



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA

Ley 1147 de 2007

CONCEPTO SOBRE 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”

La Unidad Coordinadora de Asistencia Técnica Legislativa del Congreso de la República, en ejercicio de las competencias que le asignó la Ley 1147 de 2007, procede a emitir concepto referente al reparto del PL 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”.

En relación con el proyecto de ley que se somete a estudio por parte de la Unidad, es necesario, previo a determinar cuál es la comisión constitucional permanente competente para su trámite, realizar un análisis en torno a los ámbitos de validez de la norma desde sus sujetos y objetos.

1. ANÁLISIS DEL SUJETO Y OBJETO.

"ARTÍCULO 1º. OBJETO. Con el presente proyecto de ley se busca establecer parámetros y procedimientos generales del uso de las redes sociales en internet que permitan proteger a los usuarios frente a conductas lesivas o potencialmente peligrosas resultado de la extralimitación o uso inadecuado de las redes sociales virtuales.

Permite al Estado brindar a los usuarios seguridad en las plataformas sin éstas entrar a ser árbitros de verdad y poner sanciones a los infractores, estableciendo un mecanismo de control parcial sobre la red sin llegar a menoscabar la libertad de expresión, permitiendo brindar inmediatez y simplicidad ante conductas inapropiadas en la red; como método educativo, se plantea incorporar una cátedra en todas las instituciones educativas del país”.

El artículo primero del citado proyecto de ley, tiene serios problemas en cuanto a su redacción. Se entiende que su destinatario son los usuarios, pero más adelante en el segundo párrafo adscribe competencias al Estado para brindar a los usuarios seguridad en las plataformas, en consecuencia, tiene dos destinatarios como sujetos pasivos de la norma. El primero sería en abstracto, que son las redes sociales y el segundo sería el Estado, pero no se identifica claramente cuáles son los sujetos obligados.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA

Ley 1147 de 2007

En la forma de redacción no solo existe errores desde el punto de vista semántico y de elaboración del articulado, ya que se puede observar en el primer artículo que se utiliza en tres ocasiones: uso, usuario y uso, sino que además en la segunda parte “*permite al estado brindar seguridad en las plataformas, sin estas entrar a ser árbitros de verdad*”. Esta frase sin ser árbitros de verdad, expone una intencionalidad de la norma y la norma no está para establecer intenciones, sino para mandar, prohibir, permitir o sancionar. Y agrega el proyecto “*poner sanciones a los infractores*”, el verbo poner de suyo es anti técnico porque no se ponen sanciones, sino que acompañado a la sanción es la competencia para aplicar sanciones.

1.1- LA LEY MANDA, PERMITE, PROHIBE O SANCIONA.

Desde el derecho Romano la Ley manda, permite, prohíbe o sanciona. Arraigo por la tradición románico-germánica-francesa que Colombia conserva, tanto en sentido formal como material, al construir el ordenamiento jurídico legal bajo estos cuatro pilares.

La Constitución Política de 1991 abrió las puertas a la modernidad del Estado y del ordenamiento jurídico, rompiendo los paradigmas tradicionales al introducir los criterios del nuevo constitucionalismo caracterizado, entre otros, por la concepción de los principios constitucionales como mandatos de optimización, la garantía y el amparo de los derechos fundamentales y la implantación de la Corte Constitucional de arraigo anglosajón.

Dentro de este contexto, se refleja la importancia que cobra para el legislador la necesidad de enmarcar su accionar en el control constitucional y apoyar su labor en criterios jurisprudenciales. La Corte Constitucional en la sentencia C-221 de 1994, con ponencia del Doctor Carlos Gaviria Díaz, reitera la clasificación de las leyes:

“Como ya es tradición jurídica inobjetable, los actos de la ley pueden clasificarse en mandar, permitir, prohibir, y castigar, de acuerdo con la naturaleza de los actos humanos. Así, por ejemplo, la ley manda los actos humanos benéficos y necesarios para el bien común; v.gr. los actos de solidaridad. A su vez, la ley prohíbe los actos nocivos contra el bien común; v.gr.: el homicidio, el secuestro, el narcotráfico. Los actos indiferentes, es decir, aquellos que tienen muy poco de bondad o maldad, son permitidos. Y la transgresión a la ley es castigada” (subrayado fuera de texto).

En este sentido, para redactar una ley, se debe utilizar un lenguaje conciso, en donde se tenga claridad sobre el sujeto y el objeto. Dado que, la redacción actual no permite



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA

Ley 1147 de 2007

diferenciar la parte sustantiva de la parte procedimental de la norma. En términos de Norberto Bobbio, una ley no puede llegar a confundirse con los consejos o las exhortaciones, que tienen menos fuerza vinculante. La ley exige, en su redacción, la aplicación de la lógica forma, para que sea clara.

2- AMBITOS DE VALIDEZ DE LA NORMA.

“**ARTÍCULO 2º. ÁMBITO DE APLICACIÓN.** A la presente ley se sujetarán las personas naturales y jurídicas de nacionalidad colombiana, o extranjeras con domicilio en el país, usuarios de las redes sociales o aquellas cuya actividad u objeto social tenga relación directa o indirecta con la comercialización de bienes y servicios a través de redes globales de información y todas las entidades públicas del país.”

Al revisar este artículo, se empiezan a presentarse los problemas en cuanto a la competencia, porque afirma: “ *A la presente ley se sujetarán las personas naturales y jurídicas de nacionalidad colombiana, o extranjeras con domicilio en el país, usuarios de las redes sociales o aquellas cuya actividad u objeto social tenga relación directa o indirecta con la comercialización de bienes y servicios a través de redes globales de información y todas las entidades públicas del país” (subrayado fuera del texto). En consecuencia, se está hablando de varios sujetos distribuidos en distintas categorías. Teniendo en cuenta que, cuando se habla de personas naturales y jurídicas, bastaría con decir que son públicas y privadas de nacionalidad colombiana o extranjeras, pero las obligaciones no son claras.*

Por lo tanto, para que exista un orden, la técnica legislativa recomienda tener presentes los ámbitos de validez de la norma para redactar misma. Los cuales se clasifican en:

a) AMBITO DE VALIDEZ PERSONAL: El sujeto obligado, denominado sujeto activo de la norma, que es sobre quién recae del “*deber o la obligación*”. Algunas normas contienen el denominado “sujeto pasivo de la norma” que es quien tiene el poder jurídico de exigir el cumplimiento de la norma al sujeto activo.

b) AMBITO DE VALIDEZ MATERIAL: Se consagra en el objeto y responde a la pregunta ¿A qué está obligado el sujeto activo de la norma?.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA

Ley 1147 de 2007

c) AMBITOS DE VALIDEZ ESPACIAL Y TERRITORIAL: Es la porción del espacio en que un precepto es aplicable. Establecen si es una norma nacional o internacional y nacional y/o local.

d) AMBITO DE VALIDEZ TEMPORAL: Sí es de vigencia indeterminada o determinada, sí tiene excepcionalmente alguna disposición retroactiva o aplica la ultractividad, de acuerdo con las reglas de las normas en el tiempo y el espacio.

3- ANÁLISIS LEGISLATIVO DE LOS ARTICULOS

De manera que, una vez realizado el análisis del sujeto y objeto, como los ámbitos de validez de la norma que se proyecta se desarrolla lo que se denomina “parte dispositiva” de la ley. Bajo estos criterios, se adelantará el análisis legislativo del proyecto de ley, con el único fin de presentar condiciones de técnica legislativa que lo fortalezcan para poder darle el trámite pertinente.

“ARTÍCULO 3°. DEFINICIONES: Para efectos de la presente ley, se entiende por:

a- **Redes sociales:** Son formas de interacción social definidas como un intercambio dinámico entre personas, grupos e instituciones en contextos de complejidad. Consisten en un sistema abierto y en construcción permanente que involucran a conjuntos que se identifican en las mismas necesidades y problemáticas y que se organizan para potenciar sus recursos.

b- **Servicios de red social-SRS:** Son plataformas digitales que permiten reproducir las estructuras de relaciones en un espacio digital que sigue un diseño determinado.

c- **Redes sociales de internet - RSI:** Son el resultado de la utilización de los servicios de red social, para reproducir las relaciones sociales y para establecer otras nuevas. Esta plataforma digital solo cobra vida a través del uso de las redes sociales de internet, que emerge como resultado de un híbrido entre un elemento social (redes sociales) y otro tecnológico (servicios de internet).

d- **Ciberseguridad:** Capacidad del Estado para minimizar el nivel de riesgo al que están expuestos sus ciudadanos, ante amenazas o incidentes de naturaleza cibernética.

e- **Ciberdefensa:** Capacidad del Estado para prevenir y contrarrestar toda amenaza o incidente de naturaleza cibernética que afecte la soberanía nacional.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA

Ley 1147 de 2007

f- Usuario: individuo que utiliza una red social de internet, sistema operativo o servicio para interactuar con los demás.

g- Usuario víctima: Es la persona que sufre un daño o perjuicio provocado por información o contenido publicado en las redes sociales de internet.

h- Usuario victimario; Es aquella persona que le inflige daño o perjuicio a otra por publicar información o contenido en las redes sociales de internet.

i- Cyberbullying o ciberacoso: Es el uso de redes sociales para acosar a una persona o grupo de personas mediante ataques personales, divulgación de información confidencial o falsa”.

Las definiciones establecidas en este artículo no son claras, toda vez que toma aspectos de seguridad nacional, que deben ser definidos y tratados como tal.

“**ARTÍCULO 4º. PRINCIPIOS.** En el desarrollo, interpretación y aplicación de la presente ley, se aplicarán, de manera armónica e integral, los siguientes principios:

- a. **Respeto:** Cuando se participa en las redes sociales se debe tener presente que nos encontramos en un terreno propio de la ciudadanía, y aquí, cada usuario tiene su opinión, que no siempre tenemos que compartir, pero sí respetar.
- b. **Transparencia:** Es la norma básica de los medios sociales, es la capacidad que tiene un ser humano para que los otros entiendan claramente sus motivaciones, intenciones y objetivos, se enfoca en llevar a cabo prácticas y métodos a la disposición pública, sin tener nada que ocultar.
- c. **Corresponsabilidad:** Comunicar a través de las cuentas en redes sociales es una gran responsabilidad, por ello se debe tener claro bajo qué línea de mensaje y bajo qué orientación los usuarios deben comunicar.
- d. **Veracidad o Calidad:** La información o contenidos que se publiquen en las redes sociales debe ser veraz, completa, exacta, actualizada, comprobable y comprensible.
- e. **Inmediatez de la información o comunicación:** La comunicación circula con rapidez, permitiendo una interacción más rápida.
- f. **Libertad de expresión:** Todas las personas tienen derecho a la libertad de opinión y de expresión; esto incluye el derecho a mantener una opinión sin interferencias y a buscar, recibir y difundir información e ideas, a través de cualquier medio de difusión.”

Los principios establecidos en el título II de la presente Ley no presentan técnica legislativa en su redacción y por ser principios explícitos, deben estar expresamente dictados por una fuente de producción jurídica y aparecer en un texto normativo, pues proceden para colmar las lagunas jurídicas y permitir un correcto entendimiento de la norma.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA

Ley 1147 de 2007

“ARTICULO 5. PROHIBICIONES. Para garantizar el buen uso de las redes sociales, se prohíbe a los usuarios:

1. Ser menor de 14 años para pertenecer a las redes sociales.
2. Pedir o publicar datos de un menor de 14 años, sin consentimiento expreso de sus padres.
3. Publicar cualquier tipo de dato, información, archivo, fotos, videos de otras personas de cualquier edad, sin el consentimiento expreso o escrito de las mismas
4. Descargar libre y gratuitamente contenidos que tengan derechos de autor.
5. Usurpar la identidad de otro y crear perfiles que no representen a una persona real o incurrir en la comisión de conductas punibles reprochables penalmente.
6. Publicar expresiones o comentarios insultantes o amenazantes acerca de otras personas, grupos o comunidades que agraven, afecten u ofendan su buen nombre, honra, intimidad, integridad personal, libertad de expresión o ejercer acoso por internet.
7. Sobreexponer su intimidad o revelar información personal y sensible dentro del perfil, como información económica, financiera, dirección de residencia, teléfono o información sentimental
8. Acceder a información personal y reservada sin orden judicial
9. Acceder a contenidos inadecuados o ilegales.
10. Usar lenguaje violento que incite al odio o discriminar en alguna de sus formas.
11. Difundir noticias falsas para atacar a un oponente político o comercial”.

Artículo que establece las prohibiciones al usuario, sin embargo, se supone que las prohibiciones de acuerdo con el artículo segundo de este proyecto van destinadas a aquellas personas que se relacionan con la comercialización de bienes y servicios a través de redes globales y todas las entidades públicas del país. Por lo anterior, cuando se califica a los sujetos como relacionados directamente o indirectamente con la comercialización de bienes y servicios del país, se estaría imponiendo obligaciones y prohibiciones solamente a una de las categorías que son los usuarios.

“ARTICULO 9°. RESPETO A DERECHOS FUNDAMENTALES. Los usuarios de plataformas digitales y de las redes sociales de internet respetarán los derechos fundamentales de las personas, en especial los derechos fundamentales de los niños, niñas y los adolescentes consagrados en los artículos 44 y 45 de la Constitución Política.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA

Ley 1147 de 2007

Los administradores de plataformas digitales y redes sociales de internet, dentro del clausulado del contrato de adhesión o códigos de conducta incorporaran un acápite relacionado con el respeto de los derechos fundamentales de terceros.

ARTÍCULO 10°. DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES. En las redes sociales en internet se asegurará el respeto a los derechos prevalentes de los niños, niñas y adolescentes.

Es tarea del Gobierno mediante el Ministerio de Educación Nacional, las entidades educativas y la Policía Nacional capacitar a los niños, niñas y adolescentes sobre los posibles riesgos a los que se enfrentan por el uso de las redes sociales en internet al realizar publicaciones de información, contenidos y proveer conocimiento acerca del uso responsable y seguro de las mismas. El Gobierno Nacional reglamentará la materia, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.

ARTÍCULO 11°. CATEDRA: Créese la Catedra de Media Social, como obligatorio cumplimiento en todas las instituciones educativas del país en 4 y 5 de primaria y 6 de bachillerato, incluyendo en sus planes de estudios el buen uso de las redes sociales, articulada en las áreas del conocimiento de Tecnología, Informática, Educación ética y en Valores Humanos impartidas en las aulas de clase; fomentando el proceso de aprendizaje y competencias relacionadas con formación en la enseñanza de la red, preparando a los estudiantes para participar en el nuevo mundo en red, generando un efecto de refuerzo positivo de población crítica aumentando conciencia y cuestionamiento crítico de lo que implica estar conectado en este espacio social”.

En consecuencia, cuando se estudia el título IV “derechos de los niños, niñas y adolescentes”, se está tocando en abstracto un derecho de respecto a los derechos fundamentales y en consecuencia habría un problema, en cuanto a si el objetivo es proteger a los niños y niñas, pero además crear una cátedra de media social. En este punto, para la creación de la cátedra en los grados 4, 5 y 6 es necesario atender los fines establecidos en la Ley 115 de 1994 “Ley General de Educación” que instituye el pleno desarrollo de la personalidad sin más limitaciones que las que le impone los derechos de los demás y el orden jurídico.

Asimismo, la obligatoriedad de la cátedra no puede desconocer que el artículo 14 de Ley General de Educación determina, cuáles son las enseñanzas obligatorias, como la educación para la justicia, la paz, la democracia, la solidaridad, y en general la formación en valores humanos. Materias que no pueden ser establecidas dentro de una asignatura



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA

Ley 1147 de 2007

específica, sino que se deben incorporar al currículo de la educación media y desarrollar a través de todo el plan de estudios.

“ARTÍCULO 19°. Por el cual se modifica el artículo 2° de la Ley 1581 de 2012, el cual quedará así:

ARTÍCULO 2o. ÁMBITO DE APLICACIÓN. Los principios y disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables a los datos personales registrados en cualquier base de datos, red social en internet o cualquier otra plataforma digital, que los haga susceptibles de tratamiento por entidades de naturaleza pública o privada.

La presente ley aplicará al tratamiento de datos personales efectuado en territorio colombiano o cuando al Responsable del Tratamiento o Encargado del Tratamiento no establecido en territorio nacional le sea aplicable la legislación colombiana en virtud de normas y tratados internacionales (...).”

En el título VI nuevamente habla de ámbito de aplicación al reformar y modificar la Ley 1581 de 2012 “Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales”, por lo tanto, no se sabe si se trata de una norma aditiva o derogatoria. Al respecto la Corte Constitucional en la sentencia C 439 de 2016 estudio la competencia discrecional del legislador para la creación y modificación de las leyes:

“se le reconoce al legislador un amplio margen de libertad de configuración normativa para desarrollar la Constitución, es decir, para determinar y establecer las reglas de derecho que rigen el orden jurídico en Colombia y que no han sido fijadas directamente por el propio Estatuto Superior. Dicha libertad de configuración legislativa, a su vez, se materializa no solo en la posibilidad discrecional del Congreso para expedir las leyes in genere, sino también para cambiarlas, adecuarlas y suprimirlas, teniendo en cuenta los requerimientos sociales, la conveniencia pública y la necesidad de adoptar las políticas públicas que en materia legislativa se deban implementar en beneficio de la colectividad.¹² En torno a este aspecto, ha destacado la Corporación que, “en cuanto ex proprio jure el Parlamento tiene la función de crear o producir la ley, en el mismo sentido, y por ser una consecuencia directa de esa actividad, dicho órgano está plenamente facultado para interpretarla, reformarla y derogarla o, lo que es igual, para sustituirla, modificarla, adicionarla y, en fin, para cumplir cualquier otra acción que, en torno a esa actividad privativa, no resulte contraria a la Constitución ni invada órbitas de



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA

Ley 1147 de 2007

competencia confiadas a otros institutos estatales (subrayado fuera del texto)”.

Bajo estos parámetros, para determinar ¿cuál es la comisión constitucional permanente competente para su trámite?, se debe primero establecer clarísimo el objeto y ámbito de aplicación normativa, ya que el texto del proyecto de ley es confuso ambiguo y no existe claridad porque desde el título se dice “*Por medio del cual se regulan políticas de uso y apropiación de redes sociales y se dictan otras disposiciones*” las políticas de uso de un bien público, que en este caso es el espectro electromagnético donde se encuentra inserto el internet debe tener como destinatario en abstracto el Estado. Hasta tanto no se corrija el proyecto de ley en cuanto a los ámbitos de aplicación por los objetos y sujetos, así como su relación derogatoria o aditiva de otras normas y hasta tanto no se determine, si el objeto es la protección a través de políticas públicas del derecho fundamental de todos los usuarios en relación con estar protegidos en el uso de redes, estaríamos entonces hablando de un proyecto ambiguo y no se podría establecer claramente la competencia.

La Unidad Coordinadora de Asistencia Técnica Legislativa recomienda que antes de proceder al nuevo reparto del proyecto de ley del Representante José Elicier Salazar, se proceda a devolverlo para que se realicen de acuerdo con las anotaciones hechas por los ponentes de la comisión VI de Cámara y por la Unidad, al realizar las respectivas aclaraciones del texto ajustándolo a la técnica legislativa para determinar claramente los ámbitos de aplicación con lo cual acto seguido sería procedente determinar cuál es la comisión competente, en el evento que se trate obviamente de regular derechos fundamentales, como el acceso a la información estamos hablando de una competencia clara de la comisión I. Si lo que se pretende regular es el medio tecnológico y crear obligaciones a las comercializadoras del internet estaríamos hablando de una norma con características ontológicamente diferentes y sería de competencia de la comisión VI de la Cámara de Representantes.

De esta forma cumple la Unidad Coordinadora de Asistencia Técnica Legislativa del Congreso de la República con su deber legal en el ámbito de la Ley 1147 de 2007.

DIANA PATRICIA VANEGAS LÓPEZ
Coordinadora de la Unidad de Asistencia Técnica Legislativa
Oficina 425B Edificio Nuevo del Congreso



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TECNICA LEGISLATIVA

Ley 1147 de 2007

Conmutador 4325100 ext 3112