

**Bogotá D.C., lunes 2 de mayo de 2022**

Señores

**Jairo Humberto Cristo Correa**

PRESIDENTE DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DE CÁMARA DE REPRESENTANTES

**Carlos Eduardo Acosta Lozano**

VICEPRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE CÁMARA DE REPRESENTANTES

AUTOR DEL PROYECTO DE LEY 318/2021C

**Honorables Representantes miembros de la Comisión Séptima de Cámara de Representantes**

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

**Asunto: Comentarios de la Fundación Karisma, la Fundación Para la Libertad de Prensa (FLIP), El Veinte e ISUR presentados en la Audiencia Pública del 25 de abril de 2022 sobre el Proyecto de Ley 318/2021C *“Por medio de la cual se establecen medidas de protección a las personas en el flagelo de la prostitución procurando acceso a la salud y dignificación laboral y se dictan otras disposiciones”***

Honorables Representantes,

Mediante la presente comunicación la Fundación Karisma, la Fundación Para la Libertad de Prensa (FLIP), El Veinte y el Centro de Internet y Sociedad de la Universidad del Rosario (ISUR) exponen los argumentos para considerar que el Proyecto de Ley 318/2021C *“Por medio de la cual se establecen medidas de protección a las personas en el flagelo de la prostitución procurando acceso a la salud y dignificación laboral y se dictan otras disposiciones”* contraviene los derechos fundamentales y el orden constitucional. Las razones que serán expuestas a continuación evidencian la falta de sustento fáctico y técnico de las medidas que busca adoptar. Solicitamos que se eliminen los artículos 15, el parágrafo 2 del artículo 18 y el artículo 20, así como ajustar las definiciones del artículo 3. Este es un tema que debe ser abordado con un enfoque de derechos humanos integral, centrado y con la participación de las personas que hacen trabajo sexual, y que evalúe los efectos regulatorios para no incurrir en medidas de censura, bloqueo y persecución de diferentes actores.

Observamos que el Proyecto de Ley 318/2021C i) desconoce la regulación internacional de responsabilidad limitada a los intermediarios de internet y representa riesgos de bloqueos indiscriminados de contenidos digitales; ii) afecta la libertad de expresión en Colombia, incluso la de la población que busca proteger, y contempla una forma de censura previa sobre los

medios de comunicación; iii) emplea una terminología ambigua y vaga que resulta peligrosa para el ejercicio de derechos.

**Primero. El proyecto de ley desconoce la regulación internacional de responsabilidad limitada a los intermediarios de internet y representa riesgos de bloqueos indiscriminados de contenidos digitales**

El proyecto de ley aborda el tema desde el mantenimiento del orden público, el eje de enfoque del articulado es el de bloqueo ante los riesgos, permitiendo que sean la estigmatización, el miedo y la persecución los que guíen la toma de decisiones que impactan el ejercicio de derechos. Así, uno de los componentes de este enfoque prohibicionista es la imposición de sanciones a cualquier “persona, entidad pública o privada, medio de comunicación, tipo o figura contractual” que la “promueva” (Proyecto de Ley 318/21 C, 2021, art. 1).

El proyecto de ley **desconoce la regulación internacional de responsabilidad limitada a los intermediarios de internet**, lo que representa un riesgo grave al derecho de la libertad de expresión. Así, el proyecto de ley señala que “las empresas, plataformas o entidades que fomenten esta actividad o la promuevan directa o indirectamente serán sujetos a sanciones y multas o cancelación de sus licencias de funcionamiento” (Proyecto de Ley 318/21 C, 2021, art. 15), sin hacer distinción de responsabilidad entre los actores mencionados o explicar cuál es la promoción directa o indirecta de la prostitución. Una estrategia concentrada en perseguir sin criterios o definiciones claras.

Estamos de acuerdo con el concepto presentado por la Cámara Colombiana de Comercio Electrónico en lo referente al desconocimiento de este proyecto de ley frente al funcionamiento del ecosistema digital y la responsabilidad limitada de las plataformas digitales. En este punto recordamos que los intermediarios no tienen la capacidad para evaluar la legalidad de los contenidos que circulan a través de sus servicios. En el sistema legal colombiano se ha reservado esta facultad a los jueces de la república. Establecer responsabilidad por los contenidos de terceros puede llevar a **bloqueos indiscriminados por parte de las plataformas o personas con el fin de evitar sanciones y, además, puede llevar al monitoreo de los contenidos por parte de estos**. Entre otras instancias internacionales, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que “[c]uando se trata de intermediarios de Internet, es conceptual y prácticamente imposible, sin desvirtuar toda la arquitectura de la red, sostener que los intermediarios tengan el deber legal de revisar todos los contenidos que circulan por su conducto o presumir razonablemente que, en todos los casos, está bajo su control evitar el daño potencial que un tercero pueda generar utilizando sus servicios.”<sup>1</sup>

A esto sumamos el grave impacto derivado de la disposición del proyecto de ley que atribuye **poderes de inspección, vigilancia y control sobre las redes sociales al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones**, de acuerdo con el parágrafo segundo

---

<sup>1</sup> CIDH. Libertad de Expresión E Internet. 2013. Párr 96. Disponible en: [https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014\\_04\\_08\\_Internet\\_WEB.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_08_Internet_WEB.pdf).

del artículo 20 (Proyecto de Ley 318/21 C, 2021, art. 20), así como **nuevas facultades de bloqueo de contenidos de internet** en cabeza del MinTic en el artículo 18 (Proyecto de Ley 318/21 C, 2021, art. 18), cambiando su papel constitucional de encargado de la política pública respecto a las TIC, por el de vigilante, con facultades de bloqueo en internet. La ambigüedad de esa facultad en otros casos, hasta el momento ha permitido el bloqueo de páginas web en actos administrativos que no son públicos, que no explican la legalidad, la necesidad y la razonabilidad de la medida de bajar contenido de internet y que no tienen control judicial. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha indicado que brindar facultades amplias sobre el ejecutivo en la decisión de aspectos afectando derechos fundamentales como la libertad de expresión en línea es completamente contrario al Estado de Derecho y por eso ha declarado que leyes que permiten este tipo de facultades en cabeza de una entidad del ejecutivo de Rusia son violatorias del derecho internacional.<sup>2</sup>

Debemos resaltar que la norma contempla la posibilidad de suspender toda una plataforma por el Ministerio, independiente de su ilegalidad o no. A manera de ejemplo, se permitiría bloquear todo Facebook por el simple hecho de que un usuario publicó un contenido promoviendo “actividades sexuales”. El TEDH ha considerado que las medidas que ordenan el bloqueo de toda una página web (en el caso particular de Google Sites, un servicio en el que varios usuarios podían crear sus propios espacios web), al hacer que una amplia cantidad de contenidos sean imposibles de acceder, restringe sustancialmente los derechos de los usuarios y tiene un efecto colateral significativo que constituye una violación a la libertad de expresión.<sup>3</sup>

Hemos advertido en varias ocasiones que las facultades actuales en cabeza de Coljuegos, la Superintendencia de Industria y Comercio, el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones sobre el bloqueo de contenidos en internet vulnera la libertad de expresión, porque las decisiones nunca son públicas y no hacen referencia a los principios de legalidad, necesidad y razonabilidad<sup>4</sup>.

### **Segundo. El proyecto de ley afecta la libertad de expresión en Colombia, incluso la de la población que busca proteger y contempla una forma de censura previa los medios de comunicación**

También debemos llamar especial atención sobre el artículo 20 del proyecto que **desconoce la prohibición de censura previa de la constitución colombiana y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos** al señalar que “los medios de comunicación [...] se abstendrán de permitir o promover programas que promocionen directa o indirectamente el ejercicio de la prostitución” (Proyecto de Ley 318/21 C, 2021, art. 20). Se trata de un mecanismo de censura previa al contenido que pueden transmitir los medios de comunicación.

---

<sup>2</sup> TEDH. OOO Flavius v. Russia. Sentencia del 23 de junio de 2020. Párr. 30.

<sup>3</sup> TEDH. Ahmet Yıldırım v. Turkey. Sentencia del 18 de diciembre de 2012. Párr. 66.

<sup>4</sup> <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/carolina-botero-cabrera/la-peligrosa-y-torpe-orden-de-bloquear-paginas-web/>

Además, al **imponer una lectura única sobre la prostitución** se instrumentaliza a los medios para servir a una narrativa única oficialista, desconociendo el interés público que supone la elección de las líneas editoriales y la necesidad de garantizar su independencia. Consideramos que prohibir que un medio “promueva” la prostitución supone una prohibición ambigua que puede llevar a interpretaciones arbitrarias que incluso castiguen debates u opiniones pro-regulación de la prostitución, que sean críticas de esta ley, entre muchas otras.

El artículo 1 del proyecto de ley establece que la prostitución “no será promovida por [ningún ...] medio de comunicación” (Proyecto de Ley 318/21 C, 2021, art. 1). Esta redacción es extremadamente ambigua y no cumple con el requisito de legalidad para establecer restricciones a la libertad de expresión. Las limitaciones a este derecho, de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, tienen que cumplir con requisitos de legalidad en sentido formal y material.

La **discusión sobre temáticas relacionadas con la sexualidad y, entre esos, la prostitución, requiere del mayor debate público y del concurso de la mayor diversidad de posturas.** El ejercicio de la libertad de expresión sobre estos temas está estrechamente ligado a la dignidad y la identidad personales. Además, en razón de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, los Estados están en la obligación de alentar a los medios de comunicación a elaborar directrices adecuadas de difusión que contribuyan a erradicar la violencia contra la mujer en todas sus formas y a realzar el respeto a la dignidad de la mujer. Esto implica que los medios de comunicación tengan las más amplias garantías para difundir contenidos relacionados con la violencia contra la mujer, que incluye aspectos sexuales.

### **Tercero. El proyecto emplea una terminología ambigua y vaga, que resulta peligrosa para el ejercicio de derechos**

El proyecto de ley contempla una definición ambigua del contenido que constituye “prostitución” y que será objeto de abolición, ya que en uno de sus artículos se castiga la “actividad sexual”, sin calificativos adicionales (Proyecto de Ley 318/21 C, 2021, art. 3 y 20). Tampoco es claro en los destinatarios de la norma, quienes podrían resultar sancionados por la ley. Impone obligaciones a medios de comunicación, a redes sociales, a creadores de contenido como webcamers, a artistas, incluso personas que intercambien contenido con carácter sexual en el marco de relaciones sentimentales.

El artículo 3 establece una definición excesivamente amplia de prostitución que puede abarcar acciones en ejercicio de la libertad de expresión, especialmente la libertad artística, como el modelaje, la actuación, dirección o producción de pornografía o de cualquier tipo de obras artísticas que tengan contenido sexual. Esta definición amplia puede llevar a una hipermoralización del debate público y es excesivamente perjudicial para el pluralismo. La libertad de expresión protege las expresiones “ofensivas, chocantes, impactantes, indecentes,

escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las creencias y posturas mayoritaria”<sup>5</sup> pues es una de las exigencias básicas del pluralismo y la tolerancia en la sociedad democrática.

La ambigüedad de la definición de lo que constituye “prostitución”(Proyecto de Ley 318/21 C, 2021, art. 3) en el artículo 3 desconoce el principio de legalidad que debe regir cualquier restricción a la libertad de expresión. Esa definición puede abarcar el ejercicio de la libertad artística, como el modelaje, la actuación, la dirección o producción de pornografía o de cualquier tipo de obras artísticas que tengan contenido sexual. También puede llevar a una hipermoralización del debate público, que resulta excesivamente perjudicial para el pluralismo. Debemos recordar que la libertad de expresión protege las expresiones “ofensivas, chocantes, impactantes, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las creencias y posturas mayoritaria”, como exigencia básica del pluralismo y de la tolerancia al interior de una sociedad democrática.

Nos resulta realmente preocupante que en el proyecto se indique que las redes sociales deberán abstenerse de promover todo tipo de actividad sexual, contemplada en el artículo 20. Además de afectar la libertad de expresión, la amplitud de la prohibición termina por afectar la libertad sexual de todas las personas que participan en los espacios digitales.

#### **Cuarto: El proyecto de ley carece de evidencia que demuestre la necesidad y proporcionalidad de las medidas restrictivas a la libertad de expresión**

El Comité de Derechos Humanos ha establecido que, para establecer restricciones a la libertad de expresión, el Estado deberá “demostrar en forma concreta e individualizada la naturaleza precisa de la amenaza y la necesidad y la proporcionalidad de la medida concreta que se haya adoptado, en particular estableciendo una conexión directa e inmediata entre la expresión y la amenaza.”<sup>6</sup> Igualmente, la Corte Constitucional ha establecido que “compete a las autoridades que pretenden establecer limitaciones a la libertad de expresión plasmar, en el acto jurídico de limitación, los argumentos necesarios para demostrar fehacientemente que se han derrotado las distintas presunciones constitucionales que amparan la libertad de expresión, y que se ha cumplido con cada uno de los requisitos que deben reunir las limitaciones a dicha libertad” y “las autoridades que limitan la libertad de expresión deben asegurarse de que los elementos fácticos, técnicos o científicos que sustentan su decisión de limitar la libertad de expresión cuenten con una base sólida en evidencias que den suficiente certeza sobre su veracidad.”<sup>7</sup>

No se evidencia en ninguna parte del proyecto de ley ni en su exposición de motivos la existencia de fundamentos que demuestren la necesidad y proporcionalidad de las restricciones a la libertad de expresión que se mencionan en este documento. Todo lo contrario, la amplitud y la vaguedad de la redacción de la mayoría de los artículos demuestra simplemente un interés

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia C 442 de 2011. M.P.: Humberto Sierra Porto.

<sup>6</sup> Comité de Derechos Humanos. Observación General 34. Artículo 19 - Libertad de Opinión y Libertad de Expresión. CCPR/C/GC/34. 12 de septiembre de 2011. Párr. 35.

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia T 391 de 2007. M.P.: Manuel José Cepeda Espionosa.

de establecer sanciones de una manera desmedida con el simple argumento de que esto sirve para luchar contra la prostitución. Con respecto a esto último, se resalta que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que “no es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno; para que sean compatibles con la Convención las restricciones deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente sobre la necesidad social del pleno goce del derecho que el artículo 13 garantiza y no limiten más de lo estrictamente necesario el derecho proclamado en el artículo 13.”<sup>8</sup>

## **Conclusión**

Creemos que es necesaria la protección de las personas que se dedican a las actividades sexuales, y que esa protección es urgente. Sin embargo, las medidas que se adopten deben fundarse en el respeto por los derechos humanos: tanto la dignidad de quienes realizan la actividad, como la libertad de expresión de personas que interactúan en espacios digitales y de quienes hacen parte de medios de comunicación. Por el contrario, el proyecto de ley aborda el tema desde el mantenimiento del orden público, reiterando el enfoque de estigmatización, miedo y persecución que hasta el momento ha funcionado y que ha promovido la vulneración de derechos.

Se necesita avanzar en una propuesta de proyecto de ley que pueda balancear la protección de las personas que realizan trabajo sexual, sus derechos fundamentales, y el respeto a estándares internacionales para no incurrir en medidas extremas de filtrado y bloqueo, agregando responsabilidad y sanción para los intermediarios, medios de comunicación, entre otros. Para ello, es necesario que se eliminen los artículos 15, el parágrafo 2° del artículo 18 y el artículo 20, así como ajustar las definiciones del artículo 3.

Cordialmente,

Fundación Karisma

Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP)

El Veinte

Centro de Internet y Sociedad de la Universidad del Rosario

---

<sup>8</sup> Corte IDH. La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5. Párr. 46.