

Bogotá D.C., agosto de 2026

Doctor
NÉSTOR LEONARDO RICO RICO
Secretario
Comisión Segunda Constitucional Permanente
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
comision.segunda@camara.gov.co

Asunto: Respuesta a la comunicación de referencia CSCP 3.2.2.068.2026(IS). "*Proposición No. 001 del 19 de agosto de 2026 sobre "Las obligaciones asignadas en el marco del Decreto 0851 Restricción de las comunicaciones no autorizadas al interior de los establecimientos de Reclusión del orden nacional"*", recibida en la SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO con número de radicado 26-348934.

Respetado Doctor Rico:

Reciba un cordial saludo de la Superintendencia de Industria y Comercio. En atención a la comunicación indicada en el asunto, mediante la cual solicita a esta Superintendencia responder el cuestionario formulado en la Proposición No. 001 del 19 de agosto de 2026, presentada por el Honorable Representante **JOSÉ OCTAVIO CARDONA** -con el objetivo de adelantar un debate de control político a esta Entidad, relacionado con "*Las obligaciones asignadas en el marco del Decreto 0851 Restricción de las comunicaciones no autorizadas al interior de los establecimientos de Reclusión del orden nacional.*" — procedemos a dar respuesta a las preguntas formuladas en los siguientes términos.

ANTECEDENTES DEL REQUERIMIENTO

Como antecedente del presente cuestionario de debate de control político, esta Superintendencia se permite poner de presente que con anterioridad recibió y atendió una petición elevada por el Honorable Representante JOSÉ OCTAVIO CARDONA LEÓN, radicada ante la Superintendencia de Industria y Comercio con el No. 26-309559 en el mes de julio, mediante la cual se solicitó información relacionada con la "aplicación e implementación del Decreto 0851 del 5 de julio de 2024". La respuesta correspondiente fue remitida al Honorable Congresista en agosto de 2026 por la Oficina Asesora Jurídica de la Entidad.

En esa oportunidad, la Superintendencia expuso el marco general de sus competencias conforme al Decreto 4886 de 2011, modificado por el Decreto 092 de 2022, y expuso que algunos de los asuntos consultados se enmarcan en funciones asignadas por el ordenamiento jurídico a otras autoridades. En atención a ello, y con el propósito de garantizar una respuesta integral al Honorable Representante, se informó que, de conformidad con el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011, la comunicación fue remitida a las entidades que podrían resultar competentes para pronunciarse sobre la materia.

Se estima útil traer a colación este antecedente, en la medida en que da cuenta de la disposición permanente de esta Entidad para atender las solicitudes elevadas por el Honorable Congreso de la República sobre esta materia, así como del propósito de aportar mayor claridad sobre el marco legal de competencias y de propiciar la debida coordinación con las autoridades sectoriales correspondientes. En ese orden, la presente respuesta retoma dicha actuación previa y la desarrolla frente al cuestionario contenido en la Proposición No. 001 de 2026, con el ánimo de brindar al Congreso de la República un informe claro y completo de las acciones adelantadas por la Superintendencia de Industria y Comercio, dentro del ámbito de las competencias que le han sido atribuidas y con la debida deferencia hacia las autoridades a quienes corresponde pronunciarse sobre los demás asuntos consultados.

COMPETENCIAS DE LA SIC

Frente al particular, es oportuno aclarar que en atención al Decreto 4886 de 2011¹ a esta autoridad administrativa le corresponde: **(i)** velar por el cumplimiento de las normas sobre protección del consumidor; **(ii)** velar por el cumplimiento de las normas sobre protección de la libre competencia económica; **(iii)** velar por el cumplimiento de reglamentos técnicos que se encuentran sujetos a nuestra vigilancia y frente a la metrología legal; **(iv)** velar por el cumplimiento de las normas sobre protección de datos personales; **(v)** administrar el sistema nacional de la propiedad industrial, así como tramitar y decidir los asuntos relacionados con la misma y; **(vi)** conocer y decidir los asuntos jurisdiccionales en materia de protección del consumidor, competencia desleal y propiedad industrial.

Con el fin de delimitar el alcance de la presente respuesta, es necesario precisar previamente las competencias de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de protección de los usuarios de servicios de comunicaciones, las cuales se encuentran consagradas en el artículo 37 de la Ley 1978 de 2019, el cual consagra lo siguiente:

¹ Modificado por el Decreto 092 de 2022 “Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio, y se determinan las funciones de sus dependencias”

ARTÍCULO 37. Funciones en materia de prácticas restrictivas de la competencia e integraciones empresariales y en cuanto a la protección de los usuarios. De conformidad con lo dispuesto en la Ley 1340 de 2009, la Ley 1341 de 2009 y la Ley 1480 de 2011, respectivamente, la Superintendencia de Industria y Comercio ejerce funciones como autoridad única de protección de la competencia en el sector TIC, entre otras en materia de prácticas restrictivas de la competencia e integraciones empresariales, así como de autoridad de control y vigilancia encargada de la protección de los usuarios de los servicios que integran el sector TIC. Para el ejercicio de estas facultades, la Superintendencia de Industria y Comercio aplicará el régimen de inspección, vigilancia y control previsto en la Ley 1341 de 2009 y demás normas que la modifiquen o sustituyan. Así mismo, seguirá conociendo de las funciones del literal d) del artículo 5 de la Ley 182 de 1995.

En este ámbito, sus actuaciones se desarrollan de conformidad con la Ley 1341 de 2009, las disposiciones expedidas por la Comisión de Regulación de Comunicaciones y la Ley 1480 de 2011, esta última como régimen de carácter suplementario, de conformidad con su artículo 2.

Por lo anterior, a la luz de la normatividad vigente, corresponde a esta Delegatura velar por la protección de los derechos de los usuarios, en desarrollo de la prestación de los servicios de comunicaciones, ya se trate de servicios fijos (telefonía fija, internet banda ancha y televisión cerrada –por suscripción o comunitaria–) o de servicios móviles (telefonía móvil, datos - internet móvil - y el de mensajería de texto SMS), siempre que éstos se desarrollen en virtud de un contrato de adhesión en el cual, el usuario no haya tenido la oportunidad de negociar las condiciones de la prestación de dichos servicios, no teniendo otra opción que aceptar el contrato en su integridad.

En consecuencia, el ámbito de actuación de esta Superintendencia se refiere a la protección de los derechos de los usuarios en el marco de la prestación de servicios de comunicaciones sometidos a su competencia. Esta delimitación resulta particularmente relevante frente al asunto objeto del debate, toda vez que las comunicaciones al interior de los establecimientos de reclusión se encuentran sometidas a un régimen especial asociado a la seguridad penitenciaria y a la restricción de comunicaciones no autorizadas.

RÉGIMEN APLICABLE A LAS COMUNICACIONES EN ESTABLECIMIENTO DE RECLUSIÓN

Es preciso indicar que, en materia de establecimientos carcelarios, existen disposiciones especiales que exceden el ámbito de las relaciones de consumo sobre las cuales esta autoridad ejerce sus funciones de inspección, vigilancia y

control, teniendo en cuenta su carácter específico y la importancia que tienen en materia de seguridad nacional.

En este sentido, debe recordarse que de conformidad con lo establecido en el artículo 2 del Decreto 4151 de 2011, corresponde al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, la ejecución de la política penitenciaria y carcelaria, así como la custodia y vigilancia de las personas privadas de la libertad al interior de los establecimientos de reclusión.

Adicionalmente, la Ley 65 de 1993 establece, en su artículo 16 A, que fue adicionado por el artículo 9 de la Ley 1709 de 2014, lo siguiente:

ARTÍCULO 16A. CONSIDERACIONES TÉCNICAS DE TELECOMUNICACIONES EN CENTROS DE RECLUSIÓN. Adicionado por el art. 9, Ley 1709 de 2014. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) deberá realizar todas las acciones necesarias para limitar el uso de equipos terminales de comunicaciones así como controlar y/o impedir las comunicaciones no autorizadas al interior de los establecimientos penitenciarios y/o carcelarios del país.

Para cumplir con ese propósito, la Unidad Administrativa de Servicios Penitenciarios y Carcelarios deberá incluir en el diseño y construcción de los establecimientos penitenciarios y/o carcelarios los requerimientos técnicos necesarios que impidan, por parte de los internos el uso de dispositivos de comunicaciones no autorizados.

Del mismo modo, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) deberá realizar todas las acciones necesarias para evitar que se establezcan comunicaciones no autorizadas al interior de los establecimientos, tales como bloquear y/o inhibir aquellas comunicaciones soportadas en servicios móviles, satelitales, u otros sistemas de comunicación inalámbrica y en general de radiocomunicaciones, previa autorización del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, mediante la utilización de medidas tecnológicas o constructivas que eviten comunicaciones no autorizadas. En todo caso, el INPEC deberá adoptar todas las medidas técnicas dirigidas a evitar la afectación del servicio en las áreas exteriores al establecimiento penitenciario o carcelario.

Adicionalmente, cuando el INPEC detecte comunicaciones no autorizadas al interior de los establecimientos penitenciarios y/o carcelarios, solicitará a los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones el bloqueo de los terminales móviles involucrados en dichas comunicaciones.

Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, en coordinación con la Agencia Nacional del Espectro y el INPEC atenuarán

las señales que cubren los establecimientos penitenciarios y/o carcelarios.

Para tal efecto, los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones y el INPEC deberán intercambiar toda la información pertinente y relevante.

PARÁGRAFO 1. El INPEC podrá contratar directamente con los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones asignatarios de espectro radioeléctrico en bandas IMT definidas por UIT-R, el diseño, implementación, gestión, funcionamiento, operación, mantenimiento y/o continua optimización de las soluciones tecnológicas que sean necesarios para el bloqueo o inhibición de comunicaciones no autorizadas al interior de los establecimientos penitenciarios y/o carcelarios del país.

PARÁGRAFO 2. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones deberá incluir dentro de las condiciones para la renovación del uso del espectro de los actuales operadores de Telefonía Móvil Celular que operan en la banda de 850MHz, obligaciones tendientes al uso de medios tecnológicos que eviten las comunicaciones no autorizadas dentro de los establecimientos penitenciarios y carcelarios.

*PARÁGRAFO 3. El uso del terminal móvil por fuera de los casos autorizados será considerado como falta gravísima para el funcionario que así lo permitiere o facilitare, y para la persona privada de la libertad será sancionada como falta grave conforme al artículo 123 de este Código.
(Subrayas fuera del texto original).*

De lo anterior se deriva que, en un principio, las comunicaciones que se adelantan al interior de los establecimientos penitenciarios y carcelarios solamente pueden darse en aquellos casos en que estén autorizadas y que corresponde al INPEC realizar su control e impedir aquellas que no lo estén.

COMUNICACIONES AUTORIZADAS Y DERECHOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD

Por su parte, el artículo 111 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 72 de la Ley 1709 de 2014, establece que la comunicación entre las personas privadas de la libertad y su núcleo social y familiar se realizará de la siguiente forma:

ARTÍCULO 111. COMUNICACIONES. *Modificado por el art. 72, Ley 1709 de 2014. Las personas privadas de la libertad se comunicarán periódicamente con su núcleo social y familiar por medio de correspondencia, servicios de telecomunicaciones autorizados por el*



Superintendencia de Industria y Comercio



establecimiento penitenciario, así como visitas y redes de comunicación interconectadas o internet, de uso colectivo y autorizadas previamente por el establecimiento penitenciario, los cuales tendrán fines educativos y pedagógicos y servirán de medio de comunicación. En todo caso, se dispondrá de salas virtuales para la realización de este tipo de visitas. Todos los servicios de Tecnologías de la Información y Telecomunicaciones aquí descritos deberán ser autorizados y monitoreados por el INPEC.

Cuando se trate de un detenido, al ingresar al establecimiento de reclusión, tendrá derecho a indicar a quién se le debe comunicar su aprehensión, a ponerse en contacto con su abogado y a que su familia sea informada sobre su situación.

El Director del centro establecerá, de acuerdo con el reglamento interno, el horario y modalidades para las comunicaciones con sus familiares. En casos especiales y en igualdad de condiciones pueden autorizarse llamadas telefónicas, debidamente vigiladas.

Las comunicaciones orales, escritas o virtuales previstas en este artículo podrán ser registradas mediante orden de funcionario judicial, a juicio de este o a solicitud de una autoridad del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, bien para la prevención o investigación de un delito o para la debida seguridad carcelaria. Las comunicaciones de los internos con sus abogados no podrán ser objeto de interceptación o registro.

Por ningún motivo, ni en ningún caso, los internos podrán tener aparatos o medios de comunicación privados, tales como fax, teléfonos fijos o móviles, busca personas o similares. El sistema de comunicación para la población reclusa deberá contener herramientas y controles tendientes a garantizar la seguridad del establecimiento y a evitar la comisión de delitos. Los internos solo podrán acceder a través de sistemas autónomos diseñados específicamente para el sistema penitenciario, garantizando la invulnerabilidad de la información y la disposición de la misma a las autoridades pertinentes.

La recepción y envío de correspondencia se autorizará por la Dirección conforme al reglamento. Para la correspondencia ordinaria gozarán de franquicia postal los internos y los establecimientos de reclusión del país, siempre que en el sobre respectivo se certifique por el Director del centro de reclusión.

Ante el fallecimiento, estado grave por enfermedad, enfermedad muy grave o enfermedad infectocontagiosa de una persona privada de la libertad, la Dirección del establecimiento penitenciario de manera inmediata informará al familiar más cercano que aquel hubiere designado o del que se tenga noticia. Así mismo, en estado grave por enfermedad o enfermedad muy grave deberá informar de manera



inmediata al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses para lo de su competencia. En caso de enfermedad infectocontagiosa, se dará aviso a la autoridad sanitaria correspondiente para que tome las medidas que sean pertinentes.

(Subrayas fuera del texto original).

Es preciso indicar que, para efectos de prestar los servicios de comunicaciones indicados en la norma citada, corresponde a la entidad estatal, el INPEC, la suscripción de contratos específicos con los proveedores de servicios de comunicaciones, lo cual excede el ámbito de las relaciones de consumo, cuya vigilancia ha sido asignada a esta Superintendencia, pues se enmarca en una contratación regida por las normas de contratación pública y, además, adelantada mediante alguna de las modalidades de selección objetiva que establece dicho régimen. En consecuencia, no le son aplicables las normas del régimen de protección al consumidor.

En consecuencia, los servicios de comunicación puestos a disposición de las personas privadas de la libertad se encuentran sujetos a condiciones especiales de autorización, operación, vigilancia y seguridad que los diferencian de las relaciones ordinarias entre usuarios y proveedores de servicios de comunicaciones.

ALCANCE DEL DECRETO 0851 Y AUSENCIA DE COMPETENCIA DE LA SIC SOBRE SU IMPLEMENTACIÓN EN LOS ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN

Con el propósito de brindar al Honorable Congreso de la República la mayor claridad sobre el punto, esta Superintendencia estima útil precisar el objeto del Decreto 0851 de 2024 y su relación con las funciones legalmente asignadas a esta Entidad.

Conforme a su propio texto, el Decreto 0851 de 2024 fue expedido con el objeto de «(...) dictar disposiciones relacionadas con la restricción de comunicaciones no autorizadas al interior de Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON), y simplificar el marco regulatorio aplicable a la restricción de equipos terminales hurtados».

Se trata, entonces, de un cuerpo normativo orientado a dos finalidades específicas, de una parte, asegurar la restricción de las comunicaciones no autorizadas al interior de los establecimientos de reclusión —materia que se inscribe en el ámbito de la política penitenciaria y carcelaria y en las funciones de custodia y vigilancia radicadas en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)—; y, de otra, ordenar el marco regulatorio sobre restricción de equipos terminales hurtados, cuya definición técnica y regulatoria

corresponde al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y a la Comisión de Regulación de Comunicaciones, en los términos de la Ley 1341 de 2009.

En cuanto al primero de esos frentes, resulta pertinente recordar que el régimen de comunicaciones de las personas privadas de la libertad tiene una regulación especial y propia. El artículo 111 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 72 de la Ley 1709 de 2014, dispone que las comunicaciones de las personas privadas de la libertad se surten por los medios y servicios de telecomunicaciones autorizados por el establecimiento penitenciario, que corresponde al director del centro fijar, de acuerdo con el reglamento interno, el horario y las modalidades de dichas comunicaciones, y que, en ningún caso, los internos podrán tener aparatos o medios de comunicación privados. Se trata, así, de un régimen de acceso restringido y de condiciones específicas de prestación, cuya administración, autorización y control el legislador confió a la autoridad penitenciaria, dentro del marco de sus competencias de custodia, vigilancia y seguridad.

Por su parte, las funciones de esta Superintendencia en materia de servicios de comunicaciones se circunscriben a la inspección, vigilancia y control del régimen de protección de los usuarios de dichos servicios, en los términos del artículo 53 de la Ley 1341 de 2009 y de la estructura orgánica prevista en el Decreto 4886 de 2011, modificado por el Decreto 092 de 2022, que radica esa función en la Dirección de Investigaciones de Protección de Usuarios de Servicios de Comunicaciones. Dicho ámbito comprende, en esencia, la relación jurídica entre los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones y sus usuarios, y no se extiende a la definición de las condiciones de seguridad, autorización o restricción de comunicaciones al interior de los establecimientos penitenciarios y carcelarios, ni a la verificación del cumplimiento de las obligaciones que el Decreto 0851 de 2024 asigna a otras autoridades del sector.

Esta precisión obedece al principio de legalidad que gobierna la actuación de todas las autoridades. Conforme a los artículos 6, 121 y 122 de la Constitución Política, las autoridades solo pueden ejercer las funciones que les han sido expresamente atribuidas por la Constitución y la ley, principio que se reitera en el numeral 1 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011. En consecuencia, un pronunciamiento de esta Superintendencia sobre la aplicación e implementación del Decreto 0851 de 2024 en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional excedería el marco de sus atribuciones legales y podría, además, generar confusión sobre las autoridades efectivamente llamadas a responder por esa materia ante el Congreso de la República.

Precisamente en atención a ese marco, y en aplicación del artículo 21 de la Ley 1437 de 2011, esta Entidad remitió oportunamente la petición antecedente a las autoridades que podrían resultar competentes, con el fin de que los asuntos

consultados fueran atendidos por quienes disponen de la información y de las facultades correspondientes. Ese proceder responde igualmente al principio de colaboración armónica entre los órganos del Estado, consagrado en el artículo 113 de la Constitución Política, que orienta la actuación de esta Superintendencia frente a asuntos que involucren a varias autoridades del orden nacional.

Con todo, esta Superintendencia reitera su plena disposición institucional para acompañar al Honorable Congreso de la República en el ejercicio de su función de control político. En los asuntos que sí corresponden a su competencia, esta Entidad continúa ejerciendo con rigor sus funciones de inspección, vigilancia y control en materia de protección de los derechos de los usuarios de servicios de comunicaciones, y queda atenta a suministrar cualquier información adicional que resulte de su resorte o a participar en los espacios de articulación interinstitucional que se estimen pertinentes para el adecuado seguimiento de la política pública objeto del debate.

RESPUESTA AL CUESTIONARIO Y TRASLADO POR COMPETENCIA

Una vez revisado el contenido del cuestionario remitido a esta Superintendencia, se advierte que las preguntas planteadas versan, en su mayoría, sobre asuntos que les competen a otras autoridades, en particular aquellos relacionados con la implementación de las medidas de restricción de comunicaciones no autorizadas, la gestión penitenciaria y la política pública en materia carcelaria y penitenciaria.

En consecuencia, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011, se procedió a dar traslado de las preguntas respectivas a las entidades que, en el marco de sus competencias, cuentan con las facultades y atribuciones necesarias para pronunciarse sobre los asuntos objeto de consulta.

Así las cosas, se dio traslado de las preguntas correspondientes al **MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES**, por ser la autoridad competente en materia de formulación de la política pública y de inspección, vigilancia y control del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, de conformidad con las funciones establecidas en la normativa vigente².

De igual manera, se dio traslado al **MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO**, en consideración a que, de acuerdo con el marco de sus competencias, le corresponde formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública en materia de lucha contra la criminalidad, prevención y control del delito, asuntos carcelarios y penitenciarios, así como promover la cultura de la legalidad, la concordia y el respeto de los derechos³.

² Numeral 4 del artículo 1 y numeral 10 del artículo 2 del Decreto 1064 de 2020 "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones"

³ Artículo 1 y numeral 5 del artículo 2 del Decreto 1427 de 2017 "Por el cual se modifica la estructura orgánica y se determinan las funciones de las dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho."

Por último, se dio traslado al **INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC**, en atención a que, dentro de sus funciones le corresponde, la ejecución de la política penitenciaria y carcelaria, así como la custodia y vigilancia de las personas privadas de la libertad al interior de los establecimientos de reclusión⁴.

Conforme lo anterior, esta Superintendencia considera que las entidades mencionadas son las llamadas a pronunciarse sobre los aspectos específicos comprendidos en las preguntas trasladadas, en atención a las competencias legales y reglamentarias que les han sido atribuidas, por lo cual nos permitimos remitir como anexos, para su conocimiento en tres (3) folios.

En los anteriores términos damos respuesta a su solicitud, quedando a disposición para resolver cualquier inquietud que se presente sobre el particular.

Cordialmente,

RENE ALEJANDRO BUSTOS MENDOZA
JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA

Elaboró: David Mancera 
Revisó: Carolina Ramírez / Clara Vega
Aprobó: Alejandro Bustos

⁴ Artículo 2 y numeral 2 del Decreto 4151 de 2011 “*Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, y se dictan otras disposiciones.*”