



COMUNICADO 24

29 de mayo de 2025

Sentencia C-206/25

M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar y Natalia Ángel Cabo

Expediente D-14516

La Corte Constitucional declaró inexecutable un aparte del numeral 1 del artículo 56 de la Ley 1450 de 2011 por vulnerar los derechos a la libertad de expresión y el pluralismo informativo en el entorno de internet. Asimismo consideró que dicha disposición vulnera el principio de neutralidad de la red, que la jurisprudencia constitucional ha reconocido como un pilar fundamental para la protección de la libertad de expresión y el pluralismo informativo.

En función de esta decisión, los prestadores de servicios de internet podrán hacer ofertas que permitan a cada usuario, de forma libre y sin interferencias, elegir cuáles son los contenidos, plataformas, aplicaciones y clases de aplicaciones que desean consultar.

1. Norma demandada

“Ley 1450 de 2011

(junio 16)¹

*Por la cual se expide el Plan Nacional de
Desarrollo, 2010-2014.*

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

Artículo 56. Neutralidad en Internet. Los prestadores del servicio de Internet:

1. Sin perjuicio de lo establecido en la Ley 1336 de 2006, 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

¹ Diario Oficial No. 48.102 del 16 de junio de 2011.

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.

2. No podrán limitar el derecho de un usuario a incorporar o utilizar cualquier clase de instrumentos, dispositivos o aparatos en la red, siempre que sean legales y que los mismos no dañen o perjudiquen la red o la calidad del servicio.

3. Ofrecerán a los usuarios servicios de controles parentales para contenidos que atenten contra la ley, dando al usuario

información por adelantado de manera clara y precisa respecto del alcance de tales servicios.

4. Publicarán en un sitio web, toda la información relativa a las características del acceso a Internet ofrecido, su velocidad, calidad del servicio, diferenciando entre las conexiones nacionales e internacionales, así como la naturaleza y garantías del servicio.

5. Implementarán mecanismos para preservar la privacidad de los usuarios, contra virus y la seguridad de la red.

6. Bloquearán el acceso a determinados contenidos, aplicaciones o servicios, sólo a pedido expreso del usuario."

2. Decisión

PRIMERO. Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión *“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”* contenida en el numeral 1 del artículo 56 de la Ley 1450 de 2011 *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”*.

SEGUNDO. DISPONER que los efectos de la presente sentencia se difieran por un (1) año a partir de la fecha de publicación del texto completo de esta decisión en la página web de la Secretaría General de la Corte Constitucional.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional decidió la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por las ciudadanas Ana Bejarano Ricaurte y Vanessa López Ochoa, y por el ciudadano Emmanuel Vargas Penagos, contra el aparte final del numeral 1º del artículo 56 de la Ley 1450 de 2011 *“[p]or la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”*. La demanda inicial consistía de cuatro cargos, de los cuales la Corte aceptó aquéllos relacionados con la posible vulneración de la neutralidad de la red y su relación con la libertad de expresión e información y el pluralismo informativo (art. 20 de la Constitución Política, art. 19 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

Los demandantes sostuvieron que el aparte acusado habilita a los prestadores de servicios de internet a interferir arbitrariamente en el acceso de los usuarios a la red, a través de ofertas en las que de manera segmentada se promueven determinadas aplicaciones, tipos de aplicaciones, páginas web o contenidos elegidos por ellos. Generalmente estas ofertas, conocidas como de *zero-rating* o tarifa cero, consisten en una estrategia comercial en la que los proveedores de servicios de internet deciden no descontar del plan de datos del usuario el uso de determinadas aplicaciones, tipos de aplicaciones o páginas web elegidas por ellos. En tanto las personas tienden a gravitar hacia las aplicaciones, tipos de aplicaciones o páginas web que no consumen datos, las seleccionadas por los proveedores de servicios de internet terminan siendo privilegiadas por encima de otras. Esta práctica, según los accionantes, autoriza una interferencia indebida en la forma en la que las personas acceden y experimentan el internet. Esta interferencia vulnera el principio de neutralidad de la red y, de manera consecuente, el ejercicio de la libertad de expresión, el derecho a recibir información sin censura y el pluralismo informativo en el entorno digital.

En relación con la demanda, la Corte inició su análisis estudiando la aptitud del cargo. Sobre el punto, consideró que este resultaba apto para un pronunciamiento de fondo. La Corte consideró que los argumentos presentados por los demandantes generaban una duda razonable sobre la constitucionalidad de la norma que ameritaba su revisión. En particular, la Corte estimó que se cumplía con el requisito de certeza, pues, tal y como lo expusieron los demandantes, la norma efectivamente permite que los prestadores de servicios de internet hagan ofertas comerciales segmentadas, que pueden favorecer ciertas aplicaciones, tipos de aplicaciones, páginas web, contenidos o servicios, sin que ello se considere discriminación en el entorno de internet. Por tanto, es razonable inferir que las ofertas amparadas por la disposición demandada pueden influir en la manera en la que se administra el tráfico de contenidos en internet y en la forma en la que los usuarios acceden a dicha red digital.

De igual forma, la Corte encontró que el cargo cumplía con el requisito de especificidad, en tanto los demandantes explicaron de forma concreta cómo la norma acusada habilita un tipo de ofertas que tiene el potencial de afectar la libertad de expresión, el pluralismo informativo y, relacionado, el principio de neutralidad de la red. Los demandantes recordaron, entre otros argumentos, que la Corte ha reconocido la neutralidad de la red como un principio estrechamente ligado a la libertad de expresión e información, y explicaron cómo las ofertas habilitadas por la norma pueden tener un “efecto directo o

indirecto, intencional o accidental, de limitar o restringir el libre flujo de informaciones y opiniones” en el entorno de internet.

Finalmente, la Corte consideró que el cargo también era pertinente, ya que los demandantes confrontaron la norma acusada con disposiciones establecidas en el texto constitucional y en tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad. Frente a los derechos a la libertad de expresión y el pluralismo informativo, y al principio de neutralidad de la red, los actores aportaron desarrollos jurisprudenciales relevantes para precisar su alcance. Por todo lo anterior, la Corte concluyó que el cargo también cumplía con el requisito de suficiencia, al presentar argumentos fácticos y jurídicos que generaban una duda seria de constitucionalidad, lo que habilitaba su competencia para ejercer el control correspondiente.

Una vez aceptado el cargo, la Corte procedió al estudio de fondo. Para ello, explicó que la disposición acusada es un aparte del numeral 1 del artículo 56 de la Ley 1450 de 2011. Dicho artículo prevé una regla general de protección de la neutralidad en internet, según la cual los prestadores de servicios de internet no pueden bloquear, discriminar, interferir o restringir el acceso de los usuarios a dicha red. Sin embargo, la expresión acusada constituye una excepción a esa regla, en tanto autoriza a los prestadores de servicios de internet para ofrecer planes con segmentación por aplicaciones, tipos de aplicaciones, contenidos o páginas seleccionadas por el prestador, sin que se considere esa práctica como discriminatoria. Dicho de otro modo, las ofertas reguladas en la norma acusada están exceptuadas de cumplir con la condición de no hacer distinciones de contenido arbitrarias basados en la fuente de origen o propiedad de estos.

Con base en ello, la Corte procedió a examinar si la excepción consagrada en la disposición acusada, atenta contra los derechos a la libertad de expresión y al pluralismo informativo en el entorno de internet.

Para iniciar el análisis de fondo, la Corte recogió su jurisprudencia sobre el alcance del artículo 20 de la Constitución y del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de libertad de expresión. La Corte recordó que se trata de un derecho prevalente, que tiene tanto una dimensión individual como colectiva, pues es esencial no solo para el desarrollo personal sino también para el funcionamiento de una sociedad democrática.

La Corte explicó que el derecho a la libertad de expresión tiene varias dimensiones. Entre otras, este derecho garantiza a toda persona la posibilidad de manifestar y difundir libremente sus pensamientos y opiniones, sin restricciones indebidas. También garantiza el derecho a informar y ser informado de manera

veraz e imparcial, por lo cual las personas deben poder divulgar, buscar y acceder a la información a través de diferentes medios sin manipulación o discriminación. Sumado a ello, el derecho a la libertad de expresión conlleva una protección contra la censura previa, directa o indirecta. Esta prohibición, busca asegurar que las ideas y los discursos protegidos puedan circular libremente sin que su contenido pueda ser objeto de restricciones anteriores a su emisión.

En el marco del artículo 20 de la Constitución, la Corte también resaltó la importancia del derecho al pluralismo informativo. Este busca asegurar que la información y opiniones disponibles para las personas tengan origen en una diversidad de fuentes, que logren reflejar la amplia gama de voces, perspectivas e ideas presentes en la sociedad. El pluralismo informativo, rechaza la manipulación de ideas u opiniones, y la concentración de información en unas pocas personas. Tiene como fin asegurar que todos los ciudadanos, independientemente de su origen y condición, puedan acceder a información y expresarse libremente. Es una garantía que busca asegurar que los ciudadanos puedan formarse sus propias opiniones y participar libre y activamente en el debate democrático.

Luego de referirse a la libertad de expresión y al pluralismo informativo, la Corte hizo énfasis en la importancia del internet como un espacio esencial para materializar la democracia y la garantía de los derechos reconocidos en la Constitución. En el mundo contemporáneo, insistió la Corte, el internet no solo incide en la manera como las personas se informan, educan y trabajan, sino que también es determinante en cuestiones tan trascendentales para sus vidas, como lo son sus relaciones sociales, económicas y políticas. En una sociedad democrática el internet cumple, además, un rol central, al ampliar el acceso a la información, facilitar la deliberación pública y permitir nuevas formas de participación ciudadana.

Por tales razones, la Corte recordó que desde su creación ha sido un propósito central de las sociedades democráticas preservar la naturaleza abierta y descentralizada del internet. Como lo ha señalado varias veces la jurisprudencia constitucional, un internet abierto y descentralizado ayuda a promover la libertad de expresión, el pluralismo, la transparencia y la rendición de cuentas, que son derechos y valores caros de toda democracia robusta.

Sobre esa base, la Corte también recordó que, tal y como lo ha reconocido en otras decisiones, un principio central para proteger derechos fundamentales y valores constitucionales en el marco de internet es el de la neutralidad de la red. Como es sabido, la neutralidad de la red es un principio según el cual los proveedores de servicios de internet deben dar un trato equitativo a todo el

tráfico de datos que circula por la red, sin que se admitan interferencias arbitrarias. Este principio busca garantizar que todas las personas y plataformas tengan acceso igualitario al ecosistema digital sin interferencias por parte de los operadores de la red.

Por ejemplo, la Corte señaló que son interferencias arbitrarias por parte de los prestadores de servicios de internet, las llamadas discriminaciones técnicas, entre otras: (i) el bloqueo o acceso a determinados contenidos; ii) la priorización de contenidos, para que unos puedan “viajar” de manera más expedita que otros; o iii) la restricción en las velocidades de carga o descarga para acceder a cierto tipo de contenido.

Sin embargo, la Corte también recordó que las interferencias arbitrarias que el principio de neutralidad de la red rechaza, también pueden consistir en prácticas comerciales, que generan inequidad en el tráfico de internet y distorsionan arbitrariamente la forma libre en la que los usuarios deben experimentar la red.

En suma, la Corte indicó que el principio de neutralidad de la red, que es un principio central para la preservación de derechos tan caros al ordenamiento constitucional, como la libertad de expresión y el pluralismo informativo en el ecosistema digital, exige que:

- i. Los prestadores de servicios de internet deban tratar todo el tráfico de internet de forma igualitaria sin discriminar ni priorizar ciertos contenidos, aplicaciones, tipos de aplicaciones o servicios.
- ii. Estén obligados a preservar la posibilidad de elección de los usuarios.
- iii. Se promueva y garantice la habilidad de internet para ser una plataforma para la creatividad, la innovación y la competencia.
- iv. Se preserve la habilidad de internet para promover el discurso democrático, facilitar la acción política libre y proveer un ambiente descentralizado para la interacción social.

De todas maneras, la Corte también precisó que el principio de neutralidad de la red no es absoluto, y pueden admitirse excepciones en función de la situación particular y el contexto en el que se adopten. Por ejemplo, la jurisprudencia ya ha admitido prácticas como el control parental, el control de contenido ilegal, y la priorización del acceso a páginas web o aplicaciones relacionadas con servicios de salud, desarrollo de actividades laborales y de educación en el contexto de la pandemia global por el Covid-19.

Sin embargo, la Corte también enfatizó en que si bien la neutralidad de la red admite ciertas restricciones, los límites deben ser excepcionales, razonables y proporcionados, y sometidos a controles estrictos, pues dicho principio protege derechos fundamentales, como la libertad de expresión, el acceso a la información y la igualdad en el entorno digital.

Análisis de la disposición acusada

Con base en estos fundamentos, y la información recogida en el proceso, la Corte procedió a analizar la disposición acusada y concluyó que esta era inconstitucional por vulnerar la libertad de expresión, el pluralismo informativo y el principio de neutralidad de la red. La Corte evidenció que, tratándose de una norma que contempla una restricción a la neutralidad de la red, no superó un test estricto de razonabilidad y proporcionalidad.

En el desarrollo de su análisis, la Corte mostró varios problemas constitucionales de la disposición demandada.

Primero, la segmentación de ofertas de acceso a internet por perfiles de mercado o usuarios, que incluyen aquéllas en las que los proveedores de servicios de internet pueden privilegiar aplicaciones, tipos de aplicaciones, contenidos o servicios -como las llamadas ofertas de tarifa cero-, supone un incumplimiento de su deber de tratar el tráfico de internet de forma igualitaria. Esta segmentación basada en criterios comerciales, contradice el principio de neutralidad de la red, en tanto implica una interferencia indebida en favor de contenidos, servicios, aplicaciones, tipos de aplicaciones según su origen o propiedad, por decisión del prestador. Con ello, esta práctica no solo distorsiona el acceso equitativo a la información, sino que también compromete la libertad de expresión y el pluralismo informativo, al limitar el alcance de voces diversas y reducir las posibilidades de que los usuarios accedan a una gama amplia y equilibrada de perspectivas.

Segundo, las ofertas que la norma acusada habilita, como las de tarifa cero, terminan afectando la experiencia que tienen los usuarios del internet. En lugar de navegar en función de sus intereses o convicciones, los usuarios terminan condicionados por incentivos económicos impuestos por terceros, lo que empobrece el debate público y reduce la calidad democrática del ecosistema digital. Aunque no son propiamente gratuitas, y muchas veces ni siquiera esas ofertas hacen parte de los planes de datos más económicos, hay una percepción de gratuidad que hace que los usuarios graviten hacia los

contenidos, aplicaciones, tipos de aplicaciones o páginas web que seleccionen los prestadores de servicios de internet en el marco de aquéllas.

Diferentes estudios recibidos por la Corte muestran que este tipo de ofertas sí inciden en la libertad de los usuarios y no son neutrales. Por ejemplo, varias investigaciones ilustran que las ofertas de tarifa cero, basadas en una finalidad comercial, buscan generar una dependencia de los usuarios a determinadas aplicaciones, lo que incide negativamente en su capacidad de elección. En otras palabras, en lugar de elegir libremente entre la diversidad de contenidos y servicios que ofrece internet, los usuarios tienden a optar por aquellos que perciben no implican un costo adicional. Esto limita de facto la libertad de usuario para decidir qué información consultar, qué servicios utilizar o qué aplicaciones descargar, y puede llevar a una concentración de tráfico en manos de unos pocos actores privilegiados, reduciendo así la pluralidad, la innovación y el carácter abierto de la red.

Tercero, y en relación con lo anterior, las ofertas que implican segmentación por contenidos, aplicaciones, tipos de aplicaciones o páginas elegidas por los prestadores de servicios de internet fomentan la concentración del mercado en pocas plataformas, lo cual amenaza el pluralismo informativo. Las pruebas allegadas al expediente y diversa literatura muestran que ese tipo de ofertas favorece desproporcionadamente a grandes empresas, y excluye de facto a competidores pequeños, como *Startups* o hablantes o actores no comerciales.

Algunos de los intervinientes señalaron que esto no sería problemático, por diversas razones, entre ellas, porque la norma habilita ofertas de tarifa cero que incluyen aplicaciones de mensajería y redes sociales en las que las personas pueden compartir diferentes contenidos. También se señaló, que el hecho de que se privilegie a aplicaciones de unas particulares empresas en ese tipos de oferta, como las de tarifa cero, no genera un problema de pluralismo informativo. Esto, porque la jurisprudencia constitucional ya ha admitido, en el marco de la concesión de servicios de televisión, que establecer limitaciones que restrinjan el acceso a determinados agentes económicos no vulnera la libertad de expresión ni el pluralismo. Sin embargo, la Corte consideró que dichos argumentos no son de recibo, por diferentes razones.

En relación con el primer argumento, la Corte mostró que si bien es cierto que las aplicaciones de mensajería dejan compartir una cantidad de contenido, es limitado en tanto las personas solo pueden recibir y compartir información y contenidos exclusivamente con los usuarios de esa determinada aplicación y no de otras. Además, los usuarios no pueden contrastar los contenidos que allí se reciben de la misma manera, esto es sin la utilización de datos de su plan de

internet. Las redes sociales escogidas por los proveedores, tampoco garantizan un pluralismo informativo, como el que exige el principio de neutralidad de la red. En ellas sus dueños tienen la potestad de moderar contenidos y tienen la capacidad de visibilizar algunos por encima de otros. Al igual que sucede con las aplicaciones de mensajería, los usuarios tienen desincentivos para verificar los contenidos que reciben a través de ellas.

En relación con el segundo argumento, la Corte consideró que parte de una analogía errada entre los servicios televisivos y el internet. A diferencia de la televisión, que opera bajo una lógica centralizada, con un acceso limitado al espectro electromagnético, con canales limitados, horarios y franjas específicas, el internet es una red abierta donde cualquier persona puede y debe poder publicar o acceder a información global en tiempo real. Por eso la Corte insistió en que permitir segmentaciones comerciales- como las ofertas tarifa cero sí incide en el pluralismo informativo. Las reglas diseñadas para medios tradicionales como la televisión, donde es razonable permitir cierta segmentación de contenidos, no pueden aplicarse sin más al ecosistema digital. Por último, la Corte prestó e hizo un particular análisis de los argumentos de algunos de los intervinientes que señalaron que la prohibición de ofertas que impliquen segmentación por contenidos, aplicaciones, tipos de aplicaciones o páginas elegidas por los prestadores de servicio de internet haría detener o retrasaría la disminución de la brecha digital y afectaría a los sectores más vulnerables, que podrían quedar sin acceso a internet y enfrentar un aumento desproporcionado en los costos de aquél.

La Corte, en línea con lo concluido por tribunales y reguladores de otros países, no encontró evidencia concluyente de estas afirmaciones. Por un lado, la Corte consideró que la disminución de la alta brecha digital sí es una finalidad imperiosa en nuestro contexto. Sin embargo, esta no está ni puede estar limitada a que los prestadores de servicios de internet penetren el mercado a través de ofertas segmentadas que violen la neutralidad de la red, y por contera comprometan derechos fundamentales. Para disminuir la brecha digital existen otros caminos, como políticas públicas alternativas, subsidios o inversiones en infraestructura. Incluso, como más adelante se indicará, los prestadores de servicios de internet tienen una gama de posibilidades para contribuir a la disminución de la brecha digital a través de ofertas de mercado que no conlleven la vulneración o limitación de derechos fundamentales.

Ofertas que violen la neutralidad de la red, y por consiguiente afecten la libertad de expresión y el pluralismo informativo, pueden dar una apariencia inclusiva, pero en realidad son formas de exclusión selectiva: permiten conectarse, pero a un entorno informativo limitado, curado y filtrado bajo lógicas que no obedecen

propriadamente al interés público. Dichos argumentos incurren en una falsa dicotomía entre ampliar el acceso a internet, y el goce efectivo de los derechos. En una democracia, no es posible aceptar que la disminución de la brecha digital pueda hacerse a través de afectar la elección de los usuarios, restringir el pluralismo informativo y limitar la deliberación pública.

Pero más aún, la Corte destacó que distintos estudios y conceptos examinados en el proceso evidencian que las ofertas que permiten segmentaciones contrarias a la neutralidad de la red -como los planes de tarifa cero, en los que los prestadores de servicios de internet seleccionan qué contenidos, servicios, aplicaciones o tipos de aplicaciones no consumen datos del plan contratado- no son necesariamente las opciones más económicas. De hecho, en algunos casos, estas ofertas incrementan artificialmente el costo del dato que finalmente paga el usuario.

Esto explica que, en países donde se han limitado o prohibido planes de tarifa cero, los prestadores hayan rediseñado sus ofertas para competir mediante la reducción del precio de los datos o la inclusión de datos gratuitos de uso libre. Tales estrategias se han implementado incluso en contextos de alta pobreza y marcada brecha digital.

En otros términos, es equivocado asumir que, como consecuencia de esta decisión, los usuarios de telefonía móvil prepagada necesariamente tendrán que pagar más por el mismo servicio. Por el contrario, la experiencia comparada muestra que, al eliminar la posibilidad de que los prestadores ofrezcan contenidos seleccionados por ellos, se abre la puerta a una competencia más abierta, en la que los proveedores pueden atraer usuarios mediante la disminución de precios, la mejora en la calidad del servicio o la inclusión de beneficios adicionales, todo ello sin limitar el acceso libre a internet ni afectar el ejercicio de los derechos fundamentales.

En todo caso, la Corte consideró inaceptable el argumento según el cual es preferible que las personas más vulnerables accedan a un internet segmentado antes que no acceder en absoluto. Para la Corte resulta discriminatorio que, en función de su capacidad económica, se justifique que ciertos usuarios solo accedan a una porción del internet, elegida por los prestadores en función de intereses comerciales. Esto implicaría aceptar y justificar una renuncia indebida a sus derechos y perpetuar el acceso diferencial y discriminatorio a la red.

Asumir que en un asunto tan relevante como el aquí debatido, la Corte deba declinar de la protección de los derechos fundamentales de las personas en nombre de la protección del *status quo* de un mercado que ofrece acceso

parcial a un servicio cada día más importante para la satisfacción de derechos fundamentales sería como aceptar que en el orden constitucional colombiano los derechos están al servicio del mercado y no al contrario. La Corte recordó que en el diseño constitucional colombiano lo que se privilegia es la eficacia de los derechos, que deben tener lugar y vigencia en un escenario que alienta un mercado competitivo.

Todas estas consideraciones llevaron a la Corte a concluir que la norma no superaba un test de proporcionalidad, el cual, debido a la naturaleza de los derechos implicados, debía ser estricto.

Por último, la Corte enfatizó que la constatación de la inexecutable de la norma acusada no implica que los prestadores de servicios de internet no puedan hacer ofertas o dar a los usuarios servicios con gratuidad. Es perfectamente posible que los prestadores de servicios de internet diseñen y ofrezcan planes comerciales, que sean atractivos para los usuarios, siempre que estos no violen derechos fundamentales y respeten el principio de neutralidad de internet. La inexecutable de la disposición acusada no lleva a prohibir la posibilidad de innovación o la facultad de los prestadores de servicios de internet de competir en un mercado abierto. De hecho, la Corte puso de presente que existen múltiples alternativas de ofertas compatibles con la neutralidad de la red y el respeto de derechos fundamentales que han sido implementadas en diferentes países. Por ejemplo, entre ellas, se encuentran los planes diferenciados por volumen de datos o velocidades, ofertas con datos limitados para todo tipo de tráfico, tarifas especiales para estudiantes o poblaciones vulnerables, promociones temporales con descuentos generales sobre el uso de internet, bonos de datos adicionales para la navegación libre, entre otras posibilidades. Estas modalidades de ofertas permiten la innovación y la competencia del mercado, sin interferir en la capacidad de los usuarios para decidir en forma autónoma qué contenidos acceder, qué aplicación o tipo de aplicaciones utilizar o qué servicios consumir en la red.

En todo caso, la Corte estimó razonable diferir los efectos de esta decisión durante un año contado a partir de la fecha de publicación del texto completo de esta sentencia. Lo anterior, con el fin de que: (i) el mercado se ajuste a lo expresado en esta decisión; y (ii) para que tanto el regulador como el Legislador evalúen la posibilidad de expedir una nueva normativa que, al tiempo que considere asuntos tecnológicos y de mercado, ayude a promover un acceso sin discriminación a la red para todos los ciudadanos y las ciudadanas.

4. Salvamentos de voto

La magistrada **Paola Andrea Meneses Mosquera** y los magistrados **Miguel Polo Rosero** y **Juan Carlos Cortés** salvaron su voto, por no encontrar justificada la inexecutable parcial del artículo 56 de la Ley 1450 de 2011. A continuación, se justifica la posición por ellos adoptada, previa invocación del siguiente título que resume su posición:

Lejos de proteger el pluralismo y otros derechos constitucionales, la Sentencia C-206 de 2025 termina afectando a quienes más dependen de las plataformas de internet para informarse, expresarse y participar en la sociedad.

La magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera y los magistrados Juan Carlos Cortes y Miguel Polo Rosero llegaron a esta conclusión, a partir de la presentación de reparos respecto de la aptitud de la demanda, los argumentos para concluir que la norma acusada es contraria a la Constitución y los efectos de la decisión adoptada por la mayoría de la Sala Plena.

1. Los magistrados consideraron que **la demanda no cumple con la carga argumentativa necesaria** para sustentar los cargos admitidos, puesto que carecen de certeza, especificidad y pertinencia. Los cargos no son ciertos, porque la disposición demandada no establece una forma determinada de oferta ni regula exclusivamente los planes *zero rating* o tarifa cero, como lo asume la demanda, sino que permite, en términos generales, la oferta de planes según perfiles de uso y de consumo, mediante una habilitación abstracta para que los prestadores del servicio de internet (PSI) realicen diferentes ofertas y brinden distintos paquetes para acceder a la red.

Además, la lectura integral y sistémica de la norma cuestionada demuestra que el Legislador impuso como premisa principal la prohibición para los PSI de “bloquear, interferir, discriminar (...) [o] restringir el derecho de cualquier usuario de Internet, para utilizar, enviar, recibir u ofrecer cualquier contenido, aplicación o servicio lícito a través de Internet”. De acuerdo con ello, la misma norma permite a los usuarios definir, por ejemplo, “servicios de controles parentales para contenidos que atenten contra la ley, dando al usuario información por adelantado de manera clara y precisa respecto del alcance de tales servicios”; y también permite que, a pedido expreso del usuario, se bloquen el acceso a determinados contenidos. Es decir, toda definición del servicio depende de los usuarios, sin que ello afecte el principio básico de neutralidad, pues serán ellos quienes determinarán si contratan o no la oferta realizada, y si acceden a un internet con unas condiciones determinadas, entre ellas, y sin que se limite a tal supuesto, las que implican navegar *zero rating*. La norma entonces no se inscribe

en escenarios de arbitrariedad sino de libertad para el usuario. En este sentido, los demandantes partían de una interpretación aislada de la norma y de su contexto normativo.

La demanda tampoco cumple con las condiciones de especificidad y pertinencia. En el primer supuesto, el cargo se sustenta en un parámetro de control fundado en la presunta prohibición constitucional de los contratos de *zero rating* en los planes de telefonía, sin que ello tenga un respaldo o soporte directo en el texto Superior. En el segundo aspecto, el cuestionamiento se centra en la posible afectación a la neutralidad de la red derivada de los planes *zero rating*, lo cual corresponde más a un debate sobre la aplicación concreta de la norma en ciertos casos y no a la validez constitucional de la disposición misma. En esta medida, el cargo se dirige sobre los efectos prácticos e hipotéticos de la norma, lo que demuestra que la acción pública se utiliza, en realidad, para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico, en el que los PSI podrían infringir los postulados de la neutralidad de la red con los planes *zero rating*, respecto de los cuales la doctrina especializada admite la existencia de distintas categorías (v.gr., único sitio, compuesto, etc.), con sus propias particulares y no fácilmente reductibles en sus características. Esto, adicionalmente, al margen de la actividad regulatoria que determine, en específico, la prestación de tales servicios.

2. En cuanto al fondo del asunto, aun cuando se tuvieran por acreditados los requisitos de aptitud de la demanda, la magistrada y los magistrados destacaron que no comparten la decisión adoptada por la mayoría. En su criterio, la norma promueve la consecución de un fin constitucionalmente legítimo porque facilita el acceso y la cobertura a internet, contribuyendo a la reducción de la brecha digital. La habilitación contenida en la disposición demandada permite que los prestadores de servicios de internet realicen ofertas segmentadas, lo que, como oferta comercial, lejos de constituir una restricción, resulta en una herramienta eficaz para ampliar la penetración de la red, al posibilitar condiciones de acceso y conectividad adaptadas a las diversas capacidades económicas de los usuarios. Esto es especialmente relevante para las poblaciones con menores recursos, ya que el aumento y la diversificación de la oferta de servicios posibilita la existencia de planes de internet ajustados a su reducida capacidad económica, lo que permite avanzar hacia la cobertura universal de internet.

Asimismo, un modelo diversificado de ofertas de servicio de internet democratiza el acceso a los contenidos digitales, a la vez que incentiva la innovación, la competencia y la inversión en infraestructura. Todos ellos son factores clave para mejorar los índices de cobertura y accesibilidad a internet, lo que, en última instancia, fortalece el goce efectivo de derechos como la libertad de expresión

y el pluralismo informativo. Este último no se asegura con una multiplicidad de plataformas u operadores, sino por la diversidad de los contenidos y la programación a los que el usuario tenga acceso.

Un antecedente importante para este caso es la Sentencia C-359 de 2016, en la que se pronunció la Corte de forma expresa sobre el pluralismo informativo al avalar la transformación del canal Uno, como un único operador público. Allí, entre otras, señaló que: “(...) es posible que el Estado, al regular las condiciones para la concesión del servicio de televisión radiodifundida, establezca limitaciones que restrinjan el acceso a determinados agentes económicos y que se deriven (i) de razones técnicas vinculadas con la posibilidad de uso del espectro, (ii) de las condiciones especiales que se fijen para lograr la operatividad del servicio, a partir del régimen jurídico que se establezca en la ley², (iii) **de la necesidad misma de asegurar la prestación del servicio, en términos de continuidad y eficiencia, como lo demanda el artículo 365 de la Carta**³, (iv) o de la promoción a la libre competencia y al pluralismo informativo, según lo ordena el inciso 2 del artículo 75 del Texto Superior.”

Para la Corte, a pesar de que la concesión del canal en único operador suponía eliminar el esquema de franjas que antes se tenía y que permitía la participación de varios operadores, no por ello se vulneraba el pluralismo informativo, por una parte, porque debía garantizarse la supervivencia de al menos un canal abierto nacional de naturaleza pública, que requería tener un esquema concentrado de operación, a fin de asegurar la continuidad del servicio (CP art. 365)⁴; y por la otra, porque “[e]l pluralismo no responde entonces a una pluralidad de concesionarios en un mismo canal, cuya exigibilidad a partir del horizonte convergente puede llegar a poner en riesgo la continuidad del Canal UNO, **sino a una pluralidad de contenidos y de programación**, en el que la oferta compleja del esquema de la televisión abierta radiodifundida, garantiza la diversidad en la transmisión de datos a través de la existencia de varios canales, entre ellos, los que buscan descentralizar el servicio de televisión mediante ofertas regionales. // Desde esta perspectiva, no encuentra la Corte que la hipótesis normativa sometida a control suponga un desconocimiento del pluralismo informativo al cual alude el inciso 2 del artículo 75 del Texto Superior, no solo porque él se

² Como se ha dicho, el artículo 365 de la Constitución señala que: “Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley (...)”.

³ “Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional”.

⁴ Así se destacó, como escenarios de crisis, entre otros, que: “(i) la supresión del Canal A que operaba bajo el mismo sistema; (ii) la devolución de los espacios de programación del Canal UNO por uno de sus últimos cuatro adjudicatarios; (iii) la asunción de altos costos a cargo de RTVC para cubrir la programación de las franjas devueltas; y (iv) la reducción de ingresos por concepto de publicidad y de compensaciones periódicas a favor de la ANTV, con las cuales se impulsa la televisión pública regional y la televisión de interés público, social, educativo y cultural de cobertura nacional (Señal Colombia y el Canal Institucional).”

*garantiza mediante la presencia de varios canales, sino también porque para la obtención de sus fines lo que resulta prioritario **es la apertura de contenidos y programación**, lo cual puede realizarse en el Canal UNO a partir de una oferta diversa a la que se propone por las otras alternativas televisivas radiodifundidas, así como con la emisión de espacios que en el propio canal otorguen enfoques distintos y plurales sobre los asuntos que son objeto de divulgación.”*

En la sentencia en mención, la Corte advirtió que el artículo 75 de la Constitución Política entiende que no solo debe protegerse la *libertad de concurrencia* en los procesos que se adelanten para concesionar el servicio de la televisión que implique el uso del espectro electromagnético, sino que, en la prestación misma de dicho servicio, *se introduce una ecuación constitucional que involucra asegurar el pluralismo informativo y la competencia.*

Es cierto que el modelo de internet y el de la televisión son diferentes, y exigen regulaciones según su naturaleza, no obstante el examen del pluralismo informativo **no se reduce a un esquema cuantitativo de operadores**, sino a una **“pluralidad de contenidos y de programación”**, lo que permite sostener que el pluralismo no significa necesariamente acceder a miles de plataformas o páginas de Internet, sino que aquellas en las que se ingrese se respete la pluralidad de contenidos (esto es, que no se bloquee, discrimine, ni restrinja el tránsito de la información). Y que se pueda libremente ingresar cuando se quiera a las aplicaciones o servicios lícitos que existan en el mercado, a partir de las condiciones técnicas y operativas que se disponen.

Por su parte, cabe resaltar que, ningún contenido de la disposición acusada niega que las posibilidades de acceso, como es natural ante los desarrollos tecnológicos, tengan un desarrollo progresivo y acompasado con los avances técnicos y en infraestructura de telecomunicaciones en el país. En ese sentido, la decisión adoptada por la mayoría resulta paradójica, pues ante la necesidad de contar con un acceso digital más amplio, termina por excluir del ordenamiento jurídico reglas que sustentan la ampliación de la oferta existente.

Adicionalmente, era necesario considerar que el internet es un servicio público y que su regulación también está sujeta al artículo 365 de la Constitución, en el que se le otorga un amplio margen de acción. En esa misma línea, el Legislador tiene una amplia libertad de configuración en materia económica, en atención a los artículos 150-21, 333 y 334 de la Constitución, por lo que está dentro de su ámbito disponer y regular las distintas formas de contratación para la prestación del servicio de internet. La norma demandada constituye un ejercicio válido de dicha competencia, al incentivar prácticas comerciales que buscan ampliar la cobertura de los servicios públicos y adaptar la oferta a las necesidades de los

usuarios. La facultad atribuida a los PSI, que no constituye una imposición para los usuarios, está sustentada en referentes objetivos como son los análisis de los segmentos económicos y debía garantizar el cumplimiento de lo ordenado en la primera parte del inciso del artículo, que prohibía su ejercicio basado en prácticas discriminatorias por el origen. En este sentido, no es correcta la conclusión de la mayoría de la Sala Plena que interpreta que el Legislador está impedido para autorizar a los prestadores de servicios de internet realizar ofertas segmentadas por perfiles de mercado o usuarios. Tal determinación representa una afectación intensa de la facultad del Legislador para regular el mercado y limita el principio democrático, sin que se haya demostrado suficientemente las razones que llevaban a una afectación intensa del margen de configuración de aquel, en una materia cuyas definiciones deben someterse a la deliberación democrática.

En relación con la argumentación de la decisión mayoritaria, la magistrada y los magistrados disidentes señalaron que resulta inadecuada, porque, en caso de que una oferta particular –como el *zero rating*, en alguna de sus expresiones– se considere presuntamente discriminatoria, debe ser analizada de manera concreta por las autoridades administrativas competentes y no a través de un control abstracto de constitucionalidad. La disposición demandada permite diversas ofertas, muchas de las cuales no restringen la libertad de expresión ni afectan la pluralidad informativa, por lo que no es adecuado invalidarla mediante una declaratoria de inexecutable general basada únicamente en una sola modalidad de oferta que podría ser potencialmente discriminatoria.

3. Como tercer punto, la magistrada y los magistrados disidentes encontraron **problemáticos los efectos de la decisión de la Corte**. En primer lugar, la posición mayoritaria asumió que el principio de neutralidad de la red es equivalente al ejercicio del derecho a la información en redes sociales, cuando en realidad el contenido de la neutralidad de la red es mucho más amplio. Por ello, no se puede partir de la base de que toda gestión de carácter comercial que la interfiere tiene como consecuencia afectar la libertad de expresión y de información. La neutralidad de la red también implica la protección de otros derechos que se encuentran en juego en la dinámica compleja de internet y todos los actores que intervienen en este sector. Por mencionar algunos, la infraestructura de redes, la intermediación de diferentes actores comerciales (como los PSI), y las necesidades de los usuarios finales. Además, la neutralidad es un principio cuya naturaleza, como mandato de optimización, supone precisamente su ponderación en casos concretos. Así, no debe entenderse como una garantía absoluta, y admite que sea objeto de excepciones, siempre y cuando respondan a un fin constitucionalmente válido.

Por esta razón, por ejemplo, se avaló por la Corte algunas medidas limitativas de la neutralidad durante el estado de excepción ocasionado por el Covid-19, destacando la Corte que la norma sometida a control no prohibía, en modo alguno, “*el ejercicio de las libertades de información, de expresión y de los derechos políticos, en tanto que todos ellos son derechos fundamentales, sino que prioriza dicho ejercicio*”. La norma que tuvo el aval de la Corte señalaba que: “*La Comisión de Regulación de Comunicaciones en los tres (3) días siguientes a la vigencia del presente Decreto definirá las reglas y eventos en los que los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, que prestan servicios de conexión a Internet podrán, con sujeción a las necesidades que se generen por aumentos del tráfico que cursa sobre las redes y las mayores demandas del servicio, **priorizar el acceso del usuario a contenidos o aplicaciones relacionados con los servicios de salud, las páginas gubernamentales y del sector público, el desarrollo de actividades laborales, de educación y el ejercicio de derechos fundamentales**, únicamente durante la ocurrencia de pandemias declaradas por la Organización Mundial de la Salud*”. (Sentencia C-151 de 2021)

De ese modo, a diferencia de la mayoría de la Sala Plena, debe resaltarse que la neutralidad de la red opera como un **principio** que tiene una aplicación más amplia y *que no se limita a la libertad de expresión*, por ejemplo, existen múltiples aplicaciones en las que no se interactúa entre las personas y que, por ende, no permiten la transmisión de ideas, pensamientos, juicios de valor, opiniones, información o noticias (como aquellas previstas para hacer pedidos a domicilio, mirar el estado del tiempo, hacer una reserva en un restaurante, identificar una canción, planear viajes, realizar transacciones entre cuentas financieras, adelantar trámites ante la administración, solicitar una cita médica o una autorización de un procedimiento en salud, etc.). De ahí que, la visión que se plantea sobre la neutralidad en la red es bastante limitada y compleja para ser parte de la *definición de un esquema de solución*, pues la concesión de privilegios a contenidos, páginas o aplicaciones no puede ser estudiada solo desde la óptica de la libertad de expresión, pues el estado del arte supera dicha valoración y supone otro tipo de análisis distinto que incluye la realización de los objetivos del Estado, el compromiso con otros derechos fundamentales en términos de accesibilidad (salud, empleo, libre desarrollo de la personalidad y educación), el régimen de competencia, la protección de los consumidores, etc.

En este sentido, agregar desde el inicio un contenido limitado a la neutralidad de la red, lo que hace es restringir el alcance del control y con ello no advertir las múltiples implicaciones que tiene este principio más allá de la libertad de expresión. Tal consideración debe estar mediada de un examen de fondo, y no como una limitante del problema.

En *segundo lugar*, la declaratoria de inexecutable de la norma elimina la posibilidad de que los PSI realicen distintos tipos de ofertas por segmentos, lo cual acarrea consecuencias jurídicas y sociales graves, puesto que puede disminuirse la cobertura general de internet. La nueva prohibición podría derivar en un aumento de los costos de los planes de internet, lo que dificulta que las personas, en especial las de bajos recursos, accedan al servicio. Esto es especialmente problemático en contextos como el colombiano, donde la diversificación de la oferta ha contribuido a la democratización del acceso a internet y ante un escenario de limitada infraestructura. A su vez, los mayores índices de penetración en la red potencian la difusión de ideas y el flujo de información. En esa medida, la decisión mayoritaria de la Corte va en *contravía* de la finalidad de cerrar la brecha digital que, como se ha expuesto, es un fin constitucionalmente importante y cuya consecución resulta central para la eficacia de otros derechos distintos a la libertad de expresión e información, como la participación democrática en entornos digitales, el trabajo, la educación y la cultura.

En ese sentido, consideraron que la decisión de la mayoría vulnera el artículo 333 de la Constitución, pues impide que los operadores estructuren libremente sus ofertas comerciales y estrategias de inversión. En concreto, concluyeron que la decisión elimina una forma clave de competir para los operadores pequeños, quienes, al cubrir el costo de acceso a apps populares, podían ofrecer paquetes atractivos que les permitían competir de forma efectiva con los operadores dominantes. Esta estrategia, en manos de un operador sin poder de mercado, no tiene la potencialidad de cerrar el mercado ni configura, por sí sola, una conducta de discriminación que excluya a otras plataformas⁵. Al imponer la misma regla para todos, como si todos tuvieran las mismas condiciones, la sentencia termina debilitando la competencia en lugar de fortalecerla.

Cabe recordar, además, que la disposición declarada inexecutable no anulaba las competencias de la CRC ni de la SIC para intervenir en casos concretos, de manera que los asuntos que fueron objeto de censura en la sentencia de la que nos apartamos son tópicos propios de la actividad reglamentaria. La habilitación contenida en la norma debía interpretarse dentro del marco general de funciones de ambas entidades, que conservaban la facultad para supervisar condiciones técnicas, comerciales o de protección al usuario, así como

⁵G. T. Hoskins, beyond 'zero sum': the case for context in regulating zero rating in the global South, *Internet Policy Review*, vol. 8, n. ° 1, 2019, p. 10. Disponible en: <https://doi.org/10.14763/2019.1.1392>. "*The infringement of network neutrality by ZR could be justified as pro-competitive if it was offered by an MISP with the smallest market share; it might serve to attract more users, increase its share and thus make the market more competitive (Goodman, 2016). This would be especially true of markets that are defined as moderately or highly concentrated, such as Colombia and Mexico.*", p. 10.

garantizar las condiciones que el mismo Legislador impuso para prevenir la discriminación y garantizar la pluralidad de contenidos. Por tanto, aspectos como las prácticas anticompetitivas —que no se limitan a la discriminación—, el tratamiento de datos personales, el acceso a contenidos sensibles o la vigilancia de esquemas comerciales potencialmente abusivos seguían estando sujetos al control de las autoridades competentes. La disposición no eliminaba estos mecanismos, ni impedía el ejercicio de funciones regulatorias o de supervisión.

De este modo, la magistrada y los magistrados que salvaron el voto encontraron que el fallo sobrevaloró el impacto del *zero rating* en la concentración del mercado de aplicaciones y plataformas digitales. Parte de una premisa equivocada: que esta modalidad fortalece automáticamente a las grandes plataformas y cierra el paso a otras. Pero esa no es la causa principal de la concentración. Factores estructurales, como los efectos de red —que hacen más valiosa una plataforma entre más personas la usan— explican mejor por qué unos pocos actores dominan el entorno digital. En este contexto, prohibir una estrategia puntual como el *zero rating*, de manera general y sin examinar sus distintas modalidades, no soluciona el problema, ni garantiza mayor pluralismo o competencia inmediatamente.

Por el contrario, esta práctica puede mejorar el uso del saldo de datos en sectores de bajos ingresos. Si ciertas aplicaciones no consumen datos, los usuarios pueden destinar su plan a acceder a otros contenidos —educativos, institucionales o de interés público— que, de otro modo, quedarían fuera de su alcance. Por ejemplo, sin *zero rating*, un usuario con 1 GB puede gastarlo todo en mensajería o redes sociales. Con *zero rating*, ese mismo plan le permite al usuario usar esos datos en otras plataformas no cubiertas, como consultar medios, estudiar o usar plataformas públicas.

Esto no significa que el *zero rating* esté libre de riesgos cuando lo ofrecen operadores dominantes. Pero precisamente por eso su análisis debe hacerse caso por caso, bajo vigilancia de las autoridades competentes, y no eliminarse por completo con base en supuestos generales que no se sostienen.

En *tercer lugar*, la magistrada y los magistrados que se apartaron de la mayoría precisaron que la inexecutable de la integridad de la norma no solo desconoce lo dispuesto en el artículo 333 de la CP, desde la perspectiva de los PSI, sino que también afecta a los usuarios como beneficiarios directos de la libre competencia. Manifestaron que, al eliminar esquemas como el *zero rating*, la sentencia traslada al consumidor el costo de acceso a contenidos que antes podía ser asumido por los operadores. En su criterio, cuando el proveedor deja de cubrirlo y el usuario no puede pagarlo, el efecto es claro: **más barreras para**

conectarse y una profundización de la brecha digital. Esta consecuencia es especialmente grave en el contexto colombiano. Recordaron que el 76% de los usuarios móviles en Colombia se conectan en planes prepago con un gasto promedio de apenas \$10.216 mensuales. **Esto implica que deberán pagar más por los mismos servicios o, simplemente, dejar de usarlos.**

En un país donde, según el DANE, cerca del 40% de los hogares no tenía conexión a internet en 2022 —y en las zonas rurales esa proporción supera el 68%—, siendo el alto costo del servicio la principal barrera⁶, la disyuntiva real para buena parte de los usuarios colombianos no es entre acceso parcial y acceso total, sino posiblemente entre una **conexión limitada y la desconexión**. Sin medidas paralelas como subsidios o expansión de infraestructura y cobertura —que exceden el control constitucional—, la libertad de elección que presupone la sentencia se vuelve una promesa difícil de cumplir para los hogares que enfrentan barreras económicas o territoriales para acceder al servicio. Sin embargo, la *decisión mayoritaria ignora esta realidad al asumir que los efectos de la eliminación del zero rating serán necesariamente positivos con base en la experiencia de otros países, que no resultan comparables y que responden a distintas realidades de mercado.*

Al respecto, la magistrada y los magistrados que salvaron el voto, advirtieron que esas experiencias no pueden trasladarse automáticamente al contexto colombiano, habida cuenta de las diametrales diferencias en términos de infraestructura tecnológica y condiciones socioeconómicas de los usuarios. Como lo ha señalado la OCDE, el impacto de esta práctica varía significativamente entre jurisdicciones pues depende de factores como el nivel de competencia, la infraestructura disponible y la adopción de servicios digitales⁷. En consecuencia, los resultados internacionales son variados y responden a condiciones específicas de las dinámicas propias de cada mercado⁸.

⁶ DANE – Departamento Administrativo Nacional de Estadística, “Indicadores básicos de tenencia y uso de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – TIC en hogares y personas de 5 y más años de edad”, Boletín técnico, Colombia, 2022”. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/TICH/bol-TICH-2022.pdf>

⁷ OCDE, “The Effects of Zero Rating”, OECD Digital Economy Papers, n.º 285, 2019. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/02d2f0bb-en>

⁸ G. T. Hoskins, “Beyond ‘zero sum’: the case for context in regulating zero rating in the global South”, Internet Policy Review, vol. 8, n.º 1, 2019, p. 10. Disponible en: <https://doi.org/10.14763/2019.1.1392>. “Moreover, with some notable exceptions (A4AI, 2016; Mozilla, 2017; Marsden, 2016), judgements on ZR have tended towards broader theoretical strokes rather than granular empirical analysis. This tendency has become pronounced because Facebook’s one-size-fits-all Free Basics programme – offered in one basic format in 63 countries worldwide (Internet.org, 2017) - has dominated consideration of the issue and shaped the contours of the debate accordingly. In fact, much of the ZR offered in the global South is tailored by individual carriers and varies considerably. There is no universal prescription for zero rating, so analyses should be rigorously contextualized”. p. 2.

Por ejemplo, en 2023, 9 de cada 10 hogares en la Unión Europea tenían acceso a internet, —95% en zonas urbanas y 90,5% en rurales—. En Chile, el 94% de los hogares reportó estar conectado,¹⁰ y el país se ubica entre los diez con mayor despliegue de fibra óptica en el mundo, siendo el primero en América Latina¹¹. Estos niveles de cobertura contrastan con las condiciones del mercado colombiano, caracterizado por una alta concentración y baja penetración de planes pospago ilimitados.

Además, en otros países, la regulación del *zero rating* ha estado sujeta a la interpretación de sus autoridades. En Chile, por ejemplo, el regulador ha oscilado entre prohibirlo por considerarlo discriminatorio y permitirlo bajo ciertas condiciones, siempre que no afecte técnicamente el acceso a contenidos. De modo que los efectos de la prohibición del *zero rating* no solo depende del texto normativo, sino también de cómo lo interpretan y aplican los entes reguladores¹². Del mismo modo, tampoco puede replicarse el caso de India, donde la expansión del uso de datos coincidió con la prohibición del *zero rating*, pero fue impulsada por la entrada de un nuevo operador que introdujo una competencia disruptiva y provocó una reducción drástica de precios¹³. En Colombia, donde no existen señales de un fenómeno similar, no es posible suponer efectos equivalentes.

Por eso, no es viable extrapolar efectos en otros países a Colombia, donde hay un mercado concentrado, baja cobertura del internet y existen autoridades regulatorias y de competencia con funciones, criterios y capacidades distintas a las de otros países. Ignorar estas diferencias y atribuir efectos generalizados en conectividad a la mera eliminación del *zero rating* constituye una inferencia superficial y no contrastada, en un asunto tan sensible y en el que, en la mayoría de los casos, la regulación se somete a un organismo especializado, por las particularidades que tienen los mercados, los avances tecnológicos y las ofertas

⁹ Eurostat, “*Urban-rural Europe – digital society*”, *Statistics Explained*, Unión Europea, 2024. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Urban-rural_Europe_-_digital_society

¹⁰ Subsecretaría de Telecomunicaciones de Chile – SUBTEL, “*El 94,3% de los hogares en Chile declara tener acceso propio y pagado a Internet*”, nota de prensa, 2024. Disponible en: <https://www.subtel.gob.cl/el-943-de-los-hogares-en-chile-declara-tener-acceso-propio-y-pagado-a-internet-segun-datos-de-la-subtel/>

¹¹ Subsecretaría de Telecomunicaciones de Chile – SUBTEL, “*¡Líderes en conectividad de alta velocidad! Chile sigue aumentando las conexiones de fibra óptica al hogar*”, nota de prensa, 2024. Disponible en: <https://www.subtel.gob.cl/lideres-en-conectividad-de-alta-velocidad-chile-sigue-aumentando-las-conexiones-de-fibra-optica-al-hogar/>

¹² L. Contreras, “*Zero-rating y la neutralidad de la red en Chile*”, *Revista Chilena de Derecho y Tecnología*, vol. 7, n.º 1, 2018, pp. 107–135. DOI: 10.5354/0719-2584.2018.48961

¹³ OCDE, “*The Effects of Zero Rating*”, *OECD Digital Economy Papers*, n.º 285, 2019. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/02d2f0bb-en>

que se realizan. Se trata de una conclusión descontextualizada que no toma en cuenta las condiciones particulares del mercado colombiano¹⁴.

Además del problema de extrapolar experiencias extranjeras, la eliminación de la disposición que autorizaba segmentar ofertas según perfiles de uso, sin que se entendieran como discriminatorias, genera un escenario de incertidumbre. En ausencia de un respaldo legal claro, no es posible prever cuál será el criterio que adopten las autoridades competentes, ni el alcance de su intervención, frente a este tipo de esquemas comerciales. Menos aún puede anticiparse la respuesta que tendrán los prestadores del servicio frente al riesgo de ser cuestionados por presunta discriminación. Por lo mismo, no puede asumirse que estos mantendrán las ofertas actuales, ampliarán la cantidad de aplicaciones exentas de consumo de datos o reducirán el precio de los planes. Aun en escenarios en los que se amplíe la oferta de aplicaciones gratuitas, persisten dudas sobre si, al no incluirse la totalidad de servicios disponibles, se elimina o no el riesgo de sanción, lo que refuerza la imposibilidad de anticipar automáticamente, como se sugiere y sin sustento alguno, efectos positivos generalizados a partir de la decisión adoptada.

Esta incertidumbre se traduce en consecuencias prácticas para millones de usuarios que hoy acceden a internet mediante esquemas de datos segmentados. Según datos de la CRC, el 64,1% de los planes prepago y el 52% de los planes pospago disponibles en diciembre de 2021 ofrecían aplicaciones sin consumo de datos, siendo WhatsApp la más común. Esto es consistente con los hábitos de uso reportados: en 2021, el 98% de los usuarios de smartphones utilizaba WhatsApp, el 54% usaba Messenger de Facebook y el 16% el chat de Instagram. Estas aplicaciones, por tanto, no solo son las más populares, sino que también estructuran la forma en que millones de personas acceden a comunicación básica, y plataformas de movilidad o comercio. Al eliminar este tipo de esquemas, la decisión obliga a los usuarios a consumir sus datos en las plataformas que más necesitan y asumir costos más altos. El efecto en términos de generación de empleo para pequeñas y medianas empresas tampoco fue calculado, ni mucho menos para aquellas personas que desarrollan actividades

¹⁴ H. Galpaya, Zero-rating in Emerging Economies, Global Commission on Internet Governance, Paper Series n.º 47, febrero de 2017. Disponible en: <https://www.cigionline.org/publications/zero-rating-in-emerging-economies>, “*But in all these cases, it is important to understand how radically different the context in the developed world is from that of the developing countries. The level of connectivity is far higher, the problems of affordability are far lower, and bandwidth is much less constrained in the United States and other developed countries, in comparison to those in the Global South. Equally important, the level of competition in the United States is lower than in many of the East African and South Asian countries. Therefore, regulation warranted in one market cannot be applied to another market that is vastly different. While some regulatory action to outright ban zero-rating is justified, other actions are not, especially if the market conditions are taken into account. India, a highly competitive market of MNOs, banned subsidized data — even though a much more nuanced approach might have sufficed — allowing the positive effects of zero-rating (that is, getting people online for the first time) to take place while also mitigating harms*”, p. 11.

laborales básicas de subsistencia, como ocurre con aplicaciones como Rappi, Uber, etc.

Así, concluyeron que la decisión no garantiza automáticamente un acceso más amplio a nuevas plataformas, ni una redistribución equitativa del tráfico digital. Por el contrario, impone un nuevo obstáculo que recae con más fuerza sobre quienes tienen menor capacidad adquisitiva. Esta restricción también afecta directamente el derecho a la información, al partir de una visión equivocada sobre la naturaleza de las aplicaciones incluidas en las ofertas de *zero rating*. Estas no son medios tradicionales con un único emisor, sino *plataformas abiertas donde los usuarios crean, comparten y consumen contenido de forma descentralizada*. A diferencia de un periódico o un canal de televisión, donde un equipo editorial decide qué se publica y cómo se presenta, en estas plataformas el contenido no únicamente lo genera la empresa propietaria del servicio, sino los propios usuarios. Quien accede a una red social no encuentra información producida por la plataforma en sí, sino una diversidad de contenidos generados por otras personas, medios de comunicación, organizaciones sociales, entidades públicas, actores políticos, empresas, comunidades, entre muchos otros. Funcionan como espacios de interacción entre todos estos agentes, que participan activamente en el debate público y amplían el pluralismo informativo. Aunque las empresas que las administran tienen capacidad de moderación y cierta influencia sobre la visibilidad de lo que circula, no son dueñas del contenido, ni controlan por completo su flujo, incluso la mayoría de las aplicaciones autorizan al usuario la posibilidad de eliminar contenidos, no volver a ver cierto tipo de información o excluir lo que se produce por ciertos generadores de datos.

En este contexto, restringir su acceso gratuito no protege de forma efectiva la diversidad de contenidos, sino que excluye del ecosistema informativo a quienes no pueden pagar por los datos para acceder a estas plataformas. El razonamiento del fallo se basa en una lógica propia de los medios tradicionales, cuando en realidad estas plataformas son entornos dinámicos y horizontales que amplían la oferta informativa. Lejos de proteger el pluralismo, la decisión termina afectando a quienes más dependen de estas herramientas para informarse, expresarse y participar en la sociedad.

El haber fundamentado la inconstitucionalidad de la norma en el *zero rating*, que en concepto de la magistrada y los magistrados es solo una de las múltiples formas de oferta comercial, resulta desproporcionada y configura una falacia de generalización, pues a partir de una forma de oferta comercial se concluyó que todas las ofertas son inconstitucionales. Lo anterior, se insiste, porque la norma declarada inexecutable no regulaba específicamente el *zero rating*, sino que establecía la regulación para las ofertas comerciales sobre la materia. Aun así,

consideraron que dicha modalidad de oferta comercial no es intrínsecamente incompatible con el principio de neutralidad, ni su eliminación garantiza automáticamente una mayor inclusión digital. Su tratamiento constitucional exige un análisis contextual, que tenga en cuenta las condiciones reales del mercado, la capacidad económica de los usuarios, el nivel de competencia y el estado de la infraestructura en cada país. Solo así es posible construir soluciones proporcionales, que no impongan restricciones generales basadas en ideales abstractos o en lecturas acrílicas de la experiencia comparada, sino que respondan a la realidad social y económica del país.



Jorge Enrique Ibáñez Najjar
Presidente
Corte Constitucional de Colombia