

Bogotá D.C., 12 de junio de 2020

Honorables Representantes

JOSE ELIECER SALAZAR LOPEZ

MARTHA PATRICIA VILLALBA

AQUILEO MEDINA ARTEAGA

Comisión Sexta

CAMARA DE REPRESENTANTES

Congreso de la República

La Ciudad

RODRIGO ROJAS LARA

MONICA RAIGOZA MORALES

WILMER LEAL PEREZ

Asunto: Comentarios al Proyecto de Ley 176 de 2019 Cámara “Por medio del cual se regulan las políticas de uso y apropiación de las redes sociales y se dictan otras disposiciones generales”

Honorable Representante,

Comienzo por extenderles nuestros más cordiales saludos de parte de la Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones – CCIT, organización gremial que agrupa a las más importantes empresas del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia. En ese sentido, hemos venido trabajando por más de 25 años apoyando el desarrollo armónico del Sector TIC en Colombia, bajo las banderas de la promoción y el crecimiento ordenado de la Industria de Tecnología en Colombia, en un ambiente de seguridad jurídica que fomente la inversión y el desarrollo económico y social del País.

En esta ocasión nos dirigimos a Usted, para presentarle nuestros comentarios en relación con el Proyecto de Ley 176 de 2019 Cámara “Por medio del cual se regulan las políticas de uso y apropiación de las redes sociales y se dictan otras disposiciones generales”, el cual consideramos que puede tener importantes repercusiones en la gobernanza de Internet del país, la libertad de expresión y el acceso a la información de los colombianos.

1. El Internet y su relación con derechos protegidos constitucionalmente

En la actualidad el Internet se ha convertido en una herramienta fundamental para el desarrollo de los países, pues tiene un efecto transversal sobre los distintos sectores de las economías nacionales. En ese sentido, es importante que las propuestas legislativas busquen servir como apoyo para los beneficios que Internet trae a los ciudadanos en términos económicos¹, como defensa de las libertades civiles y democráticas de los colombianos que

¹ Se estima que por cada día que un país pierde su conectividad a Internet, su economía pierde USD\$ 2.65 por persona. Buitrago, F. & George, S. (2018) *The No collar Economy*. Bertelsmann Foundation.

tienen acceso a Internet (que son más 30 millones)². En línea con lo anterior, el bloqueo de contenidos como mecanismo principal para el control de contenidos en Internet puede llegar a tener efectos negativos sobre los derechos de los ciudadanos usuarios de Internet de varias formas.

En ese sentido, consideramos que los Proyectos de Ley que se concentran principalmente en el bloqueo de contenidos pueden llegar a tener efectos negativos sobre las libertades ciudadanas, los derechos constitucionales y de los usuarios. Particularmente, vemos que los siguientes derechos pueden ser afectados negativamente por medidas de bloqueo de contenidos en Internet:

- **La inviolabilidad de las comunicaciones.** El artículo 15 de la Constitución Nacional establece dentro del derecho a la intimidad, que la correspondencia y las demás formas de comunicación privada son inviolables. En ese sentido, por regla general, el Estado y los privados no pueden intervenir las comunicaciones de los ciudadanos. En Internet, las comunicaciones viajan como datos, que van a través de las redes y que son gestionados por distintos actores. Estos datos suelen estar encriptados, o cifrados, para garantizar que los distintos actores involucrados en la gestión de estos, no puedan acceder a sus contenidos, protegiendo así la inviolabilidad de las comunicaciones de los usuarios conectados a Internet. Sin embargo, cuando se propone bloquear algunos tipos específicos de contenidos para lo cual, sería necesario acceder a los datos que transitan por Internet, violando las comunicaciones y lesionando el derecho constitucional en comento. Igualmente, este tipo de proceder pondría en peligro la privacidad de los usuarios y la de sus datos personales³. Lo anterior, sin dejar de lado que en muchas oportunidades estos datos cifrados no pueden ser des-cifrados por los Proveedores de Internet, y no consiguen acceder a los contenidos de dichos datos.

- **La libertad de expresión y prensa.** El artículo 20 de la Constitución Nacional garantiza a todos los colombianos el derecho a la libertad de expresión. En este sentido, las medidas que establecen la limitaciones de este derecho sin una debida justificación constitucional, ponen en peligro su materialización. Al proponer bloquear contenido, sin que paralelamente se establezcan condiciones claras, objetivas y realistas, que garanticen que dicho bloqueo se acompañe con la libertad de expresión de los ciudadanos, de manera que no limiten injustificadamente el derecho o incluso se convierta en censura (la cual también está prohibida por el artículo 20 de la Constitución Nacional).

- **La neutralidad de la red.** Bloquear una URL y un dominio, independiente del fin que tenga, va en contravía del principio de neutralidad de la red, que está protegido por el artículo 56 de la Ley 1450 de 2011 y el artículo 2.1.10.10 de la Resolución CRC 5050 de 2016, en el cual el

² Se estima que hay 30'368.429 conexiones a Internet de Banda ancha con corte al Segundo Trimestre de 2018. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2018) *Boletín Trimestral de las TIC. Segundo Trimestre de 2018*.

³ Que se encuentran protegidos por la Constitución Nacional y por la Ley 1581 de 2012.

estado les garantiza a los ciudadanos no restringir el acceso y uso a cualquier contenido y/o aplicación a través de internet, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 56. NEUTRALIDAD EN INTERNET. *Los prestadores del servicio de Internet:*

1. *No podrán bloquear, interferir, discriminar, ni restringir el derecho de cualquier usuario de Internet, para utilizar, enviar, recibir u ofrecer cualquier contenido, aplicación o servicio lícito a través de Internet. En este sentido, deberán ofrecer a cada usuario un servicio de acceso a Internet o de conectividad, que no distinga arbitrariamente contenidos, aplicaciones o servicios, basados en la fuente de origen o propiedad de estos. Los prestadores del servicio de Internet podrán hacer ofertas según las necesidades de los segmentos de mercado o de sus usuarios de acuerdo con sus perfiles de uso y consumo, lo cual no se entenderá como discriminación. (...)*

Por su parte la Comisión de Regulación de Comunicaciones en el artículo 2.9.1.3.2 de la Resolución 5050 de 2016, contempla que los proveedores “brindarán un trato igualitario a los contenidos, aplicaciones y servicios, sin ningún tipo de discriminación arbitraria, en especial en razón al origen o propiedad de los mismos”.

En términos generales, la neutralidad de la red busca garantizar que los Proveedores de Internet den un trato igualitario a los contenidos y/o aplicaciones. Por lo tanto, las normas que establezcan el bloqueo de contenido, pone en peligro la neutralidad de la red y podría llegar a afectar el adecuado funcionamiento de Internet en el país.

2. Algunos efectos negativos de medidas que promueven el bloqueo de contenido:

Como adelantamos, el establecimiento de legislación que establezca el bloqueo de contenido como la principal medida para controlar los contenidos en Internet, pone en peligro la neutralidad de la red, y podría llegar a afectar el adecuado funcionamiento de Internet en el país. En ese sentido, nos permitimos señalar algunos de los efectos negativos que medidas como la propuesta acarrear:

- **Inseguridad jurídica.** Uno de los pilares del Estado Social de Derecho, es que los ciudadanos tengan certeza sobre las normas que los rigen y que intervienen en las distintas actividades que realizan. Sin embargo, varios de los Proyectos de Ley analizados, imponen obligaciones de bloqueo de contenidos no establecen parámetros claros, objetivos y realistas que permitan bloquear de una manera consistente, que garantice seguridad jurídica para los ciudadanos usuarios de Internet. En ese sentido, si los Proyectos de Ley promueven obligaciones de bloqueo que no son claras, se podría impactar negativamente la seguridad jurídica para los usuarios y proveedores de Internet.

- **Desconocimiento del hecho que el Internet es cooperativo.** El Internet no es propiedad de ninguna persona o grupo particular. Por su naturaleza de red, es un sistema cooperativo en el cual muchos tipos distintos de empresas, organizaciones y personas trabajan y controlan distintos elementos de la red. En términos generales podemos dividir el Internet en 3 capas:

i) La capa física se refiere a todos los equipos físicos que permiten la conexión entre los distintos elementos de la red (por ejemplo, los cables, los satélites, las antenas, etc.). Esta capa está gestionada por los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones.

ii) La capa lógica se refiere a todos los elementos y estándares lógicos necesarios para que sea posibles que esos equipos físicos “hablen los mismos lenguajes”, y se pueda realizar las conexiones entre estos. En esta capa se encuentran los nombres de dominio, las direcciones IP y los protocolos de Internet, que son estandarizados y gestionados por varias organizaciones internacionales.

iii) La capa económica y social se refiere a todos los servicios e interacciones que surgen en las sociedades y las economías gracias a las comunicaciones permitidas por las otras dos capas. En este nivel, es donde encontramos la parte más visible de Internet y con la cual interactúan los ciudadanos cotidianamente. Por eso, en esta capa es donde encontramos los servicios y aplicaciones con los cuales solemos asociar Internet (YouTube, Netflix, Facebook, etc.), sobre la cual los operadores de servicios de telecomunicaciones o ISP no tienen injerencia.

Teniendo en cuenta la existencia de estas distintas capas, podemos ver que no existe ninguna entidad pública o privada que tenga un control absoluto sobre todas las capas del Internet, sino que hay distintos tipos de actores que cooperan entre los distintos niveles, para permitir el funcionamiento adecuado de este.

En relación con lo anterior, consideramos relevante tener en cuenta el marco de derechos constitucionales y libertades civiles que pueden terminar siendo afectados por el Proyecto de Ley, al establecer el bloqueo como el principal o único mecanismo para controlar los contenidos en Internet. Así las cosas, para garantizar la materialización de un orden justo y apegado a la legalidad, es necesario que se tengan en cuenta estos principios de orden constitucional y legal a la hora de legislar lo relacionado con contenidos en Internet. Igualmente, hay que tener en cuenta a la hora de imponer obligaciones en Internet, que este es gestionado por distintos actores con distintos alcances y competencias y en ese sentido, no es apegado a la realidad imponer obligaciones bajo la creencia que los Proveedores de Internet son quienes tienen el “control” sobre todo Internet.

3. En relación con la regulación de redes sociales y la libertad de expresión:

Consideramos que a la hora de realizar este tipo de propuestas, es preciso analizar los impactos que pueden llegar a tener sobre derechos fundamentales como la libertad de expresión, y sus efectos sobre el acceso a la información en el país. Igualmente, se debe estudiar hasta que punto el Proyecto se acomoda a los estándares internacionales en materia de Derechos Humanos como la necesidad, proporcionalidad, legalidad, debido proceso y transparencia, los cuales son requisitos indispensables para la regulación de la libertad de expresión.

En relación con el bloqueo de contenidos en Internet, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Informe “Internet y Libertad de Expresión”, sostiene que: *“el bloqueo o suspensión obligatoria de sitios web enteros o generalizados, plataformas, conductos, direcciones IP, extensiones de nombre de dominio, puertos, protocolos de red, o cualquier tipo de aplicación, así como medidas encaminadas a eliminar enlaces (links), datos y sitios web del servidor en lo que están alojados, constituyen una restricción que solo será excepcionalmente admisible en los estrictos términos establecidos en el artículo 13 de la Convención Americana”*.

Así las cosas, creemos que cualquier Proyecto de Ley o regulación que pretenda incidir en la estructura y gobernanza de Internet, o el uso de las redes sociales que funcionan sobre este, debe analizarse desde el marco de los Derechos Humanos, con el fin de evitar potencial censura o formas de vigilancia masiva.

4. En relación con los Mecanismos técnicos de bloqueo.

Con el fin de entender las dificultades que supone el bloqueo de contenido por parte del proveedor de servicios, se debe comprender que el Internet es un entorno cooperativo, dentro del cual se desenvuelven diversidad de actores. En ese sentido, no es un entorno exclusivo de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, sino que es un ecosistema complejo, cuyo balance se basa en un modelo de gobernanza de múltiples partes interesadas.

Particularmente, para los fines de interpretación del Proyecto se hace necesario entender que los proveedores de servicios de telecomunicaciones se encargan de desplegar la infraestructura a través de la cual se presta el servicio, la cual comprende los puntos de intercambio, cables terrestres, satélites y sistemas inalámbricos, entre otros. Lo que sucede de allí en adelante, es algo que escapa de la competencia de los proveedores, al no ser dueños ni controladores del contenido que circula en Internet.

Adicionalmente, la utilización de bloqueos a contenidos en internet, con el fin de evitar contenidos ilícitos, ofensivos, abusivos o indeseables, es en su conjunto ineficaz y puede conllevar a daños colaterales a los usuarios. Precisamente, desde un punto de vista técnico, todos los posibles métodos de bloqueo de contenidos en Internet que podrían ser propuestos, son ineficaces, ya que todos pueden ser evitados fácilmente. El uso de tecnologías ampliamente disponibles (como servidores de cifrado o proxy) o pequeños cambios en las configuraciones de la computadora (por ejemplo, la elección del servidor DNS), que también se pueden usar para mejorar el rendimiento o mejorar la seguridad o la privacidad, permitirían evitar dicho bloqueo.

5. Inconveniencia técnica de métodos de bloqueo

Internet Society, en su documento *“Perspectivas de la Internet Society (ISOC) sobre el bloqueo de contenido en Internet: visión general”*⁴, después de realizar un análisis desde el

⁴ Perspectivas de Internet Society (ISOC) sobre el bloqueo de contenido en Internet: Visión general Marzo de 2017 https://www.internetsociety.org/wpcontent/uploads/2017/09/ContentBlockingOverview_ESLA.pdf.

punto de vista técnico, concluye que las técnicas de bloqueo tienen dos inconvenientes principales: i) no resuelven el problema, ya que no impiden la actividad ilegal, ni procesan a los responsables; solamente levantan una cortina delante del contenido; y ii) conllevan daños colaterales para los usuarios. Además, el bloqueo potencialmente causa más daño a Internet al poner a los usuarios en peligro, cuando intentan eludir los bloqueos, reduciendo la transparencia y la confianza en Internet, así mismo, fomentando los “servicios clandestinos” e interfiriendo con la privacidad de los usuarios.

Al respecto, la siguiente tabla⁵ resume los principales inconvenientes asociados con el bloqueo de contenido en Internet por razones de política pública:

Problema	Detalles
Se puede eludir fácilmente	Un usuario suficientemente motivado puede eludir fácilmente todas las técnicas descritas en este artículo. A medida que los usuarios descubren las diversas maneras de burlar el bloqueo de contenido, la eficacia del bloqueo disminuye.
No resuelve el problema	El bloqueo de contenido no elimina el contenido que se considera ilegal. En algunos casos una prohibición nacional puede ser incompatible con las normas internacionales; sin embargo, cuando existe un amplio acuerdo respecto a la ilegalidad del contenido, la mejor solución es eliminar tal contenido en el origen.
Causa daños colaterales	Cuando el contenido legal e ilegal comparte la misma dirección IP, nombre de dominio u otra característica, el bloqueo impedirá el acceso a todo el contenido, sea legal o ilegal. Por ejemplo, si se utiliza filtrado de DNS para bloquear el acceso a un artículo de Wikipedia, también se bloquearán millones de artículos de Wikipedia.
Pone a los usuarios en riesgo	Cuando el servicio de internet local no se considera confiable y abierto, los usuarios pueden recurrir a métodos alternativos atípicos, como descargar software para redireccionar el tráfico a fin de evitar los filtros. Estas soluciones precarias someten a los usuarios a riesgo de seguridad adicionales.
Alienta la falta de transparencia	Un entorno confiable y transparente es importante para el buen funcionamiento de internet. El bloqueo de contenido elimina la transparencia, socava la naturaleza abierta de la red y genera desconfianza en las fuentes de información pública.
Impulsa la clandestinidad de los servicios	Al generalizarse el bloqueo de contenido, se establecerán estructuras superpuestas de redes alternativas y servicios “clandestinos”, que impedirán la fácil visualización del contenido por parte de las entidades encargadas de la aplicación de la ley. Por ejemplo, el contenido puede pasar a la Web oscura o “Dark Web”, o los usuarios pueden canalizar el tráfico a través de redes privadas virtuales (VPN)
No respeta la privacidad	Varios tipos de bloqueo de contenido requieren examinar el tráfico del usuario, incluido el tráfico cifrado. Cuando hay terceros que supervisan las

⁵ Perspectivas de Internet Society (ISOC) sobre el bloqueo de contenido en Internet: Visión general Marzo de 2017. https://www.internetsociety.org/wpcontent/uploads/2017/09/ContentBlockingOverview_ESLA.pdf.

	actividades de los usuarios de internet, registran transacciones o quebrantan la seguridad de cifrado básica de internet, se viola la privacidad de los usuarios.
Genera preocupaciones asociadas a los derechos humanos y al procedimiento debido	Cuando se implementa sin considerar debidamente nociones como la necesidad y la proporcionalidad, el bloqueo de contenido puede ocasionar daños colaterales importantes, restringir las comunicaciones libre y abiertas, e impones límites a los derechos de los individuos.

6. El Proyecto en comento debería hacerse a través de una Ley Estatutaria

El Proyecto de Ley incluye modificaciones a la Ley Estatutaria 1581 de 2012 (Régimen General de Protección de Datos Personales), en el sentido de incluir en el artículo 2° sobre aplicabilidad de la norma a las redes sociales en Internet y cualquier otra plataforma digital. Vale la pena recordar que la Sentencia 687 de 2002 de la Corte Constitucional establece que para saber si una norma está sometida a reserva de ley estatutaria debe distinguirse: i) si el asunto trata de un derecho fundamental, ii) si la norma está regulándolo y complementándolo, y iii) si dicha regulación toca el núcleo esencial del derecho y iv) si regula integralmente dicho derecho.

Al respecto, cuando el Proyecto incluye conceptos como redes sociales o plataformas digitales, está ampliando el alcance de una norma que versa sobre derechos fundamentales como intimidad personal, buen nombre y libertad de expresión. Por esta razón, consideramos que se hace necesario que el Proyecto que se presenta tenga rango estatutario y como tal, sea tramitado por la Comisión Primera constitucional y no por la Comisión Sexta.

7. Conveniencia de la creación de una cátedra de Media Social

Consideramos pertinente que el Proyecto de Ley incluya una cátedra de media social tendiente a fomentar el proceso de aprendizaje y competencias relacionadas con formación en la enseñanza de la red. Al respecto sugerimos que, con el fin de no duplicar esfuerzos en la materia, se tenga en cuenta que recientemente el MinTIC lanzó el programa denominado Convivencia Digital que busca empoderar a las niñas, niños y adolescentes en la aplicación de buenas prácticas en los entornos digitales, a partir de la participación activa y el liderazgo en causas solidarias.

Igualmente, hay varias experiencias internacionales relevantes. Por ejemplo, desde la Unión Europea se está implementando la Estrategia Europea para una Internet mejor para los niños, que ofrece un conjunto de medidas complementarias, que van desde la financiación, la coordinación y la autorregulación. Igualmente, la Comisión Europea cofinancia Centros de Internet más seguros en los Estados miembros, como un punto de entrada único para recursos y para compartir las mejores prácticas en toda Europa.

En este sentido recalcamos nuestra solicitud de archivo del presente Proyecto de Ley, y esperando haber contribuido de manera positiva con nuestros aportes, quedamos atentos a cualquier inquietud o ampliación de la información que consideren pertinente.

Agradeciendo la atención prestada, me suscribo de usted con sentimientos de consideración y aprecio.

Cordialmente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'AS', is written over a light blue circular stamp. The signature is fluid and cursive.

ALBERTO SAMUEL YOHAI

Presidente

Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones – CCIT