



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 924

Bogotá, D. C., martes, 4 de agosto de 2026

EDICIÓN DE 23 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.coMIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 083 DE 2026
CÁMARA

por medio del cual se regulan las plataformas de redes sociales en Colombia y se dictan otras disposiciones generales.

Bogotá, D.C., 22 de julio de 2026

Señor:

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ

SECRETARIO GENERAL

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia. Radicación Proyecto de Ley número 083 de 2026 Cámara.

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito poner a consideración de la honorable Cámara de Representantes el Proyecto de Ley número 083 de 2026 Cámara, *por medio del cual se regulan las plataformas de redes sociales en Colombia y se dictan otras disposiciones generales.*

Del honorable congresista,

GERMÁN ROGELIO ROZA ANÍS
Representante a la Cámara
Departamento de Arauca

El Congreso de Colombia,

DECRETA

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer regulaciones para el uso de las

plataformas de redes sociales en Colombia, con el fin de garantizar la seguridad digital de los ciudadanos, proteger a los menores de edad y establecer mecanismos de responsabilidad para las plataformas que operan en el país. Se busca equilibrar la libertad de expresión con la protección de los derechos fundamentales de los usuarios.

Artículo 2º. Ámbito de aplicación. La presente ley aplica a todas las plataformas de redes sociales que operan en Colombia, ya sean nacionales o extranjeras, y a todos los usuarios dentro del territorio nacional. Asimismo, establece obligaciones para las entidades gubernamentales encargadas de la regulación y supervisión del uso de redes sociales.

Artículo 3º. Definiciones. Para efectos de la presente ley se adoptarán las siguientes definiciones:

- Redes Sociales:** Son las interacciones dadas en plataformas digitales formadas por comunidades de individuos con intereses, actividades o relaciones en común. Las redes sociales permiten el contacto entre personas y funcionan como un medio para comunicarse e intercambiar información y/o contenidos.
- Plataforma de Redes Sociales:** Servicio o aplicación basado en Internet que tiene usuarios y cumple con cualquiera de los dos criterios siguientes:
 - El servicio o la aplicación permite a los usuarios interactuar socialmente entre sí dentro del servicio o la aplicación; y
 - El servicio o la aplicación permite a un usuario:

(A) Convertirse en un usuario registrado, establecer una cuenta o construir un perfil público o semipúblico con el fin de iniciar sesión y usar el servicio o la aplicación; y

(B) Crear o publicar contenido que sea visible para otros usuarios.

(C) Ofrecer contenidos de forma gratuita o a cambio de pago hacia usuarios.

3. Cuenta de Redes Sociales: Se define como un perfil en línea creado en plataformas como Facebook o X, que representa a una persona o empresa. Puede usarse para comunicarse, compartir información e interactuar con otros.

4. Usuario: Individuo que crea una cuenta de perfil en una aplicación o sitio web con el objetivo de participar en las dinámicas propias de la plataforma digital.

5. Verificación de Identidad: Procedimiento por el cual una plataforma confirma la identidad de sus usuarios mediante mecanismos de autenticación seguros.

Artículo 4°. Principios. La presente ley se regirá por los siguientes principios:

1. Seguridad Digital: Garantizar la protección de los usuarios ante amenazas cibernéticas y fraudes.

2. Protección de los menores: Implementación de medidas estrictas para evitar el acceso de menores de 14 años a plataformas de redes sociales y/o cuentas de redes sociales.

3. Responsabilidad de las Plataformas: Obligación de las empresas de redes sociales de garantizar el cumplimiento de las disposiciones establecidas en esta ley.

4. Libertad de Expresión: Respeto al derecho de expresión de los usuarios, sin menoscabo de los límites establecidos en la legislación nacional e internacional.

Artículo 5°. Obligación de verificación de identidad. Las plataformas de redes sociales que operen en Colombia deberán implementar un mecanismo obligatorio de verificación de identidad para todos los usuarios utilizando tecnologías seguras que garanticen la autenticidad de la información proporcionada por los mismos.

Artículo 6°. Restricción de acceso a menores de 14 años. Las plataformas de redes sociales tendrán la obligación de restringir el acceso y el registro de menores de 14 años, salvo en aquellas diseñadas específicamente para menores con control parental y aprobación expresa de sus representantes legales.

Artículo 7°. Derechos de los usuarios. Todo usuario tendrá derecho a:

1. Recibir notificación motivada ante sanciones o bloqueos.

2. Apelar decisiones de moderación ante la plataforma.

3. Acceder a reportes de transparencia sobre el uso de algoritmos, publicidad dirigida y moderación de contenido.

Artículo 8°. Mecanismos de denuncia. Las plataformas deberán implementar mecanismos de denuncias rápidos y eficientes para que los usuarios puedan reportar contenido ilegal o que vulnere derechos fundamentales, garantizando una respuesta oportuna y eficaz a las solicitudes. **Artículo 9°. Transparencia en los términos y condiciones.** Las plataformas deberán garantizar que sus términos y condiciones sean claros, accesibles y cumplan con la legislación colombiana, incluyendo la especificación de los mecanismos de verificación de identidad y protección de menores.

Parágrafo 1°. Las plataformas de redes sociales tendrán la obligación de:

1. Publicar informes semestrales sobre contenido eliminado, causas, tiempos de respuesta, y recursos interpuestos.

2. Informar de forma clara el funcionamiento de sus algoritmos de recomendación, publicidad y eliminación de contenido.

3. Notificar a los usuarios sobre cualquier uso de sus datos y obtener consentimiento informado.

Artículo 10. Prohibiciones. Para efectos de la presente ley, queda prohibida:

1. La creación de cuentas falsas o el uso de identidades ficticias en redes sociales.

2. El registro y acceso de menores de 14 años a plataformas no diseñadas específicamente para su uso.

3. La difusión de información falsa con la intención de manipular la opinión pública o difamar a personas naturales o jurídicas.

4. La retención de datos personales de usuarios sin su expreso consentimiento.

Artículo 11. Procedimiento y sanciones administrativas. Las plataformas de redes sociales que incumplan las disposiciones de esta ley serán objeto de sanciones y multas.

El proceso administrativo sancionatorio aquí dispuesto, estará a cargo de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), o quienes hagan sus veces; y observarán las reglas establecidas en el Capítulo III del Título III de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), o por las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

La plataforma digital de red social que incumpla lo dispuesto en esta ley, incurrirá en multa de hasta cinco mil (5.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes y la autoridad sancionadora podrá dictaminar el Bloqueo temporal o permanente de la operación en Colombia en casos de incumplimientos reiterados.

Parágrafo: Los criterios de graduación de las sanciones y multas que observarán la Superintendencia de Industria Comercio, serán los

establecidos en el Parágrafo 1° del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 -Estatuto del Consumidor y deberán tener en cuenta el principio de proporcionalidad de las sanciones.

Artículo 12. Autoridad reguladora. La Superintendencia de Industria y Comercio será la entidad encargada de supervisar el cumplimiento de esta ley y de imponer sanciones a las plataformas que infrinjan las disposiciones establecidas.

Artículo 13. Oficina física en Colombia. Toda plataforma de redes sociales o empresa que preste estos servicios en Colombia y supere los 100.000 usuarios activos deberá contar con una oficina física en el país. Esta oficina deberá servir como canal de atención a autoridades regulatorias, usuarios y procesos judiciales, y garantizar una representación legal con capacidad de respuesta frente a las obligaciones establecidas en esta ley.

Artículo 14. Reglamentación y periodo de transición. El Gobierno nacional reglamentará lo dispuesto en la presente ley en un término de doce (12) meses contados a partir de su entrada en vigencia.

Parágrafo: Las plataformas de redes sociales sujetas a la presente ley contarán con un periodo de transición de hasta doce (12) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la ley para adecuar sus políticas, sistemas y operaciones a las disposiciones aquí establecidas. Vencido el periodo de transición, toda plataforma que no haya cumplido con las obligaciones definidas en la presente ley podrá ser objeto de sanciones conforme a lo establecido en el artículo.

Artículo 15. Vigencia. La presente ley entrará a regir a partir de su promulgación y publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Del honorable congresista,


GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS
Representante a la Cámara
Departamento de Arauca

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

El presente proyecto de ley fue previamente radicado en la Cámara de Representantes el 22 de julio de 2025, bajo el número 074 de 2025 Cámara, siendo de iniciativa parlamentaria suscrito por los congresistas honorable Representante *Germán Rogelio Rozo Anís* y honorable Representante *Hugo Alfonso Archila Suárez*.

Fue radicada la ponencia para primer en la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, sin embargo, no fue debatido un aprobado por lo que fue archivado en consideración a lo dispuesto en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992. No obstante, lo anterior, atendiendo a la importancia que reviste para la actualidad del país y para la protección de los menores de edad, se vuelve a presentar ante el Congreso de la República.

Finalmente, en el texto propuesto se recogen las recomendaciones técnicas realizadas por la Comisión de Regulación de Comunicaciones mediante concepto, y que se reflejan dentro de la presente iniciativa.

2. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

En la era digital, las redes sociales se han convertido en un espacio fundamental para la comunicación, la información y la interacción entre personas, empresas e instituciones. En Colombia, el uso de estas plataformas ha crecido exponencialmente, convirtiéndose en una herramienta indispensable para la vida cotidiana de millones de ciudadanos. Según el estudio *We Are Social* de Meltwater, en febrero de 2024 se registraron 36,80 millones de usuarios activos en redes sociales en el país, evidenciando su masiva adopción y el impacto que generan en la sociedad.¹ Este crecimiento plantea retos significativos en términos de regulación, seguridad digital y protección de derechos fundamentales.

Si bien estas plataformas han facilitado la conexión y el acceso a información, también han planteado retos significativos en materia de seguridad digital, protección de menores, desinformación y privacidad de los datos. El auge de problemáticas como la suplantación de identidad, la difusión de contenido nocivo y la manipulación de información requiere una regulación clara y efectiva que garantice el equilibrio entre la libertad de expresión y la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Las redes sociales han permitido que la información viaje con una rapidez sin precedentes, permitiendo a los ciudadanos estar informados en tiempo real sobre eventos nacionales e internacionales. Sin embargo, esta inmediatez también ha facilitado la propagación de noticias falsas y contenido malintencionado, lo que puede generar desinformación, confusión y pérdida de confianza en las instituciones. En Colombia, el impacto de la desinformación ha sido un factor relevante en distintos procesos democráticos y en la estabilidad social, lo que hace imperativa la adopción de medidas regulatorias que establezcan mecanismos eficaces para combatir estos fenómenos sin menoscabar la libertad de expresión.

En este contexto, el presente proyecto de ley busca establecer un marco normativo que regule el funcionamiento de las plataformas de redes sociales en Colombia. Con el objetivo de promover un entorno digital seguro y responsable, esta iniciativa legislativa establece lineamientos para la verificación de identidad de los usuarios, la protección de menores de edad, la transparencia en los términos y condiciones de uso y la creación de mecanismos eficaces de denuncia ante vulneraciones de derechos. Esta regulación no solo beneficiará a los usuarios, sino que también proporcionará un marco legal claro para las plataformas digitales, garantizando su operación en condiciones justas y seguras.

¹ <https://www.portafolio.co/tecnologia/estas-son-las-redes-sociales-mas-usadas-por-loscolombianos-616960>

El impacto de las redes sociales en la sociedad es innegable. En plataformas como Facebook, Instagram, YouTube y TikTok, millones de colombianos interactúan diariamente, accediendo a contenidos que influyen en su percepción del mundo y en sus decisiones personales y profesionales. La regulación propuesta en este proyecto de ley no busca restringir el acceso a estas herramientas, sino establecer normas que favorezcan un uso responsable y seguro, alineado con las mejores prácticas internacionales y con el respeto a los derechos fundamentales.

Uno de los aspectos más críticos que aborda esta ley es la protección de los menores de edad. La presencia de niños y adolescentes en redes sociales los expone a numerosos riesgos, incluyendo el acoso, el ciberbullying, la explotación infantil y el acceso a contenidos inadecuados. En Colombia, la falta de un marco regulatorio ha permitido que menores de edad accedan sin restricciones a estas plataformas, sin mecanismos efectivos de supervisión por parte de las empresas tecnológicas. La presente iniciativa legislativa establece la obligatoriedad de medidas estrictas para restringir el acceso de menores de 14 años a plataformas no diseñadas específicamente para su uso, asegurando un entorno digital más seguro para las futuras generaciones.

Además de la protección de menores, esta ley enfatiza la necesidad de establecer mecanismos de verificación de identidad para combatir la creación de cuentas falsas y la suplantación de identidad. La falta de verificación en redes sociales ha facilitado la proliferación de perfiles anónimos utilizados para cometer delitos como estafas, extorsión y acoso. La implementación de mecanismos seguros de verificación de identidad contribuirá a reducir estos delitos y fortalecerá la seguridad digital en el país.

Otro punto relevante de esta iniciativa es la regulación de la retención y uso de datos personales por parte de las plataformas. En la actualidad, muchas empresas tecnológicas almacenan y procesan información de los usuarios sin su consentimiento explícito, lo que plantea serios riesgos en términos de privacidad y protección de datos. Esta ley busca garantizar que el tratamiento de datos personales cumpla con los principios de transparencia, legalidad y consentimiento informado, asegurando que los usuarios tengan pleno control sobre su información.

En síntesis, este proyecto responde a la necesidad de un marco regulador que brinde garantías tanto a los usuarios como a las plataformas, promoviendo un ecosistema digital más seguro y confiable. La protección de la información personal, la prevención de riesgos para menores de edad y la responsabilidad de las plataformas en la gestión de contenidos son aspectos esenciales que esta legislación pretende abordar, en consonancia con el desarrollo tecnológico y la evolución de la sociedad digital en Colombia. Al establecer reglas claras y mecanismos de cumplimiento, esta ley contribuirá a fortalecer la confianza en el entorno digital y a garantizar que las redes sociales continúen siendo espacios de interacción seguros y responsables para todos los colombianos.

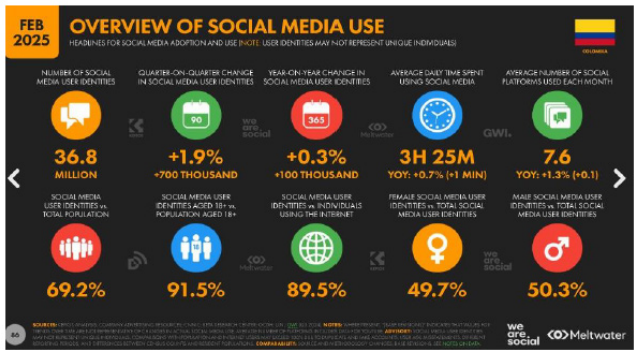
1.1 Uso de las redes sociales en Colombia

En enero de 2025, Colombia registró 36.8 millones de usuarios activos en redes sociales, equivalente al 69.2 % de la población total. Este crecimiento ha convertido a las plataformas digitales en un eje central de la comunicación y la interacción social en el país. Sin embargo, el incremento en su uso también ha generado desafíos en materia de seguridad digital, protección de datos y control de contenido.

El análisis de la fundación Melwater a 2025 muestra que el 91.5 % de los colombianos mayores de 18 años utilizan redes sociales, con una distribución de género equilibrada (49.7 % mujeres y 50.3 % hombres). Además, el país es el sexto a nivel mundial en tiempo de uso diario de estas plataformas, con un promedio de 3:25 horas al día, muy por encima del promedio global de 2:21 horas. Esta tendencia evidencia la creciente dependencia de la población colombiana en las redes sociales no solo para el entretenimiento, sino también para el acceso a información, la interacción social y la realización de actividades laborales y comerciales.²

Las redes sociales más utilizadas en Colombia incluyen Facebook, TikTok, Instagram, YouTube, LinkedIn, Pinterest, X (Twitter) y Snapchat. Estas plataformas tienen un impacto significativo en el acceso a la información, la interacción social y la actividad comercial. Facebook sigue siendo la red con mayor alcance, con 36.8 millones de usuarios (69.2 % de la población), seguida de TikTok con 32 millones y YouTube con 30.6 millones. Instagram, con 20.4 millones de usuarios, se mantiene como una plataforma clave, especialmente entre jóvenes y adultos jóvenes.

Gráfico 1. Resumen del uso de redes sociales en Colombia a febrero de 2025



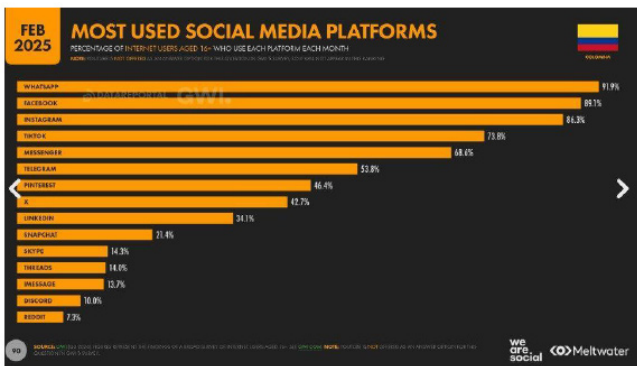
Fuente: Digital 2025 Global Overview Report: The Essential Guide to the World's Connected Behaviour

El crecimiento de plataformas como TikTok (+17.1 % en un año) y LinkedIn (+23.1%) refleja la diversificación de las preferencias digitales de los colombianos. Sin embargo, también se ha evidenciado una disminución en plataformas como X (Twitter), que perdió 410 mil usuarios en el último año. Estos cambios en la dinámica de uso reflejan la necesidad de establecer una regulación flexible que se adapte a la evolución del ecosistema digital.

² We Are Social & Meltwater. (2025). Digital 2025 Global Overview Report: The Essential Guide to the World's Connected Behaviours. We Are Social.

El acceso masivo a estas plataformas implica una serie de riesgos, incluyendo la propagación de desinformación, la vulnerabilidad de los menores de edad, la suplantación de identidad y el uso indebido de datos personales. En plataformas como TikTok y YouTube, donde el consumo de contenido es mayormente audiovisual y dirigido a públicos jóvenes, la exposición a material inapropiado sin supervisión es una preocupación creciente. Por su parte, en redes como Facebook e Instagram, el alcance de campañas de desinformación ha mostrado una capacidad de influir en la opinión pública, afectando procesos democráticos y decisiones sociales.

Gráfico 2. Redes Sociales más usadas en Colombia

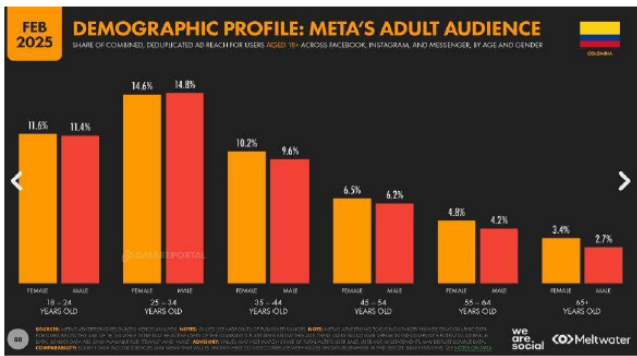


Fuente: Digital 2025 Global Overview Report: The Essential Guide to the World’s Connected Behaviour

Otro punto crítico es la comercialización de datos personales y el uso de información de los usuarios con fines publicitarios sin su consentimiento explícito. El crecimiento del mercado digital ha llevado a que estas plataformas acumulen grandes volúmenes de datos de los colombianos, lo que exige una regulación más estricta sobre la privacidad y la seguridad de la información personal.

El fenómeno de las cuentas falsas y la suplantación de identidad es otro problema relevante en el ecosistema digital colombiano. La facilidad para crear perfiles falsos en redes sociales ha generado un aumento en delitos como estafas, acoso y fraude, afectando la seguridad de los usuarios. Las plataformas digitales deben asumir mayores responsabilidades en la verificación de identidad y en la implementación de mecanismos efectivos para detectar y eliminar cuentas fraudulentas.

Gráfico 3. Distribución por género y edad de las redes sociales de Meta (Facebook, Instagram y Messenger)



Fuente: Digital 2025 Global Overview Report: The Essential Guide to the World’s Connected Behaviour

El presente proyecto de ley responde a la necesidad de regular de manera efectiva el ecosistema digital en Colombia, garantizando la seguridad y transparencia en el uso de redes sociales, protegiendo a los menores de edad y estableciendo mecanismos de responsabilidad para las plataformas tecnológicas que operan en el país. La legislación propuesta busca equilibrar la libertad de expresión con la protección de los derechos fundamentales, asegurando que la innovación tecnológica se desarrolle dentro de un marco que priorice el bienestar de los ciudadanos.

En este sentido, se propone establecer obligaciones claras para las plataformas en cuanto a la gestión de contenido sensible, la verificación de identidad de usuarios y la implementación de herramientas efectivas para la denuncia y eliminación de contenido ilegal. Además, se busca fomentar la alfabetización digital para que los colombianos puedan hacer un uso más informado y seguro de estas plataformas. Dado el impacto de las redes sociales en la vida cotidiana de millones de colombianos y el potencial que tienen para influir en la sociedad, la regulación en este ámbito es un paso fundamental para garantizar un entorno digital más seguro, equitativo y responsable.

1.2 El desafío de la regulación internacional:

Las redes sociales han revolucionado la forma en que los ciudadanos acceden a la información, participan en la vida democrática y se relacionan con su entorno. No obstante, también han introducido desafíos significativos en cuanto a la seguridad digital, la protección de menores y la gobernanza del espacio público en el entorno digital. En este contexto, la regulación de estas plataformas se ha convertido en una necesidad urgente para garantizar que su uso contribuya al bienestar social sin afectar derechos fundamentales.

A nivel global, se ha evidenciado que las redes sociales pueden ser tanto una herramienta de fortalecimiento de la democracia como un mecanismo de desinformación y manipulación política. Como destaca Nanjala Nyabola en su artículo *Seeing the forest - and the trees: The global challenge of regulating social media for democracy*, “las plataformas digitales han sido clave en la amplificación de movimientos ciudadanos como Black Lives Matter o Rhodes Must Fall, pero también han sido utilizadas por actores malintencionados para socavar la democracia mediante redes de desinformación y manipulación algorítmica”. Esto muestra que, aunque las redes sociales pueden ser un motor de cambio positivo, también pueden convertirse en herramientas de influencia negativa si no se regulan adecuadamente.

Además, Nyabola resalta que “el potencial de socavar la democracia es a veces una consecuencia de las características incorporadas en las redes sociales, como la tendencia a reforzar perspectivas insulares y la posibilidad de comprar influencia o visibilidad

en estas plataformas”.³ Este es un punto crítico en el debate sobre la regulación, ya que muchas redes sociales operan con modelos de negocio que priorizan el engagement sobre la veracidad de la información, lo que puede exacerbar la polarización y el impacto negativo en la democracia.

El crecimiento de las redes sociales ha convertido a estas plataformas en negocios transnacionales con un poder significativo sobre la información y la privacidad de los usuarios. Como señala Nyabola, “Meta y Alphabet han acumulado cantidades masivas de datos, lo que ha generado preocupaciones sobre el uso y la monetización de la información personal sin el debido consentimiento de los usuarios”. Esta acumulación de datos ha llevado a que muchas plataformas “no solo actúen como redes sociales, sino como grandes empresas de recolección de información personal para la monetización en publicidad y análisis de comportamiento”.

1.3 Transparencia en la información:

Una de las principales preocupaciones del público en relación con la regulación de las redes sociales es la **transparencia**. Las investigaciones que examinan la opinión pública y de los usuarios sobre la moderación de contenido han identificado esta cuestión tanto desde la perspectiva de los usuarios como desde la eficacia regulatoria. Esto se refleja en muchas de las prácticas de moderación y censura aplicadas por las plataformas de redes sociales, aunque a menudo se identifica como un problema tanto para la moderación realizada por humanos como para la basada en algoritmos. La opinión de los usuarios tiende a depositar mayor confianza en las prácticas de moderación que muestran más transparencia, aunque esto sea en ocasiones difícil de alcanzar para las plataformas sociales.⁴

La falta de transparencia da lugar a la aparición de teorías entre los usuarios, quienes, al intentar comprender prácticas de moderación que pueden parecer secretas o mal explicadas, desarrollan sus propias hipótesis sobre por qué se eliminó cierto contenido. Myers West (2018) encontró que la teoría más común elaborada por los usuarios era que alguien había reportado su contenido, y que se trataba de otro usuario regular, y no de un moderador encargado de identificar contenido problemático. Algunos usuarios incluso afirmaban que alguien con una postura contraria a sus publicaciones había actuado en su contra, o que un moderador humano

específico representaba las posiciones políticas e ideológicas de la empresa de redes sociales.⁵

Las leyes y los enfoques regulatorios impulsados por las plataformas son más eficaces cuando cuentan con la aceptación de los usuarios y con su confianza en el proceso de moderación.⁶ Esto es especialmente relevante cuando se suspenden cuentas o se eliminan grandes cantidades de contenido con base en decisiones que se comunican sin detalles específicos.

La falta de transparencia genera sospechas entre los usuarios, quienes pueden asumir que la plataforma y los procesos de moderación tienen algún tipo de sesgo en su contra.⁷ Una mayor transparencia y el intercambio de información sobre los procesos y decisiones de moderación no solo incrementan la satisfacción de los usuarios, sino que también les ayuda a comprender cómo deben comportarse en línea. Existe el riesgo de que las regulaciones basadas en tecnología -como el análisis de contenido en redes sociales mediante inteligencia artificial- se perciban como inherentemente opacas por parte de los usuarios. En consecuencia, la legitimidad de este tipo de regulación puede ser cuestionada por quienes no tienen acceso, conocimiento ni control sobre cómo se diseña y aplica dicho proceso

Así, el público percibe las redes sociales como plataformas públicas que “desempeñan un papel cívico cada vez más importante como espacios para el debate”, y como un lugar colectivo donde los usuarios pueden compartir e intercambiar ideas e información⁸. Esta percepción ha sido promovida por las propias plataformas, ya que está alineada con sus intereses. La legitimidad percibida que esto genera involucra tanto a los usuarios como al público en general. Esto se convierte en un aspecto central al considerar cualquier marco legal o político que busque regular el contenido en redes sociales, especialmente aquel que pueda afectar la seguridad en línea, como el contenido que no se clasifica claramente como “extremista”, pero que podría ser parte de una ideología más amplia.

La cantidad y variedad de contenido que se regula es inmensa y sigue creciendo. En el caso del extremismo, por ejemplo, los reguladores deben moderar y censurar una gama cada vez más diversa de personas y grupos. Muchos de ellos no encajan en la definición formal de “extremista” o “terrorista”, sino que se ubican en los márgenes de posturas políticas más convencionales. Con el auge de nuevos movimientos de extrema

³ Nanjala Nyabola (2023) Seeing the forest – and the trees: The global challenge of regulating social media for democracy, *South African Journal of International Affairs*, 30:3, 455-471

⁴ Christine Cook, Aashka Patel, and Donghee Wohn, ‘Commercial Versus Volunteer: Comparing User Perceptions of Toxicity and Transparency in Content Moderation Across Social Media Platforms’ (2021) *Frontiers in Human Dynamics* <www.frontiersin.org/journals/humandynamics/articles/10.3389/fhumd.2021.626409/full> accedido marzo de 2025.

⁵ Sarah Myers West, ‘Censored, Suspended, Shadow-banned: User Interpretations of Content Moderation on Social Media Platforms. [2018] *New Media & Society* 4366.

⁶ Nicolas Suzor et al, ‘What Do We Mean When We Talk About Transparency? Towards Meaningful Transparency in Commercial Content Moderation’ [2019] *13 International Journal of Communication* 1526.

⁷ Shagun Jhaver, Amy Bruckman, and Eric Gilbert, ‘Does Transparency in Moderation Really Matter?: User Behavior After Content Removal Explanations on Reddit’ [2019] *3 Proceedings of the ACM on Human-Computer Interaction* 1.

⁸ Myers West (n 15).

derecha, la línea entre la política extremista y la política tradicional se ha vuelto cada vez más difusa.⁹

En este contexto, la presión sobre las plataformas de redes sociales y los organismos reguladores del Estado para que moderen el contenido de una forma que responda tanto a las necesidades de la sociedad como a las expectativas de los usuarios es un desafío complejo, cambiante y altamente politizado.

Los estudios recientes sobre el papel -y quizás más importante aún, la responsabilidad- de los proveedores de redes sociales en la regulación de contenidos han generado varios interrogantes sobre la relación entre el Estado y las empresas. El público, en su doble rol de usuario y creador de contenido, constituye un tercer actor clave.¹⁰ Al analizar cómo se regula el contenido problemático que afecta la seguridad en línea -como el contenido extremista-, la interacción entre estos tres actores se vuelve especialmente relevante.¹¹

En este “ensamblaje”, el Estado busca promover la seguridad de sus ciudadanos, y las plataformas de redes sociales se han convertido en una parte fundamental de esa estrategia. Esto puede interpretarse como una extensión de las prácticas regulatorias del gobierno, que cada vez más complementa las medidas legales con estrategias “más suaves” que incentivan la colaboración de actores privados.

Las investigaciones han demostrado que cuando los usuarios -incluso aquellos que han sido censurados o expulsados- perciben las intervenciones como justas desde el punto de vista procedimental, es menos probable que repitan el comportamiento en el futuro. Como señalaron Riedl y otros (2021), la autorregulación también depende de la percepción del usuario sobre la legitimidad de las medidas. Por ejemplo, cuando la libertad de expresión es un valor político central, los usuarios pueden considerar la regulación como ilegítima y mostrarse menos dispuestos a autorregularse.

Además, si los usuarios no respaldan los enfoques regulatorios, no solo es más probable que incurran en conductas negativas, sino que también pueden intentar activamente sabotear las prácticas de regulación de las plataformas. Las redes sociales son, en definitiva, entidades corporativas con un gran poder, el cual pueden ejercer para influir en los procesos regulatorios, y ese es un problema de fondo que no puede pasarse por alto.¹²

Existe un límite a la intervención del Estado establecido por la ley, el cual determina hasta dónde puede censurar a los ciudadanos, y este límite varía según la jurisdicción. Al mismo tiempo, las empresas tienen la capacidad de decidir qué tipo de contenido consideran problemático, lo que puede eludir las restricciones legales impuestas por los Estados. En contextos donde el Estado tiene limitaciones legales para intervenir, las plataformas pueden no estar sujetas a esas mismas restricciones.¹³ Esto puede generar una reacción por parte de los ciudadanos que sientan que la censura ejercida en línea vulnera sus derechos constitucionales o legales.

Un aspecto destacable de esta relación es el cambio que se ha dado en la legislación: ya no se centra tanto en definir el tipo de contenido problemático o el lenguaje que lo caracteriza, sino en señalar las responsabilidades de las plataformas, y supervisarlas en consecuencia. Esto permite que las propias empresas definan qué contenido debe ser regulado, y tengan un papel clave en establecer qué constituye un discurso o contenido problemático en un momento determinado.¹⁴

Todo esto ocurre en un entorno digital marcado por la tensión entre la necesidad de las plataformas de restringir contenidos considerados indeseables y, al mismo tiempo, maximizar la participación de los usuarios y el contenido generado por ellos.

La autorregulación representa una forma de control y censura que no depende directamente del Estado o del poder legislativo. Una de sus ventajas es su capacidad de adaptación. Si la regulación de la seguridad en línea puede desarrollarse sin depender exclusivamente de marcos legales que definan, por ejemplo, qué es el discurso de odio, entonces se abre la posibilidad de una regulación más flexible, capaz de adaptarse a nuevas formas de contenido problemático. Por otro lado, si la legislación únicamente determina **quién debe regular** sin especificar **qué contenido** debe ser regulado, el público puede llegar a percibir que las empresas están excediendo sus funciones e infringiendo derechos como la libertad de expresión. Aunque esta distancia entre las empresas y el Estado puede proteger a los gobiernos de las críticas por limitar la libre expresión, también puede dar lugar a la percepción de que el Estado **no está haciendo lo suficiente** para proteger a los ciudadanos frente al poder de las corporaciones.¹⁵

Gran parte de la investigación actual sobre la regulación de contenidos se ha centrado en la relación legal y regulatoria entre el Estado y las empresas, pero se ha prestado **menos atención a cómo el público percibe** tanto el contenido

⁹ Alastair Reed and Adam Henschke, ‘Who Should Regulate Extremist Content Online?’ in *Counter Terrorism Ethics and Technology* (Springer 2021) 175–98.

¹⁰ Margurite Borelli, ‘Social Media Corporations as Actors of Counter-Terrorism’ [2021] 25 *New Media and Society* 2877.

¹¹ *Ibid*

¹² Tom Tyler, Matt Katsaros, Tracey Meares, and Sudhir Venkatesh, ‘Social Media Governance: Can Social Media Companies Motivate Voluntary Rule Following Behaviour Among Their Users?’ [2021] 17 *Journal of Experimental Criminology* 109.

¹³ Amelie Heldt, ‘Let’s Meet Halfway: Sharing New Responsibilities in a Digital Age’ [2019] 9 *Journal of Information Policy* 336.

¹⁴ Natali Helberger, Jo Pierson, and Thomas Poell, ‘Governing Online Platforms: From Contested to Cooperative Responsibility’ [2018] 34 *The Information Society* 1.

¹⁵ Reed and Henschke (n 22).

extremista en línea, como las responsabilidades del Estado y las respuestas de las redes sociales. En cuanto a quién debe asumir la responsabilidad de regular el contenido, las opiniones del público son diversas. Riedl et al. (2021) encontraron que las actitudes hacia la censura estatal o corporativa varían en función de cómo se valoren temas políticos fundamentales como la libertad de expresión y los derechos civiles. Esto también se refleja en las prácticas de moderación y regulación que aplican las plataformas, las cuales suelen responder tanto a las expectativas de los usuarios como a las demandas reales o supuestas del Estado.¹⁶

1.4 Precedentes internacionales en regulación de redes sociales

Ante la creciente preocupación por el impacto de las redes sociales en la democracia y la seguridad digital, varios países han implementado legislaciones pioneras para mitigar sus efectos negativos. Entre ellas destacan:

- **Reino Unido (Online Safety Act 2023):** Esta legislación obliga a las plataformas digitales a implementar medidas estrictas para proteger a los menores y combatir la desinformación, estableciendo sanciones para aquellas empresas que no cumplan con los estándares de seguridad digital.
- **Australia (Online Safety Amendment Act 2024):** Introduce una edad mínima para el uso de redes sociales y exige verificación de identidad obligatoria para todos los usuarios con el fin de combatir el acoso cibernético y garantizar la protección de menores en línea.
- **Vietnam (Decree 147/2024):** Requiere que todas las plataformas extranjeras que operen en el país tengan una presencia legal y respondan a los requerimientos del gobierno en materia de protección de datos y regulación de contenido. Estos precedentes muestran la creciente tendencia a establecer regulaciones que protejan a los usuarios sin comprometer la innovación digital ni la libertad de expresión. Como indica Nyabola, “la consolidación de múltiples corporaciones digitales bajo una sola empresa matriz ha generado un modelo en el que los datos se comparten sin consentimiento informado de los usuarios”, lo que refuerza la necesidad de regulaciones claras que limiten el uso indebido de la información personal.

Además, en el caso de Australia, la ley obliga a las plataformas a “implementar mecanismos que permitan a los padres controlar la actividad de sus hijos en redes sociales y recibir alertas sobre posibles riesgos”. Estas disposiciones son relevantes para Colombia, donde el acceso irrestricto de menores a plataformas digitales ha expuesto a niños y adolescentes a diversas amenazas.

1.4.1 El caso australiano:

Australia cuenta con una de las legislaciones más avanzadas a nivel mundial para regular a las empresas de redes sociales y garantizar la seguridad en línea. Actualmente, el país aplica al menos tres enfoques legales distintos para controlar la publicación y difusión de contenido violento extremista, imágenes extremistas y discursos de odio. Estos incluyen: órdenes de eliminación bajo la Ley de Seguridad en Línea de 2021 (Online Safety Act 2021); órdenes específicas para retirar material violento atroz (AVM), establecidas en la División 474, Subdivisión H del Código Penal, aprobadas rápidamente tras los ataques a las mezquitas de Christchurch perpetrados por el australiano Brenton Tarrant; y disposiciones federales más recientes contenidas en la División HA del mismo código, orientadas a regular símbolos y saludos nazis tanto en línea como en espacios públicos, derivadas de las reformas introducidas por la Ley de Enmienda en Legislación Antiterrorista (Símbolos de Odio Prohibidos y Otras Medidas) de 2023.

La rápida proliferación y diversidad de enfoques para regular contenidos extremistas similares en línea ha complicado y ampliado significativamente el papel del Comisionado Federal de Seguridad en Línea (eSafety Commissioner) en Australia, al tiempo que impone una carga considerable tanto sobre las empresas privadas como sobre los individuos que actúan como proveedores de contenido y administradores de plataformas. Estos regímenes legales contemplan tanto responsabilidad civil como penal para personas y corporaciones que no cumplan con las órdenes de eliminación de contenido.

Resulta preocupante que algunas formas de responsabilidad, como las establecidas en el régimen de material violento atroz (AVM), se configuren de manera inusual, omitiendo pruebas requeridas en los estándares tradicionales del derecho penal federal —por ejemplo, presumiendo la culpabilidad si no se acata una orden de eliminación una vez notificada, sin necesidad de demostrar elementos de culpa.

Las tensiones entre los reguladores estatales australianos, como el eSafety Commissioner¹⁷, y empresas como X Corp, han derivado recientemente en litigios que han favorecido algunas de las libertades reivindicadas por estas plataformas, lo que ha complicado las expectativas del Gobierno australiano respecto a la aplicación extraterritorial de sus leyes. Algunas decisiones judiciales que han limitado el alcance de esa extraterritorialidad han generado vacíos regulatorios que permiten a los ciudadanos australianos seguir accediendo a contenidos bloqueados en el país mediante métodos alternativos como el uso de VPN.

¹⁶ Martin Riedl et al, ‘Who Is Responsible for Interventions against Problematic Comments? Comparing User Attitudes in Germany and the United States’ [2021] 13 Policy & Internet 433.

¹⁷ Rachel Clun and Patrick Begley, ‘Bondi Junction Stabbing as It Happened: Multiple Dead, Injured in Sydney’s Eastern Suburbs; PM, NSW Police Commissioner Speak’ Sydney Morning Herald (14 April 2024) <www.smh.com.au/national/nsw/bondi-junction-shooting-stabbings-live-updates-police-operation-in-sydney-s-eastern-suburbs-20240413-p5fjku.html> accessed 1 July 2024

Algunos recientes y preocupantes hechos violentos ocurridos en Australia -como el apuñalamiento en Bondi (no clasificado como acto terrorista) y el ataque en la iglesia de Wakeley (considerado incidente terrorista)- han avivado el debate público sobre cuál es el equilibrio adecuado entre la libertad de expresión, la libertad de las plataformas para regular su propio contenido, las demandas de los usuarios en redes sociales, la capacidad de respuesta de distintas plataformas frente a las autoridades y las preocupaciones de bienestar expresadas por gobiernos y grupos de víctimas. Estos eventos, junto con los litigios en curso, han puesto sobre la mesa cuestiones sobre cómo ofrecer información de seguridad en tiempo real durante incidentes violentos en desarrollo. Algunos expertos han cuestionado la idoneidad de los esquemas más recientes, en particular el régimen de Material Violento Atroz (AVM), así como la relación entre los distintos marcos regulatorios, incluyendo posibles redundancias no deseadas y diferencias en su aplicación.¹⁸

The Online Safety Act regime:

Esta ley entró en vigor el 23 de enero de 2023 con el objetivo de mejorar y promover la seguridad en línea de los australianos.¹⁹ **No solo establece la oficina del Comisionado Federal de Seguridad en Línea (eSafety Commissioner) y define diversas responsabilidades y procedimientos para la gestión de denuncias, sino que también establece expectativas básicas de seguridad en línea (y códigos de la industria), así como las obligaciones de reporte relacionadas con dichas expectativas o códigos.** Además, otorga al eSafety Commissioner la facultad de emitir notificaciones de eliminación de contenido, solicitando a personas o empresas que retiren publicaciones que muestren violencia extrema. El artículo 23(2) de la Ley de Seguridad en Línea establece que la aplicación de esta ley “se extiende a actos, omisiones, asuntos y situaciones ocurridas fuera de Australia”.

El ejercicio más reciente y de mayor perfil de las facultades del eSafety Commissioner para ordenar la eliminación de contenido se dio tras el apuñalamiento del obispo Mar Mari Emmanuel, ocurrido durante su sermón en una misa transmitida en vivo desde la iglesia asiria Christ the Good Shepherd en Wakeley, Sídney (Nueva Gales del Sur), la noche del 15 de abril de 2024. A raíz de este hecho, se inició una serie de procesos judiciales en la Corte Federal entre el eSafety Commissioner y X Corp, después de que esta última impugnara el uso de las facultades de eliminación de contenido ejercidas mediante una

notificación emitida el 16 de abril de 2024²⁰, bajo el artículo 109 de la Ley de Seguridad en Línea de 2021 (Cth). Dicha notificación solicitaba la eliminación de un video de 11 segundos grabado desde la parte trasera de la iglesia, en el que se observa a un intruso acercándose al obispo, levantando el brazo derecho y golpeándolo varias veces con un movimiento descendente, lo que provoca la caída del obispo hacia atrás. Aunque el cuchillo no es claramente visible, se pueden escuchar las reacciones de los asistentes a la ceremonia.

Un día después del ataque, la Comisionada de Seguridad en Línea (eSafety Commissioner) emitió una notificación de remoción conforme al artículo 109 a varias empresas de redes sociales. Esto ocurrió tras la designación del hecho como un incidente terrorista por parte del Comisionado de Policía, en medio de escenas trágicas de un disturbio callejero que estalló frente a la iglesia la noche del incidente, el cual incluyó daños a vehículos policiales y agresiones a oficiales por parte de simpatizantes del obispo. La notificación de remoción señalaba: “Esta notificación de remoción se le entrega conforme al artículo 109 de la ley y le exige tomar todas las medidas razonables para asegurar la eliminación del material de clase 1...”. La notificación hacía referencia a 65 URL de publicaciones en la plataforma X y también indicaba que:

El contenido es material de clase 1 conforme a la Ley de Seguridad en Línea de 2021 (Cth), por mostrar cuestiones de crimen, crueldad y violencia real de tal manera que ofende los estándares de moralidad, decencia y decoro generalmente aceptados por adultos razonables, en la medida en que probablemente sería clasificado como RC [Contenido Restringido].

El artículo 109 de la Ley de Seguridad en Línea establece la expectativa de que la remoción se lleve a cabo dentro de las 24 horas (o en un plazo mayor autorizado por la Comisionada de Seguridad en Línea). El artículo 12 de la misma ley define la remoción como: “el material se considera removido de un servicio de redes sociales, servicio electrónico relevante o servicio de internet designado si no es accesible ni entregado a ninguno de los usuarios finales en Australia que utilicen dicho servicio”.²¹

Curiosamente, a medida que se desarrollaba el debate público y se alzaban fuertes críticas contra la notificación de remoción, incluyendo las del propietario de X Corp, Elon Musk, el obispo Mar Mari Emmanuel -quien se recuperaba tras haber sido apuñalado- hizo declaraciones públicas, reportadas ante la Corte Federal por X Corp, solicitando la publicación continua en línea del video del apuñalamiento.

¹⁸ Submission to the Parliamentary Joint Committee on Intelligence and Security, ‘Counter-Terrorism Legislation Amendment (Prohibited Hate Symbols and Other Measures) Bill 2023’ <www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Intelligence_and_Security/HateSymbolsBill/Submissions> (Submission No 104, Charles Sturt University, 21 July 2021).

¹⁹ Section 3, Online Safety Act 2021 (Cth).

²⁰ eSafety Commissioner v X Corp [2024] FCA 499.

²¹ Tom Crowley, ‘Bishop Mar Mari Emmanuel Wants Footage of his Stabbing in Wakeley Church to Stay Online, Court Hears’ ABC News (24 April 2024) <www.abc.net.au/news/2024-04-24/bishop-emmanul-wants-stabbing-footageinjunction-extended/103764228> accessedido abril de 2025

Este caso internacional resalta la complejidad y urgencia de establecer marcos normativos robustos para la regulación de redes sociales, especialmente en situaciones donde el contenido difundido puede atentar contra la seguridad pública, la moralidad y los derechos fundamentales. La experiencia australiana demuestra cómo, ante hechos violentos o de interés nacional, las autoridades deben contar con herramientas legales claras y eficaces para exigir la remoción rápida de contenido nocivo.

En el contexto colombiano, donde el uso de redes sociales es masivo y creciente, el presente proyecto de ley busca justamente otorgar esas facultades a las entidades regulatorias nacionales, asegurando una respuesta oportuna frente a publicaciones que inciten al odio, la violencia o vulneren la dignidad humana, sin desconocer la importancia de proteger la libertad de expresión en un entorno digital cada vez más complejo.

Las herramientas más recientes en el conjunto de medidas regulatorias de redes sociales en Australia fueron aprobadas mediante legislación orientada a regular el uso, publicación y comercialización de símbolos nazis y el uso del saludo nazi: la Ley de Enmienda de Legislación Antiterrorista Referencial (Símbolos de Odio Prohibidos y Otras Medidas) de 2023 (Cth). La mayoría de las disposiciones recientemente creadas en la Subdivisión HA de la División 474 del Código Penal (Cth) entraron en vigor el 8 de enero de 2024 y, **en lugar de autorizar a la Comisionada de Seguridad en Línea (eSafety Commissioner) para emitir notificaciones de remoción, esta subdivisión crea delitos relacionados con el “material extremista violento”, como el uso de servicios de telecomunicaciones para acceder, transmitir, solicitar, publicar o enlazar a dicho material. También se contempla el delito de posesión o control de material extremista violento.**

El material extremista violento se define como una representación o descripción de violencia grave, la cual se refiere, conforme al artículo 100.1 del Código Penal (Cth), a actos de violencia terrorista, e incluye una variedad de acciones vinculadas a la violencia grave, tales como instrucción, apoyo o facilitación, asistencia, incitación, planificación o conspiración para actos intimidatorios. A diferencia de las disposiciones penales de la Subdivisión H de la División 474, estos delitos contienen elementos de culpabilidad claramente definidos que deben ser probados por los fiscales, y no se presumen automáticamente por hechos como el incumplimiento de notificaciones de remoción emitidas por la Comisionada de Seguridad en Línea.

3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

En Colombia, el uso del internet y las redes sociales ha adquirido una importancia creciente en la regulación jurídica, no solo por el impacto que tienen en la vida cotidiana, sino también por los riesgos que generan cuando se usan de manera indebida. El desarrollo normativo en esta área ha sido progresivo y responde a la necesidad de proteger

derechos fundamentales como la libertad de expresión, la intimidad, el buen nombre y la protección de datos personales.

La **Constitución Política de Colombia** establece dos pilares fundamentales en esta materia: el artículo 15 garantiza el derecho a la intimidad personal y familiar, así como al buen nombre, y señala que todas las personas tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar la información que sobre ellas se haya recopilado en bases de datos. A su vez, el artículo 20 consagra el derecho a la libertad de expresión, permitiendo a toda persona expresar y difundir libremente su pensamiento, opiniones e información, con la exigencia de veracidad e imparcialidad²².

Estas disposiciones generan una tensión natural entre dos derechos fundamentales: la expresión libre y la protección de la intimidad. En un entorno digital donde las opiniones, fotos, datos y comentarios circulan a gran velocidad, el Estado se ha visto obligado a intervenir mediante leyes específicas que buscan mitigar los riesgos y establecer límites jurídicos claros.

Una de las primeras respuestas legislativas frente a los peligros del entorno digital fue la **Ley 679 de 2001**, la cual previene y combate la explotación sexual de menores a través de internet. Esta norma promueve la autorregulación de los proveedores de servicios de internet para impedir la difusión de pornografía infantil, e impone deberes a empresas y entidades públicas en materia de prevención²³.

Posteriormente, con la **Ley 1266 de 2008** se reguló el manejo de información personal en bases de datos, estableciendo los principios del habeas data financiero y comercial, con el objetivo de proteger los derechos de los titulares de los datos frente al uso que de ellos hagan entidades públicas y privadas²⁴.

La **Ley 1273 de 2009** fue clave al modificar el Código Penal y reconocer la protección de los datos informáticos como un bien jurídico autónomo. Tipificó conductas como el acceso abusivo a sistemas, la interceptación de datos sin autorización, el daño informático y el uso de software malicioso²⁵.

En complemento, la Ley 1341 de 2009 establece los principios para la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) y faculta al Estado a intervenir en este sector por razones de defensa nacional o seguridad pública²⁶.

²² Congreso de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. https://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

²³ Congreso de Colombia. (2001). Ley 679 de 2001. *Diario Oficial* número 44.509. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=18309>

²⁴ Congreso de Colombia. (2008). Ley 1266 de 2008. *Diario Oficial* número 47.219. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=34306>

²⁵ Congreso de Colombia. (2009). Ley 1273 de 2009. *Diario Oficial* número 47.223. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=34492>

²⁶ Congreso de Colombia. (2009). Ley 1341 de 2009. *Diario Oficial* número 47.426. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=37106>

El avance de las amenazas cibernéticas llevó también a promulgar la Ley 1373 de 2009, que refuerza las penas para delitos digitales y cierra vacíos legales existentes²⁷.

La protección de datos personales fue ampliada con la Ley 1581 de 2012, que introdujo principios generales sobre el tratamiento de datos y definió claramente los deberes de quienes manejan información personal, tanto en el sector público como en el privado²⁸.

En el ámbito técnico y de cooperación con las autoridades judiciales, el Decreto número 1704 de 2012 obliga a los proveedores de servicios a garantizar infraestructura que permita interceptaciones legales autorizadas por la Fiscalía, y establece la conservación de datos por un periodo mínimo de cinco años²⁹.

En el sector educativo, la **Ley 1620 de 2013** busca crear entornos escolares seguros, abordando también la prevención del ciberacoso, promoviendo la formación en derechos humanos y el uso responsable de medios digitales³⁰.

Finalmente, la **Ley Estatutaria 1621 de 2013** regula las actividades de inteligencia y contrainteligencia del Estado, estableciendo parámetros legales para la recolección de información, con el objetivo de salvaguardar la seguridad nacional sin vulnerar los derechos fundamentales³¹.

En conjunto, este cuerpo normativo refleja el esfuerzo del Estado colombiano por garantizar que el entorno digital sea un espacio seguro, donde el ejercicio de la libertad de expresión no se convierta en una herramienta para dañar la honra o invadir la intimidad de los demás, y donde el avance tecnológico no supere la capacidad de proteger los derechos fundamentales.

2.1 Jurisprudencia relevante sobre el uso de internet y redes sociales en Colombia

El desarrollo jurisprudencial en Colombia ha sido esencial para interpretar el alcance de los derechos fundamentales en entornos digitales. Aunque la Constitución garantiza tanto la libertad de expresión como el derecho a la intimidad, el buen nombre y el habeas data, la Corte Constitucional ha

establecido que estos derechos no son absolutos y deben armonizarse según el contexto de cada caso.

Uno de los primeros precedentes clave es la **Sentencia T-260 de 2012**, donde se protegió el derecho a la intimidad de una menor de edad. En este caso, la Corte consideró que la creación de una cuenta de Facebook por parte del padre, sin el consentimiento de su hija, implicaba una vulneración a su derecho al libre desarrollo de la personalidad. El tribunal sostuvo que, incluso con buenas intenciones, los padres no pueden exponer a sus hijos en redes sociales sin su autorización, especialmente cuando esa exposición digital compromete su autonomía futura³².

La **Sentencia T-050 de 2016** reafirma que la libertad de expresión tiene límites cuando colisiona con el derecho al buen nombre. En este fallo, la Corte analizó publicaciones en redes sociales que afectaban la reputación de un tercero. El tribunal aclaró que, si bien internet permite una democratización de la opinión, esa libertad debe ejercerse de forma responsable, sin recurrir al insulto o a la desinformación que cause daño injustificado a otro ciudadano³³.

En la **Sentencia T-145 de 2016**, el alto tribunal trató directamente el tema del derecho al olvido digital. Una persona solicitó la eliminación de información personal desactualizada y perjudicial publicada en línea. La Corte estableció que la permanencia indefinida de ciertos contenidos en internet puede afectar el proyecto de vida de las personas, sobre todo si carecen de relevancia actual o interés público. Este pronunciamiento introdujo en el contexto colombiano el criterio de ponderación entre memoria digital e interés social de la información³⁴.

La **Sentencia T-277 de 2018** profundizó en la responsabilidad de los medios de comunicación digitales. La Corte señaló que si bien estos medios gozan de protección constitucional, deben verificar la veracidad de la información y evitar el daño a los derechos fundamentales de las personas mencionadas, en especial cuando el contenido se publica en entornos que amplifican su difusión, como redes sociales o portales web³⁵.

²⁷ Congreso de Colombia. (2009). Ley 1373 de 2009. *Diario Oficial* número 47.388. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=37291>

²⁸ Congreso de Colombia. (2012). Ley 1581 de 2012. *Diario Oficial* número 48.587. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=49981>

²⁹ Presidencia de la República de Colombia. (2012). Decreto número 1704 de 2012. *Diario Oficial* número 48.518. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=49718>

³⁰ Congreso de Colombia. (2013). Ley 1620 de 2013. *Diario Oficial* número 48.733. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=52379>

³¹ Congreso de Colombia. (2013). Ley 1621 de 2013. *Diario Oficial* número 48.749. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=52458>

³² Corte Constitucional de Colombia. (2012). Sentencia T-260 de 2012. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/t-260-12.htm>

³³ Corte Constitucional de Colombia. (2016). Sentencia T-050 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-050-16.htm>

³⁴ Corte Constitucional de Colombia. (2016). Sentencia T-145 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=72327>

³⁵ Corte Constitucional de Colombia. (2018). Sentencia T-277 de 2018. M.P. Alejandro Linares Cantillo. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/t-277-18.htm>

Finalmente, la **Sentencia SU-274 de 2019** unificó la jurisprudencia sobre el derecho al olvido y estableció que los motores de búsqueda pueden ser requeridos para desindexar enlaces cuando la información difundida, aunque veraz, haya perdido relevancia pública, sea obsoleta o cause un daño desproporcionado. Esta sentencia marcó un hito al reconocer que el control de la huella digital es parte del ejercicio de los derechos fundamentales en la era de la información³⁶.

Estos pronunciamientos reflejan una evolución coherente del derecho colombiano hacia la protección de la dignidad humana en el entorno digital. La Corte ha adoptado un enfoque garantista, basado en el principio de proporcionalidad, para asegurar que el ejercicio de la libertad de expresión en redes sociales y plataformas digitales no implique una afectación injustificada de otros derechos.

4. CONFLICTO DE INTERESES

El artículo 3° de la Ley 2003, promulgada el 19 de noviembre de 2019, introduce una modificación al artículo 291 de la Ley 5ª de 1992.

Esta modificación establece que los autores y ponentes de proyectos de ley deben incluir en la sección de justificación de sus propuestas un apartado en el cual se detalle las situaciones o incidentes que pudieran dar lugar a conflictos de interés para los miembros del Congreso durante el proceso de debate y votación de dichas iniciativas legislativas.

En este sentido, con el fin de ilustrar en el análisis frente a los posibles impedimentos que podrían derivar en conflictos de intereses producto de la actividad legislativa realizada, se citarán textualmente los criterios determinados en el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019:

“ARTÍCULO 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a) *Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.*
- b) *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*
- c) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular; que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*
- d) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular; que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular; actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular; directo y actual.*
- e) *<Literal INEXEQUIBLE>*
- f) *Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.*

Parágrafo 1°. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto. **Parágrafo 2°. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.**

Parágrafo 3°. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992 (...).

En este contexto y en estricto cumplimiento de la legislación vigente, en mi calidad de autor de este proyecto, considero que este no genera conflictos de interés con el suscrito. Esto se debe a que se trata de una iniciativa de interés general, aplicable de manera equitativa a todos, que puede coincidir con los intereses de los electores en su conjunto.

³⁶ Corte Constitucional de Colombia. (2019). Sentencia SU-274 de 2019. M.P. Alberto Rojas Ríos. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2022/05/Sentencia-SU274-19-Colombia-LPDerecho.pdf>

En otras palabras, no se presenta una situación específica que resulte en un beneficio personal ni se percibe un beneficio actual en las circunstancias actuales.

Además, no existe la posibilidad de un beneficio directo que pueda beneficiar de manera específica al congresista, a sus cónyuges, parejas permanentes o parientes hasta el segundo grado de parentesco por consanguinidad, afinidad o civil.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, no exime del deber del congresista que, en su esfera privada, identifique causales adicionales que a su juicio considere pertinentes y exponerlas durante el trámite correspondiente.

En estos términos dejo a consideración del Congreso de la República esta iniciativa para que sea discutida, mejorada y aprobada en beneficio de los colombianos y colombianas que ven afectada su vida crediticia por el hecho de buscar dignificación en el estudio superior.

5. IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA:

Respecto del concepto impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso.

Lo anterior, en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso haya valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el

gobierno. (...). El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo”. (Sentencia C-315 de 2008). Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquel, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

Sin embargo, frente a las disposiciones propuestas en el presente proyecto de ley, consideramos que las mismas no generan un impacto fiscal adicional, pues en las mismas no existe la ordenación de gastos ni la generación de beneficios tributarios.

6. CONCLUSIONES

La irrupción masiva de las redes sociales en la vida cotidiana de los colombianos ha planteado desafíos inéditos para el orden jurídico, la seguridad ciudadana y la garantía efectiva de los derechos fundamentales en entornos digitales. El presente proyecto de ley constituye una respuesta normativa integral, urgente y pertinente frente a los vacíos legales que actualmente dificultan la supervisión y responsabilidad de las plataformas digitales en Colombia.

Desde una perspectiva constitucional, la libertad de expresión consagrada en el artículo 20 de la Constitución Política no puede entenderse como un derecho absoluto. Tal como ha reiterado la Corte Constitucional en Sentencias como la **T-050 de 2016**, **T-260 de 2012** y **SU-274 de 2019**, este derecho debe armonizarse con otros de igual jerarquía como la intimidad, el buen nombre, la honra, el habeas data y el libre desarrollo de la personalidad. En este sentido, regular las redes sociales no es una forma de censura, sino una acción estatal necesaria para garantizar el ejercicio de los derechos en condiciones de equidad, dignidad y seguridad jurídica.

El proyecto propone medidas que tienen respaldo en la normativa vigente y desarrollan estándares reconocidos en el derecho comparado. La obligación de verificación de identidad para usuarios no solo combate la suplantación y la comisión de delitos cibernéticos -como lo ha evidenciado la aplicación de normas como la **Ley 1273 de 2009**-, sino que se alinea con prácticas internacionales en países como Australia y Reino Unido, donde la regulación digital ha sido fortalecida para enfrentar fenómenos como el extremismo, la explotación infantil, la manipulación política y la violencia en línea.

Asimismo, el enfoque preventivo en la protección de menores de edad responde a los principios establecidos en la **Ley 679 de 2001** y la **Ley 1620 de 2013**, reconociendo que los niños y adolescentes son sujetos de especial protección constitucional. Permitir

el acceso irrestricto de menores a redes sociales sin mecanismos eficaces de control no solo los expone a riesgos como el ciberacoso o la explotación, sino que transgrede el deber del Estado de garantizar su desarrollo integral.

En cuanto a la protección de datos personales, la propuesta legislativa fortalece el marco del **habeas data** establecido en las Leyes **1266 de 2008** y **1581 de 2012**, exigiendo consentimiento informado y transparencia en el manejo de la información por parte de las plataformas. Este es un elemento esencial en un entorno digital donde la comercialización de datos se ha convertido en el núcleo del modelo de negocio de muchas empresas tecnológicas.

Adicionalmente, al asignar competencias claras a la Superintendencia de Industria y Comercio como autoridad reguladora y sancionatoria, el proyecto no solo garantiza la aplicación efectiva de las disposiciones, sino que asegura un sistema institucional robusto con capacidad de control y seguimiento, lo cual es indispensable para materializar los principios de legalidad, eficacia y responsabilidad.

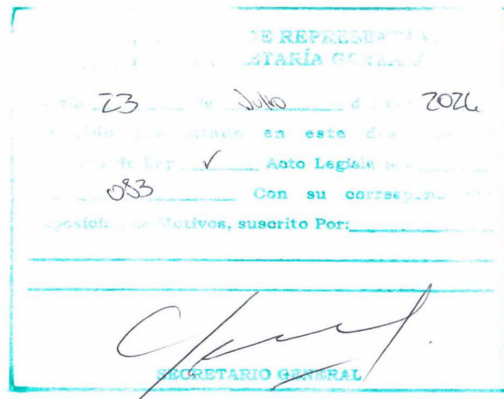
La jurisprudencia constitucional y el derecho internacional respaldan un enfoque de regulación proporcional, progresiva y basada en el interés general. Este proyecto de ley no impone restricciones arbitrarias, sino que busca construir un ecosistema digital más seguro, transparente y respetuoso de los derechos, promoviendo a la vez una cultura de ciudadanía digital responsable.

En conclusión, el presente proyecto de ley representa una iniciativa legislativa coherente con los desafíos contemporáneos del país, fundada en principios constitucionales, en estándares internacionales y en el interés superior de los usuarios. Su aprobación fortalecerá el Estado de Derecho en el entorno digital y permitirá que las redes sociales continúen siendo espacios de interacción, participación y libertad, dentro de un marco que prioriza la protección de la persona humana, el orden democrático y la convivencia pacífica.

Cordialmente,



GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS
Representante a la Cámara
Departamento de Arauca



PROYECTO DE LEY NÚMERO 089 DE 2026
CÁMARA

por medio del cual se dispone conforme al principio de libertad de escogencia la afiliación a las cajas de compensación familiar y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 22 de julio de 2026

Señor:

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ
SECRETARIO GENERAL

Honorable Cámara de Representantes Ciudad

REFERENCIA: RADICACIÓN PROYECTO DE LEY NÚMERO 089 DE 2026 CÁMARA.

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito poner a consideración de la honorable Cámara de Representantes el Proyecto de Ley número 089 de 2026 Cámara, *por medio del cual se dispone conforme al principio de libertad de escogencia la afiliación a las Cajas de Compensación Familiar y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,



GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS
Representante a la Cámara
Departamento de Arauca

PROYECTO DE LEY NÚMERO 089 DE 2026
CÁMARA

por medio del cual se dispone conforme al principio de libertad de escogencia la afiliación a las Cajas de Compensación Familiar y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,
DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto reconocer la libertad de escogencia para la afiliación a las Cajas de Compensación familiar, como un derecho en cabeza del trabajador o empleado, que debe ser garantizado por el Estado y todos los integrantes del sistema.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Las disposiciones propuestas en la presente ley se aplicarán territorialmente en aquellos departamentos en los que dentro de su circunscripción presten sus servicios dos o más Cajas de Compensación Familiar, en aras de garantizar el principio de solidaridad establecido en el artículo 48 de la Constitución Política y que garantiza la estabilidad y suficiencia del Subsidio Familiar en todos los departamentos del país.

Artículo 3°. Definición. La libre escogencia, es un principio reconocido dentro del régimen de la

seguridad social que le da al afiliado la facultad de escoger entre las diferentes Cajas de Compensación Familiar, cuál de ellas le administrará el subsidio familiar en su naturaleza de prestación social.

Artículo 4°. Libertad de Escogencia. Conforme al principio de libertad de escogencia, la decisión de afiliarse a una Caja de Compensación Familiar la tomará el trabajador.

Las solicitudes de afiliación presentadas por los empleadores deberán estar referidas únicamente a la Caja de Compensación Familiar escogida por los empleados.

Artículo 5°. Reglamentación. El Ministerio del Trabajo reglamentará los términos, condiciones y procedimientos definidos en la presente ley, durante los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la misma.

Artículo 6°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Del honorable Representante,


GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS
Representante a la Cámara
Departamento de Arauca

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

La presente ley tiene como objeto principal reconocer la libertad de escogencia para la afiliación a las Cajas de Compensación familiar, como un derecho en cabeza del trabajador o empleado, que debe ser garantizado por el Estado y todos los integrantes del sistema.

La presente propuesta ha considerado introducir el principio de la libre elección de la Caja de Compensación Familiar para los trabajadores o empleados en Colombia. Creemos que esta medida promoverá la autonomía y los derechos individuales, permitirá a los trabajadores adaptar los servicios a sus necesidades personales y familiares, estimulará la competencia y la mejora de la calidad de los servicios, además, aumentará la satisfacción de los empleados y fomentará la transparencia y la rendición de cuentas en el sistema.

2. ANTECEDENTES LEGISLATIVO

El presente proyecto de ley fue previamente radicado en la Cámara de Representantes el 24 de julio de 2024, bajo el número 042 de 2024; siendo de iniciativa parlamentaria suscrito por los congresistas honorable Representante *Germán Rogelio Rozo Anís*, honorable Representante *Dolcey Oscar Torres Romero*, honorable Representante *Aníbal Gustavo Hoyos Franco*, honorable Representante *Hugo Alfonso Archila Suárez*, honorable Representante *César Cristian Gómez Castro* honorable Representante *María Eugenia Lopera Monsalve*, honorable Representante *Jorge Alexander Quevedo Herrera*, honorable Representante *Juan Camilo*

Londoño Barrera, honorable Representante *Karen Astrith Manrique Olarte*, honorable Representante *Luis Carlos Ochoa Tobón* y honorable Representante *Lina María Garrido Martín*.

Durante su trámite en primer debate, se rindió el respectivo informe de ponencia positiva, sin embargo, en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes no se dio primer debate, por lo que fue archivado en consideración a lo dispuesto en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992 por lo que, atendiendo a la importancia que reviste para los trabajadores del país, se procede a radicar nuevamente.

3. ÁMBITO DE APLICACIÓN

Las disposiciones propuestas en el presente proyecto de ley se aplicarán territorialmente en aquellos departamentos en los que dentro de su circunscripción presten sus servicios dos o más Cajas de Compensación Familiar, en aras de garantizar el principio de solidaridad establecido en el artículo 48 de la Constitución Política y que garantiza la estabilidad y suficiencia del Subsidio Familiar en todos los departamentos del país.

4. CONSIDERACIONES GENERALES

El presente proyecto de ley tiene como objeto principal reconocer la libertad de escogencia para la afiliación a las Cajas de Compensación familiar, como un derecho en cabeza del trabajador o empleado, que debe ser garantizado por el Estado y todos los integrantes del sistema.

La presente propuesta ha considerado introducir el principio de la libre elección de la Caja de Compensación Familiar para los trabajadores o empleados en Colombia. Creemos que esta medida promoverá la autonomía y los derechos individuales, permitirá a los trabajadores adaptar los servicios a sus necesidades personales y familiares, estimulará la competencia y la mejora de la calidad de los servicios, aumentará la satisfacción de los empleados y fomentará la transparencia y la rendición de cuentas en el sistema.

Como sociedad, reconocemos la importancia de promover el bienestar de los trabajadores y sus familias, garantizando que tengan acceso a servicios y beneficios que mejoren su calidad de vida. Las Cajas de Compensación Familiar en Colombia desempeñan un papel vital en este aspecto, ofreciendo una amplia gama de programas que abordan las necesidades de salud, educación, vivienda, recreación y cultura de los trabajadores. Sin embargo, en la actualidad, la elección de la Caja de Compensación Familiar se encuentra a la voluntad del empleador, y en muchos casos, no se basa en las preferencias y necesidades individuales de los empleados.

Luego de distintas mesas técnicas llevadas a cabo con los expertos en la materia y de revisar a profundidad el funcionamiento del sistema, se llegó a un acuerdo de condicionar la aplicación de lo propuesta frente a la territorialidad, bajo el entendido de que dicha libertad sólo será aplicable

en los departamentos donde operen dos o más cajas de compensación familiar con el fin de garantizar la sostenibilidad del sistema establecida en el artículo 48 de la Constitución Política y que garantiza la estabilidad y suficiencia del Subsidio Familiar en todos los departamentos del país.

Este nuevo enfoque no rompe la intención principal del proyecto de ley que busca dejar en cabeza del trabajador la escogencia de su caja, además, permite garantizar una verdadera competencia en el mercado, promoviendo la mejora en la calidad de los servicios y respetando la estructura regional que caracteriza al sistema.

Un ejemplo claro de que para los empleados es importante tener un buen servicio se puede evidenciar con los datos obtenidos del estudio sobre la caja de compensación familiar de Boyacá (COMFABOY) en donde se evidencia que los afiliados valoran la calidad de los servicios y consideran que la diversidad en la oferta podría fortalecer la percepción de satisfacción y mejorar la relación entre los usuarios y las cajas de compensación¹.

Permitir la libertad de elección en departamentos con pluralidad de cajas operantes incentivará una competencia sana y equitativa, fomentando la innovación, la eficiencia y la mejora continua en los servicios prestados por las cajas. Este mecanismo no solo fortalece los derechos de los trabajadores, sino que también impulsa una distribución más justa de los recursos y oportunidades entre los afiliados, un aspecto señalado por la CEPAL como crucial para reducir la desigualdad y mejorar el bienestar de las familias afiliadas².

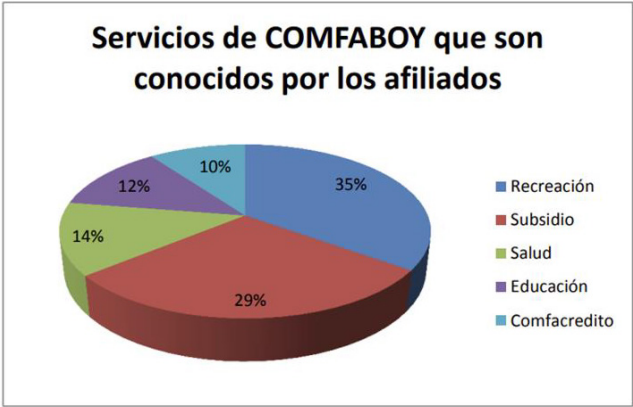
Asimismo, restringir la libertad de elección a contextos donde existan al menos dos opciones evita la confusión y posibles efectos adversos en departamentos con una sola caja operativa, asegurando que la medida se implemente de manera razonable y efectiva. Asimismo, restringir la libertad de elección a contextos donde existan múltiples opciones evita la consolidación de prácticas monopólicas.

La literatura económica resalta que la competencia incentiva la innovación y permite una mejor respuesta a las expectativas de los clientes. Además, este planteamiento responde a los retos señalados en el análisis de COMFABOY, donde una de las principales razones de insatisfacción es el desconocimiento de los servicios y la falta de alternativas³.

Esto es especialmente notable porque el interés de la pluralidad de los afiliados a esta caja de Compensación Familiar se encuentra en los servicios de recreación, un tipo de servicio que según Meléndez

y Sánchez se vería beneficiada por una competencia entre diferentes cajas de compensación.

Gráfico 1. Servicios de COMFABOY que son conocidos por los afiliados



Fuente: Barón, Salamanca. (2021).

“Necesidades y expectativas de los clientes reales y potenciales, de la caja de compensación familiar de Boyacá COMFABOY”.

Así las cosas, esta propuesta busca proteger a los usuarios del sistema frente a prácticas desleales y monopólicas, un problema recurrente identificado en el análisis del mercado de las cajas de compensación. Como argumentan Meléndez y Sánchez, las acciones anticompetitivas dentro de este sector pueden manifestarse tanto en el abuso de posición dominante como en restricciones a la afiliación de empresas, lo cual afecta directamente a los trabajadores y sus familias⁴. En este

sentido, esta iniciativa no solo promueve la competencia, sino que también refuerza la transparencia y la rendición de cuentas en el sistema, asegurando que las cajas operen en beneficio de los trabajadores y contribuyan al desarrollo social y económico de sus regiones.

Ahora bien, cabe resaltar que la iniciativa legislativa no modifica la obligación que tienen actualmente los empleadores de realizar los aportes y afiliación de sus empleados a las cajas de compensación. En el mismo sentido, con el nuevo mecanismo propuesto el empleador no tendrá que reportar individualmente la caja de compensación de cada empleado, y aunque así se dispusiera, no es cierto que se generaría un fraccionamiento de nómina, pues funcionaría del mismo modo que el reporte que debe hacer individualmente a la salud, pensión y ARL aplicado en la actualidad dentro de nuestro Sistema de Seguridad Social Integral en Colombia. Incluso, si el legislador decidiera que la afiliación se permitiera individualmente, solo debería habilitarse la opción dentro del mecanismo PILA, sin que lo mismo generara traumatismos.

2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

En este contexto, la presente iniciativa está justificada a favor de la libre elección de la Caja de Compensación Familiar por parte de los empleados

¹ Barón, Salamanca. (2021). Necesidades y expectativas de los clientes reales y potenciales, de la caja de compensación familiar de Boyacá COMFABOY. Pp-53-55
² Lorena Op cit. Pp. 4-5
³ Barón y Salamanca Op cit. Pp.55

⁴ Meléndez y Sánchez, op. Cit pp.109

en Colombia, entre otros, en los siguientes argumentos:

- Autonomía y Derechos Individuales:** La libertad de elección es un principio fundamental de una sociedad democrática. Permite a los ciudadanos ejercer su autonomía y tomar decisiones que se ajusten a sus valores y necesidades personales. La elección de la Caja de Compensación Familiar es un asunto de bienestar familiar y, por lo tanto, debería estar en manos de los empleados.
- Diversidad de Necesidades:** Los empleados tienen diversas necesidades y prioridades en lo que respecta a los servicios que ofrecen las Cajas de Compensación Familiar. Al permitirles elegir, se reconocen y respetan estas diferencias. Algunos empleados pueden requerir más atención en áreas como la vivienda, la educación o la recreación, y la elección les brinda la oportunidad de adaptar los servicios a sus necesidades específicas.
- Fomento de la Competencia y la Calidad:** La libre elección estimula la competencia entre las Cajas de Compensación Familiar. La competencia a menudo conduce a la mejora de la calidad de los servicios, la eficiencia y la innovación, ya que las Cajas buscan atraer y retener a los empleados ofreciendo programas y beneficios de alta calidad.
- Mayor Satisfacción del Empleado:** Cuando los empleados pueden elegir la Caja de Compensación Familiar que mejor se adapte a sus necesidades, es más probable que estén satisfechos con los servicios que reciben. Esto contribuye al bienestar y la felicidad de los trabajadores, lo que a su vez puede aumentar la productividad laboral.
- Transparencia y Rendición de Cuentas:** La libre elección de la Caja fomentaría una mayor transparencia y rendición de cuentas en el sistema. Las Cajas de Compensación Familiar tendrían que competir por la afiliación, lo que podría llevar a una mayor claridad en la información y los costos asociados con sus servicios.

2.1 CONTEXTO FUNCIONAL DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN EN COLOMBIA:

La actividad de las cajas de compensación está circunscrita por la ley al ámbito departamental, siendo la excepción la Caja Campesina, la cual está autorizada para operar en todo el país y que atiende a los trabajadores del sector rural. El estudio de la estructura de este mercado tiene obligatoriamente que considerar la dimensión geográfica, pues realmente se trata de múltiples mercados regionales. Adicionalmente, además del pago del subsidio a los trabajadores beneficiarios, objeto para el cual fueron concebidas, la normatividad vigente les asigna a las cajas de compensación familiar tareas variadas.

Existe una preocupación acerca de la regulación de este mercado en dos frentes: i) con respecto a la conveniencia de la segmentación geográfica de los mercados siguiendo la división geopolítica del país en departamentos, y ii) con respecto a la racionalidad de las intervenciones del gobierno tendientes a proteger estos mercados de la competencia desleal.

De esta manera, surgen una serie de acusaciones de conductas desleales de las cajas, que pueden separarse en dos categorías: i) acciones de una caja tendientes a atraer hacia ella las empresas compensadas vinculadas a otras cajas, y ii) acciones de una caja tendientes a impedir la afiliación de empresas descompensadas. Se entiende como una empresa compensada aquella cuyos aportes de ley exceden el monto que recibirá en subsidios monetarios, y como descompensada, lo contrario.

A vigencia del año 2024, según lo informado por la UGPP⁵ hay 44 cajas de compensación operando en el país, repartidas entre 28 mercados geográficos, y una de ellas de carácter nacional, con dedicación exclusiva a los trabajadores rurales (Caja de Compensación Campesina). Sin embargo, se hace necesario aclarar que no existe uniformidad en la información, pues la Superintendencia del Subsidio Familiar en su “Boletín Estadístico del Sistema del Subsidio Familiar II Trimestre de 2024, abril-junio”, manifiesta que existe un total de 42 Cajas de Compensación Familiar operando en el país.

Ahora bien, tomando como base la información proporcionada por la UGPP, del total de Cajas de Compensación que operan en el país, 13 se encuentran con medias cautelares de vigilancia o intervenciones administrativas totales⁶. Al cierre de 2023 estas Cajas de Compensación tenían un total de afiliados de 10.730.593, según las cifras dadas por la Superintendencia de Subsidio Familiar a corte de febrero de 2024⁷.

Tabla 1. Listado de cajas de compensación familiar a nivel nacional

RAZÓN SOCIAL	NIT.	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL AMAZONAS - CAFAMAZ	800003122	AMAZONAS	LETICIA
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE ANTIOQUIA - COMFAMA	890900841	ANTIOQUIA	MEDELLÍN
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA ISLAS - CAJASAI	892400320	ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA	ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE BARRANQUILLA - COMBARRANQUILLA	890102002	ATLÁNTICO	BARRANQUILLA

5 Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales. “CONS-TANCIA DE PUBLICACIÓN LISTADO DE CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR A NIVEL NA-CIONAL”. Emitida el 22 de enero de 2024. https://www.ugpp.gov.co/sites/default/files/Parafiscales/listado_ccf_vigencia_2024_0.pdf

6 ídem

7 Consultar: [https://www.ssf.gov.co/noticias/-/asset_pu-blisher/OtnANBInIEgH/content/casi-millon-medio-tra-bajadores-afiliaron-cajas-compensacion-ultimos-4-anos](https://www.ssf.gov.co/noticias/-/asset_publisher/OtnANBInIEgH/content/casi-millon-medio-tra-bajadores-afiliaron-cajas-compensacion-ultimos-4-anos)

CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR - CAJACOPI ATLÁNTICO	890102044	ATLÁNTICO	BARRANQUILLA
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR - COMFAMILIAR ATLÁNTICO	890101994	ATLÁNTICO	BARRANQUILLA
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE FENALCO - ANDI - COMFENALCO CARTAGENA	890480023	BOLÍVAR	CARTAGENA
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE BOYACÁ - COMFABOY	891800213	BOYACÁ	TUNJA
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE CALDAS - CONFA	890806490	CALDAS	MANIZALES
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL CASANARE - COMFACASANARE	844003392	CASANARE	YOPAL
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL CAUCA - COMFACAUCA	891500182	CAUCA	POPAYÁN
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL CÉSAR - COMFACESAR	892399989	CESAR	VALLEDUPAR
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL CHOCÓ - COMFACHOCO	891600091	CHOCO	QUIBDO
CAJA COLOMBIANA DE SUBSIDIO FAMILIAR - COLSUBSIDIO	866007336	CUNDINAMARCA	BOGOTÁ
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR - CAFAM	866013570	CUNDINAMARCA	BOGOTÁ
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR - COMPENSAR	866066942	CUNDINAMARCA	BOGOTÁ
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL MAGDALENA - CAJAMAG	891780093	MAGDALENA	SANTA MARTA
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR - COFREM	892000146	META	VILLAVICENCIO
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL NORTE DE SANTANDER - COMFANORTE	890500516	NORTE DE SANTANDER	CUCUTÁ
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL ORIENTE COLOMBIANO - COMFAORIENTE	890500675	NORTE DE SANTANDER	CUCUTA
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL PUTUMAYO - COMFAMILIAR PUTUMAYO	891200337	PUTUMAYO	MOCOA
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE FENALCO - COMFENALCO QUINDÍO	890000381	QUINDÍO	ARMENIA
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE RISARALDA - COMFAMILIAR RISARALDA	891480000	RISARALDA	PEREIRA
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR - COMFENALCO SANTANDER	890201578	SANTANDER	BUCARAMANGA
CAJA SANTANDEREANA DE SUBSIDIO FAMILIAR - CAJASAN	890200106	SANTANDER	BUCARAMANGA
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SUCRE - COMFASUCRE	892200015	SUCRE	SINCELEJO
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL SUR DEL TOLIMA - CAFASUR	890704737	TOLIMA	ESPINAL
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE FENALCO DEL TOLIMA - COMFENALCO	890700148	TOLIMA	IBAGUÉ
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL TOLIMA - COMFATOLIMA	800211025	TOLIMA	IBAGUÉ
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL VALLE DEL CAUCA - COMFENALCO VALLE DE LA GENTE	890303093	VALLE	CALI
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL VALLE DEL CAUCA COMFAMILIAR ANDI - COMFANDI	890303208	VALLE	CALI

CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR, REPORTADAS POR LA SUPERINTENDENCIA DE SUBSIDIO FAMILIAR CON MEDIDAS ESPECIALES DE VIGILANCIA

RAZÓN SOCIAL	NIT.	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	TIPO DE MEDIDA
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR - COMFENALCO ANTIOQUIA	890900842	ANTIOQUIA	MEDELLÍN	INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA TOTAL
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE ARAUCA - COMFIAR	800219488	ARAUCA	ARAUCA	INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA TOTAL
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE CARTAGENA Y BOLÍVAR - COMFAMILIAR	890480010	BOLIVAR	CARTAGENA	INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA TOTAL
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL CAQUETÁ - COMFACA	891190047	CAQUETÁ	FLORENCIA	INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA PARCIAL
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL CÉSAR - COMFACESAR	892399989	CESAR	VALLEDUPAR	MEDIDA CAUTELAR DE VIGILANCIA ESPECIAL
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE CÓRDOBA - COMFACOR	891080005	CÓRDOBA	MONTERÍA	INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA TOTAL
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE CUNDINAMARCA - COMFACUNDI	866049304	CUNDINAMARCA	BOGOTÁ	MEDIDA CAUTELAR DE VIGILANCIA ESPECIAL
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR CAMPESINA - COMCAJA	860231969	CUNDINAMARCA	BOGOTÁ	INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA TOTAL
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE LA GUAJIRA - COMFAGUAJIRA	892130006	GUAJIRA	RIOHACHA	INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA TOTAL
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL HUILA - COMFAMILIAR	891180008	HUILA	NEIVA	INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA TOTAL

CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NARIÑO - COMFAMILIAR	891200208	NARIÑO	TUMACO	INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA TOTAL
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE BARRANCABERMEJA - CAFABA	890270275	SANTANDER	BARRANCABERMEJA	INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA TOTAL
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL NORTE DE SANTANDER - COMFANORTE	890500516	NORTE DE SANTANDER	CUCUTÁ	MEDIDA CAUTELAR DE VIGILANCIA ESPECIAL

Fuente: Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales, 2024⁸

2.2 Relación de trabajadores beneficiarios a no-beneficiarios

En 18 departamentos -los cuales representan el 64,3% de los mercados- hay sólo una caja de compensación disponible. Son mercados en los que el número de empresas afiliadas no supera el 3,8% del total y en los que el número de trabajadores afiliados está siempre por debajo del 2,1%.

En estos mercados usualmente la relación de trabajadores beneficiarios a no-beneficiarios es significativamente superior a uno, y generalmente más alta que en los mercados de mayor tamaño.

Un dato de interés es que, sistemáticamente, el número de personas a cargo de trabajadores beneficiarios supera de manera importante el correspondiente a trabajadores no-beneficiarios, lo cual se puede explicar, en parte, debido a que los hogares que devengan menos ingresos tienden a ser más numerosos, especialmente en términos de número de niños. El promedio nacional de esta relación es de cuatro a uno. En 2006, esta relación fue, en promedio, superior a ocho en tres departamentos de la costa Atlántica (Cesar, Córdoba y Sucre), en los departamentos de Risaralda, Chocó, Tolima, Casanare, Amazonas y Quindío, y en la Caja Campesina.

El 59,4% del total de los trabajadores afiliados es empleado por el 42,8% de las empresas, y estos trabajadores están principalmente ubicados en Antioquia, Cundinamarca y el Valle. En el interior de estos mercados, la población afiliada está concentrada en pocas manos. En Cundinamarca, entre Colsubsidio, Cafam, y Compensar atienden el 19,3% del total de empresas y el 34,3% del total de los trabajadores afiliados del país.

Confama, en Antioquia, atiende el 11,4% de las empresas y el 10,7% de los trabajadores afiliados del país, mientras que, en el Valle, Comfandi concentra el 6,2% de las empresas y el 5,9% de los trabajadores.

Los números confirman la distribución geográfica desigual de las actividades empresariales en el país y presentan, como es de esperarse, un mercado de cajas de compensación que sigue el mismo patrón de la concentración geográfica. Los números evidencian también un grado importante de heterogeneidad

⁸ Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales. “CONSTANCIA DE PUBLICACIÓN LISTADO DE CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR A NIVEL NACIONAL”. Emitida el 22 de enero de 2024. https://www.ugpp.gov.co/sites/default/files/Parafiscales/listado_ccf_vigencia_2024_0.pdf

en tamaño entre las cajas que operan en un mismo mercado geográfico.

Cuando se observan las empresas afiliadas al sistema de cajas según su tamaño, se encuentra que, aunque en cada mercado y en cada caja la distribución por tamaño de las empresas afiliadas sigue a aquella del país -con una mayoría de microempresas, un número mucho menor de empresas pequeñas y un número muy pequeño de empresas medianas y grandes- resulta interesante observar la composición empresarial de los distintos mercados y de las cajas que operan en cada uno de ellos.

En general, la participación de las microempresas es significativamente más alta en los mercados más pequeños (Arauca, Caldas, Caquetá, Huila, Magdalena, Meta, Quindío, entre otros), y menor en mercados como los de Cundinamarca, Antioquia y Atlántico, donde predominan las empresas más grandes.

Este patrón de distribución se repite al considerar las cajas por tamaño y de manera individual. Las cajas grandes atienden un número relativamente mayor de empresas pequeñas, medianas y grandes y un número menor de microempresas, comparadas con las cajas pequeñas que operan en el mismo mercado.

Una excepción notable en este sentido es Camacol, en Antioquia: una caja pequeña con una distribución atípica en la que las empresas medianas y grandes están sobre representadas (19,0% frente a 6,3% en el país).

2.3 El mercado de cajas de compensación en Colombia: Segmentación del mercado de cajas de compensación de acuerdo con la división política del país

Así, el balance que es posible hacer es que, en efecto, en los mercados en los que las cajas están sometidas a algún grado de competencia, cuando se mide la diversidad de los servicios que presta la caja, su desempeño es mejor que aquel de cajas que atienden mercados más monopólicos. Esto confirma lo que uno esperaría a partir de la teoría económica. Un acotamiento que es necesario hacer a esta afirmación tiene que ver con el hecho de que en Colombia los mercados de una sola caja tienden a ser mercados relativamente más pobres y más pequeños. Sin embargo, esto no explica el menor nivel de actividad en cuanto a la generación de ingresos adicionales a los aportes de nómina.

El mercado de cajas de compensación en Colombia es un mercado no sólo segmentado de acuerdo con la división política del país sino también sujeto a barreras de entrada impuestas por la ley. Sólo pueden entrar en operación cajas de mínimo 500 empleadores y 10.000 trabajadores afiliados beneficiarios (Ley 21 de 1982, artículo 40).

Esta segunda restricción es el reconocimiento de que existe alguna ventaja en la calidad del servicio que está asociada al tamaño de la caja. Lo que no resulta evidente es cómo se determina el tamaño mínimo al cual se puede considerar eficiente que una

caja de compensación entre a operar. Por una parte, la segmentación del mercado por departamentos, por la naturaleza de estos mismos, implica forzosamente la existencia de mercados de tamaños diversos y de diversos niveles de ingreso.

Las barreras de entrada han de estar definidas con sujeción a esta restricción, para que pueda existir por lo menos una caja en cada mercado. Por otra parte, esta disposición ignora que las cajas que aparentemente funcionan con un mayor grado de eficiencia son usualmente cajas de un tamaño mucho mayor que el mínimo que determina la ley.

Si hay un reconocimiento de que el tamaño trae algún tipo de ventaja en términos de costos, ya sea por economías de escala o por economías de alcance, y se piensa que la curva de costos medios de una caja de compensación tiene una forma típica de U, la estructura misma de costo del sistema actuaría como un desincentivo a la entrada de cajas excesivamente pequeñas, pues éstas no estarían en capacidad de competir en el mercado.

En el extremo, si la curva de costos medios de este mercado fuera decreciente para todo nivel de demanda, se estaría frente a un caso de monopolio natural en el cual tendría sentido que el Estado dejara operar a una sola firma, regulándola. Este último no parece, sin embargo, ser el caso de las cajas de compensación, pues uno puede imaginarse que a partir de un tamaño dado una caja verá incrementarse sus costos de servicio por afiliado, en parte porque se trata de un mercado en el que el tema regional es relevante, dado que los costos de servicio están necesariamente asociados a la ubicación del trabajador afiliado y su familia.

La reflexión anterior apunta a sugerir la conveniencia de reconsiderar la racionalidad de la segmentación del mercado en departamentos. Como se pudo apreciar a partir de los datos, esto sujeta a los departamentos más pobres a ser atendidos por cajas más pobres y no contribuye a igualar la calidad de vida entre las regiones.

Siempre que la competencia (o la posibilidad de competencia) discipline naturalmente un mercado, el Estado debe evitar intervenir.

Por otra parte, la imposición de un tamaño mínimo de operación para entrar no es necesaria, pues la mínima escala eficiente la determina el mercado. En el largo plazo, un esquema como el que aquí se visualiza tendería hacia un mercado atendido por un número más pequeño de cajas más grandes, supervisado por una autoridad encargada de proteger a los usuarios de comportamientos colusivos, de regular eventualmente la calidad mínima de los servicios y de diseñar un esquema regulatorio o de incentivos que garantice la presencia de las cajas en las zonas más pobres del país.

La segmentación del mercado de cajas de compensación de acuerdo con la división política del país, tiene algunas implicaciones negativas para su buen funcionamiento. Por una parte, contribuye a limitar la competencia a la que se enfrentan las

cajas. Por otra, posiblemente aún más grave, limita la capacidad del sistema para contribuir a igualar la calidad de vida de los trabajadores entre las diversas regiones, al sujetar a los departamentos menos desarrollados a ser servidos por las cajas más pobres.

Es importante entonces revisar la racionalidad de esta disposición, con el fin de permitir mercados en los que las cajas en efecto puedan explotar las economías de escala y de alcance que puede haber en la estructura de costos de los servicios que prestan.

Una alternativa es desregular el mercado y dejar que la eficiencia de las cajas sea el criterio que guíe su elección de tamaño y su rango geográfico de atención. Seguramente esta estrategia llevaría a una estructura del mercado con menos cajas, y de mayor tamaño en promedio. Alternativamente, el Estado podría revisar la actual segmentación del mercado definiendo unas regiones más amplias en las que coexistan localidades de altos y bajos ingresos. En cualquiera de los dos casos, el Estado tendría que estar alerta para entrar a regular la calidad del servicio cuando la competencia no sea suficiente, para vigilar y controlar los posibles comportamientos de competencia desleal, y para intervenir con regulaciones o esquemas de incentivos que aseguren la presencia de las cajas en las zonas más pobres.

Así, Marcela Meléndez y Fabio Sánchez en su estudio *“La competencia en el mercado de las cajas de compensación familiar”* proponen las siguientes medidas para solucionar darle solución a los problemas de eficiencias de la actual estructura de las Cajas de Compensación del País:

- Debe propiciarse la libre entrada de cajas de compensación al mercado.
- Debe permitirse a las cajas competir por la afiliación de las empresas utilizando su portafolio completo de servicios, incluido en él la cuota de subsidio monetario que la caja está en disposición de pagar. Esto requiere la derogación del Decreto número 1769 de 2003.
- Deben diseñarse esquemas de incentivos o regulaciones dirigidas a promover la presencia de las cajas en localidades de menor tamaño (y/o menores ingresos), de modo que la libre competencia no tenga como resultado localidades desatendidas.
- Deben perseguirse y sancionarse comportamientos de verdadera competencia desleal como el cierre ilegal de las puertas de una caja a las empresas descompensadas, o la oferta de contraprestaciones no relacionadas con el portafolio de servicios a una empresa a cambio de su afiliación. Una herramienta para prevenir este tipo de comportamientos será realizar un esfuerzo de publicidad importante para que las empresas conozcan sus derechos legales y promover la denuncia por parte de las empresas de cualquier actividad de las cajas que no se ajuste a la ley.
- En reconocimiento de que se está frente a mercados de competencia imperfecta en los que los participantes pueden ejercer alguna forma de poder de mercado, debe considerarse la posibilidad de regular la calidad del servicio de las cajas.
- Debe no perderse de vista que a quien hay que proteger es al trabajador afiliado (y a su familia).

3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN

En Colombia se hace mención del subsidio familiar por primera vez en la Ley 60 de 1946. Luego, con el **Decreto número 118 de 1957** se ordena la creación de las cajas de compensación familiar (CCF) y se establece el subsidio como obligación legal para empresas con un capital superior a cien mil pesos (de 1957) y un número mínimo de veinte empleados.

En sus orígenes se trata de un subsidio de carácter prestacional selectivo, que deja a buena parte de la población laboral activa por fuera del régimen y que permite a los empleados vinculados a empresas grandes obtener subsidios monetarios más altos.

El **Decreto número 3151 de 1962** autoriza a las cajas de compensación por primera vez para prestar también otros servicios a las familias de los trabajadores afiliados.⁹

Más adelante, reivindicando la solicitud de las asociaciones sindicales, la **Ley 56 de 1973** revisa las reglas para la asignación de subsidios, corrigiendo las inequidades que resultaban al estar el monto del subsidio atado al valor de la nómina, y admite la representación de los obreros en sus consejos directivos.

Esta misma ley autoriza a las cajas a adelantar “programas de acción social” con preferencia en los campos de salud, educación, alimentación y mercadeo, y a realizar planes de construcción y financiación de vivienda individuales y multifamiliares. La participación de las cajas en este tipo de programas implica una redistribución de las apropiaciones antes destinadas exclusivamente al pago del subsidio directo en dinero.

En **1981 la Ley 25** somete a las cajas de compensación familiar a la supervisión, vigilancia y control de la Superintendencia del Subsidio Familiar, entidad hoy adscrita al Ministerio de la Protección Social.

Un año más tarde, la Ley 21 de 1982 hace una compilación de toda la legislación relacionada con el tema del subsidio familiar y determina la manera cómo las cajas de compensación deben distribuir los aportes entre las diferentes actividades que les asigna la ley.

⁹ Meléndez, Marcela. Sánchez, Fabio. (2008). La competencia en el mercado de las cajas de compensación familiar. Fedesarrollo. Página 107.

El **Decreto número 341 de 1988**, reglamentario de esta ley, se considera el reglamento del funcionamiento de las cajas de compensación familiar. Este decreto reglamenta la constitución de las cajas, el régimen de afiliaciones, los subsidios, las inversiones, el control de la Superintendencia y la ejecución de programas sociales en las áreas de salud, vivienda, educación, recreación y crédito, entre otros.

Posteriormente, la **Ley 49 de 1990** establece que los recursos que por ley deben dedicar las cajas de compensación a los programas sociales impuestos por el gobierno dependerán de lo que se denomina el “cuociente” de cada caja.

Este cuociente es la relación entre los recaudos de la caja divididos por el número de personas a cargo de los beneficiarios de la caja y los recaudos de todas las cajas divididos por el número total de personas a cargo de los beneficiarios de todas las cajas del país. Un cociente menor que uno significa que la caja paga menos subsidio monetario por afiliado que el promedio de las cajas; un cociente mayor que uno significa lo contrario. Este cuociente se utiliza para determinar el porcentaje de recursos que cada caja destina a los subsidios monetarios y el que destina a otros programas.

En 1991, la Ley 3ª crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y el subsidio familiar de vivienda.

Luego en el año 2000 se expiden los decretos reglamentarios 1746 y 2620. El primero autoriza a las cajas para otorgar créditos hipotecarios y el segundo define los diferentes tipos de soluciones de vivienda, los beneficiados por el subsidio y los montos.

La Ley 100 de 1993 promueve la participación de las cajas de compensación familiar en el sistema de seguridad social, dándoles la oportunidad de crear sus propias entidades promotoras de salud (eps). En esta misma ley se reglamenta la participación de las cajas en el régimen subsidiado, dándoles la libertad de crear y administrar sus propias administradoras del régimen subsidiado (ars) y se determina que, en caso de no hacerlo, los recursos previstos para este fin se transferirán al Fondo de Solidaridad y Garantías (fosalud).

También en 1993, la **Ley 101** crea la Caja de Compensación Familiar Campesina (comfama) como una corporación con la misma personería jurídica que las cajas existentes y con el objetivo de cubrir a los trabajadores del sector rural en todo el país.

Más recientemente, la **Ley 789 de 2002**, incluye cambios que afectan la operación de las cajas. Por una parte, con el fin de evitar dobles subsidios a un mismo hogar, esta ley establece topes al subsidio monetario. Por otra parte, determina que las cajas destinarán recursos para el fomento del empleo y la protección al desempleo mediante la creación de programas de microcrédito destinados a la microempresa y a la pequeña y mediana empresa.

Adicionalmente, la **Ley 789** establece un “régimen de transparencia” según el cual las cajas no deben ejercer frente a los empleadores ningún tipo de presión indebida con el objeto de obtener la afiliación a la caja o impedir su desafiliación, ni tener actuaciones que impliquen abuso de posición dominante, realización de prácticas comerciales restrictivas o competencia desleal en el mercado.

A partir de enero 2003, la ley somete a las cajas a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de competencia y protección del consumidor.

El Decreto número 1769 de 2003, expedido en uso de facultades extraordinarias conferidas por esta ley, regula por primera vez el valor del subsidio monetario que se paga a través de las cajas, estableciendo un régimen en el que habrá un tope al subsidio en cada departamento (cuota de referencia departamental) y transferencias de unas cajas a otras para compensar aquellas cajas cuyos ingresos por aportes sean insuficientes para financiar un nivel de subsidio igual a la cuota de referencia.

La **Ley 920 de 2004** autoriza a las cajas de compensación familiar a adelantar actividad financiera, entendida como la captación de recursos en depósitos a término, ahorro programado y ahorro contractual de sus trabajadores, pensionados, independientes y desempleados afiliados para colocar estos fondos nuevamente y de forma exclusiva entre éstos, a través de créditos.

En 2011, la Ley 1438 estableció que las Cajas de Compensación Familiar deben asignar una partida de 6,25% sobre los aportes patronales, para acciones de promoción y prevención en el marco de la estrategia de atención primaria en salud y/o en la unificación de los planes de beneficios. Según Asocajas y Coddess (2014), “esta ley le dio un nuevo aire al papel que las Cajas tienen para el sistema de salud en el país, consolidándose en pieza clave de la recomposición del sistema de salud”.

Por otra parte, la **Ley 1636 de 2013** estableció la creación del Mecanismo de Protección al Cesante (MPC) y la institucionalidad para su operación. Esta misma ley establece que las CCF deben brindar beneficios sociales y económicos para la población cesante a través del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec), cuya fuente de financiamiento son los recursos del Fonede.

Durante 2018, se consolidó la mesa de Foniñez con la participación de diversas CCF, para la construcción de la primera propuesta de ajuste del **Decreto número 1729 de 2008**, la cual se trabajó con la Comisión Intersectorial para la Primera Infancia y el Ministerio de Trabajo durante el segundo y tercer trimestre de 2018. Como se presenta más adelante, este tipo de acciones permite afirmar desde la perspectiva de algunos actores, que sí hubo un tránsito de las CCF hacia la mayor incidencia en política pública tanto a escala nacional, como regional y local.

En general, la evolución de las CCF ha permitido pasar del subsidio monetario a una amplia gama de modalidades que incluyen tanto los subsidios en dinero, como en especie, y que aplican tanto a los trabajadores de empresas aportantes, como a trabajadores independientes, pensionados y no afiliados según Asocajas (2015). Esta amplia gama de modalidades incluye, según Carrasco y Farne (2010), casi todos los servicios que integran la seguridad y la protección social en el país. Para ello, se ha contado también con una evolución legal que permite contar con una serie de reglamentaciones y regulaciones que reflejan la complejidad de las realidades económicas y sociales de Colombia.¹⁰

4. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PUEDEN GENERAR POSIBLES CONFLICTOS DE INTERESES

De acuerdo con lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, se requiere que los autores de una iniciativa legislativa presenten en la exposición de motivos un apartado que describa los eventos que podrían generar un conflicto de interés durante su discusión y votación. A continuación, se presentan las siguientes consideraciones al respecto:

Los elementos del régimen de conflicto de intereses, tal como desarrollados por la jurisprudencia del Consejo de Estado, fueron recogidos por la Corte Constitucional en la Sentencia C-302 de 2021 de la siguiente manera:

“(…) son entonces varios los elementos que, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, caracterizan la institución del conflicto de intereses: i) es una excepción a la inmunidad de los congresistas (artículo 185 de la CP); ii) es un concepto jurídico indeterminado que, en principio, impide establecer reglas generales aplicables a todos los casos; iii) aquel surge cuando el congresista o sus parientes, en los grados señalados en la ley, tienen un interés particular, actual y directo en un asunto puesto a su consideración, el cual, por esta misma razón, es antagónico al interés general que debe buscar y preservar la investidura del cargo; y iv) si el congresista está inmerso en un conflicto de intereses, deberá declararse impedido, con el fin de cumplir con el mandato constitucional contenido en el artículo 182 de la Carta”¹¹.

Es importante recordar los distintos tipos de beneficios que pueden configurar un conflicto de interés, según el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, modificatorio del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992: a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio, genera ganancias, crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista que no están disponibles para el resto de los ciudadanos.

También incluye la modificación de normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas en las que el congresista esté formalmente vinculado. b) Beneficio actual: aquel que se configura efectivamente en las circunstancias presentes y existentes al momento en que el congresista participa en la decisión. c) Beneficio directo: aquel que se produce específicamente para el congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Adicionalmente, es fundamental resaltar que el interés debe ser particular y no general, ya que, de ser este último caso, los congresistas siempre se encontrarán en una situación de conflicto. Como lo describe el Consejo de Estado:

“En tratándose de conflicto de intereses, el interés “particular” cobra relevancia, entonces, no porque el congresista pueda eventualmente beneficiarse de una ley expedida para la generalidad de la sociedad, sino porque dicho proyecto le significa al congresista un beneficio especial, no disponible para los colombianos que en abstracto se encuentren en las hipótesis de la ley, configurándose así una situación de desigualdad que ostensiblemente favorece al legislador.”¹².

En este contexto y en estricto cumplimiento de la legislación vigente consideramos que este proyecto de ley no genera conflicto de interés al autor. Esto se debe a que se trata de una iniciativa de interés general, aplicable de manera equitativa a todos, que puede coincidir con los intereses de los electores en su conjunto.

En otras palabras, no se presenta una situación específica que resulte en un beneficio personal ni se percibe un beneficio actual en las circunstancias actuales.

Además, no existe la posibilidad de un beneficio directo que pueda beneficiar de manera específica a los congresistas, a sus cónyuges, parejas permanentes o parientes hasta el segundo grado de parentesco por consanguinidad, afinidad o civil.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, no exime del deber del congresista que, en su esfera privada,

5. IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA

Respecto del concepto impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de

¹⁰ Lorena, Riveras. (2022). Servicios prestados por las cajas de compensación familiar en Colombia: Estudio de caso de buenas prácticas en dos territorios desde una perspectiva de igualdad. Página 13.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-302 del 9 de septiembre de 2021, M.S. Cristina Pardo Schlesinger.

¹² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia del 21 de octubre de 2010, C.P. Augusto Hernández Becerra, radicado 11001-03-06-000-2010-00112-00(2042).
identifique causales adicionales que a su juicio considere pertinentes y exponerlas durante el trámite correspondiente.

racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso.

Lo anterior, en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso haya valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el gobierno. (...). El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo". (Sentencia C-315 de 2008). Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquel, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

Sin embargo, frente a las disposiciones propuestas en el presente proyecto de ley, consideramos que las mismas no generan un impacto fiscal adicional, pues

no disponen la ordenación de gastos ni la generación de beneficios tributarios.

6. CONCLUSIÓN

En este sentido, conforme a los argumentos anteriormente expuestos, dejamos esta iniciativa a consideración de los honorables congresistas, para que, en su sano juicio y en análisis ponderado de esta temática, se pueda tener una nueva legislación que privilegie la Autonomía y Derechos Individuales y la Diversidad de Necesidades familiares y así permitir a los trabajadores ejercer su autonomía y tomar decisiones que se ajusten a sus valores y necesidades personales. La elección de la Caja de Compensación Familiar es un asunto de bienestar familiar y, por lo tanto, debería estar en manos de los empleados.

Del honorable Representante,


GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS
Representante a la Cámara
Departamento de Arauca

SECRETARÍA GENERAL

El día 22 de julio del año 2026

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley ☒ Acto Legislativo

Nº. 089 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por:



SECRETARIO GENERAL

CONTENIDO	
Gaceta número 924 - Martes, 4 de agosto de 2026	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE LEY	Págs.
Proyecto de Ley número 083 de 2026 Cámara, por medio del cual se regulan las plataformas de redes sociales en Colombia y se dictan otras disposiciones generales	1
Proyecto de Ley número 089 de 2026 Cámara, por medio del cual se dispone conforme al principio de libertad de escogencia la afiliación a las cajas de compensación familiar y se dictan otras disposiciones	14