

Bogotá, D.C.
1007

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

RAD: 26-192769- -4-0 **FECHA:** 2026-05-22 10:47:37
DEP: 1007 G.TR.ABOGA DECOMPE.A **EVE:** 0 SINEVENTO
TRA: 396 ABOGACIA COMPETENCIA **FOLIOS:** 9
ACT: 440 RESPUESTA

Señores

MINISTERIO DE TECNOLOGIAS DE LA INFORMACION Y LAS COMUNICACIONES
- MINTIC
rramirezsm@mintic.gov.co

Asunto: Radicación: 26-192769- -4-0
Trámite: 396
Evento: 0
Actuación: 440
Folios: 9

Referencia: Concepto de abogacía de la competencia sobre el proyecto de Decreto "Por el cual se adiciona el Título 3 a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1078 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, para reglamentar la Ley 2489 de 2025 a través de disposiciones para la promoción, protección y garantía de entornos digitales sanos y seguros para niños, niñas y adolescentes" (en adelante, el **proyecto**).

Respetados Señores:

En respuesta a la comunicación enviada desde el **MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES** (en adelante, **MINTIC**) el 12 de mayo de 2026, la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** (en adelante, **SIC**) rendirá concepto de abogacía de la competencia sobre el **proyecto** en los siguientes términos: primero, se expondrán los antecedentes normativos de la iniciativa. Segundo, se enunciarán las razones presentadas por el regulador para su expedición. Tercero, se describirán las reglas del **proyecto** relevantes para el análisis. Cuarto, se presentará el respectivo análisis desde la perspectiva de la libre competencia económica. Por último, se formularán algunas recomendaciones.

1. ANTECEDENTES NORMATIVOS DEL PROYECTO

1.1. Constitución Política y bloque de constitucionalidad

El artículo 44 de la Constitución Política consagra los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, y establece que estos serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia, abuso, discriminación y explotación, imponiendo al Estado, la sociedad y la familia la obligación de asistirlos y protegerlos para garantizar su desarrollo armónico e integral.

Por su parte, mediante la Ley 12 de 1991 se aprobó la Convención sobre los Derechos del Niño que reconoce a los niños, niñas y adolescentes como sujetos plenos de derechos y establece obligaciones específicas para los Estados Parte en materia de protección integral, acceso a la información, participación y protección frente a toda forma de violencia, incluidas aquellas que se materializan en entornos digitales.

1.2. Ley 2489 de 2025¹

Esta ley tiene por objeto promover entornos digitales sanos y seguros para los niños, niñas y adolescentes del país, a través del desarrollo de una política pública que permita articular esfuerzos entre diferentes entidades del gobierno, los padres de familia, las empresas privadas, las organizaciones sin ánimo de lucro y la sociedad en general, con la finalidad de impulsar procesos de prevención y educación de los riesgos en línea, promoción de hábitos saludables en el manejo de la tecnología y garantía de sus derechos.

En el artículo 4 de la presente Ley se señaló que el Gobierno Nacional, en el marco de sus competencias, deberá adoptar las medidas necesarias para garantizar el respeto, la protección y el ejercicio efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el entorno digital.

En desarrollo de este mandato, el **MINTIC** en el presente **proyecto** implementa acciones orientadas a prevenir que los niños, niñas y adolescentes sean expuestos a tratos injustos, ciberagresión, ciberacoso, explotación y abuso sexual, comercio ilegal, violencia en cualquiera de sus manifestaciones o cualquier otro trato inadecuado en línea o en entornos digitales.

¹ “Por medio de la cual se establecen disposiciones para el desarrollo de entornos digitales sanos y seguros para los niños, niñas y adolescentes del País”

2. RAZONES PRESENTADAS POR EL REGULADOR PARA LA EXPEDICIÓN DEL PROYECTO

El regulador señala² que la expedición del **proyecto** responde, principalmente, a la necesidad de desarrollar y hacer operativos los mandatos previstos en la Ley 2489 de 2025, la cual establece un marco de promoción y protección de entornos digitales seguros para niños, niñas y adolescentes. En ese sentido, considera necesario adoptar una reglamentación que permita implementar de manera efectiva las obligaciones previstas en la ley, mediante reglas claras y mecanismos de cumplimiento verificables para los distintos actores involucrados.

Así mismo, el regulador justifica la intervención señalando que la expansión de los servicios digitales y plataformas de internet ha incrementado los riesgos para la integridad física, psicológica y sexual de los menores de edad. Particularmente, identifica amenazas como el ciberacoso, la explotación sexual infantil en línea, la exposición a contenidos ilícitos y los riesgos asociados a algoritmos de retención, lo que, en su criterio, exige una respuesta estatal preventiva y basada en la gestión de riesgos, en atención al deber de protección reforzada consagrado en el artículo 44 de la Constitución³.

Adicionalmente, el regulador indica que la expedición de la norma busca cumplir con el plazo previsto en el artículo 14 de la Ley 2489 de 2025 y armonizar la regulación nacional con estándares internacionales, especialmente con la Observación General No. 25 de 2021 del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas⁴. Según indica, ello implica exigir a las empresas tecnológicas la implementación de medidas de seguridad y privacidad desde el diseño, así como herramientas de control y protección para menores de edad⁵.

Finalmente, el regulador sostiene que la propuesta fortalece la seguridad jurídica al definir obligaciones concretas para los proveedores de servicios digitales, bajo un enfoque basado en riesgos. También señala que la reglamentación permitiría implementar mecanismos de moderación y reporte de contenidos ilícitos, esquemas proporcionales de verificación de edad y proyectos financiados con

² MINTIC. Memoria Justificativa del Proyecto. Pág. 1. Documento radicado con el No. 26192769—0000300003.

³ MINTIC. Memoria Justificativa del Proyecto. Pág. 1. Documento radicado con el No. 26192769—0000300003.

⁴ Establece que los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes (NNA) deben respetarse, protegerse y garantizarse plenamente en el entorno digital

⁵ MINTIC. Memoria Justificativa del Proyecto. Págs. 1 y 2. Documento radicado con el No. 26192769—0000300003.

recursos del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para promover la alfabetización mediática e informacional⁶.

3. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

El **proyecto** tiene por objeto adicionar el Título 3 a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1078 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con el fin de reglamentar la Ley 2489 de 2025 a través de disposiciones orientadas a la promoción, protección y garantía de entornos digitales sanos y seguros para niños, niñas y adolescentes.

El **proyecto** parte de un enfoque de cuidado, protección integral y corresponsabilidad para garantizar entornos digitales sanos y seguros para niños, niñas y adolescentes. En esa medida, distribuye acciones entre el Estado, el sector privado, la comunidad educativa, las familias y la sociedad en general, con el propósito de prevenir riesgos en línea, promover hábitos saludables en el uso de tecnologías y proteger los derechos de esta población⁷.

El ámbito de aplicación comprende entidades del Estado, empresas privadas, organizaciones sin ánimo de lucro, organizaciones sociales y comunitarias, instituciones educativas, familias y sociedad en general. Frente al sector privado, las obligaciones recaen sobre proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, proveedores de plataformas y servicios digitales y demás actores que incidan de manera relevante en el entorno digital. La identificación de los sujetos obligados atenderá a la naturaleza del actor, el servicio prestado, su interacción con niños, niñas y adolescentes y su capacidad de gestionar riesgos digitales⁸.

A partir de este marco, el **proyecto** asigna al **MINTIC** la formulación y adopción de la política pública de entornos digitales sanos y seguros, con acompañamiento técnico de distintas entidades del orden nacional, incluyendo el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**, el **ICBF**, el **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL** y la **SIC** como Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales. Además, prevé Mesas Técnicas Operativas para coordinar y hacer seguimiento a los programas preventivos y educativos derivados de dicha política⁹.

En materia de gestión de riesgos, el **proyecto** establece que las medidas deberán orientarse por los principios de interés superior de los niños, niñas y

⁶ MINTIC. Memoria Justificativa del Proyecto. Pág. 2. Documento radicado con el No. 26192769—0000300003.

⁷ MINTIC. Proyecto de Decreto. Artículo 2.2.3-.1.1. Documento aportado al trámite bajo radicado No. 26192769—0000300004.

⁸ Ibid. Artículo 2.2.3-.1.2 y párrafos 1 y 2

⁹ Ibid. Artículos 2.2.3-.2.1 y 2.2.3-.2.2

adolescentes, proporcionalidad, debida diligencia, corresponsabilidad, enfoque basado en derechos humanos y neutralidad tecnológica. Bajo estos criterios, contempla medidas frente a contenidos ilícitos o inapropiados, incluyendo mecanismos de prevención, bloqueo, eliminación y reporte de material de explotación y abuso sexual, herramientas de control parental, verificación de edad y medidas razonables de debida diligencia¹⁰.

De manera complementaria, el **proyecto** regula herramientas de control y seguridad, las cuales deberán ser flexibles, ajustables según la evolución de las facultades de niños, niñas y adolescentes, e incorporar criterios de seguridad y privacidad por defecto. También dispone que los proveedores de servicios digitales y la industria del software implementen estándares de seguridad y privacidad desde el diseño y por defecto, en cumplimiento del régimen de protección de datos personales¹¹.

Respecto de la industria del software y los proveedores de servicios digitales, el **proyecto** prevé lineamientos sobre sistemas automatizados, seguridad de la información y protección de datos, orientados a evaluar impactos en derechos, prevenir sesgos discriminatorios y promover buenas prácticas. Así mismo, contempla sistemas de solución de quejas, canales de reporte o defensorías de audiencias, y precisa que las obligaciones recaen sobre desarrolladores y proveedores de aplicaciones, videojuegos, sistemas de inteligencia artificial y plataformas digitales accesibles para niños, niñas y adolescentes en Colombia¹².

El **proyecto** también establece un deber de reporte semestral ante el **MINTIC** sobre los avances en la implementación de medidas de protección y el cumplimiento de lineamientos de diseño seguro. Este deber se aplicará de manera diferenciada, atendiendo al nivel de riesgo, la naturaleza del servicio y la capacidad técnica y operativa del actor¹³.

En materia educativa, el **proyecto** contempla programas de educación y sensibilización sobre alfabetización mediática, informacional y digital, ciberseguridad, uso responsable de la tecnología, bienestar digital y herramientas de seguridad. Además, ordena incorporar lineamientos pedagógicos, técnicos y administrativos en las instituciones educativas, incluyendo la actualización de los Proyectos Educativos Institucionales y Manuales de Convivencia para integrar estrategias de prevención de riesgos en línea¹⁴.

¹⁰ Ibid. Artículos 2.2.3-.2.5 y 2.2.3-.2.6

¹¹ Ibid. Artículos 2.2.3-.2.7 y 2.2.3-.2.8

¹² Ibid. Artículos 2.2.3-.3.2, 2.2.3-.3.3 y 2.2.3-.3.4

¹³ Ibid. Artículo 2.2.3-.3.5

¹⁴ Ibid. Artículos 2.2.3-.4.1, 2.2.3-.4.3 y 2.2.3-.4.4

Finalmente, el **proyecto** crea un repositorio de buenas prácticas, administrado por el Ministerio de Educación Nacional con acompañamiento técnico del **MINTIC** y coordinación de la **CRC**, como estrategia de acceso público, gratuito y de libre uso. También regula el funcionamiento del Comité Nacional de Tecnología, Niñez y Adolescencia, la promoción estatal de herramientas de control parental y el Sistema Integral de Monitoreo, Evaluación y Desarrollo Tecnológico como un modelo de interoperabilidad basado en intercambio seguro de información entre entidades competentes¹⁵.

4. ANÁLISIS DEL PROYECTO DESDE LA LIBRE COMPETENCIA ECONÓMICA

Esta Superintendencia observa que el **proyecto** tiene una finalidad principalmente protectora, preventiva, pedagógica y de articulación institucional, orientada a reglamentar la Ley 2489 de 2025 para promover entornos digitales sanos y seguros para niños, niñas y adolescentes.

De esta manera, incorpora criterios que permiten modular el alcance de las obligaciones previstas. En particular, establece que la aplicación de las medidas deberá atender a la naturaleza del actor, el servicio prestado, el nivel de interacción con niños, niñas y adolescentes, el nivel de riesgo y la capacidad técnica y operativa del sujeto obligado¹⁶. Esta aproximación reduce el riesgo de imponer cargas homogéneas o desproporcionadas a actores con características distintas.

Así mismo, esta Superintendencia destaca que en su artículo 2.2.3.-2.5 el **proyecto** incorpora principios como proporcionalidad, neutralidad tecnológica, debida diligencia y enfoque basado en riesgos, criterios que contribuyen a que las medidas de protección previstas se orienten a la gestión de riesgos concretos, sin imponer soluciones tecnológicas únicas ni cargas automáticas para todos los actores del ecosistema digital.

También resulta relevante que el **proyecto** en el mismo artículo prevee salvaguardas frente a posibles afectaciones de derechos y del funcionamiento del ecosistema digital. En particular, señala que las medidas no podrán implicar censura previa, monitoreo generalizado de contenidos, debilitamiento del cifrado, interceptación de comunicaciones privadas ni restricciones injustificadas al acceso a la información o a los servicios digitales.

En relación con los lineamientos técnicos dirigidos a la industria del software y a los proveedores de servicios digitales, el artículo 2.2.3.-3.2. del **proyecto** los plantea como orientaciones para promover seguridad, privacidad, prevención de sesgos y buenas prácticas. Además, precisa que su adopción no implica revelar

¹⁵ Ibid. Artículos 2.2.3-.4.7, 2.2.3-.5.1, 2.2.3-.5.5 y 2.2.3-.6.1

¹⁶ Ibid. Artículo 2.2.3-.1.2

código fuente, modelos algorítmicos ni información protegida por secreto empresarial o propiedad intelectual, lo cual contribuye a proteger información sensible de los agentes económicos.

Por otra parte, del **proyecto** establece que el repositorio de buenas prácticas y la promoción estatal de herramientas de control parental tendrá carácter referencial. En particular, el artículo 2.2.3.-5.5. aclara que no habrá favorecimiento de marcas específicas ni obligación de implementar exclusivamente las herramientas allí listadas. Esta previsión resulta positiva desde la perspectiva de libre competencia, en tanto reduce el riesgo de generar ventajas competitivas injustificadas para determinados proveedores.

Ahora bien, uno de los rasgos más destacados del **proyecto** es la aplicación de un régimen diferenciado de obligaciones para los actores que operan en el ecosistema digital en función de su nivel de interacción con niños, niñas y adolescentes y del riesgo que sus servicios pueden generar para esta población. No obstante, esta diferenciación no solo es jurídicamente legítima, sino que es constitucionalmente exigida y técnicamente indispensable¹⁷. En ese marco, cuando el **proyecto** impone obligaciones a los proveedores de servicios digitales que interactúan con niños, niñas y adolescentes, no está introduciendo una distorsión competitiva arbitraria, sino materializando un mandato constitucional de protección reforzada, de manera que la diferenciación regulatoria resulta jurídicamente justificada y acorde con el ordenamiento constitucional vigente.

En todo caso, se debe poner de presente que los mercados pueden generar resultados socialmente ineficientes cuando existen externalidades negativas¹⁸. Para los servicios digitales dirigidos o accesibles a niños, niñas y adolescentes, dichas externalidades pueden manifestarse en riesgos sobre su integridad, privacidad y bienestar. En efecto, como lo señala el regulador en el **proyecto**, la interacción de niños, niñas y adolescentes con servicios de telecomunicaciones

¹⁷ El artículo 44 de la Constitución Política establece que los derechos de los niños, niñas y adolescentes prevalecen sobre los derechos de los demás. Además, la Convención sobre los Derechos del Niño, como ya se vio, impone a los Estados Parte la obligación positiva de adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y técnicas necesarias para garantizar la protección integral de los niños, niñas y adolescentes frente a toda forma de violencia, explotación y abuso, incluidas las que se materializan en entornos digitales. Finalmente, el presente proyecto reglamenta y toma como marco de referencia la Ley 2489 de 2025.

¹⁸ Una externalidad negativa (o coste externo), ocurre cuando la acción de un individuo resulta en pérdidas de bienestar no compensadas para otro. Esta pérdida de bienestar tiene dos características esenciales: es un efecto unilateral puesto que, quien la padece, no pudo decidir si quería padecerla o no, ni, sobre todo, qué pérdida de bienestar estaba dispuesto a asumir; por otro lado, como se ha apuntado, es una pérdida de bienestar sin compensación. De hecho, si la pérdida fuese compensada, la externalidad, desde un punto de vista económico, no existiría. CEPAL. Guía para decisores Análisis económico de externalidades ambientales. Pág. 12. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/9a1d88ba-312e-49e3-8d65-53ee76cb9294/content>. En este caso son costos que los operadores no internalizan y que recaen sobre terceros.

y plataformas de internet puede generar factores de riesgo sobre su integridad, incluyendo fenómenos como la exposición a contenidos inapropiados, el ciberacoso, la explotación sexual en línea y los efectos adversos del diseño persuasivo sobre el desarrollo cognitivo y emocional de esta población¹⁹.

Bajo esta perspectiva, aunque la justificación principal del **proyecto** se enmarca en la protección reforzada de los derechos de niños, niñas y adolescentes, la regulación propuesta también puede entenderse como una intervención orientada a mitigar fallas de mercado asociadas a externalidades negativas en entornos digitales. En particular, al promover medidas de prevención, gestión de riesgos, seguridad y privacidad desde el diseño, herramientas de control parental, canales de reporte y deberes de debida diligencia, el **proyecto** busca que los agentes que inciden en la configuración del entorno digital incorporen medidas para prevenir o reducir riesgos que pueden afectar a esta población. En ese sentido, la regulación diferenciada prevista para los proveedores de servicios digitales y la industria del software que interactúan con niños, niñas y adolescentes no se advierte, en este caso, como una restricción injustificada a la competencia, sino como una medida orientada a armonizar el funcionamiento del ecosistema digital con la protección de un interés general superior.

En consecuencia, a partir de los documentos analizados, esta Superintendencia no identifica que el **proyecto** tenga incidencia negativa sobre la libre competencia económica. Las disposiciones examinadas se orientan principalmente a la protección de niños, niñas y adolescentes en entornos digitales y se estructuran bajo criterios de proporcionalidad, neutralidad tecnológica y aplicación diferenciada de las obligaciones. Por las razones expuestas, esta Superintendencia no emitirá recomendaciones para el regulador sobre el **proyecto**.

Para finalizar, se solicita amablemente al **MINTIC** que, al expedir el **proyecto**, remita una copia de este acompañada con la última versión de su memoria justificativa, al correo electrónico grabogacia@sic.gov.co.

Igualmente, se informa que a partir del 30 de diciembre de 2025 se inhabilitó el correo electrónico contactenos@sic.gov.co. Actualmente, para el envío de solicitudes de conceptos de Abogacía de la Competencia y demás asuntos relacionados, se dispone de las siguientes alternativas:

1. Radicar a través del formulario PQRSFD de la SIC en el siguiente link:
Petición, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias – PQRSFD |
Sede Electrónica

¹⁹ MINTIC. Memoria Justificativa del Proyecto. Pág. 1. Documento radicado con el No. 26192769—0000300003.

2. Sede Electrónica, mediante el portafolio de trámites y servicios en el link: Trámites, OPA'S y Otras consultas de información | Sede Electrónica
3. Radicación en punto físico de la sede SIC ubicada en la Calle 24 No. 7-43, local 108, en la ciudad de Bogotá, para lo cual se solicita allegar la información en un dispositivo electrónico (DVD, USB, disco duro, entre otros).

Cordialmente,

FRANCISCO MELO RODRIGUEZ

**SUPERINTENDENTE DELEGADO PARA LA PROTECCIÓN DE LA
COMPETENCIA**

DESPACHO DEL SUPERINTENDENTE DELEGADO PARA LA PROTECCIÓN DE LA
COMPETENCIA

Elaboró: Natalia Pabon

Revisó: Melba Castro

Aprobó: Francisco Melo