (gobernanza ministerial, preparación institucional, datos, registros de algoritmos, compra) y mediciones en el segundo (gobierno digital regional, estado de las decisiones públicas, scorecard de adquisiciones).

Recomendaciones.

Para empezar 2025 sin esperar a nadie — las cinco acciones de mayor retorno identificadas por la serie, en orden de dependencia:

1. **Inventario publicado** (julio): la condición de todo lo demás.
2. **Responsables designados** (mayo, julio): datos e IA con nombre, cargo y acto administrativo.
3. **Protocolo de supervisión en los sistemas de mayor impacto** (septiembre): patrón, dotación, bitácora.
4. **Las diez cláusulas en la próxima compra** (agosto): la regulación que no necesita ley.
5. **Tablero trimestral en el comité directivo** (noviembre): seis casillas; la vacía es la agenda.

Metodología.

Revisión anual con corte al 31 de diciembre de 2024. Sintetiza los once informes previos de la serie — cuyas fuentes primarias no se repiten aquí— y añade los hechos de noviembre y diciembre con sus fuentes directas. La selección de hitos de la figura 1 es editorial: prioriza lo que cambia obligaciones o capacidades sobre lo que cambia titulares. Las evaluaciones de riesgo y las cinco preguntas de 2025 son juicios de Enpath, formulados para ser contrastables en la revisión de 2025.

Limitaciones. Una revisión anual hereda las limitaciones de sus fuentes mensuales y añade la propia del género: la cercanía. La importancia relativa de los hechos de 2024 —en particular, la durabilidad del modelo ejecutivo estadounidense y el efecto real del reglamento europeo— solo será evaluable con años de distancia; este documento registra el mejor juicio disponible al cierre.

Referencias.

1. CENIA y CEPAL (2024). *Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial (ILIA) 2024*. <https://indicelatam.cl/>
 2. Consejo de Europa (2024). *Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law*. Abierto a firma el 5 de septiembre de 2024. <https://www.coe.int/en/web/artificial-intelligence/the-framework-convention-on-artificial-intelligence>
 3. Corte Constitucional de Colombia (2024). *Sentencia T-323 de 2024*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/>
 4. DNP (2024). *Borrador del documento CONPES de política nacional de inteligencia artificial (proceso de comentarios públicos)*. <https://www.dnp.gov.co/>
 5. OCDE (2024). *OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions — 2024 Results*. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-survey-on-drivers-of-trust-in-public-institutions-2024-results_9a20554b-en.html
 6. OMB (2024). *Memoranda M-24-10 y M-24-18*. <https://www.whitehouse.gov/omb/>
 7. ONU (2024). *Resolución A/78/L.49 sobre IA segura y confiable*. <https://news.un.org/en/story/2024/03/1147831>
 8. Parlamento Europeo (2024). *Artificial Intelligence Act: MEPs adopt landmark law*. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240308IPR19015/artificial-intelligence-act-meps-adopt-landmark-law>
 9. Senado Federal de Brasil (2024). *Aprobación del PL 2338/2023*. 10 de diciembre de 2024. <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157233>
 10. Superintendencia de Industria y Comercio (2024). *Circular Externa 002 de 2024*. <https://www.sic.gov.co/>
 11. Unión Europea (2024). *Reglamento (UE) 2024/1689*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj>
-

Enpath · Investigación aplicada para decisiones públicas basadas en evidencia. Cada publicación incluye su metodología, sus fuentes y sus limitaciones.