Bogotá D.C., mayo de 2021

Señor

**ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA**

Presidente

Comisión Primera

Cámara de representantes

**Asunto:** Informe de ponencia negativa para el Proyecto Ley Nº 600 de 2021 Cámara

Respetado Presidente,

Atendiendo la designación de la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y conforme a lo dispuesto en la Constitución y en la Ley 5 de 1992, presentamos a consideración de los Honorables Representantes de la Comisión I de la Cámara de Representantes, el informe de ponencia negativa del Proyecto Ley Nº 600 de 2021 Cámara “Por la cual se regulan las responsabilidades establecidas en el artículo 47 de la Ley 1098 de 2006 para el reconocimiento, garantía y protección de los derechos de la niñez, la infancia y la adolescencia y se adoptan medidas preventivas para evitar la vulneración de sus derechos. [Protección menores de edad]"

Cordialmente,

**Juanita María Goebertus Estrada Ángela María Robledo**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Ponente Ponente

**Luis Alberto Albán**

Representante a la Cámara

Ponente

**Informe de Ponencia Negativa del Proyecto Ley Nº 600 de 2021 Cámara “Por la cual se regulan las responsabilidades establecidas en el artículo 47 de la Ley 1098 de 2006 para el reconocimiento, garantía y protección de los derechos de la niñez, la infancia y la adolescencia y se adoptan medidas preventivas para evitar la vulneración de sus derechos. [Protección menores de edad]"**

En atención a la designación hecha por la por la Presidencia de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, presentó INFORME DE PONENCIA NEGATIVA para el Proyecto Ley Nº 600 de 2021 Cámara “Por la cual se regulan las responsabilidades establecidas en el artículo 47 de la Ley 1098 de 2006 para el reconocimiento, garantía y protección de los derechos de la niñez, la infancia y la adolescencia y se adoptan medidas preventivas para evitar la vulneración de sus derechos. [Protección menores de edad]"

**I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA**

El proyecto de ley No. 600 de 2021 Cámara *“Por la cual se regulan las responsabilidades establecidas en el ARTÍCULO 47 de la Ley 1098 de 2006 para el reconocimiento, garantía y protección de los derechos de la niñez, la infancia y la adolescencia y se adoptan medidas preventivas para evitar la vulneración de sus derechos"*, fue presentado por la Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Karen Abudinen Abuchaibe y publicado en la Gaceta del Congreso número 326 de 2021.

El pasado 6 de mayo de 2021, la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes designó como ponentes a los Representantes a la Cámara Julián Peinado Ramírez (coordinador), Adriana Magali Matiz (coordinadora), Margarita María Restrepo (coordinadora), Alfredo Deluque Zuleta, Erwin Arias Betancur, Carlos Germán Navas Talero, Juanita Goebertus, Luis Albán Urbano y Ángela María Robledo Gómez.

**II. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO**

La presente iniciativa tiene por objeto regular las responsabilidades establecidas en el artículo 47 de la Ley 1098 de 2006 y por el cual se adoptan medidas preventivas para evitar la vulneración de los derechos de la niñez, infancia y la adolescencia.

La necesidad de reglamentación de esta disposición surge con ocasión del fallo de Constitucionalidad C-442 de 2009, mediante el cual la Corte Constitucional resolvió, exhortar al Congreso de la República para que se expidiera la regulación respectiva que determinara la responsabilidad que le asisten a los medios de comunicación como consecuencia del incumplimiento de los deberes contenidos en los numerales 5,6,7 y 8 del artículo 47 en mención.

**III. CONSIDERACIONES DEL AUTOR**

El punto de partida de la autora es el artículo 47 de la Ley 1098 de 2006 en el cual se establecen una serie de deberes a los medios de comunicación frente a la infancia y la adolescencia. Las responsabilidades para los medios allí estipuladas se dirigen a promover, mediante la difusión, los derechos de los niños, niñas y adolescentes; el respeto por la libertad de expresión y el derecho a la información de los niños, niñas y adolescentes; la abstención de mensajes discriminatorios contra la infancia y la adolescencia; evitar la publicación de contenidos que puedan atentar contra la integridad; la abstención de transmisiones o publicaciones que atenten contra la integridad moral, psíquica o física de los menores, que inciten a la violencia, que hagan apología de hechos delictivos o contravenciones, o que contengan descripciones morbosas o monográficas; entre otras.

Para el cumplimiento del objeto del Proyecto de Ley, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones ha decidido imponer una serie de medidas preventivas tales como la adopción y divulgación de un Código de buenas prácticas para garantizar la observancia de los deberes, responsabilidades y las obligaciones de los medios de comunicación para con la infancia y la adolescencia. Dentro de las medidas a adoptar se establecen franjas horarias en las que se definen los contenidos permitidos en determinados horarios; la dedicación semanal de un espacio de difusión pedagógica dirigida a la niñez, infancia y adolescencia; y la obligación de informar el rango de edad al cual está dirigido el contenido a transmitir.

En línea con lo anterior, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones crea una Comisión de Expertos que tendrá como tarea establecer un catálogo de contenidos que puedan atentar contra la integridad moral, psíquica o física de la niñez, la infancia y la adolescencia por contenidos que puedan incitar a la violencia, que hagan apología a los hechos delictivos o contravencionales, o que incluyan mensajes discriminatorios contra este sector de la población, a los cuales se pueda tener acceso mediante el uso y aprovechamiento de Internet. Los miembros de la Comisión serán funcionarios de entidades públicas del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. El Instituto Colombia de Bienestar Familiar, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el director ejecutivo de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Dirección de Investigación Criminal e Interpol, la Fiscalía General de la Nación y organizaciones civiles, corporación o agremiaciones, estas últimas con voz pero sin voto.

El Proyecto establece que las medidas administrativas y técnicas que apruebe el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones saldrán del informe elaborado por la Comisión de Expertos dentro de los seis meses siguientes a la fecha de vigencia de la ley. Finalmente, el proyecto trae consigo las prohibiciones, deberes y obligaciones que tienen los Servidores de Internet en ocasión a los contenidos que atenten directa o indirectamente contra la integridad moral, psíquica o física de la niñez, la infancia y la adolescencia, que inciten a la violencia, que hagan apología de hechos delictivos o contravencionales, o que conlleven mensajes discriminatorios contra este sector de la población.

Finalmente, se define el régimen sancionatorio en el cual se estipulan las infracciones a las que le son aplicables las sanciones estipuladas dentro del mismo articulado. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones considera que el desarrollo dado dentro del articulado da cumplimiento a la sentencia C-442 de 2009 a través de la cual se resolvió la constitucionalidad de la misma. El resuelve de esta providencia judicial exhortó al Congreso de la República para que expida una regulación integral en la que se determine la responsabilidad de los medios de comunicación por el incumplimiento de las abstenciones de los numerales 5,6,7 y 8 del artículo 47 de la Ley 1098 de 2006 o Código de Infancia y Adolescencia.

**IV. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES**

**1. El derecho a la libertad de expresión.**

La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática: el estándar del sistema interamericano reconoce la importancia de este derecho para la formación de la opinión pública y para que diferentes sectores de la sociedad puedan influir de manera libre sobre la colectividad. Además, tiene un papel crucial en que la comunidad pueda ejercer sus opciones de manera completa con la información necesaria para hacerlo.[[1]](#footnote-1)

Este derecho está consagrado en los artículos 13 y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ratificada por Colombia a través de la Ley 16 de 1972, los cuales entran al ordenamiento jurídico colombiano a través del bloque de constitucionalidad.

En el Caso Ibcher Bronstein vs. Perú, la Corte IDH estableció que “La importancia de este derecho destaca aún más al analizar el papel que juegan los medios de comunicación en una sociedad democrática, cuando son verdaderos instrumentos de la libertad de expresión y no vehículos para restringirla, razón por la cual es indispensable que recojan las más diversas informaciones y opiniones”[[2]](#footnote-2).

Aún así, el mismo estándar interamericano reconoce que la libertad de expresión no es un derecho absoluto, y que el mismo artículo 13 de la Convención establece las condiciones bajo las cuales el “ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: (a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o (b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas". Los incisos 4 y 5 del artículo establecen también los escenarios en los que la ley puede someter a censura previa espectáculos públicos y prohibir propaganda a favor de la guerra y apología al odio por algún factor de discriminación.

En ese mismo sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos aprobados por la Naciones Unidas en 1966, y que hace parte del bloque de constitucionalidad al ser ratificado mediante la Ley 74 de 1968, establece en su artículo 19:

**ARTICULO 19**

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. **Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley** y ser necesarias para:

a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.[[3]](#footnote-3)

La Constitución Política de Colombia de 1991 define y enmarca la libertad de expresión como un derecho fundamental. De allí que expresé que:

**Artículo 20.** Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación.

Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura.[[4]](#footnote-4)

En ese mismo sentido, la Corte Constitucional ha expresado respecto del derecho a la libertad de expresión que este tiene una posición privilegiada, razón por la cual sólo cesará cuando se demuestre que el otro derecho, valor o principio constitucional adquiere mayor peso. Además de ello, señala que para que este se dé debe darse el cumplimiento de las condiciones constitucionales que admiten la limitación de la libertad de expresión. [[5]](#footnote-5)

En tal sentido, y como se ha señalado con anterioridad, la libertad de expresión puede tener limitaciones siempre que estas estén establecidas en la ley de forma clara y expresa so pena de incurrir en una violación a esta libertad constitucionalmente protegida. La precisión debe tener un grado de especificidad que le permita a los individuos regular su conducta de forma clara, esto como garantía de no encontrarse sometido a limitaciones discriminatorias y/o arbitrarias. No menos importante se define que la limitación o limitaciones no pueden recaer sobre la administración sino que debe hacerse sobre una ley.

Las limitaciones deben estar formuladas precisa y taxativamente en una Ley de la República. De conformidad con los tratados internacionales de derechos humanos aplicables y en virtud del principio de legalidad, las limitaciones sobre la libertad de expresión deben ser establecidas en la ley, de manera clara, expresa, taxativa, previa y precisa, por lo cual las autoridades que establecen dichas limitaciones por fuera de la autorización legal, o sin ella, violan la libertad constitucionalmente protegida. El nivel de precisión con el cual se han de formular las leyes correspondientes debe ser lo suficientemente específico y claro como para permitir que los individuos regulen su conducta de conformidad con ellas. Este requisito se identifica con la prohibición de limitar la libertad de expresión con base en mandatos legales vagos, ambiguos, amplios o indeterminados.Si bien por las características mismas del lenguaje humano, en el que se han de redactar forzosamente las leyes nacionales, es imposible lograr un nivel absoluto de certeza en su formulación, el grado de precisión, especificidad y claridad en la definición legal de la limitación debe ser tal que evite la discriminación, la persecución o la arbitrariedad de las autoridades que habrán de hacer cumplir las leyes al respecto. También debe la definición de la limitación estar en la misma ley para evitar que sea la administración o la autoridad judicial la que llene su contenido. Estas consideraciones sobre las proyecciones del principio de legalidad en este ámbito son especialmente pertinentes, dado que buena parte de las leyes sobre la materia son anteriores a la Carta de 1991 y no son leyes estatutarias.[[6]](#footnote-6)

**2. Test tripartito para la limitación del derecho de libertad de expresión.**

A partir del reconocimiento del derecho a la libertad de expresión y las condiciones que ameritan su limitación, la jurisprudencia interamericana exige el cumplimiento de tres condiciones para una limitación admisible -un test tripartito- en el que se analiza que: “(1) la limitación debe haber sido definida en forma precisa y clara a través de una ley formal y material, (2) la limitación debe estar orientada al logro de objetivos imperiosos autorizados por la Convención Americana, y (3) la limitación debe ser necesaria en una sociedad democrática para el logro de los fines imperiosos que se buscan; estrictamente proporcionada a la finalidad perseguida; e idónea para lograr el objetivo imperioso que pretende lograr”.

Sobre la primera condición, se ha explicado que la limitación debe establecerse de manera previa, expresa, taxativa, precisa y clara en una ley, tanto en sentido formal como material. Esta expresión implica que el texto debe establecer de manera diáfana las causales de responsabilidad posterior a las que puede estar sujeto el ejercicio del derecho. Además, la mención a una ley en sentido formal y material implica que la limitación no puede estar en cualquier norma jurídica, sino específicamente en los “actos normativos generales adoptados por el órgano legislativo constitucionalmente previsto y democráticamente elegido, según los procedimientos establecidos en la Constitución, ceñidos al bien común. Así, el objetivo es evitar potenciales arbitrariedades al dejar normas legales vagas o ambiguas, que “equivalgan a censura previa o que impongan responsabilidades desproporcionadas por la expresión de discursos protegidos”[[7]](#footnote-7). Se ha advertido en este sentido que la vaguedad, ambigüedad o apertura de las normas “disuaden la emisión de informaciones y opiniones por miedo a sanciones, y pueden llevar a interpretaciones judiciales amplias que restringen indebidamente la libertad de expresión”[[8]](#footnote-8). Es por ello que el estándar interamericano exige que el Estado precise “las conductas que pueden ser objeto de responsabilidad ulterior, para evitar que se afecte la libre expresión de inconformidades y protestas sobre la actuación de las autoridades”[[9]](#footnote-9).

La Corte Constitucional cuando de analizar el derecho a la libertad de expresión se trata, adopta el test tripartito explicado en párrafos anteriores, adoptando el mismo criterio según el cual para que una limitación al derecho a la libertad de expresión sea admisible, debe: i) haber sido definida en forma previa, precisa y clara por una ley en sentido formal y material; ii) estar orientada a lograr un objetivo imperioso autorizado por la Convención Americana; y iii) ser necesaria en una sociedad democrática para el logro de los fines imperiosos, estrictamente proporcionada a la finalidad perseguida e idónea para lograr el objetivo imperioso que pretende lograr.

Dentro de uno de los 3 aspectos a analizar dentro de dicho test se encuentra que cualquier conducta que pretenda enmarcarse dentro de un comportamiento reprochable, debe estar explícitamente catalogada como tal dentro de una ley, de modo que de esta manera se desarrolle el principio de legalidad el cual materializa el Legislador, pues solo este tiene la facultad constitucional de establecer comportamientos reprochables y censurables a los administrados en el marco del derecho a la libertad de expresión. Con la delegación de esta facultad a una Comisión o incluso al Gobierno Nacional, se estaría atentando contra los estándares interamericanos aplicados por la Corte Constitucional en su jurisprudencia, pues no puede pretenderse delegar el principio de legalidad en otro órgano que no sea el Congreso de la República, máxime cuando de derechos fundamentales se trata y cobra más importancia cuando son los niños, niñas y adolescentes al grupo poblacional que se quiere proteger.

A continuación se expondrán unas breves consideraciones sobre el principio de legalidad y la importancia de su salvaguarda en el marco del test tripartito presentado en este aparte.

**2.1. Principio de Legalidad.**

Elprincipio de legalidad forma parte esencial del derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución, que establece que nadie puede ser juzgado si no es conforme a leyes preexistentes al acto del que se le acusa. Para el cumplimiento de este precepto es claro que las penas, castigos o sanciones deben ser impuestas por las autoridades en ejercicio del poder punitivo del Estado, el cual no se circunscribe a una atribución penal, sino que tiene validez en toda la actividad sancionatoria de la administración.

De acuerdo con la Corte, el principio responde a la finalidad de ajustar la conducta de los ciudadanos “al marco de los mandatos elegidos en el foro democrático para el desarrollo de la vida social en armonía y para la consecución de los fines esenciales del Estado”[[10]](#footnote-10). Por otro lado, este principio permite al ciudadano conocer, gracias a la publicidad, lo que está permitido y prohibido, con lo cual es una garantía para la libertad humana al entender que lo que no esté prohibido por la ley, debe considerarse permitido.

Adicionalmente, la Corte divide el principio en dos acepciones: la mera legalidad, consistente en la reserva legislativa para la definición de tipos y sanciones penales; y el principio de estricta legalidad, según el cual la producción de las normas debe tener una definición precisa, clara e inequívoca de las conductas castigadas.

En términos generales, la Corte Constitucional ha señalado que del artículo 29 constitucional se desprende que el legislador debe cumplir con cuatro condiciones: “(i) definir de manera clara, concreta e inequívoca las conductas reprobadas, (ii) el señalar anticipadamente las respectivas sanciones, así como (iii) la definición de las autoridades competentes y (iv) el establecimiento de las reglas sustantivas y procesales aplicables, todo ello en aras de garantizar un debido proceso”[[11]](#footnote-11).

En la sentencia C-653 de 2001, la Corte defendió que cuando el legislador no cumple con la definición previa, taxativa e inequívoca de las conductas reprochables y sus consecuentes sanciones, se viola el principio de legalidad y se incumple con la obligación de proteger la libertad de las personas y la igualdad ante el poder punitivo del Estado.

A partir de lo anterior, aunque existe vasta jurisprudencia sobre el alcance del artículo 29 constitucional frente a la reserva legal y la tipicidad en materia legal, también se ha pronunciado sobre su alcance en otros ámbitos del derecho sancionador. Así, la sentencia C-475 de 2005 estableció:

“La finalidad del principio de legalidad de las sanciones, que justifica su adopción constitucional, consiste en garantizar la libertad de los administrados y controlar la arbitrariedad judicial y administrativa mediante el señalamiento legal previo de las penas aplicables. **Y aunque la doctrina y la jurisprudencia han reconocido que en el derecho administrativo sancionador, y dentro de él el disciplinario, los principios de tipicidad y legalidad no tienen la misma rigurosidad exigible en materia penal, aun así el comportamiento sancionable debe estar precisado inequívocamente, como también la sanción correspondiente, a fin de garantizar el derecho al debido proceso a que alude el artículo 29 superior”** (negrilla fuera del original).

Finalmente, se hace necesario tener presente que el principio de legalidad también adquiere una connotación especial respecto a las sanciones. La Corte Constitucional ha hecho expresa que la finalidad de este principio en las sanciones busca impedir la arbitrariedad judicial y administrativa. De allí que se entienda que la definición de las conductas sancionables no puede ser establecida por un órgano diferente al legislativo.

La finalidad del principio de legalidad de las sanciones, que justifica su adopción constitucional, consiste en garantizar la libertad de los administrados y controlar la arbitrariedad judicial y administrativa mediante el señalamiento legal previo de las penas aplicables. Y aunque la doctrina y la jurisprudencia han reconocido que en el derecho administrativo sancionador, y dentro de él el disciplinario, los principios de tipicidad y legalidad no tienen la misma rigurosidad exigible en materia penal,[4] aun así el comportamiento sancionable debe estar precisado inequívocamente, como también la sanción correspondiente, a fin de garantizar el derecho al debido proceso a que alude el artículo 29 superior. En este sentido ha dicho la Corporación:

“Tanto en materia penal como disciplinaria, la garantía constitucional del principio de legalidad impone al legislador la obligación de definir previa, taxativa e inequívocamente las conductas consideradas como reprochables y las sanciones en las que incurrirá quien cometa alguna de las conductas prohibidas, pues sólo de esa manera el principio de legalidad cumple verdaderamente su función garantista y democrática, protege la libertad de las personas y asegura la igualdad ante el poder punitivo estatal. Cuando ello no ocurre así, la norma en cuestión viola la Carta, bien sea porque no determina claramente la conducta reprochada, o porque no define claramente cuál es la sanción que debe imponerse o los criterios que claramente permiten su determinación. El mandato contenido en el artículo 29 de la Carta Política exige al legislador definir de manera clara, concreta e inequívoca las conductas reprobadas disciplinariamente, el señalamiento anticipado de las respectivas sanciones, el establecimiento de las reglas sustantivas y procesales para la investigación y la definición de las autoridades competentes que dirijan y resuelvan sobre la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios investigados.”[[12]](#footnote-12)

**3. Incumplimiento proyecto de Ley frente al principio de Legalidad.**

El Proyecto de Ley 600 de 2021 Cámara “por la cual se regulan las responsabilidades establecidas en el ARTÍCULO 47 de la Ley 1098 de 2006 para el reconocimiento, garantía y protección de los derechos de la niñez, la infancia y la adolescencia y se adoptan medidas preventivas para evitar la vulneración de sus derechos”, implica una discusión sobre el derecho fundamental a la libertad de expresión. Como fue señalado con anterioridad, esta libertad tiene un carácter fundamental y constitucional que ha sido protegida de forma reiterada por la Corte Constitucional y mediante instrumentos internacionales integrados al bloque de constitucionalidad, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Dicha protección ha sido enfática en afirmar que el derecho a la libertad de expresión sólo podrá cesar cuando otro derecho, valor o principio constitucional adquiere mayor peso, situación en la cual deberán cumplirse requisitos mínimos y la aprobación de un test tripartito.

Como se mencionó anteriormente, el test tripartito requiere el cumplimiento de i) haber sido definido de forma previa, precisa y clara por una ley en sentido formal y material; ii) estar orientada al cumplimiento de un objetivo imperioso; y iii) ser necesaria y proporcional para la sociedad. En ese sentido, para quienes suscribimos la ponencia de archivo, el proyecto de ley persigue un objetivo imperioso y necesario para la sociedad. Se destaca que tal como lo señaló la Corte Constitucional, es necesario que el Congreso de la República regule de manera integral la forma en que se determinan la responsabilidad de los medios de comunicación por el incumplimiento de las abstenciones contenidas en los numerales 5, 6, 7 y 8 del artículo 47 del Código de Infancia y adolescencia. Es importante tener presente que las disposiciones a las que se hace alusión se enmarcan en la protección a la niñez y adolescencia respecto de contenidos que puedan resultar discriminatorios o que atenten contra la integridad moral, psíquica o física de los menores, que inciten a la violencia, que hagan apología de hechos delictivos o contravenciones, o que contengan descripciones morbosas o monográficas.

No obstante, las disposiciones presentes en el proyecto de ley no cumplen con el principio de legalidad, uno de los requisitos establecidos en el test tripartito. Dentro del articulado del proyecto se define la creación de una Comisión de Expertos que tendrá como tarea establecer un catálogo de contenidos que pueden atentar contra la integridad moral, psíquica o física de los derechos de la niñez, la infancia y la adolescencia. En ese mismo sentido, el Proyecto de Ley trae consigo prohibiciones, deberes y obligaciones para los Servidores de Internet respecto de contenidos que atenten directamente o indirectamente con la integridad moral, psíquica o física de la niñez, la infancia y la adolescencia. En sus disposiciones finales, el proyecto presenta las infracciones que serán sancionables, de nuevo refiriéndose a aquellas que atenten contra la integridad moral, psíquica o física de los derechos de la niñez, la infancia y la adolescencia. A lo largo del Proyecto de Ley no se hace claro ni explícito aquellas conductas que son reprochables, contrario a eso se refiere a las disposiciones del numeral 6 de la Ley 1098 de 2006 que la Corte exhorta a regular.

De hecho, en la sentencia C-442 de 2009 se demandó la constitucionalidad de los numerales 5, 6, 7 y 8 del artículo 47 del Código de la Infancia y la Adolescencia, en los cuales se establecen los deberes a cargo de los medios de comunicación en relación con la protección a los niños, niñas y adolescentes. En dicha oportunidad, la Corte Constitucional determinó que dichas disposiciones eran constitucionales al no haberse configurado una omisión legislativa, pero exhortó al Congreso de la República a establecer la legislación correspondiente, considerando la necesidad de consagrar “la forma en que se determina la responsabilidad de los medios de comunicación por el incumplimiento de los deberes de los numerales 5, 6, 7 y 8 del artículo 47 del Código de la Infancia y la Adolescencia, y las sanciones que ello acarrea”.

En sus argumentos, la Corte consideró los principios bajo los cuales se somete la potestad punitiva del Estado, incluyendo la legalidad, tipicidad y prescripción, así como los principios propios del sistema sancionador, como lo son la culpabilidad o responsabilidad según se hable del régimen disciplinario o sancionatorio administrativo no disciplinario. Concluyó el tribunal que: “la especificidad y el grado de detalle son elementos esenciales de este tipo de regulaciones, razón por la cual **resulta una labor propia de creación de derecho, que como se ha dicho compete al órgano que la Constitución creó para ello**, y no a la Corte Constitucional como guardiana e intérprete autorizada de ella” (negrilla fuera del texto original).

Una lectura armónica de lo que implican los principios mencionados y la jurisprudencia constitucional permite entender que es el órgano legislativo, quien tiene el mandato constitucional y popular para expedir las leyes, el único autorizado para aprobar y expedir el catálogo de las conductas a sancionar cuando los medios de comunicación incumplan sus deberes bajo la Ley 1098. Bajo esta lógica, no resulta acorde al principio constitucional de legalidad y debido proceso permitir que sea una Comisión de Expertos quien establezca en un informe este catálogo de conductas, para que posteriormente el Gobierno Nacional determine las actuaciones técnicas y administrativas para el cumplimiento de los mandatos legales.

A partir de lo anterior es claro que:

1. El Proyecto de ley genera una restricción a la libertad de expresión a partir de mandatos legales vagos, ambiguos, amplios o indeterminados. La falta de restricciones al derecho de forma taxativa vulnera las garantías de legalidad.

Dentro del proyecto es posible encontrar expresiones abstractas, que después serán objeto de prohibición y sanciones, como “que atenten contra la integridad moral”, lo cual impide que los sujetos disciplinados tengan claridad sobre los contenidos y restricciones a las que deben atender.

1. El Proyecto de Ley delega la elaboración de un catálogo de contenidos que pueden atentar con la integridad moral, psíquica o física de los derechos de la niñez, la infancia y la adolescencia a un tercero. Tanto los mandatos internacionales como los nacionales son claros que dichas restricciones deben formularse precisa y taxativamente en una ley. Incluso, el examen de la Corte Constitucional en la cual se fundamenta la presentación del presente proyecto enfatiza en la necesidad de que las conductas a sancionar sean establecidas por el legislador de manera que pueda cumplir con los principios bajo los cuales se rige la potestad punitiva del Estado.

1. El Proyecto de Ley establece sanciones a imponer por diferentes autoridades a partir de un catálogo y conductas no definidas con claridad, lo cual es contrario a los postulados del artículo 29 constitucional sobre el debido proceso y el mandato de que nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes.

**V. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las razones aquí expuestas, proponemos de manera respetuosa a los honorables representantes de la Comisión Primera de la Cámara **ARCHIVAR** el **Proyecto de Ley Nº 600 de 2021 Cámara “Por la cual se regulan las responsabilidades establecidas en el artículo 47 de la Ley 1098 de 2006 para el reconocimiento, garantía y protección de los derechos de la niñez, la infancia y la adolescencia y se adoptan medidas preventivas para evitar la vulneración de sus derechos. [Protección menores de edad]"**

Cordialmente,

**Juanita María Goebertus Estrada Ángela María Robledo**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Ponente Ponente

**Luis Alberto Albán**

Representante a la Cámara

Ponente

1. Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. [↑](#footnote-ref-1)
2. Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. [↑](#footnote-ref-2)
3. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Asamblea General de las Naciones Unidas. [↑](#footnote-ref-3)
4. Constitución Política de Colombia. [↑](#footnote-ref-4)
5. Corte Constitucional. Sentencia **T-391 de 2007** [↑](#footnote-ref-5)
6. Ibídem [↑](#footnote-ref-6)
7. “Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión”. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2010. [↑](#footnote-ref-7)
8. Ibídem [↑](#footnote-ref-8)
9. Ibídem [↑](#footnote-ref-9)
10. Corte Constitucional. Sentencia C-407 de 2020. [↑](#footnote-ref-10)
11. Corte Constitucional. Sentencia C-592 de 2005. [↑](#footnote-ref-11)
12. Corte Constitucional. Sentencia C- 475 de 2004. [↑](#footnote-ref-12)