

## **COMENTARIOS:**

**PL 193/25 SENADO “POR MEDIO DE LA CUAL SE DESARROLLA EL DERECHO FUNDAMENTAL AL ACCESO AL INTERNET, SE ESTABLECEN HERRAMIENTAS PARA SU PROTECCIÓN Y UNIVERSALIZACIÓN, SE CONSAGRA EL INTERNET FIJO COMO SERVICIO PÚBLICO ESENCIAL, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES - INTERNET SOLIDARIO”**

Fundación  
**Karisma**

## ¿QUIÉNES SOMOS?

Karisma es una organización de la sociedad civil que desde hace más de 20 años busca asegurar que las tecnologías digitales protejan y avancen los derechos humanos fundamentales y promuevan la justicia social. Para ello, realizamos actividades de investigación, sensibilización y acciones de incidencia para enfrentar los desafíos que plantean los entornos digitales a través de un trabajo estructurado en cuatro líneas temáticas: democratización del conocimiento y la cultura, participación cívica, autonomía y dignidad e inclusión social. Además, contamos con dos laboratorios que trabajan transversalmente en temas específicos, el K+LAB, nuestro laboratorio de privacidad y seguridad digital y el laboratorio de apropiación tecnológica.

Hemos participado en debates sobre las mejores formas de abordar problemas sociales relacionados con la tecnología, alertando sobre los riesgos para el ejercicio de derechos fundamentales como la intimidad o la libertad de expresión y promoviendo espacios amplios de discusión que tomen en cuenta la visión de distintos actores: sociedad civil, autoridades estatales, academia y sector privado.

Como ejemplo, [en 2021](#), alertamos sobre los riesgos de un proyecto de ley que planteaba facultades de filtrado y bloqueo de contenido, con base en definiciones vagas y amplias. El mismo año [alertamos](#) sobre las fallas en el servicio de internet durante las jornadas de protesta. Esto terminó en una decisión de la [Corte Constitucional](#) sobre una mayor protección del acceso a internet en el contexto de manifestaciones. El [año pasado](#), elevamos alertas similares en torno a un proyecto que entregaría a la CRC la posibilidad de decidir qué contenidos podían afectar a niños, niñas y adolescentes. Este [año](#) hicimos lo mismo con otro proyecto similar.

## RESUMEN

Para Karisma el proyecto de ley parece responder a una finalidad loable de asegurar que distintas personas puedan acceder al servicio de internet en condiciones de equidad, pese a ello, incluye facultades a autoridades que podrían afectar gravemente varios derechos. Por lo mismo, debería ser archivado para que sea posible contar un texto que responda a la complejidad del funcionamiento de internet y que se tome en serio la garantía de derechos fundamentales que están en juego, incluyendo la protección estatutaria para su ejercicio.

**CONTROL DE CONTENIDOS EN LÍNEA:** El PL desconoce los derechos a la libertad de expresión y de información de toda la población al establecer obligaciones a intermediarios digitales sobre el contenido que puede circular en ellos. El PL contiene definiciones ambiguas sobre quiénes son los sujetos obligados, los contenidos que no podrían estar en línea; además no señala qué autoridades podrían ordenar eliminaciones ni el proceso que debería iniciarse, de qué forma se obliga a distintos tipos de intermediarios y deja en manos del MinTIC y la CRC la reglamentación de la norma, desconociendo la reserva de ley cuando se trata de restricciones de la libertad de expresión.

**FACULTADES DE IVC PARA ÓRGANO DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS:** El PL desconoce los derechos al debido proceso y el principio de legalidad al extender las facultades de inspección, vigilancia y control (IVC) de la Superintendencia de Servicios Públicos al MinTIC, un órgano que debería encargarse únicamente de regir la política pública, cuando esa superintendencia podría encargarse de supervisar la prestación del servicio público de internet. De la redacción de la norma tampoco es posible establecer si las funciones de IVC se usarían solamente respecto de la prestación del servicio de internet o si podrían usarse para controlar contenido. En ese último caso, resulta profundamente preocupante la mención de las facultades de policía administrativa y de toma de posesión.

**DECISIÓN SOBRE SER PARTE DEL MUNDO CONECTADO:** El PL desconoce la autonomía de las personas para decidir si quieren ser parte del mundo en línea al señalar como irrenunciable el derecho al internet. Es cierto que el internet es cada vez más necesario para el acceso a otros derechos, sin embargo corresponde al Estado establecer alternativas para quienes no desean ser parte de ese tráfico o quienes no cuentan con las habilidades o los dispositivos para hacerlo.

**REGISTRO DE SERVICIOS DE PROVEEDORES DE SERVICIOS INTERMEDIARIOS DIGITALES:** El PL desconoce los derechos a la libertad de expresión, de información y de intimidad al crear un registro de diversos intermediarios “con carácter informativo”. La creación de un registro sobre esa cantidad de intermediarios puede conducir a una vigilancia desmedida de parte del Estado, debido a que no es claro el tipo de información que tendrían que reportar ni los fines para la cual se usaría lo reportado.

**FORMULACIÓN UNILATERAL POR EL MINTIC:** La formulación del PL ocurrió sin la participación efectiva de sectores como la academia, la sociedad civil, el sector privado o la comunidad técnica. Desde hace 20 años, los Estados se comprometieron a que las decisiones sobre la gobernanza de internet ocurrirían en un espacio de múltiples partes interesadas, tal y como se reconoce en el principio 2 del PL.

## PRIMERA PREOCUPACIÓN. CONTROL DE CONTENIDOS EN LÍNEA

**El proyecto de ley establece que los proveedores de servicios intermediarios digitales deberán cooperar con órdenes administrativas y judiciales para suministrar información, bloquear contenido e implementar las medidas para proteger a usuarios de contenido “perjudicial” y combatir la desinformación (art. 11)**

El objeto del proyecto de ley, según su exposición de motivos, es asegurar la conexión fija domiciliaria en condiciones de equidad para todas las personas. Esto, debido a la desigualdad económica de algunos hogares y a la necesidad de acceder a internet para el desarrollo de múltiples actividades en la vida actual. Pese a que ese es el objetivo enunciado, el PL contiene varias obligaciones relativas al control de los contenidos en línea.

De manera poco clara, en su artículo 11 señala obligaciones para los “proveedores de servicios intermediarios digitales” sin definir esa categoría y que, según el artículo 12, incluiría incluso a “los servicios de mera transmisión, servicios de alojamiento o almacenamiento, servicios de caching y plataformas en línea”. Esta falta de claridad conceptual genera inseguridad jurídica y dificulta la aplicación efectiva de la ley, pues no permite identificar con certeza quiénes deben cumplir las obligaciones impuestas. No es lo mismo una red social global, un proveedor de infraestructura, un foro comunitario moderado por usuarios, un medio de comunicación o una aplicación educativa local. Cada uno de estos actores tiene roles, capacidades y niveles de responsabilidad muy distintos dentro del ecosistema digital. Una ley de regulación de intermediarios moderna requiere una clasificación clara de estos según su rol y posición en la infraestructura de internet y según su tamaño (según ingresos y número de personas usuarias, por ejemplo) para balancear las cargas que pueden y deben cumplir con la defensa de los derechos de las personas.

Además, la ambigüedad puede llevar a la sobrecarga regulatoria sobre actores pequeños o sin capacidad de cumplimiento, o incluso a interpretaciones expansivas que podrían afectar servicios de comunicación encriptada, software libre, o herramientas de anonimato. Para garantizar la proporcionalidad de las medidas, es indispensable que la ley defina con precisión y de manera diferenciada a los sujetos destinatarios de las obligaciones, conforme a criterios técnicos y jurídicos consistentes con los estándares internacionales en materia de gobernanza de internet.

El proyecto de ley desconoce de manera grave los derechos a la libertad de expresión y a la información al imponer obligaciones poco claras a los intermediarios digitales sobre qué contenidos pueden circular. Se habla de proteger a las personas usuarias de “contenido perjudicial” y de “combatir la desinformación”. Ni el “contenido perjudicial” ni la “desinformación” están definidos en la ley ni hacen parte de ninguna categoría objeto de restricción en el marco del derecho a la libertad de expresión. Para Karisma la inclusión de esas nociones en este proyecto y en otros proyectos de forma cada vez más frecuente resulta alarmante. Quienes formulan los proyectos desconocen la potencialidad de que

cualquier regulación por parte del Estado puede afectar gravemente la libertad de las personas para recibir y difundir información. Esa categoría abierta daría pie para que, en uso de las facultades de reglamentación, el ministerio decidiera sobre contenido o que lo hiciera caso a caso mientras decide la aplicación de sanciones.

También criticamos que el proyecto no establece qué autoridad tendría competencia para ordenar la eliminación de contenidos ni bajo qué procedimiento, a pesar de que menciona que las plataformas digitales podrían recibir órdenes administrativas y judiciales para “el suministro de la información requerida para adelantar las averiguaciones e investigaciones de actividades que se valgan de sus servicios”.

La falta de definición legal de los procedimientos contradice principios básicos de debido proceso y legalidad: ninguna limitación a un derecho fundamental puede dejarse a la discrecionalidad administrativa o a normas reglamentarias. La [Corte Constitucional](#) y la [Corte Interamericana de Derechos Humanos](#) han sido claras en que cualquier restricción a la libertad de expresión debe estar prevista en una ley. Al trasladar la definición de reglas al MinTIC mediante reglamentación, se incurre en una clara violación a la reserva de ley, dejando a la ciudadanía en un terreno de inseguridad jurídica.

En la práctica, lo que se presenta como un mecanismo para proteger a la población frente a ciertos riesgos puede terminar funcionando como un sistema de censura previa, incompatible con un Estado democrático. En ese sentido, recordamos que la censura, que está prohibida en la Constitución y en la Convención Americana de Derechos Humanos, no es solo la directa. También es la más sutil, que puede estar dada por “la interferencia estatal directa o indirecta contra la divulgación de ciertas expresiones a través de cualquier medio de comunicación, al igual que las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones” ([sent. T-391 de 2007](#)). Es por ello, que para la Corte Constitucional en una sociedad democrática, abierta y pluralista, “no pueden existir instancias encargadas de determinar cuáles contenidos son ‘correctos’ o ‘legítimos’” ([sent. T-391 de 2007](#)).

## SEGUNDA PREOCUPACIÓN. FACULTADES DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL PARA EL MINTIC

**El proyecto de ley agrega a las facultades de IVC del MinTIC las facultades de policía administrativa y de toma de posesión sin especificar para qué se usarían. También incluye facultades de IVC sobre los proveedores de infraestructura de telecomunicaciones (art. 10).**

Otro de los puntos más problemáticos del proyecto es la extensión de facultades de inspección, vigilancia y control (IVC) al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Este ministerio, por su naturaleza, es un órgano de formulación de políticas públicas, no de control. Entregar facultades que se asemejan a las de una superintendencia con poder de policía administrativa, incluida la toma de posesión, genera un riesgo evidente de concentración de poder y de abuso. En este punto reconocemos que las facultades de policía administrativa y de toma de posesión [son necesarias](#) cuando se trata del ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia y control.

Nuestra preocupación radica en el hecho de que el texto del proyecto es ambiguo sobre si estas facultades se aplicarían únicamente a la prestación del servicio de internet como servicio público o si también podrían extenderse al control de los contenidos en línea. Si ocurre lo segundo, estaríamos frente a un escenario en donde un ministerio tendría capacidad de intervenir directamente en la circulación de información en internet, lo que es incompatible con la neutralidad de la red y con la prohibición de censura administrativa.

Además, se viola el principio de legalidad en materia sancionatoria: los ciudadanos, empresas y plataformas no tendrían certeza sobre el alcance de estas nuevas potestades, lo cual genera inseguridad jurídica y abre la puerta a arbitrariedades. En lugar de fortalecer instituciones especializadas como la Superintendencia de Servicios Públicos, el proyecto opta por concentrar en el Ejecutivo competencias que no le corresponden, lo que debilita el sistema de pesos y contrapesos propio de una democracia.

En todo caso, no es clara la diferencia entre las facultades de IVC del numeral 10 (que debería ser 11, pues esa es la función de la Ley 1341 de 2009 que modifica) y las del numeral 32.

## TERCERA PREOCUPACIÓN: DECISIÓN SOBRE SER PARTE DEL MUNDO CONECTADO.

**El proyecto de ley señala como derecho fundamental irrenunciable el acceso a Internet (art. 2).**

El proyecto consagra el acceso a internet como un derecho irrenunciable, lo que a primera vista puede sonar positivo. Sin embargo, este enfoque desconoce la autonomía personal y el derecho de cada individuo a decidir si quiere o no estar conectado. Que internet sea una herramienta fundamental para el ejercicio de derechos como la educación, la salud o la participación política no significa que todos los ciudadanos deban ser obligados a usarlo.

La [Corte Constitucional](#) ha establecido que la irrenunciabilidad protege la titularidad de un derecho para evitar que las autoridades desconozcan su cumplimiento. Pero ha hecho una distinción clara: la titularidad de los derechos fundamentales es irrenunciable, mientras que su ejercicio corresponde a la autonomía del titular. Incluso ha señalado que, cuando se consagra la irrenunciabilidad, en cada caso concreto debe evaluarse si una eventual renuncia es admisible, en la medida en que el uso de la autonomía puede entrar en tensión con otros principios constitucionales.

El problema surge cuando esa irrenunciabilidad se interpreta como una obligación de ejercer el derecho, trasladando a las personas la carga de justificar por qué no quieren o no pueden estar conectadas. En el campo digital, lo irrenunciable puede convertirse en una herramienta de exclusión. Imaginemos el caso de la cédula digital: bajo la lógica del PL, el Estado podría negar a alguien la posibilidad de tramitar su documento en formato analógico, alegando que no puede renunciar a estar conectado. De manera similar, podrían imponerse medidas como exigir la cédula digital para abrir una cuenta en una red social bajo el argumento de que es "la forma de proteger a niños y niñas". Este tipo de escenarios muestra los riesgos de convertir la conectividad en un mandato y no en una posibilidad.

Existen grupos poblacionales (adultos mayores, comunidades indígenas, personas sin alfabetización digital) que pueden no querer vincularse de manera permanente a la vida en línea. El Estado, en lugar de imponer la conexión como un mandato, debería garantizar alternativas accesibles y seguras para el ejercicio de derechos fuera de línea. Lo verdaderamente irrenunciable debería ser la posibilidad real de conectarse en condiciones de equidad, no la obligación de hacerlo. De lo contrario, se corre el riesgo de sustituir una exclusión por otra: obligar a quienes no tienen capacidades o recursos a entrar en un mundo digital que no pueden habitar en igualdad de condiciones.

## CUARTA PREOCUPACIÓN: REGISTRO DE SERVICIOS DE INTERMEDIARIOS DIGITALES

**El proyecto de ley obliga a todos los proveedores servicios intermediarios digitales a registrarse y reportar datos para fines informativos (art. 12).**

El proyecto plantea la creación de un registro obligatorio de todos los proveedores de servicios intermediarios digitales, “con carácter informativo”. Aunque parece una medida inofensiva, su alcance es mucho más preocupante. En la práctica, este registro abarcaría desde grandes plataformas hasta pequeños emprendimientos, cooperativas comunitarias o incluso proyectos locales de conectividad. El problema es que no queda claro quienes estarían obligados, qué información tendrían que entregar ni con qué fines la utilizaría el Estado.

Esto abre la puerta a una vigilancia desmedida, pues sin límites claros, el registro podría convertirse en una base de datos masiva que el gobierno use para monitorear la actividad digital en el país. También genera un desincentivo a nuevas formas de tecnologías: los emprendimientos digitales y proyectos comunitarios, que ya enfrentan dificultades para sostenerse, podrían verse agobiados por nuevas cargas administrativas y sanciones si incumplen con reportes poco realistas.

Además, esta medida contraviene estándares internacionales. La ONU y la CIDH han advertido que las obligaciones de registro indiscriminadas sobre intermediarios digitales son una forma indirecta de control y de limitación a la libertad de expresión e información. Lejos de fortalecer la transparencia, lo que se genera es un mecanismo de control estatal sobre quién participa y cómo participa en el ecosistema digital, lo cual es contrario a los principios de apertura y pluralidad que deben regir internet.

## QUINTA PREOCUPACIÓN: FORMULACIÓN UNILATERAL POR EL MINTIC

**El proyecto de ley fue formulado únicamente por el ministerio, sin tener en cuenta el modelo de múltiples partes interesadas propio de la gobernanza de internet.**

El Proyecto de Ley 193 de 2025 Senado fue formulado únicamente por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, sin la participación efectiva de



academia, sociedad civil, sector privado o la comunidad técnica. Esto contradice no solo el principio 2 del mismo PL, que reconoce la “gobernanza multilateral y participativa”, como principio rector, sino también los compromisos internacionales adquiridos por Colombia en la [Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información \(WSIS\)](#) y que el mismo [ministerio ha dicho defender](#).

En ese espacio los Estados se comprometieron a que todas las decisiones relacionadas con la gobernanza de Internet se adoptarán en espacios multiactor, transparentes e inclusivos. Dichos compromisos fueron reforzados en instrumentos regionales, como el Informe sobre Libertad de Expresión e Internet de la CIDH (2013), que resaltó la necesidad de garantizar procesos deliberativos abiertos para legitimar las políticas digitales y evitar concentraciones indebidas del poder estatal. La falta de este enfoque debilita la legitimidad democrática de la norma.

Como parte de este esfuerzo, el Foro Colombiano de Gobernanza de Internet envió una carta el pasado 5 de agosto para pedir la socialización de este proyecto de ley antes de que fuera radicado.