COMENTARIOS:

PL. 210/24C-083/23S "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN DISPOSICIONES PARA EL DESARROLLO DE ENTORNOS DIGITALES SANOS Y SEGUROS PARA LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES DEL PAÍS"

Fundación Karisma



¿QUIÉNES SOMOS?

Karisma es una organización de la sociedad civil que busca asegurar que las tecnologías digitales protejan y avancen los derechos humanos fundamentales y promuevan la justicia social. Para ello, realizamos actividades de investigación, capacitación y acciones de incidencia para enfrentar los desafíos que plantean los entornos digitales a través de un trabajo estructurado en cuatro líneas temáticas: democratización del conocimiento y la cultura, participación cívica, autonomía y dignidad e inclusión social.

Además, contamos con dos laboratorios que trabajan transversalmente en temas específicos, el K+LAB, nuestro laboratorio de privacidad y seguridad digital y el laboratorio de apropiación tecnológica.

Fundación Karisma

ANTECEDENTES

Desde hace más de 15 años hemos estudiado la forma en la que es posible materializar los derechos humanos y la justicia social en el uso de la tecnología. Para ello, hemos investigado la forma en la que la tecnología puede afectar desproporcionadamente a algunas poblaciones, como las mujeres y niñas. Hemos evidenciado la ausencia de estrategias estatales para combatir esta forma de violencia: las investigaciones judiciales no avanzan, las iniciativas legislativas se orientan a la criminalización de la libertad de expresión en línea y las recomendaciones de las autoridades se orientan a culpabilizar a las víctimas por asumir riesgos.También que las mujeres y las personas LGBTIQ+ que ejercen el periodismo o la comunicación social, que participan en política o que defienden derechos humanos enfrentan una violencia diferencial que tiene como intención adicional provocar su salida de esas labores.

De otro lado, hemos participado en debates sobre las mejores formas de abordar las potenciales afectaciones, alertando sobre los riesgos para el ejercicio de derechos fundamentales como la intimidad o la libertad de expresión y promoviendo espacios amplios de discusión que tomen en cuenta la visión de distintos actores: sociedad civil, autoridades estatales, academia y sector privado. En 2021, alertamos sobre los riesgos de un proyecto de ley que planteaba facultades de filtrado y bloqueo de contenido, con base en definiciones vagas y amplias. El año pasado, elevamos alertas similares en torno a un proyecto que entregaría a la CRC la posibilidad de decidir qué contenidos podían afectar a niños, niñas y adolescentes.

Con base en esas consideraciones, manifestamos nuestras preocupaciones ante el enfoque del proyecto de ley que fue tramitado, debido a que podría llevar a afectaciones graves de derechos fundamentales de la niñez y de adultos, como la libertad de expresión y de información y la intimidad. También, porque dejó de lado consideraciones sobre la realidad de las familias y de los niños, niñas y adolescentes del país, al optar por un enfoque de riesgos que sobrecarga las labores de cuidado familiares y que puede dejar desprotegidos a los NNA más vulnerables.

PRIMERA PREOCUPACIÓN:

El proyecto de ley establece una definición demasiado amplia sobre lo que significa un "Entorno digital sano y seguro" que puede conducir a la censura de contenidos en línea, afectando la libertad de expresión y de información, así como la intimidad de niños, niñas y adolescentes y adultos (art. 2)

Somos conscientes de que la ley modelo tiene como objeto la protección de niños, niñas y adolescentes (NNA). Se trata de una finalidad loable. El proyecto indica que el entorno digital "debe estar libre de cualquier tipo de violencia o tratos inadecuados en línea" y que los NNA no "estar expuestos a contenido inapropiado, explotación, abusos sexuales, ciberacoso, engaño o cualquier otra forma de violencia o riesgo en línea". La amplitud de esa definición y obligaciones puede incentivar la moderación excesiva de contenidos por parte de "plataformas digitales y servicios de internet", que buscarán evitar posibles sanciones o responsabilidades legales.

La ley usa términos poco definidos como “contenido inapropiado”, “entorno sano”, “conductas dañinas”, que carecen de criterios técnicos o jurídicos claros. Esta ambigüedad normativa facilita la censura y puede ser usada para restringir el derecho a la libre expresión y el acceso a la información de niñas, niños y adolescentes.

Este tipo de obligaciones fomenta la censura preventiva, afectando especialmente a plataformas pequeñas, espacios comunitarios y foros automoderados que no cuentan con los recursos técnicos o humanos para monitorear y filtrar todo el contenido. Además, al no diferenciar entre contenidos dañinos y aquellos potencialmente controvertidos pero legítimos, se corre el riesgo de restringir el acceso a información importante, como contenidos sobre salud sexual, derechos humanos o identidades diversas, afectando la libertad de expresión y el acceso a información de los propios NNA. Esto podría afectar de manera desproporcionada a los NNA que buscan o proveen información sobre asuntos LGBTIQ+, de derechos sexuales y reproductivos o de *bullying*, que podrían fácilmente ser considerados como “inapropiados”.

SEGUNDA PREOCUPACIÓN:

La definición de corresponsabilidad incluida desconoce la definición de la Constitución y del Código de Infancia y de Adolescencia al incluir a las organizaciones de sociedad civil como corresponsables (art. 3).

En el marco jurídico colombiano, la corresponsabilidad en la garantía y protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes recae fundamentalmente sobre el Estado, la familia y la sociedad en general, pero no impone obligaciones legales específicas a las organizaciones de la sociedad civil como actores corresponsables en el mismo nivel. Esto es así tanto en el artículo 44 de la Constitución Política, como en el artículo 10 del Código de Infancia y Adolescencia. Al señalar expresamente a las organizaciones de sociedad civil como corresponsables, el proyecto desconoce esta distribución normativa y corre el riesgo de trasladar deberes públicos a actores no estatales que no tienen ni la capacidad operativa ni el mandato legal para asumir esas responsabilidades. Esto podría derivar en cargas indebidas, afectar su labor de vigilancia, denuncia o acompañamiento independiente, y debilitar el principio de subsidiariedad que debe regir las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

Esta definición tiene un deber correspondiente en el artículo 4, numeral 3, que asigna a las organizaciones sin ánimo de lucro a asumir labores de protección que corresponden principalmente al estado.

TERCERA PREOCUPACIÓN:

El proyecto de ley establece una sobrecarga de responsabilidades sobre las familias, desconociendo el rol principal del Estado en la protección de las infancias. Esa sobrecarga tiene una dimensión de género grave (arts. 4-4, 4-5, 8).

El proyecto de ley impone una carga desproporcionada de responsabilidades a las familias, en especial a madres, al exigirles monitorear, supervisar y garantizar el uso responsable de tecnologías por parte de niños, niñas y adolescentes. El artículo 4 (numerales 4 y 5) les encarga de promover el derecho al desarrollo de la personalidad y la educación digital,

garantizar la libre expresión y restringir contenidos cuando sean perjudiciales, todo bajo supervisión directa y permanente.

Estas obligaciones no solo son excesivas desde un punto de vista práctico, sino que también desconocen la responsabilidad principal del Estado como garante de los derechos de la niñez, consagrada en la Constitución y en la Ley 1098 de 2006. Al trasladar el peso del cumplimiento a los hogares, el proyecto omite el principio de corresponsabilidad institucional y social, debilitando el rol estatal y dejando en manos privadas tareas que requieren políticas públicas, infraestructura educativa y acompañamiento especializado.

La sobrerresponsabilización tiene además una grave dimensión de género. En Colombia, más del 45% de los hogares están encabezados por mujeres, muchas de las cuales asumen solas las tareas de cuidado en contextos marcados por pobreza, brechas digitales, falta de acceso a dispositivos y conectividad, y altos niveles de exclusión social. En este contexto, imponer estas obligaciones por vía legal no solo es inviable, sino que puede derivar en formas de judicialización de la maternidad y criminalización de la pobreza. Las mujeres podrían ser responsabilizadas por no haber ejercido adecuadamente el acompañamiento digital de sus hijos, sin que el Estado haya garantizado las condiciones mínimas para ello.

Por último, al convertir el acompañamiento en un requisito constante para el ejercicio de derechos digitales por parte de niños y niñas (como el derecho a la libre expresión y al acceso a información), el proyecto limita esos derechos de manera incompatible con los estándares constitucionales. Tal como ha señalado la Corte Constitucional, toda restricción a derechos fundamentales debe cumplir un test estricto de proporcionalidad (Sentencias C-376/10, C-055/21), y no puede quedar sujeta al arbitrio de condiciones subjetivas, como la disponibilidad o vigilancia de un cuidador. Sobre este punto, el proyecto asume un ideal de familia protectora y presente, pese a que NNA viven en hogares donde sus derechos no son reconocidos, donde son castigados o silenciados por su orientación sexual o identidad de género, o donde sufren distintos tipos de maltrato. En estos casos, condicionar el ejercicio de derechos digitales a la supervisión adulta no solo es inviable, sino peligroso: puede perpetuar entornos de control, violencia y aislamiento, negando el acceso a información y apoyo fundamental para su desarrollo y protección.

Asimismo, el artículo 8 del proyecto establece una serie de responsabilidades para padres, madres y cuidadores, que aunque no están formuladas como sanciones explícitas, pueden convertirse en fuente de consecuencias legales y sociales graves, incluyendo procesos de pérdida de la patria potestad o investigaciones por negligencia. Si bien el texto no remite directamente al Código de Infancia y Adolescencia ni al Código Civil, en la práctica jurídica colombiana las obligaciones de cuidado y vigilancia de niñas y niños son valoradas desde criterios consuetudinarios. Es decir, lo que hoy parece una “guía de buenas prácticas”, mañana puede ser utilizado por autoridades administrativas o judiciales como un estándar de cumplimiento parental, sin tener en cuenta los contextos reales en los que estas responsabilidades se ejercen.

Esta formulación desconoce, además, la profunda brecha digital que existe en Colombia, tanto en términos de acceso como de conocimientos básicos sobre tecnologías. La mayoría de familias; especialmente en zonas rurales, hogares con jefatura femenina o contextos de exclusión; no cuentan con las herramientas técnicas ni formativas para asumir estas tareas. Antes de imponer obligaciones, el Estado debe construir condiciones para el acompañamiento digital, lo cual implica crear una política pública nacional de alfabetización digital dirigida tanto a niñas, niños y adolescentes como a sus cuidadores. Esta política

debería enfocarse en desarrollar capacidades para un uso autónomo, crítico y seguro de las tecnologías, en lugar de promover la vigilancia o el castigo como respuestas predeterminadas ante los riesgos digitales.

En lugar de imponer nuevas obligaciones legales a las familias, especialmente a las mujeres, el proyecto debería fortalecer las capacidades estatales para acompañar los procesos de educación digital, garantizar el acceso universal a conectividad y dispositivos, y promover una cultura digital de derechos desde la escuela y los servicios públicos. Además, debería asegurar condiciones de vida dignas que permitan ejercer el cuidado de los miembros de la familia sin que ello suponga dobles o triples jornadas de trabajo, como guarderías, jornadas completas en los colegios o programas extracurriculares gratuitos, trabajos bien remunerados y estables, posibilidad de permisos para atender la crianza, acceso a espacios físicos de disfrute. Esto sumado a una mayor responsabilidad de quien comparte la crianza.

CUARTA PREOCUPACIÓN:

La obligación al Gobierno Nacional de adoptar las medidas necesarias para garantizar el respeto, la protección y el ejercicio efectivo de todos los derechos de los niños en el entorno digital puede conducir a restricciones a la libertad de expresión y de información, y de la intimidad. Ese tipo de restricciones deben ser de rango legal, incluso de rango estatutario (arts. 4-8 y 5).

La disposición que impone al Gobierno Nacional la obligación de adoptar “las medidas necesarias para garantizar el respeto, la protección y el ejercicio efectivo de todos los derechos de los niños en el entorno digital” resulta, en principio, coherente con el deber del Estado de proteger de manera especial a la niñez. Sin embargo, formulada de manera tan general y sin criterios claros de interpretación o límites normativos, esta obligación puede derivar en intervenciones que restrinjan derechos fundamentales de otras personas, como la libertad de expresión, el derecho a la información, la intimidad y la protección de datos personales.

Estas eventuales restricciones no pueden adoptarse simplemente por vía reglamentaria o administrativa, como podría entenderse de una disposición legal de carácter general. Cualquier limitación a derechos fundamentales debe cumplir con los principios de legalidad, necesidad, idoneidad y proporcionalidad, y su habilitación normativa debe respetar el principio de reserva legal. Cuando se trata de derechos fundamentales como la libertad de expresión y la intimidad, que tienen protección reforzada en el orden constitucional colombiano, cualquier regulación que limite su ejercicio debe tener rango de ley estatutaria, de conformidad con los artículos 152 y 153 de la Constitución Política y la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional.

De no hacerse esta precisión, se corre el riesgo de que, amparado en una obligación de protección amplia y poco delimitada, el Ejecutivo adopte medidas que afecten derechos fundamentales sin control legislativo adecuado ni los requisitos formales que exige la Carta Política, generando un desequilibrio en el sistema de pesos y contrapesos institucionales y un precedente peligroso para la intervención estatal en entornos digitales.

Al mismo tiempo, la facultad de vigilancia de “los proveedores de servicios digitales” consagrada en el artículo 4-8 conduciría a la imposición de multas y otro tipo de sanciones, que aumentarían el riesgo de la sobre-remoción de contenidos (*overcompliance*).

QUINTA PREOCUPACIÓN:

La concesión de facultades regulatorias al MinTIC y a la Comisión de Regulación de Comunicaciones también pasa por alto la reserva estatutaria (art. 5-2).

La facultad otorgada en el artículo 5-2 del proyecto de ley al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) y a la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) para “establecer políticas y regulaciones relacionadas con el uso seguro de las TIC a favor de los niños, niñas y adolescentes” desconoce el principio de reserva de ley estatutaria, previsto en el artículo 152 de la Constitución. Según este principio, toda regulación que afecte el ejercicio, limitación o desarrollo de derechos fundamentales —como la libertad de expresión, el acceso a la información, la intimidad o la protección de datos— debe tramitarse mediante una ley estatutaria, no mediante actos administrativos o normas técnicas emitidas por autoridades del Ejecutivo o entes reguladores.

Al conceder a estas entidades competencias abiertas para diseñar regulaciones en materia de “uso seguro de las TIC”, sin precisar su alcance ni los límites materiales y procedimentales, el proyecto corre el riesgo de habilitar restricciones indirectas a derechos fundamentales a través de decisiones técnicas, sin control legislativo ni revisión previa de constitucionalidad. Además, el mandato al MinTIC y a la CRC no define criterios claros sobre la proporcionalidad o legalidad de las eventuales medidas, lo cual abre espacio para que, en nombre de la protección de la infancia, se impongan regulaciones que afecten la arquitectura abierta e inclusiva de internet, especialmente en lo que respecta a intermediarios, plataformas, servicios de mensajería o medios digitales. En lugar de fortalecer la garantía de derechos, este tipo de habilitaciones regulatorias debilita el principio democrático y traslada decisiones sensibles a escenarios técnicos sin control público efectivo.

SEXTA PREOCUPACIÓN:

El Sistema Integral de Monitoreo y Evaluación para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes en Entornos Digitales para la anticipación temprana de delitos y de prevención de riesgos puede conducir a la vigilancia y al monitoreo de contenidos en línea (art. 13)

La creación de un “Sistema Integral de Monitoreo y Evaluación para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes en Entornos Digitales” plantea serias preocupaciones en términos de derechos fundamentales. Aunque se presenta como una medida preventiva, su formulación ambigua y amplia puede derivar en la implementación de técnicas invasivas de vigilancia masiva y monitoreo de contenidos en línea, sin los controles judiciales o democráticos adecuados.

Primero, no queda claro si este sistema se limitará a recolectar información estadística sobre incidentes ya ocurridos o si implicará la monitorización activa y permanente de

contenidos digitales, comunicaciones privadas o comportamientos en línea, con el objetivo de anticipar riesgos o delitos. La referencia a la "detección temprana" sugiere la posibilidad de que se utilicen tecnologías predictivas o automatizadas de análisis de datos, como inteligencia artificial o sistemas de puntuación de riesgo, las cuales pueden generar perfiles injustos, criminalización preventiva y discriminación, especialmente contra niños, niñas y adolescentes que ya enfrentan exclusión o estigmatización.

Segundo, el artículo menciona que el sistema deberá respetar el derecho a la privacidad y la protección de datos personales "en conformidad con la legislación nacional e internacional", pero no especifica cómo se garantizarán esos derechos ni qué estándares técnicos y legales se aplicarán. Colombia no cuenta con un régimen robusto y específico de protección de datos personales para menores de edad, y el sistema tampoco prevé mecanismos de control independiente, transparencia algorítmica, consentimiento informado ni rutas efectivas de reclamo para los directamente afectados. Esto puede dar lugar a recolección masiva de datos sensibles, como hábitos de navegación, ubicaciones, comunicaciones o búsquedas en internet, sin garantías adecuadas.

Tercero, al incluir a entidades como el Ministerio de Defensa y la Fiscalía General de la Nación, el proyecto sugiere una articulación entre protección y persecución penal que podría derivar en la judicialización de comportamientos digitales sin debida proporcionalidad o sin pruebas suficientes. La función del sistema no está claramente delimitada: ¿servirá para tomar decisiones sancionatorias? ¿o solo para diseñar políticas públicas? La falta de claridad abre la puerta a usos secundarios de la información recolectada.

Cuarto, el artículo habla de monitorear la implementación de lineamientos por parte de la industria de telecomunicaciones, lo cual podría implicar vigilancia sobre proveedores o intermediarios e incluso la exigencia de integrar tecnologías de verificación de edad o filtrado de contenidos en sus servicios, medidas que han sido ampliamente cuestionadas en otros contextos por su impacto en la privacidad, la libertad de expresión y el derecho al anonimato.

Finalmente, la referencia a la conformidad con "la legislación nacional e internacional sobre protección de datos personales" no es garantía suficiente. La efectividad de esta protección depende de normas concretas, supervisión por una autoridad independiente, mecanismos de reparación y límites materiales a la recolección y uso de datos. Sin estos elementos, el sistema corre el riesgo de convertirse en una infraestructura de vigilancia digital de la infancia, más orientada al control y al castigo que a la garantía de derechos.

SÉPTIMA PREOCUPACIÓN:

La modificación de los estándares de proporcionalidad en el control de contenidos en línea desconoce la jurisprudencia constitucional para la restricción de derechos fundamentales. (art. 3).

La Corte Constitucional colombiana ha desarrollado un test de proporcionalidad riguroso que debe aplicarse cuando una medida restringe derechos fundamentales. Este test implica evaluar, de manera secuencial: (i) si la medida restrictiva busca una finalidad constitucional, (ii) si es adecuada respecto del fin, (iii) si es necesaria para la realización de e, revisando que no exista una alternativa que garantice el cumplimiento del fin limitando en menor medida el derecho que se ve restringido y (iv) si es estrictamente proporcional en relación con el fin

que busca ser realizado, lo que implica un no sacrificio de valores y principios que tengan un mayor peso que el principio que se pretende satisfacer (T- 269 de 2002, T-595 de 2017, Auto A-110 de 2019, entre muchos otros)

Este marco exige que toda restricción de derechos se evalúe cuidadosamente, con criterios normativos objetivos y bajo control constitucional estricto. La definición de la norma, al crear un criterio paralelo con términos vagos como “equilibrado”, “no excesivamente punitivo” o “basado en evidencia”, rebaja el umbral de protección de los derechos fundamentales. No establece cómo se ponderan los derechos en conflicto ni obliga a un examen estructurado como el del test constitucional. Además, la delegación de esa evaluación a "actores corresponsables" (incluyendo actores privados) traslada una función que constitucionalmente corresponde al legislador o al juez constitucional, lo que puede derivar en restricciones arbitrarias a derechos como la libertad de expresión, la intimidad o el acceso a la información.

OCTAVA PREOCUPACIÓN:

El proyecto señala distintas denominaciones para los destinatarios del proyecto: “plataformas digitales y servicios de internet” y “proveedores de servicios digitales” dificultando su aplicación y deja el espacio para .

El proyecto de ley utiliza de forma imprecisa y sin criterios uniformes las expresiones “plataformas digitales”, “servicios de internet” y “proveedores de servicios digitales” para referirse a los sujetos obligados por las disposiciones normativas. En la exposición de motivos se mencionan también “redes, contenidos digitales, servicios y aplicaciones, dispositivos conectados, realidad virtual y aumentada, inteligencia artificial, robótica,sistemas automatizados, algoritmos, análisis de datos, biometría y tecnología de implantes”.

Esta falta de claridad conceptual genera inseguridad jurídica y dificulta la aplicación efectiva de la ley, pues no permite identificar con certeza quiénes deben cumplir las obligaciones impuestas. No es lo mismo una red social global, un proveedor de infraestructura, un foro comunitario moderado por usuarios o una aplicación educativa local. Cada uno de estos actores tiene roles, capacidades y niveles de responsabilidad muy distintos dentro del ecosistema digital. Además, la ambigüedad puede llevar a la sobrecarga regulatoria sobre actores pequeños o sin capacidad de cumplimiento, o incluso a interpretaciones expansivas que podrían afectar servicios de comunicación encriptada, software libre, o herramientas de anonimato. Para garantizar la proporcionalidad de las medidas, es indispensable que la ley defina con precisión y de manera diferenciada a los sujetos destinatarios de las obligaciones, conforme a criterios técnicos y jurídicos consistentes con los estándares internacionales en materia de gobernanza de internet.

NOVENA PREOCUPACIÓN:

El proyecto de ley sobre entornos digitales seguros para niños y niñas careció de un elemento esencial de legitimidad democrática y constitucional: la participación efectiva de los propios niños, niñas y adolescentes en su elaboración. Esto contradice de forma directa lo establecido por la Convención sobre los Derechos del Niño, que en su artículo 12 reconoce que “los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse

un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño", obligación que incluye los procesos legislativos. La omisión de esta consulta no es meramente formal; se trata de una vulneración al derecho de ser escuchados en decisiones que afectan directamente sus vidas, especialmente cuando el objeto del proyecto es regular los entornos digitales que forman parte central de su desarrollo y socialización actuales.

En la Observación General núm. 12 del Comité de los Derechos del Niño se señala que la garantía a ser escuchados y escuchadas está directamente relacionada con los derechos a la no discriminación, a la vida, la supervivencia y el desarrollo y del interés superior . También está estrechamente vinculado con los artículos relativos a los derechos y libertades civiles, especialmente los derechos a la libertad de expresión y a la información.

Además, la jurisprudencia constitucional colombiana ha reiterado este deber. En la Sentencia C-250 de 2019, la Corte Constitucional señaló que el derecho de los NNA de expresar su opinión informada, autónoma y libre, así como el derecho a ser escuchado son derechos hacen parte del reconocimiento de la niñez como "participante activa en la promoción, protección y vigilancia de sus derechos". Al mismo tiempo, tienen plena relación con la concepción de que niñas, niños y adolescentes son sujetos titulares del derecho a la dignidad humana, y que se les debe reconocer de manera progresiva mayor autonomía para definir su proyecto de vida y llevar a cabo acciones encaminadas a lograrlo.

En ese sentido, consideramos que el proyecto también excluye las experiencias y saberes de niños y niñas que habitan las regiones periféricas del país, quienes muchas veces desempeñan un rol activo y fundamental en la apropiación tecnológica dentro de sus hogares, siendo ellos quienes enseñan a sus padres y cuidadores el uso básico de dispositivos digitales y plataformas. Al no reconocer ni incorporar estas realidades, el proyecto omite una dimensión positiva del uso de la tecnología en la infancia. Esta visión limitada, centrada casi exclusivamente en los riesgos, puede traducirse en medidas restrictivas que dificultan el acompañamiento familiar en contextos donde son los propios niños quienes median y facilitan el acceso a lo digital. En lugar de potenciar su agencia y sus capacidades, se corre el riesgo de imponer controles que, bajo el argumento de protección, terminan por obstaculizar procesos valiosos de aprendizaje, autonomía y fortalecimiento de vínculos intergeneracionales mediados por la tecnología.