

Radicado: 2022526905

Fecha: 27/10/2022 17:44:03

Proceso: 4000 RELACIONAMIENTO CON AGENTES

Destino: COMISIÓN SÉPTIMA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

Asunto: COMENTARIOS Y OBSERVACIONES AL PROYECTO DE PROYECTO DE LEY

Rad. 2022201805  
Cod. 4000  
Bogotá, D.C.

Doctor

**RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO**

Secretario

**COMISIÓN SÉPTIMA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

Email: [comision.septima@camara.gov.co](mailto:comision.septima@camara.gov.co)

**REF: COMENTARIOS Y OBSERVACIONES AL PROYECTO DE PROYECTO DE LEY "Por medio del cual se modifica la Ley 1335 de 2009 y se dictan otras disposiciones"**

Estimado Secretario Albornoz,

La Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), como regulador convergente de las comunicaciones en Colombia, desarrolla de manera permanente una actividad de monitoreo y seguimiento a la actividad legislativa de la Cámara de Representantes, especialmente concentrada en los Proyectos de Ley tendientes a regular materias asociadas a los asuntos objeto de regulación de esta Comisión o que son de su interés.

En desarrollo de lo anterior, esta Comisión se permite presentar los siguientes comentarios al Proyecto de Ley N. 140 de 2022 "Por medio del cual se modifica la Ley 1335 de 2009 y se dictan otras disposiciones".

Previo a señalar las consideraciones particulares acerca del texto del proyecto de ley, es importante advertir que, con la expedición de la Ley 1978 de 2019, la CRC es el órgano encargado de promover la competencia en los mercados, promover el pluralismo informativo, evitar el abuso de posición dominante, regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones y garantizar la protección de los derechos de los usuarios; con el fin que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente, y refleje altos niveles de calidad, de las redes y los servicios de comunicaciones.

Sobre el particular debe mencionarse en primer término que, de acuerdo con los postulados constitucionales y legales generales vigentes, la expresión y difusión de contenidos en la programación del servicio de televisión es libre y no puede ser objeto de censura ni control previo; sin embargo, conforme a lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 182 de 1995, la televisión, al ser un servicio público, debe orientarse al cumplimiento de unos fines superiores, concretados en formar, educar, informar veraz y objetivamente y recrear de manera sana, con lo cual, y en los términos del artículo mencionado, se busca satisfacer las finalidades sociales del Estado, promover el respeto de las garantías, deberes y derechos fundamentales y demás libertades, busca satisfacer las finalidades sociales del Estado, fortalecer la consolidación de la democracia y la paz, y propender por la difusión de los valores humanos y expresiones culturales de carácter nacional, regional y local.

A partir de lo anterior, esta Comisión respetuosamente se permite presentar las siguientes observaciones de carácter conceptual y legal al articulado orientadas a contribuir al desarrollo del Proyecto de Ley:

## 1. Comentarios generales

La Corte Constitucional ha destacado que la televisión es un servicio público de telecomunicaciones cuya prestación es inherente a la finalidad social del Estado, y *"[p]recisamente por su calidad de servicio público la jurisprudencia ha reconocido la amplia potestad del Legislador para establecer los mecanismos encaminados a determinar la forma de fundar y desarrollar los medios masivos de comunicación que utilicen el servicio de televisión, así como para imponer las restricciones que sean necesarias para alcanzar los fines propios de dicho servicio"*. (SFT)

Dada la importancia que la televisión ostenta en las audiencias, concretamente en lo que respecta a *"formar, educar, informar veraz y objetivamente y recrear de manera sana"* para así *"satisfacer finalidades sociales del Estado, promover el respeto de las garantías, deberes y derechos fundamentales y demás libertades,(...) y propender por la difusión de los valores humanos y expresiones culturales"*, el legislador ha establecido unos principios a observar dentro de los cuales se resaltan: (i) la preeminencia del interés público sobre el privado y (ii) la responsabilidad social de los medios de comunicación.

En ese orden de ideas, dadas las implicaciones en la salud ocasionadas por el tabaco, la Ley 1335 de 2009 estableció *"[d]isposiciones por medio de las cuales se previenen daños a la salud de los menores de edad, la población no fumadora y (...) políticas públicas para la prevención del consumo del tabaco y el abandono de la dependencia del tabaco del fumador y sus derivados en la población colombiana"*. Dicha Ley tuvo por objeto garantizar los derechos a la salud de los habitantes del territorio nacional, especialmente la de los menores de 18 años y la población no fumadora, regulando el consumo, venta, publicidad y promoción de los cigarrillos, tabaco y sus derivados.

Dentro de las medidas adoptadas en la norma referida se establecieron, entre otras, las siguientes medidas:

- (i) La destinación gratuita y rotatoria por parte de Autoridad Nacional de Televisión - ANTV (ahora CRC) de espacios para la utilización por parte de las entidades públicas y Organizaciones No Gubernamentales -ONG, orientados a la emisión de mensajes de prevención contra el consumo de cigarrillos, tabaco y sus derivados, en los horarios de alta sintonía en televisión por los medios ordinarios y canales por suscripción
- (ii) La prohibición de promocionar *"productos de tabaco en radio, televisión, cine, medios escritos como boletines, periódicos, revistas o cualquier documento de difusión masiva, producciones teatrales u otras funciones en vivo, funciones musicales en vivo o grabadas, video o filmes comerciales, discos compactos, discos de video digital o medios similares"*.

De esta forma, si bien dichas medidas en la actualidad se encuentran vigentes, las mismas solo comprenden los productos de tabaco y sus derivados, sin extenderse a los productos sucedáneos o imitadores, o los dispositivos e insumos que resulten indispensables para su adecuado consumo, los cuales, de acuerdo con los estudios que soportan el Proyecto de Ley, repercuten en la salud no solo de los fumadores, sino de los fumadores de segunda mano y de medio ambiente.

Tomando como punto de partida lo anterior, se efectuarán algunas consideraciones concretas al articulado del proyecto.

## 2. Comentarios al articulado

### 2.1. Artículo 5 del Proyecto de Ley

Este artículo dispone lo siguiente:

“Modifíquese el artículo 9º de la Ley 1335 de 2009, el cual quedará así:

**Artículo 9. Programas de Educación Preventiva en Medios Masivos de Comunicación a Cargo de la Nación.** *La Comisión de Regulación de Comunicaciones destinará en forma gratuita y rotatoria espacios para la utilización por parte de las entidades públicas y Organizaciones No Gubernamentales (ONG) libres de conflicto de interés, orientados a la emisión de mensajes de prevención contra el consumo de productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento, en los horarios de alta sintonía en televisión por los medios ordinarios y canales por suscripción. De igual manera se deberá realizar la destinación de espacios que estén a cargo de la Nación para la difusión del mismo tipo de mensajes por emisoras radiales.”*

#### Comentarios de la CRC:

Sobre el particular debe mencionarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019, las competencias de la CRC para la reserva de espacios como los pretendidos por el artículo objeto de análisis se enmarcan exclusivamente en el servicio público de televisión y, por ende, en lo que respecta al servicio de radiodifusión sonora, corresponde al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -MinTIC-, efectuar dicha reserva en virtud de las competencias asignadas por el legislador en el artículo 18 de la citada Ley.

En línea con lo establecido en la Resolución CRC 5050 de 2016, los Espacios Institucionales son aquellos reservados en todos los canales de televisión abierta para la radiodifusión de contenidos realizados por entidades del Estado, o cuya producción haya sido contratada por estas con terceros, con el fin de informar a la ciudadanía acerca del ejercicio propio de sus funciones, y destinados a la promoción de la unidad familiar, el civismo, la educación, los derechos humanos, la cultura y, en general, orientados a la divulgación de los fines y principios del Estado.

La radiodifusión de Espacios Institucionales obedece a la reserva de tiempos de emisión a favor del Estado en el servicio público de televisión, en horarios de lunes a domingo en los canales nacionales, regionales y locales, tanto privados como públicos, de acuerdo con la clasificación establecida en la Ley 182 de 1995.

Por su parte, los Mensajes Cívicos son aquellos a través de los cuales entidades estatales o entidades sin ánimo de lucro divulgan campañas sociales de interés público para beneficio de la comunidad. Estos

no corresponden a la reserva del Estado, por lo que su horario, ubicación y movimiento dentro de la parrilla de programación es determinada por cada operador del servicio de televisión abierta.

En este punto se destaca que la CRC es el organismo encargado de aprobar la radiodifusión de espacios institucionales y mensajes cívicos, a través del servicio público de televisión abierta. Desde esta posibilidad, la Entidad, en virtud de lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 1335 de 2009 cuya modificación se pretende, ha venido reservando espacios en televisión dedicados a la emisión de mensajes de prevención contra el consumo de productos de tabaco y sus derivados, por lo que en este orden de ideas, dada la necesidad que el proyecto de ley expone acerca de la prevención frente al consumo de sucedáneos o imitadores de tabaco y los dispositivos necesarios para su funcionamiento, se aprecia que la reserva de espacios podría seguirse realizando de la misma manera. Sin embargo, no está de más resaltar que conforme a la regulación vigente, esta reserva no implica de manera alguna la creación por parte de la CRC de contenidos en este sentido.

Conforme a las anteriores precisiones, respetuosamente se propone ajustar el artículo 9 del Proyecto de Ley de la siguiente manera:

**"Artículo 9. Programas de Educación Preventiva en Medios Masivos de Comunicación a Cargo de la Nación.** La Comisión de Regulación de Comunicaciones, de acuerdo con la normatividad vigente, destinará espacios en el servicio público de televisión en horario prime de forma gratuita y rotatoria, en los canales nacionales, regionales y locales, tanto privados como públicos, para la utilización por parte de las entidades del Estado y entidades sin ánimo de lucro, orientados a la emisión de mensajes de prevención contra el consumo de productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento.

*De igual manera, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones deberá realizar la destinación de espacios que estén a cargo de la nación para la difusión del mismo tipo de mensajes por emisoras radiales, conforme a la normatividad aplicable."*

## 2.2. Artículo 7 del proyecto de Ley

Este artículo del proyecto dispone lo siguiente:

"Modifíquese el artículo 14 de la Ley 1335 de 2009, el cual quedará así:

**Artículo 14. Contenido en los Medios de Comunicación Dirigidos al Público en General.** Ninguna persona natural o jurídica, de hecho, o de derecho, por sí o por interpuesta persona, podrá promocionar productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores, ni los dispositivos e insumos que resulten indispensables para su adecuado consumo, en medios de comunicación, tales como: radio, televisión, cine, medios escritos como boletines, periódicos, revistas o cualquier documento de difusión masiva. Tampoco se podrá promocionar de ninguna forma en redes sociales, medios de comunicación en línea, producciones teatrales u otras funciones en vivo, funciones musicales en vivo o grabadas, videos o filmes comerciales, discos compactos, discos de video digital o medios similares.

**Parágrafo 1º.** Los operadores de cable, los operadores satelitales y los operadores de televisión comunitaria que estén debidamente autorizados por la Comisión de Regulación de Comunicaciones o quién

*haga sus veces, a través de licencia, no permitirán la emisión en Colombia de comerciales o publicidad de productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento producida en el exterior.*

*Las sanciones serán las mismas previstas en la presente Ley."*

### **Comentario CRC:**

Bajo el marco jurídico colombiano es indiscutible el deber que tiene el Estado de garantizar, entre otras cosas, la libertad de expresión y las libertades económicas de los agentes de un mercado, no obstante, estos derechos no son absolutos. Justamente la Corte Constitucional<sup>1</sup> ha dejado sentado en múltiples oportunidades que en aquellos casos en los que existan razones imperiosas que justifiquen la adopción de medidas excepcionales encaminadas a relativizar estos derechos no necesariamente se está ante una vulneración de los mismos, siempre que su núcleo esencial se respete y exista proporcionalidad y razonabilidad en las medidas que se imponen.

Justamente, la Corte Constitucional al hacer un estudio de constitucionalidad del artículo 14 de la Ley 1335 de 2009 el cual se pretende modificar con el presente proyecto sostuvo que *"existe un consenso global acerca del carácter intrínsecamente nocivo de los productos de tabaco y sus derivados, habida cuenta el daño cierto, objetivo y verificable que provoca a la salud de quienes lo consumen y de los fumadores pasivos, al igual que al medio ambiente"*<sup>2</sup>, por lo que, en opinión de dicha corporación este tipo de medidas no son otra cosa que el desarrollo de compromisos suscritos por el Estado colombiano en materia de control de tabaco, sin que con estas se afecte el núcleo esencial de la libertad económica pues no se está prohibiendo la producción y comercialización de los productos de tabaco y sus derivados sino que, en aras de proteger a los menores de edad y a la población no fumadora, se establecen unas restricciones que, dada la evidencia científica, resultan proporcionales y razonables.

Sobre este último punto vale la pena resaltar que la Organización Mundial de la Salud -OMS- ha aportado evidencia de la eficacia de la prohibición total de publicidad del tabaco en medios de comunicación dado que *"una prohibición amplia de toda publicidad del tabaco reduce el consumo de éste en alrededor de 7% y que puede llegar a 16% en algunos países. Notablemente, si sólo se toman en cuenta los países en vías de desarrollo el estudio mostró una reducción del 23,5% del consumo per cápita"*<sup>3</sup>.

Conforme a lo anterior, de existir similares fundamentos para hacer extensible la prohibición de la que trata el artículo propuesto, a los nuevos productos de tabaco, derivados, sucedáneos e imitadores de estos, así como a los dispositivos necesarios para su funcionamiento -como lo propone el proyecto de Ley, los análisis efectuados en su momento por la Corte Constitucional y la OMS resultarían del todo pertinentes.

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia 830 de 20 de octubre de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> Organización Mundial de la Salud. 2018. *Informe sobre Control de Tabaco para la Región de las Américas 2018*. Washington DC: Organización Panamericana de la Salud. <http://iris.paho.org/xmlui/handle/123456789/49237>

Ahora bien, previo a poner en consideración algunos cambios que se sugieren al texto propuesto, reporta de utilidad aclarar que, aunque la prestación del servicio de televisión bajo la Ley 182 de 1995 se encontraba sujeta al régimen de concesiones o licencias, este fue modificado por la Ley 1978 de 2019, por lo que en la actualidad la operación del servicio de televisión se encuentra sujeta a la habilitación general dispuesta en la Ley 1341 de 2009, trámite que se surte ante el MinTIC atendiendo a las funciones contempladas en el artículo 18 de dicho cuerpo normativo.

Por lo expuesto debería excluirse la mención a la CRC propuesta en el artículo analizado, y en todo caso también ampliar la prohibición del párrafo 1° a los operadores de televisión cerrada -por suscripción o comunitaria- y satelital, aun cuando estos no estén habilitados para prestar el servicio, permitiéndose de este modo que las labores de vigilancia y control se efectúen sobre aquellos sujetos que materialmente prestan el servicio pese a que estos hayan omitido dar observancia al trámite de habilitación general.

Así las cosas, conforme a las anteriores precisiones, respetuosamente se propone ajustar el artículo 9 del Proyecto de Ley de la siguiente manera:

**"Artículo 14. Contenido en los Medios de Comunicación Dirigidos al Público en General.** Ninguna persona natural o jurídica, de hecho, o de derecho, por sí o por interpuesta persona, podrá promocionar productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores, ni los dispositivos e insumos que resulten indispensables para su adecuado consumo, en medios de comunicación, tales como: radio, televisión, cine, medios escritos como boletines, periódicos, revistas o cualquier documento de difusión masiva. Tampoco se podrá promocionar de ninguna forma en redes sociales, medios de comunicación digital, producciones teatrales u otras funciones en vivo, funciones musicales en vivo o grabadas, videos o filmes comerciales, discos compactos, discos de video digital o medios similares.

**Parágrafo 1°.** Los operadores de televisión cerrada y satelital en ningún caso permitirán la emisión en Colombia de comerciales o publicidad de productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento producida en el exterior.

*Las sanciones serán las mismas previstas en la presente Ley."*

Sin otro particular me suscribo.

Cordial saludo,  
PAOLA  
ANDREA  
BONILLA  
CASTAÑO

Firmado digitalmente  
por PAOLA ANDREA  
BONILLA CASTAÑO  
Fecha: 2022.10.27  
17:48:23 -05'00'

**PAOLA BONILLA CASTAÑO**  
Directora Ejecutiva

Proyectado por: Adriana Santisteban  
Revisado por: Mariana Sarmiento Argüello  
Aprobado por: Zoila Vargas Mesa