

Bogotá, 07 de abril de 2025

Honorable

Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará

Ref. Comentarios a segundo borrador de ley modelo sobre violencia digital contra las mujeres

Reciba un cordial saludo. Por medio de la presente, la organización El Veinte remite comentarios al borrador de proyecto particularmente respecto de los asuntos referentes a riesgos para el ejercicio de la libertad de expresión y privacidad e intimidad de víctimas de violencia de género digital. Lo anterior, en tanto El Veinte se conforma por un grupo de profesionales del derecho, periodistas y personas defensoras de derechos humanos convencidas de la importancia de la libertad de expresión para la democracia que combate la censura a través del litigio, la reflexión académica y la promoción del trabajo pro bono. En el marco de nuestras labores de incidencia hemos construido un robusto conocimiento en asuntos relacionados con el ejercicio de la libertad de expresión de periodistas, medios de comunicación de redes sociales que consideramos puede contribuir a la construcción del proyecto de ley que se pretende presentar.

1. Sobre las definiciones incluidas en el artículo 5:

Respecto del artículo sobre las definiciones se presentan distintos comentarios puntuales, sin embargo, se observa con principal preocupación que: (1) podrían existir términos que en su definición refieren a otros conceptos amplios, ambiguos o indeterminados que no se definen dentro del proyecto de ley modelo; (2) existen definiciones que podrían referir a lo mismo presentando entre ellas traslape y abriendo la posibilidad a confusiones en la aplicación de la ley. Puntualmente se especifica:

Apartado del proyecto de ley modelo	Comentario
Artículo 5. Definiciones a. Sesgo o prejuicio algorítmico: Acontece cuando un sistema de inteligencia artificial	Aunque el articulado incluye una definición de lo que se entenderá por sesgo algorítmico, no refiere en sí mismo a ningún tipo de definición respecto de aquello que se entenderá por



EL VEINTE

JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

<p>hace una predicción que genera una situación injusta o un trato desfavorable para una persona o grupos de personas. También se produce cuando los errores sistemáticos en los algoritmos de aprendizaje automático generan resultados injustos o discriminatorios.</p>	<p>inteligencia artificial.</p>
<p>Artículo 5. Definiciones</p> <p>[...]</p> <p>b. Proveedor de servicios: Se entenderá cualquier entidad pública o privada que: [...]</p> <p>iii) Diseñe, fabrique o comercialice productos tecnológicos que permitan la captura, almacenamiento, procesamiento o transferencia de datos electrónicos y datos personales.</p>	<p>Sobre la definición contenida en el numeral 3 (iii), se precisa que la misma resulta amplia e indeterminada en su contenido y podría dirigirse a múltiples sujetos fuera del objeto de esta ley, por ejemplo, fabricantes y comercializadores de dispositivos tecnológicos como celulares, discos duros, cámaras entre otros que permiten el almacenamiento de información.</p>
<p>Artículo 5. Definiciones</p> <p>[...]</p> <p>Moderación de contenidos: Las actividades realizadas por los proveedores de servicios, estén o no automatizadas, que estén destinadas, en particular, a detectar, identificar y actuar contra contenidos ilícitos o información incompatible con sus condiciones generales.</p>	<p>Se aprecia que fue incluido en esta definición la referencia a contenidos ilícitos aunque el mismo no cuenta con una definición o delimitación dentro del proyecto de ley marco.</p> <p>Sobre el particular se sugiere que el mismo (1) sea delimitado dentro del proyecto de forma clara y explícita; (2) se indique de forma clara y expresa que los países deberán definir dentro de su legislación lo que es un contenido ilícito y con apego a lo dispuesto en la jurisprudencia interamericana incluyendo, entre otros, la Opinión Consultiva OC-06/86; o, (3) se omita esta referencia en el proyecto de ley marco.</p>
<p>Artículo 5. Definiciones</p> <p>[...]</p>	<p>Resulta confuso que se incluya a los intermediarios de internet como una categoría distinta a los proveedores de servicio, en tanto, los ejemplos aquí utilizados podrían también</p>



EL VEINTE

JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

<p>d. Intermediarios de internet: Entidades que permiten a las personas conectarse y transmitir contenido, tales como los motores de búsqueda, las plataformas de redes sociales, las plataformas de comercio electrónico, los servidores web, entre otros.</p>	<p>clasificarse dentro de los utilizados en la definición de este. Para ejemplificar lo anterior, múltiples plataformas de redes sociales permiten la posibilidad de comunicarse a través de un sistema de tecnología.</p> <p>Así mismo, esta definición incluye una serie de conceptos que no se encuentran definidos dentro de esta ley y que ante tal ausencia pueden resultar amplios e indeterminados, como motores de búsqueda, plataformas de redes sociales, servidores web. Esto es relevante porque actualmente no existen definiciones cerradas sobre lo que es una red social y, si bien puede haber un poco más de certeza de lo que es un buscador, estos pueden ser de muchos tipos como los de uso general (como Google) o buscadores embebidos en otros servicios (como redes sociales, páginas web de periódicos o chatbots con funciones de búsqueda).</p>
<p>Artículo 5. Definiciones</p> <p>[...]</p> <p>g. Entornos/Espacios Digitales: Se refiere al espacio virtual donde se crea, intercambia y consume información, abarcando las interacciones en línea, los servicios digitales y los marcos de gobernanza que los regulan.</p>	<p>Esta definición igualmente resulta confusa en tanto podría presentar coincidencias o traslapes con la acepción primera de proveedores de servicios y la definición de intermediarios de internet.</p>
<p>Artículo 5. Definiciones</p> <p>[...]</p>	<p>Se pone de presente que esta definición pudiere ignorar que existen hechos en la vida sexual que ocurren en ámbitos privados y que se involucran con la autonomía, el</p>

<p>i. Carácter íntimo sexual: Dimensión de la vida privada y la sexualidad de una persona que involucra aspectos de autonomía, consentimiento y dignidad y que no se relaciona con un asunto de interés público.</p>	<p>consentimiento y la dignidad pero que guardan una relación estrecha con el interés público, por ejemplo, la ocurrencia de violencias sexuales. Estos encuentran relación con el interés público, en tanto, constituyen en la mayoría de ocasiones una manifestación de violencia basada en género (VBG en adelante) y es un fin de los Estados parte de la Convención la búsqueda de su investigación, sanción y eliminación.</p> <p>Así, se recomienda incluir en esta definición una aclaración que permita indicar que si bien la ocurrencia de violencia sexual puede relacionarse con aspectos íntimos sexuales de la vida de las personas, es un asunto de interés público.</p>
---	--

2. Respeto del listado de derechos incluido en el artículo 6:

En general, se aprecia con preocupación que los derechos incluidos se incluyen sin mayor explicación y se usan dentro de los mismos términos que tampoco se encuentran definidos dentro del proyecto o que pudieren resultar amplios o ambiguos en ejercicios interpretativos, por ejemplo “perfiles”, “decisiones automatizadas”, “contenido” o “regulación digital”.

Apartado del proyecto de ley modelo	Comentario
<p>Artículo 6. Derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia digital por razones de género</p> <p>Este derecho comprende, entre otros, los siguientes:</p> <p>[...]</p>	<p>La referencia a “suprimir o limitar” contenido se asemeja al lenguaje que ha sido utilizado en distintas jurisdicciones para establecer el “derecho al olvido”, especialmente aquella dispuesta por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea que permite que las personas soliciten a los motores de búsqueda alegar que la eliminación de enlaces a información que aparece en ciertos resultados de búsqueda por</p>



<p>O. Rectificar, suprimir o limitar el tratamiento de los datos personales cuando estos sean inexactos, incompletos, innecesarios para los fines para los que fueron recogidos, o cuando no estén justificados por obligaciones legales</p>	<p>considerar que “es inadecuada, no es pertinente, o ya no lo es, o es excesiva en relación con los fines del tratamiento en cuestión realizado por el motor de búsqueda”.¹ La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ha establecido que la aproximación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea es problemática en términos de las garantías de la libertad de expresión bajo el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.² La Relatoría estableció que cualquier legislación estableciendo un derecho de este tipo debe cumplir con los siguientes requisitos: “la legislación sobre desindexación u oposición deberá ser diseñada de manera específica, clara y limitada para proteger los derechos a la privacidad y la dignidad de las personas respetando los derechos a la libertad de expresión y acceso a la información; distinguiendo entre información y datos personales; estableciendo los casos en los que la acción no procede, particularmente cuando vulnere el derecho a la libertad de expresión sobre asuntos de interés público; y protegiendo la expresión lícita y legítima.”³</p>
<p>Artículo 6. Derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia digital por razones de género</p> <p>Este derecho comprende, entre otros, los siguientes:</p>	<p>Respecto de este derecho se hace necesario definir en quién recae la garantía de cumplimiento de tal derecho. Así mismo, es necesario precisar a qué se refiere la ley modelo con los términos regulación digital y contenido, en tanto son conceptos no</p>

¹ TJUE. Asunto C-131/12 Google Spain, S.L., Google Inc. y Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), Mario Costeja González. Sentencia del 13 de mayo de 2014. Párr. 94.

² Por razones de extensión no explicamos todo el contenido de los reparos dados por la Relatoría al “derecho al olvido”. No obstante, recomendamos revisar: CIDH. Estándares para una Internet Libre, Abierta e Incluyente. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.17/17. 15 de marzo 2017. Párrs. 126-142.

³ Ibid. Párr. 137.

<p>[...]</p> <p>R. Ser informada sobre la regulación digital del contenido que las afecta, con información clara y detallada que permita la toma de decisiones;</p>	<p>definidos en el proyecto de ley modelo.</p>
---	--

3. Acerca del listado de manifestaciones de violencia digital contra las mujeres incluidos en los artículos 7 y 8:

Atendiendo a que en virtud del artículo 34 del proyecto de ley modelo múltiples de estas conductas deberían ser penalizadas se advierte que muchas de las manifestaciones incluidas carecen de claridad o determinación, lo que podría implicar serios retos en el momento en el que los países adopten dentro de sus ordenamientos internos la normativa por la ambigüedad o falta de claridad.

Particularmente se precisa:

Apartado del proyecto de ley modelo	Comentario
<p>Artículo 7. Manifestaciones de la violencia digital contra las mujeres por razones de género</p> <p>[...]</p> <p>d. Manipular, engañar o explotar a una mujer para que envíe imágenes, videos o mensajes íntimos sexuales;</p>	<p>Sobre la manifestación considerada en el numeral d se considera que no cualquier tipo de manipulación o engaño puede ser considerado violencia o, incluso, una conducta que pueda ser penalizada. A juicio de la organización, solo ha de considerarse como una manifestación de violencia en aquellos escenarios en los que se realice con una intención de causar daño y materializar alguna de las conductas comprendidas en los numerales b y c del mismo artículo.</p>
<p>Artículo 7. Manifestaciones de la violencia digital contra las mujeres por razones de género</p>	<p>Respecto del uso de las palabras poseer o almacenar, se precisa que el mismo puede recaer en una especie de responsabilidad objetiva, proscrita en múltiples países, por</p>



EL VEINTE

JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

<p>[...]</p> <p>j. Poseer, almacenar o distribuir material de violencia sexual que involucre a mujeres y niñas, obteniendo, conservando o compartiendo dicho contenido en cualquier formato o medio digital;</p>	<p>ejemplo en Colombia la Corte Constitucional plantea que: “[..] <i>está proscrita cualquier forma de responsabilidad objetiva, pues la base de la imputación es el juicio de reproche de la conducta del sujeto activo al momento de cometer el acto.</i>”⁴.</p> <p>Así mismo, se precisa que la imposición de responsabilidad objetiva respecto de poseer o almacenar implica consecuencias prácticas para entes investigadores de justicia, víctimas de VBG, organizaciones que apoyan a víctimas de VBG y periodistas. Lo anterior, en tanto pueden poseer y almacenar tal material no con la finalidad de generar un daño sino con la intención de investigar, documentar y/o, si lo desean, posteriormente denunciar la ocurrencia de tal violencia.</p>
<p>Artículo 7. Manifestaciones de la violencia digital contra las mujeres por razones de género</p> <p>[...]</p> <p>l. Acosar, humillar, intimidar o difamar a una mujer mediante mensajes, comentarios o contenido degradante motivado por razones de género;</p>	<p>Los términos mensajes, comentarios y contenido no cuentan con una definición dentro del proyecto de ley modelo, por lo que no es clara la diferencia entre cada una de las categorías. La falta de claridad en esta delimitación puede llevar a arbitrariedades. En la aplicación de la norma.</p>
<p>Artículo 7. Manifestaciones de la violencia digital contra las mujeres por razones de género</p> <p>[...]</p>	<p>En primer lugar, se precisa respecto de los términos “algoritmos”, “sistemas automatizados de toma de decisiones”, “herramientas digitales” e “inteligencia artificial” que los mismos carecen de una definición dentro del proyecto de ley modelo.</p>

⁴ Sentencia C 093 de 2021. Corte Constitucional de Colombia.



EL VEINTE

JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

<p>m. Implementar, diseñar o usar algoritmos, inteligencia artificial, sistemas automatizados de toma de decisiones o herramientas digitales que generen sesgos discriminatorios contra las mujeres por razones de género, favorezcan la difusión de contenido violento explícito en contra de mujeres o que promueva la violencia en contra de mujeres;</p>	<p>Ahora, es de precisar que los sesgos algorítmicos sobre los que el numeral alerta en muchos escenarios pueden ser inadvertidos por quienes los implementan, usan o diseñan, e incluso pueden llegar a suceder siendo resultados indeseados y respecto de los cuales se aplicaron medidas preventivas. En tal sentido, se sugiere que de incluirse como forma de violencia se plantee un elemento de voluntad de causar daño y conocimiento previo de los efectos nocivos, o un incluir un deber de los operadores de sistemas automatizados para prevenir este tipo de sesgos y desarrollar medidas para mitigar sus efectos nocivos.</p>
<p>Artículo 8. Manifestaciones de la violencia digital por razones de género contra las mujeres políticas, con voz pública o con participación activa en el entorno digital</p> <p>[...]</p> <p>a. Crear y difundir campañas de persecución digital que tengan como propósito o resultado silenciar a mujeres en espacios políticos o públicos;</p>	<p>Primero, y como ha sido anotado antes, no existe definición del término “campañas de persecución digital” en el proyecto de ley modelo.</p> <p>Ahora, se plantea que respecto de la difusión resulta necesario incluir un elemento de intencionalidad de causar daño, en tanto, controlar la mera “difusión” implicaría también que, por ejemplo, un usuario de redes sociales que comparta una publicación no con el fin de multiplicar la expresión sino de denunciar la existencia de esa violencia estaría igualmente incurriendo en la conducta.</p>
<p>Artículo 8. Manifestaciones de la violencia digital por razones de género contra las mujeres políticas, con voz pública o con participación activa en el entorno digital</p> <p>[...]</p>	<p>Respecto del uso de las palabras “misógino, machista, racista” se recuerda que las expresiones chocantes se encuentran protegidas por el ejercicio de la libertad de expresión, a menos de que los mismos busquen la incitación a la violencia.</p>

<p>b. Usar lenguaje misógino, machista, racista o de incitación a la violencia o conductas similares contra mujeres políticas o públicas en plataformas digitales;</p>	<p>Respecto de lo anterior, se recuerda que en virtud de aplicación del Plan de Acción de Rabat se entiende como incitación aquellas expresiones que “<i>generen un riesgo inminente de discriminación, hostilidad o violencia</i>”. A su vez, la “inminencia” implica determinar “<i>si existía una probabilidad razonable de que el discurso lograra incitar una acción real</i>”.</p> <p>En tal sentido, se pone de presente que expresiones que no cumplan este umbral se encontrarían en principio protegidas por el ejercicio de la libertad de expresión.</p>
---	--

4. Respeto de las medidas consideradas en el artículo 13 sobre la implementación de cooperación internacional

Apartado del proyecto de ley modelo	Comentario
<p>Artículo 13. Cooperación internacional</p> <p>Las entidades del Estado deberán implementar estrategias de cooperación internacional con el fin de facilitar el cumplimiento de los objetivos de esta ley, la no aplicación de las estrategias de cooperación en la materia pueden entenderse como tolerancia y permisión de parte del Estado de la violencia de género digital y podrá ser objeto de responsabilidad de éste, por no actuar con la debida diligencia frente a los delitos transnacionales. Por lo anterior, deberá:</p>	<p>Respecto de la inclusión de la expresión “aunque no medie una solicitud formal”, surge la pregunta de bajo cuáles facultades podría un Estado recaudar información sin que medie ningún tipo de solicitud formal por otro Estado o por algún tipo de autoridad que pueda ordenar tal recaudación. Se precisa entonces que este apartado puede ser contraria a las garantías judiciales que existen respecto de derechos como la privacidad e intimidad, por lo que se sugiere suprimir este apartado.</p>

<p>[...]</p> <p>c. En caso de urgencia, remitir información relevante a otro Estado aunque no medie una solicitud formal, si se considera útil en investigaciones, acciones o procesos judiciales en el Estado receptor;</p>	
<p>Artículo 13. Cooperación internacional</p> <p>Las entidades del Estado deberán implementar estrategias de cooperación internacional con el fin de facilitar el cumplimiento de los objetivos de esta ley, la no aplicación de las estrategias de cooperación en la materia pueden entenderse como tolerancia y permisión de parte del Estado de la violencia de género digital y podrá ser objeto de responsabilidad de éste, por no actuar con la debida diligencia frente a los delitos transnacionales. Por lo anterior, deberá:</p> <p>[...]</p> <p>d. Utilizar medidas como el embargo preventivo, la incautación, el decomiso y la transmisión de pruebas electrónicas, cuando sea aplicable;</p>	<p>Llamamos la atención de que la posibilidad de hacer “embargos preventivos” puede interpretarse como un permiso para establecer medidas de censura previa consistente en el secuestro de publicaciones. Se recuerda que, en aplicación del artículo 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Corte Interamericana ha establecido que configuran transgresiones a la libertad de expresión “el secuestro o la prohibición de publicaciones y, en general, todos aquellos procedimientos que condicionan la expresión o la difusión de información al control gubernamental.”⁵ En este sentido, se advierte que resultaría contrario a la prohibición de censura implementar un control previo a través de mecanismos procesales de carácter precautorio, ya que se trata de procedimientos que no requieren ni permiten el mismo nivel de contradicción y participación de las partes que caracteriza a un proceso judicial o jurisdiccional.</p>

5. Comentarios respecto del capítulo III sobre regulación de proveedores de servicios

⁵ Corte IDH. La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5. Párr. 54.

De forma general, se alerta respecto de una ausencia de definición o contenido sobre expresiones o conceptos utilizados que representan riesgos de ambigüedad y ausencia de claridad. Así mismo, se hace necesario reconocer que, en tanto la moderación de contenidos es una actividad ejercida por privados pero con la capacidad de incidir ampliamente en el ejercicio de libertades y derechos fundamentales, requiere estar mediada por unas garantías de transparencia y debida diligencia que garanticen una adecuada ponderación entre derechos e intereses legítimos que podrían encontrarse en riesgo. Se precisa entonces:

Apartado del proyecto de ley modelo	Comentario
<p>Artículo 15. Representación Legal de los Proveedores de Servicios</p> <p>Los proveedores de servicios que ofrezcan sus servicios en el territorio, tengan o no un establecimiento en el Estado, designarán por escrito a una persona física o jurídica para actuar como su representante legal con las facultades necesarias y recursos suficientes para garantizar una cooperación eficiente y en tiempo oportuno con las autoridades competentes del Estado para la aplicación de la presente Ley.</p>	<p>Se sugiere precisar respecto de lo que el proyecto de ley modelo comprende por designar por escrito, en tanto, puede referir a una serie de acciones distintas o solo una de ellas. Se considera de forma no taxativa que podría referir, por ejemplo a:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Registrarlo en su página web ● Registrarlo ante alguna entidad dentro del país ● Notificar a los usuarios sobre el sujeto designado
<p>Artículo 15. Representación Legal de los Proveedores de Servicios</p> <p>[...]</p> <p>Los proveedores de servicios notificarán el nombre, el domicilio postal, la dirección de contacto, correo electrónico y el número de teléfono de su representante legal al Mecanismo Nacional de las Mujeres, el Ministerio o Secretaría de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y a la</p>	<p>Este artículo enuncia a “la autoridad de control digital”, sin embargo, es la primera vez dentro del articulado del proyecto que se menciona y no se encuentra definido en ninguna sección anterior o subsiguiente.</p>

<p>autoridad de control digital.</p>	
<p>Artículo 17. Condiciones generales</p> <p>Los proveedores de servicios deberán:</p> <p>[...]</p> <p>b. Adoptar políticas de tolerancia cero frente a la violencia digital de género, implementando mecanismos efectivos para la detección y respuesta;</p>	<p>Se sugiere incluir una excepción respecto de expresiones de interés público, por ejemplo, la denuncia pública de violencias basadas en género que impliquen la distribución de material íntimo o sexual.</p>
<p>Artículo 18. Notificación de sospechas de violencia contra las mujeres y niñas</p> <p>Cuando un proveedor de servicios tenga conocimiento de indicios razonables de que se ha cometido, se está cometiendo o es probable que se cometa violencia que implique una amenaza para la vida o la seguridad de una o más mujeres, deberá comunicar de inmediato a las autoridades competentes del Estado y aportar toda la información pertinente que disponga.</p> <p>En ningún caso estas notificaciones podrán contravenir los derechos garantizados por esta ley ni los principios establecidos en el derecho internacional de los derechos humanos.</p>	<p>En aras a evitar que plataformas de redes sociales utilicen este articulado con la finalidad de sobre-moderar o sub-moderar contenidos, lo que podría implicar un alto grado de afectación a la libertad de expresión, se hace necesario definir en qué escenarios un proveedor de servicios digitales tiene conocimiento de indicios razonables. Lo anterior, con el fin de brindar a los proveedores un marco claro que dirija su actuación.</p> <p>Por ejemplo, ¿tiene conocimiento solo cuando se ha dado alguna alerta al sistema? O ¿debe realizar una búsqueda activa para realizar estas notificaciones? Además, ¿qué es lo que se considera un “indicio razonable”? Se advierte que una redacción inadecuada puede llevar a que las plataformas conduzcan monitoreos generalizados del contenido subido por sus usuarios, lo cual puede llevar a aplicación excesiva de restricciones y, además, a interferencias sobre la privacidad de los usuarios.</p>



EL VEINTE

JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Artículo 19. Moderación de contenidos

Los proveedores de servicios tendrán la obligación de implementar **sistemas efectivos de moderación de contenidos para frenar la reproducción, ocultar o eliminar materiales que constituyan manifestaciones de violencia digital contra las mujeres por razones de género, conforme a lo previsto en los artículos 2, 7 y 8 de esta ley**, resguardando la evidencia probatoria.

Aunque se comprende que la finalidad de la norma busca evitar la reproducción, así como ocultar o eliminar materiales que constituyan manifestaciones de violencia, se precisa que en múltiples escenarios lo anterior de ser aplicado sin atender a criterios de proporcionalidad y necesidad podría redundar en distintas formas de afectación al ejercicio de la libertad de expresión.

Así, se sugiere que la redacción no solamente remita a los artículos 2, 7 6 y 8 de esta ley y presente como único interés de la moderación evitar la proliferación de lo que se considera “manifestaciones de violencia digital” sino que a la vez considere que son decisiones que pueden tener impacto en otros derechos, lo que debe tenerse en cuenta en un escenario de ponderación. Igualmente, es necesario que la redacción considere a todas las partes que podrían verse afectadas o intervenir en un escenario de moderación de contenidos, es decir, tanto el proveedor de servicio, como el usuario que será objeto de la acción de moderación o quien eleve la denuncia.

En torno a lo anterior, se sugiere revisar la redacción del numeral 4 del artículo 14 del *Digital Services Act* de la Unión Europea como guía para incluir los elementos antes descritos:

“de manera diligente, objetiva y proporcionada para aplicar y hacer cumplir las restricciones a que se refiere el apartado 1, con la debida consideración de los derechos e intereses legítimos de todas las partes implicadas, incluidos los derechos



	<p><i>fundamentales de los destinatarios del servicio, como la libertad de expresión, la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación y otros derechos y libertades fundamentales” (subrayado propio).</i></p>
<p>Artículo 19. Moderación de contenidos</p> <p>[...]</p> <p>Esta deberá llevarse a cabo mediante tres mecanismos principales:</p> <p>a. Denuncias de personas usuarias, presentadas a través de sistemas accesibles y eficientes que permitan señalar contenido que pueda constituir violencia digital contra las mujeres por razones de género;</p> <p>b. Solicitudes gubernamentales, emitidas por autoridades competentes mediante órdenes oficiales de eliminación o restricción de contenido;</p> <p>c. Marcado automático, a través de algoritmos diseñados para detectar contenido que pudiera constituir violencia digital contra las mujeres por razones de género conforme a los criterios establecidos en esta Ley. Cuando el marcado automático detecte una posible manifestación de violencia contra las mujeres por razones de género, el caso deberá ser revisado por un equipo humano imparcial y especializado en derechos humanos y violencia de género.</p>	<p>Respecto de la redacción de los mecanismos de moderación de contenidos:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Se considera que la redacción de este artículo es confusa, pues en los literales a y b hacen referencia a mecanismos de “detección” o de obtención de “conocimiento” y, acto seguido, el literal c hace referencia a un mecanismo de acción sobre el contenido. Si se desea incorporar estándares sobre acciones de moderación, se sugiere diferenciar las etapas de la misma: detección y acción.2. Es necesario aclarar si estos mecanismos funcionarán como medidores de aquello que se considera como “conocimiento de un indicio razonable” o este artículo no se relaciona con el número 18.3. Respecto de la competencia atribuida a la autoridad administrativa para ordenar la eliminación o restricción de contenido, se precisa que la ausencia de un control judicial sobre tal facultad puede resultar en un uso desmedido, arbitrario y desproporcionado de esa competencia. En suma de los riesgos que se presentan por la atribución de tal facultad a autoridades administrativas se alerta respecto de la



EL VEINTE

JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

	<p>ausencia de requisitos mínimos dentro del articulado sobre los lineamiento que deben tener poseer ordenes y las garantías de debido proceso aplicables a estas.⁶</p> <p>4. Se considera que en relación con la intervención humana, la cualificación del personal a cargo de la moderación y que interviene junto a sistemas automatizados no solo debe estar relacionada con conocimiento en violencia de género, sino que además deben ser personas con conocimiento en otros asuntos como libertad de expresión, conocimiento contextual del país o región en el que se realiza la moderación y el idioma, entre otros. Lo anterior, para garantizar una adecuada ponderación de los derechos que se encuentran en riesgo.</p>
<p>Artículo 20. Mecanismos internos de denuncia</p> <p>Los proveedores de servicios deberán implementar sistemas internos que permitan a las personas usuarias denunciar contenidos que vulneren los derechos protegidos por esta Ley y solicitar su eliminación, suspensión o restricción. Adicionalmente, deberán garantizar la existencia de canales no automatizados que permitan a las personas usuarias solicitar una segunda revisión en caso de no recibir una respuesta satisfactoria.</p>	<p>En consonancia con los comentarios precedentes en relación con la necesidad de incluir garantías que permitan una adecuada ponderación entre derechos e intereses legítimos, como la lucha por la erradicación de la violencia en contra de la mujer y el ejercicio de la libertad de expresión, se sugiere que las obligaciones consideradas para las plataformas garanticen la aplicación de un debido proceso para todas las partes interesadas e intervinientes. Es decir, tanto para el sujeto que eleva un aviso o denuncia frente a la plataforma como para el usuario que puede ser</p>

⁶ Aunque no se agrega en el documento por términos de longitud, se sugiere como base para la redacción de unas garantías de debido proceso la revisión del artículo 9 de *Digital Services Act* en especial, pero no únicamente, los lineamientos del numeral 2.



EL VEINTE

JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

<p>Estos mecanismos deberán ser accesibles, gratuitos y garantizar una respuesta rápida, oportuna y fundamentada[...]</p>	<p>sujeto de cualquier acción de moderación.</p> <p>Lo anterior se solicita en consonancia con el llamado de distintas instancias regionales respecto de la moderación de contenidos y el apego estricto a criterios de transparencia y debida diligencia. Así, la Relatoría Especial para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (RELE) ha planteado que las garantías de debido proceso en el escenario de moderación de contenidos requiere contemplar: la notificación adecuada para los usuarios, a través de una decisión clara, completa y congruente que indique la utilización o no de sistemas automatizados y la posibilidad de acceso a un mecanismo de apelación o revisión que realice un análisis contextual adecuado.⁷</p>
<p>Artículo 21. Cumplimiento de solicitudes de las autoridades competentes</p> <p>Cuando el punto de contacto con las autoridades del Estado reciba una orden de actuación de las autoridades judiciales o administrativas nacionales competentes contra uno o varios elementos de contenido reconocidos en la presente ley, o solicitudes para proporcionar información específica sobre una o varias personas usuarias,</p>	<p>Se sugiere eliminar el término “autoridades administrativas”, en tanto, las competencias atribuidas como “la proporción de información específica sobre una o varias personas usuarias” podría implicar un interferencia amplia en el ámbito de privacidad del sujeto de la medida. En este sentido, tal atribución debe corresponder únicamente a autoridades judiciales con la finalidad de evitar el uso abusivo o arbitrario de tal competencia. Por ejemplo, en Colombia tal tipo de medidas requeriría la intervención de un juez de control de garantías en el marco de un proceso penal en el que se haya alcanzado por lo menos la etapa de imputación.</p>

⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría Especial para la libertad de expresión. Junio de 2024. Inclusión digital y gobernanza de contenidos en internet. Párr, 287.



EL VEINTE

JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

<p>Artículo 23. Medidas de suspensión de servicios.</p> <p>[...]</p> <p>Las medidas de suspensión podrán ser definitivas si, al finalizar el proceso interno, se determina que, quien utilizó el servicio, ha podido incurrir en alguna de las manifestaciones de violencia digital contra las mujeres por razones de género descritas en el artículo 7 de esta ley, y se remitirá denuncia a las autoridades competentes.</p>	<p>Se alerta que la toma de una medida de suspensión definitiva en medio de un proceso interno puede representar una afectación drástica al ejercicio de la libertad de expresión. En tanto su impacto puede ser determinante para el ejercicio del derecho fundamental y considerando lo expresado por la RELE, en el informe <i>Inclusión digital y gobernanza de contenidos en internet</i>, tal decisión debe encontrarse sometida a la posibilidad de intervención judicial. Al respecto se recuerda que el mandato especial ha expuesto que: “<i>sin perjuicio de la posibilidad de que las personas usuarias acudan a la vía judicial para determinar la compatibilidad de las medidas de la plataforma con el derecho a la libertad de expresión.</i>”⁸(subrayado propio).</p>
<p>Artículo 25. Sistema interno de reclamaciones</p> <p>Los proveedores de servicios deberán implementar sistemas internos de gestión de reclamaciones que sean accesibles, gratuitos y eficaces, permitiendo a las personas usuarias presentar quejas sobre decisiones relacionadas con la eliminación o restricción de contenido y la suspensión de servicios o cuentas. Estos mecanismos deberán garantizar respuestas oportunas, fundamentadas, no discriminatorias y ajustadas a los principios establecidos en esta Ley y a los estándares de derecho internacional.</p> <p>Cuando una reclamación sea procedente, el</p>	<p>En consonancia con el comentario anterior, se considera que la existencia de un sistema interno de reclamaciones no es óbice para acudir al sistema de administración de justicia de cada uno de los países con el fin de controvertir la decisión tomada por la plataforma.</p> <p>En tal escenario, la plataforma deberá además garantizar la posibilidad de un remedio efectivo. Respecto de este la RELE expone: “[l]as medidas que se tomen para remediar en ocasiones podrían resultar suficientes con únicamente la restitución del contenido o de la cuenta, u en otras ocasiones requerir de disculpas públicas, garantías de no repetición o</p>

⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría Especial para la libertad de expresión. Junio de 2024. *Inclusión digital y gobernanza de contenidos en internet*. Párr, 287.



<p>proveedor deberá corregir o revertir la medida adoptada sin demora injustificada.</p>	<p><i>compensaciones</i>⁹. Lo anterior implica que la plataforma conserve el contenido en caso de que deba restituirlo por orden de una autoridad judicial.</p>
<p>Artículo 26. Deber de respeto de los derechos humanos</p> <p>[...]</p> <p>Asimismo, estarán obligados a capacitar al personal encargado de atender estos casos, asegurando que el equipo multidisciplinar aplica la perspectiva de género y Derechos Humanos, un trato sensible y adecuado hacia las víctimas.</p>	<p>Del texto de la propuesta no resulta claro si este equipo hará parte de las actividades de moderación, actuará en escenarios de apelación o únicamente estará actuando en la etapa de auditoría. Se recomienda aclarar en la redacción.</p>
<p>Artículo 31. Tipos de medidas cautelares</p> <p>El/la juez/a podrá dictar, de forma razonada, una o varias de las siguientes medidas cautelares para proteger a la víctima y garantizar el desarrollo adecuado del proceso judicial:</p> <p>[...]</p> <p>b. Ordenar la eliminación temporal de material que se presume constitutivo de violencia digital contra las mujeres por razones de género o que implique la comisión de algún delito previsto en esta Ley, asegurando que se preserven los elementos necesarios como prueba en el proceso judicial, conforme a los protocolos establecidos.</p>	<p>Respecto de las medidas cautelares aquí enunciadas se precisa:</p> <ol style="list-style-type: none">1. El uso de los términos “eliminación” y “temporal” resulta semánticamente contradictorio. Por lo cual, se sugiere el uso de la palabra “ocultamiento”, en tanto, la eliminación es una medida definitiva. En cualquier caso, se recuerda que el ocultamiento temporal no es solo una medida que permita la preservación de las pruebas sino que es también una garantía del debido proceso que permite un remedio efectivo de comprobarse, en un escenario de apelación dentro de la plataforma o por orden judicial, que el contenido ocultado debe ser restituido

⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría Especial para la libertad de expresión. Junio de 2024. Inclusión digital y gobernanza de contenidos en internet. Párr, 287.

<p>C. Adoptar otras medidas necesarias en el entorno digital para proteger a la víctima, incluyendo la restricción de accesos, perfiles o contenidos que representen un riesgo para sus derechos.</p>	<p>a su estado original.</p> <p>2. En el numeral C no resulta claro de la redacción tal restricción respecto de qué sujeto aplica, es decir, ¿a quién se restringe el acceso a perfiles?. Así mismo los términos “restricción de accesos”, “perfiles” y “contenidos” no cuentan con una definición dentro del articulado propuesto.</p>
--	---

6. Comentarios sobre el artículo IV y la judicialización de las manifestaciones de violencia digital de género

Apartado del proyecto de ley modelo	Comentario
<p>Artículo 34. Delitos</p> <p>Las acciones descritas en el artículo 7, desde el inciso a hasta la j de esta ley, deberán ser tipificadas como delitos de acción pública, sin que ello constituya una lista exhaustiva o limitada.</p>	<p>Se alerta respecto del riesgo que representa este artículo, en tanto, como se precisaba antes dentro de las manifestaciones del artículo 7 existe una multiplicidad de expresiones o conceptos no acotadas que representan distintos riesgos de ambigüedad, que cobran especial relevancia en torno a la penalización de conductas que podrían ser indeterminadas.</p> <p>Ahora bien, se recuerda igualmente que el derecho penal se ha considerado como la última <i>ratio</i> y el Estado puede acudir a este solo ante escenarios en los que los bienes jurídicos que se pretenden proteger no pueden ser preservados de otra manera. Esto implica la aplicación de un test de subsidiariedad y fragmentariedad para la creación de nuevos tipos penales. En tal sentido, preocupa el alto número de conductas que el proyecto sugiere penalizar y respecto de los cuales la organización no está segura de si superarían</p>

	<p>en su totalidad el test antes mencionado.</p>
<p>Artículo 40. Responsabilidad administrativa para los proveedores de servicios</p> <p>Se establecerá una Autoridad Nacional Administrativa que tendrá la potestad de sancionar a los proveedores de servicios en los siguientes casos:</p> <p>[...]</p>	<p>Otorgar una facultad de sanción respecto de proveedores de servicios a una autoridad administrativa resulta en un alto riesgo de arbitrariedad del ejercicio de tal función.</p> <p>Respecto de esto, la RELE advirtió que “los Estados deberían evitar adoptar modelos de regulación en los que organismos gubernamentales que carezcan de independencia o autonomía funcionen como árbitros respecto de las normas o prácticas de moderación de contenidos” e indicó que “el marco legal debe brindar protecciones legales contra interferencias arbitrarias por parte de las autoridades e indicar con suficiente claridad el alcance de cualquier facultad que se ponga en cabeza de las autoridades.”¹⁰</p>
<p>Artículo 42. Sanciones</p> <p>[...]</p> <p>e. La revocación de permisos para operar en el territorio nacional de manera temporal o permanente, en casos graves de reincidencia.</p>	<p>Respecto de las sanciones aplicables a proveedores de servicios, alarma que las mismas sean competencia de una autoridad administrativa como se expresó en el comentario anterior.</p> <p>A renglón de lo anterior, igualmente se advierte un riesgo grave de deshabilitación permanente o temporal de plataformas digitales y otros proveedores de servicio, en los términos del proyecto. Lo que se suma al riesgo alto de ejercicio arbitrario de la función administrativa, que según los criterios de la</p>

¹⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría Especial para la libertad de expresión. Junio de 2024. Inclusión digital y gobernanza de contenidos en internet. Párr, 205.



EL VEINTE

JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

norma aquí propuesta no atiende, por lo menos de forma explícita, a criterios de proporcionalidad o necesidad. A la par de lo anterior, eso abre la puerta a altos riesgos de censura que se derive de forma colateral de la deshabilitación de proveedores de servicios.

Se recuerda que la Relatoría sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de las Naciones Unidas ha indicado que “El corte de servicios y las restricciones conexas son formas particularmente perniciosas de hacer cumplir las disposiciones relativas al contenido.”¹¹ Dicha oficina también ha indicado que las “interrupciones del acceso a la red invariablemente vulneran la norma de necesidad. Esta exige demostrar que las interrupciones lograrían su objetivo declarado, que en realidad suelen socavar” y que, en razón “del número de actividades y servicios esenciales que afectan, las interrupciones del servicio restringen la libertad de expresión y constituyen una injerencia en otros derechos fundamentales.”¹²

Asimismo, se destaca que la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos ha indicado que “la interrupción selectiva de un servicio de comunicaciones prestado a través de Internet solo puede considerarse proporcionada y justificable en las circunstancias más excepcionales, como

¹¹ Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. A/HRC/32/38. 11 de mayo de 2016. Párr. 48.

¹² Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. A/HRC/35/22. 30 de marzo de 2017. Párrs. 14 y 15.



	<p>último recurso cuando sea necesario para alcanzar un objetivo legítimo, de conformidad con lo establecido en el artículo 19, párrafo 3, del Pacto, como la seguridad nacional o el orden público, y cuando no haya otros medios efectivos para prevenir o mitigar esos daños.”¹³ Asimismo, dicha oficina también ha indicado que estas restricciones deben contar con una orden judicial, comunicarse a la comunidad y a los prestadores de servicios de manera previa y clara en términos de su fundamentación legal, y estar sujeta a mecanismos de reparación para personas afectadas por la desconexión.¹⁴</p> <p>Este articulado no incorpora estos elementos, por lo que puede prestarse para restricciones de apagado de servicios que tendrían resultados excesivamente perjudiciales sobre la libertad de expresión y otros derechos.</p>
<p>Artículo 44. Responsabilidad civil de los proveedores de servicios</p> <p>En los procesos de responsabilidad civil, los jueces y juezas estarán facultados para evaluar los actos que tengan como propósito o resultado manifestaciones de violencia digital contra las mujeres por razones de género, atribuibles a cualquier persona física o jurídica en el marco de esta ley. Cuando así lo determinen, conforme a las disposiciones legales vigentes, podrán aplicar las sanciones</p>	<p>En revisión de la propuesta contenida con este artículo, resulta prudente preguntarse si esta acción se encuentra bien encaminada al dirigirse en contra de “proveedores de servicio” y no en contra de los perpetradores de manifestaciones de violencia quienes de ser identificados igualmente podrían ser sujetos de un proceso civil.</p> <p>Sobre el particular, se recuerda que los mandatos especiales para la libertad de expresión han sido pacíficos en expresar que</p>

¹³ Consejo de Derechos Humanos. Interrupciones del acceso a Internet: tendencias, causas, implicaciones jurídicas y efectos en una serie de derechos humanos - Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. A/HRC/50/55. 13 de mayo de 2022. Párr 13.

¹⁴ Ibid. Párr. 67.

<p>contempladas en el artículo 42 de la presente Ley.</p> <p>Las víctimas tendrán el derecho de exigir responsabilidad civil por acciones u omisiones constitutivas de violencia digital contra las mujeres que, aunque no estén tipificadas como delito, vulneren sus derechos, especialmente aquellos consagrados en la Convención de Belém do Pará.</p>	<p>iniciativas legislativas que buscan responsabilizar a las plataformas por circulación de contenidos, incluso cuando poseen buenas intenciones, llevan a la censura privada por el incentivo de la moderación de forma indiscriminada.¹⁵</p>
--	---

7. Comentarios puntuales respecto de otras previsiones del articulado

Apartado del proyecto de ley modelo	Comentario
<p>Artículo 10 ter. Asistencia jurídica</p> <p>Son órganos competentes para garantizar la asistencia jurídica de las mujeres víctimas de violencia la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Justicia u organismo que cumpla con esta función, el Mecanismo Nacional de las Mujeres y las entidades rectoras en temas de mujer y de género existentes en los diferentes niveles del Estado, como las procuradurías regionales y provinciales, las personerías, las secretarías departamentales y municipales de la mujer y de género, de conformidad con sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, entre otros. Estos deberán asegurar que la víctima obtenga atención integral con</p>	<p>Atendiendo a que los sistemas jurídicos y las competencias asignadas a cada una de las entidades puede diferir considerablemente en cada país, se considera que más allá de incluir nombres de entidades como “Defensoría del pueblo” “procuradurías regionales”, “secretarías departamentales”, entre otras, se debe especificar claramente a que competencia o función dentro del Estado se atribuye esta obligación.</p>

¹⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría Especial para la libertad de expresión. Junio de 2024. Inclusión digital y gobernanza de contenidos en internet. Párr, 207.



EL VEINTE

JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

<p>perspectiva de género, que incluya asesoría, representación jurídica y atención psicológica y social de manera gratuita, inmediata, accesible, adecuada y prioritaria.</p> <p>Artículo 12. Medidas de política pública de investigación y sanción</p> <p>El órgano encargado de la acción penal, el Ministerio Público, Fiscal, Procuraduría de la Nación y los órganos administrativos competentes deberá realizar investigaciones serias, imparciales y efectivas con enfoque de género, interseccional y de igualdad y no discriminación, sin sesgos y estereotipos de género, orientado a esclarecer los hechos, a procurar justicia y brindar una atención i</p>	
<p>Artículo 11. Prevención y sanción de la violencia digital por razones de género contra las mujeres políticas</p> <p>Los órganos de administración y justicia electoral en los casos de violencia digital contra mujeres políticas o candidatas electorales por razones de género deberán:</p> <p>[...]</p> <p>e. Proceder de manera inmediata y de oficio, en caso que se acredite violencia digital política contra una o varias mujeres por razones de género en el uso de los medios masivos de comunicación radial, televisiva, escrita, digital o redes sociales.</p>	<p>Se requiere precisar a qué refiere el articulado con “proceder de oficio”. Es decir, ¿implica que en cualquier escenario de los planteados en los artículos 7 y 8 el Estado deberá iniciar cualquier tipo de acción que se encuentre a su alcance?</p> <p>En caso afirmativo, esto implicaría por ejemplo que, en tanto la difamación es una de las formas de violencia los entes investigadores deberían iniciar procesos oficiosos para investigar estas conductas. Esto representa retos en torno a la congestión actual de algunos sistemas de administración de justicia dentro de la región, así como una incompatibilidad con normativas en la región. Sobre este último punto, en Colombia, los delitos de calumnia e injuria son de naturaleza</p>

	querellable, por lo que, tales investigaciones no podrían ser iniciadas de oficio sino solo a petición de la persona que se considera víctima.
--	--

Se precisa que las consideraciones antes expuestas no son excluyentes de las que sean consideradas por otras organizaciones con distintas experticias o puntos de vista. Agradeciendo la extensión a El Veinte de participar en esta consulta, nos ponemos a su disposición en los correos electrónicos direccion@elveinte.org y coordinacion.proyectos@elveinte.org para la atención de cualquier duda o inquietud que surja de este concepto.

Cordialmente,



Emmanuel Vargas Penagos
Co-director
El Veinte



Laura Urrego Aguilera
Coordinadora de Proyectos
El Veinte