



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1490

Bogotá, D. C., martes, 24 de octubre de 2023

EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 243 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 15 de la Ley 1909 de 2018 sobre el derecho de acceso a medios de comunicación para las organizaciones declaradas en oposición frente a alocuciones presidenciales.

Bogotá, D. C., 18 de octubre de 2023

Presidente

ÓSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Ley Estatutaria número 243 de 2023 Cámara**, por medio del cual se modifica el artículo 15 de la Ley 1909 de 2018 sobre el derecho de acceso a medios de comunicación para las organizaciones declaradas en oposición frente a alocuciones presidenciales.

Respetado Presidente,

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Ley Estatutaria número 243 de 2023 Cámara**, por medio del cual se modifica el artículo 15 de la Ley 1909 de 2018 sobre el derecho de acceso a medios de comunicación

para las organizaciones declaradas en oposición frente a alocuciones presidenciales”.

I. OBJETO DEL PROYECTO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley estatutaria tiene por objeto modificar el artículo 15 de la Ley 1909 de 2018, con el fin de equilibrar el acceso a medios de comunicación frente a alocuciones presidenciales, ampliando las garantías democráticas en el uso del espacio electromagnético, y permitiendo así que las organizaciones políticas declaradas en oposición puedan controvertir la posición del Gobierno en las siguientes 48 horas, en los mismos medios, con igual tiempo, horario y espacios.

II. TRÁMITE DEL PROYECTO

El presente Proyecto de Ley Estatutaria fue radicado ante la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes el 19 de septiembre de 2023 por los honorables Representantes a la Cámara: *Hernán Darío Cadavid Márquez, Marelén Castillo Torres, Carlos Edward Osorio Aguiar, José Jaime Uscátegui Pastrana, Óscar Leonardo Villamizar Meneses, Hugo Danilo Lozano Pimiento, Juan Felipe Corzo Álvarez, Andrés Eduardo Forero Molina, Juan Fernando Espinal Ramírez, Edinson Vladimir Olaya Mancipe, John Jairo Berrío López, Yenica Sugein Acosta Infante, Yulieth Andrea Sánchez Carreño, Erika Tatiana Sánchez Pinto, Óscar Darío Pérez Pineda*, publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1346 de 2023 y remitido por competencia a la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO

La propuesta legislativa que presentamos está contentiva en dos (2) artículos, incluyendo vigencia y derogatorias.

Para el cumplimiento del objeto descrito, se establece en el artículo 1° la modificación del artículo 15 de la Ley 1909 de 2018 y finalmente, el artículo segundo establece la vigencia y las derogatorias.

IV. JUSTIFICACIÓN:

• *Sobre los fundamentos constitucionales:*

El artículo 112 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2015, estableció el ejercicio de la oposición política como una función de los partidos y movimientos políticos para que se declaren en oposición al Gobierno de turno, y encargó al Congreso de la República su reglamentación. Así las cosas, se expidió la Ley 1909 de 2018, por medio de la cual se adopta el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos de las organizaciones políticas independientes.

Artículo 112. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al Gobierno, podrán ejercer libremente la función crítica frente a este, y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, se les garantizarán los siguientes derechos: el acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales; el uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; la réplica en los mismos medios de comunicación.

La oposición política desempeña un papel crítico al ser ejercida por los partidos y movimientos políticos que no forman parte del gobierno en turno. Esto contribuye al desarrollo de políticas y al ejercicio del control sobre las acciones del Poder Ejecutivo.

Si bien el modelo de democracia adoptado con la Constitución Política de 1991 es participativo y pluralista, lo cual beneficia a todos los sectores de la población y les permite participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, es cierto que los principales beneficiarios de esta regulación serán los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que decidan declararse en oposición o independientes frente a un nuevo gobierno.

Dentro de las Corporaciones Públicas, y en particular en el Congreso de la República, el ejercicio de la función pública se facilita a través de las bancadas. Un ejemplo de esto se encuentra en el artículo 19 del Estatuto mencionado, el cual otorga el derecho a los voceros de las bancadas de las organizaciones políticas declaradas en oposición a determinar el orden del día de las sesiones plenarios y de las comisiones permanentes en un número determinado de ocasiones.

• *Fundamentos legales:*

Garantías de participación y oposición política en la Constitución Política de 1991:

En el **artículo 112** de la Constitución de 1991 se hace referencia de forma explícita de los derechos de participación, acceso a la información y presencia institucional de la oposición. Adicional, existen otras disposiciones constitucionales que buscan garantizar el ejercicio de los derechos democráticos de los partidos y movimientos de oposición.

Se trata de las siguientes:

- **Artículo 1°:** definición de Colombia como un Estado Social de Derecho, democrático, participativo y pluralista.
- **Artículo 2°:** se consagran dentro de los fines del Estado, garantizar la participación de todos en las decisiones de la vida económica, política y cultural del Estado.
- **Artículo 40:** derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

Frente a la **Modificación del artículo 15 de la Ley 1909 de 2018**, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C- 018 de 2018, al realizar el estudio previo de constitucionalidad de la Ley 1909 de 2018, pronunciamiento que tiene una *ratio decidendi* vinculante en su interpretación, por la naturaleza de la norma y la categoría de la sentencia, estableció que la limitante de permitir solo tres veces al año la intervención de la oposición es consecuencia de la potestad de configuración del legislador, en este caso, se amplía la facultad de participación, para las organizaciones declaradas en oposición, de acuerdo a los pronunciamientos que requieran contradicción. A continuación, se transcribe literalmente el pronunciamiento en dicha sentencia:

“Realizar alocuciones oficiales en medios de comunicación en casos de alocuciones presidenciales tendrá un límite de tres veces al año. Sobre dicho límite, no encuentra la Corte reproche alguno de constitucionalidad, al encontrarse dicho límite dentro del amplio margen de configuración del legislador. En este mismo sentido, el legislador estatutario encontró justificada dicha limitación, en tanto “el espectro del deber del Jefe de Estado de mantener informado a los ciudadanos y de difundir las posturas oficiales es mayor que lo que corresponde a la legítima contradicción política; e incluso, en muchas ocasiones hace referencia a temas de trascendencia nacional en donde no resulta oportuno ni procedente la contradicción, como podrían ser los relativos a calamidades públicas”.

Ahora bien, si se tiene en claro que el número de alocuciones atiende a la potestad de configuración del legislador, vale la pena preguntarse cómo optimizar el mandato democrático, buscando que las organizaciones declaradas en oposición obtengan una participación equilibrada frente al Gobierno de turno. Para ello, resulta importante resaltar la relación entre democracia y participación:

Estas implicaciones, plasmadas en diversos apartes de la Carta e identificadas por la jurisprudencia constitucional, demuestran la existencia de un vínculo inescindible entre la democracia y la participación, entendida esta última como principio definitorio de la Constitución, derecho y fin esencial del Estado, en virtud del cual se debe “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”.

La relación entre estos principios constitucionales ha sido objeto de pronunciamiento de la Corte, en el sentido de que, el carácter participativo del modelo democrático permite a las personas definir el “destino colectivo” mediante la intervención “en los distintos escenarios, materias y procesos de la vida institucional y social del país”. Dicha garantía, además de imprimir a la democracia un carácter “expansivo y universal”, implica para su realización el reconocimiento de derechos constitucionalmente establecidos que tornan efectiva la participación de los ciudadanos. Así, por ejemplo, el artículo 40 Superior, prescribe el derecho general que tiene todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control de poder político, así como los derechos particulares que se derivan de dichas facultades, las cuales, en todo caso, deben realizarse mediante las formas democráticas constitucionalmente instituidas: democracia participativa y democracia representativa.

De tal suerte, equilibrar las intervenciones frente a alocuciones presidenciales termina siendo una forma de profundizar en la democracia participativa.

“(…) El fortalecimiento y la profundización de la democracia participativa fue el designio inequívoco de la Asamblea Nacional Constituyente, luego traducido en las disposiciones de la Carta Política que ahora rige el destino de Colombia y de las que se infiere el mandato de afianzar y extender la democracia tanto en el escenario electoral como en los demás procesos públicos y sociales en los que se adopten decisiones y concentren poderes que interesen a la comunidad por la influencia que puedan tener en la vida social y personal. La democratización del Estado y de la sociedad que prescribe la Constitución no es independiente de un progresivo y constante esfuerzo de construcción histórica que compromete a los colombianos –en mayor grado, desde luego, a las instituciones públicas y a los sujetos privados que detentan posiciones de poder social o político– y de cuyo resultado se derivará la mayor o menor legitimidad de las instituciones, no menos que la vigencia material de la Carta y la consecución y consolidación de la paz pública”.

Ahora bien, si se tiene en claro que el número de alocuciones atiende a la potestad de configuración del legislador, vale la pena preguntarse cómo optimizar el mandato democrático, buscando que las organizaciones declaradas en oposición obtengan una participación equilibrada frente al Gobierno

de turno. Para ello, resulta importante resaltar la relación entre democracia y participación.

V. CUADRO COMPARATIVO

LEGISLACIÓN VIGENTE	PROYECTOS DE LEY
<p>ARTÍCULO 15. ACCESO A MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN ALOCUCIONES PRESIDENCIALES. Cuando el Presidente de la República haga alocuciones oficiales en medios de comunicación que usan el espectro electromagnético, las organizaciones políticas declaradas en oposición al Gobierno nacional, tendrán en el transcurso de las siguientes cuarenta y ocho (48) horas, en los mismos medios, con igual tiempo y horario, espacios para controvertir la posición del Gobierno. Esta opción tendrá un límite de tres veces en el año. De no ser posible construir un acuerdo entre las organizaciones políticas declaradas en oposición, el tiempo será distribuido en proporción a su representación en el Congreso.</p> <p>PARÁGRAFO. La Autoridad Electoral reglamentará la materia, así como las condiciones en que este derecho pueda extenderse al ejercicio de la oposición a las administraciones de</p>	<p>ARTÍCULO 15. ACCESO A MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN ALOCUCIONES PRESIDENCIALES. Cuando el Presidente de la República haga alocuciones oficiales en medios de comunicación que usan el espectro electromagnético, las organizaciones políticas declaradas en oposición al Gobierno nacional, tendrán en el transcurso de las siguientes cuarenta y ocho (48) horas, en los mismos medios, con igual tiempo y horario, espacios para controvertir la posición del gobierno. De no ser posible construir un acuerdo entre las organizaciones políticas declaradas en oposición, el tiempo será distribuido en proporción a su representación en el Congreso.</p> <p>PARÁGRAFO. La Autoridad Electoral reglamentará la materia, así como las condiciones en que este derecho pueda extenderse al ejercicio de la oposición a las administraciones departamentales, distritales y municipales.</p>

• Consideraciones de la ponente:

En Colombia, el derecho de la oposición a responder a los discursos del Presidente de la República en los medios de comunicación es de gran importancia al tratarse de un sistema democrático. Este derecho se basa en el principio de libertad de expresión y tiene como objetivo garantizar el equilibrio y la diversidad de voces en el debate político. El Presidente de la República, como Jefe de Estado y de Gobierno, tiene derecho a dirigirse a la nación mediante discursos en los medios de comunicación. Sin embargo, es necesario que haya un contrapeso a esta poderosa figura y ese papel debe asumirlo la oposición política.

La oposición tiene derecho a responder a los discursos del Presidente, lo que le permite expresar sus opiniones, críticas y propuestas alternativas respecto de las políticas y acciones del gobierno, derecho que se ejerce a través de respuestas o declaraciones en el mismo medio donde se desarrolla el discurso presidencial. La importancia de este derecho radica en muchos aspectos. En primer lugar, contribuye a la diversidad y pluralidad de opiniones en los debates públicos, lo que fortalece la democracia al permitir que los ciudadanos escuchen y consideren las opiniones dominantes y las diferentes posturas.

Además, permitir que la oposición responda a los discursos presidenciales fomentaría la transparencia y la rendición de cuentas por parte del gobierno. Esto permite cuestionar las políticas y acciones gubernamentales, exponer posibles errores u omisiones y generar debates públicos que enriquezcan la toma de decisiones.

Asimismo, este derecho promueve el equilibrio entre los poderes del Estado. El Presidente, como representante del Poder Ejecutivo, ocupa una posición de liderazgo e influencia en el país. La existencia del derecho de réplica de la oposición garantiza que ningún poder discursivo se concentre en ningún individuo o partido político y que se respete el principio de separación de poderes.

En resumen, el derecho de la oposición a responder a los discursos presidenciales en los medios de comunicación en Colombia es esencial para asegurar la promoción, la transparencia y la rendición de cuentas, al mismo tiempo que promueve el equilibrio entre los poderes estatales. Constituye uno de los pilares fundamentales de un sistema democrático y contribuye a una mayor participación ciudadana y debate político en el país.

A. IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 *“por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”*, determina que en la exposición de motivos y en las ponencias de los proyectos de ley se debe hacer explícito el costo fiscal que se genera por el gasto ordenado o por el otorgamiento de beneficios tributarios, que debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, al mismo tiempo que debe señalar la fuente de financiación de dicho costo.

Ahora bien, en cumplimiento a la disposición referida, se deja de manifiesto que el gasto de que tratan, autoriza a la entidad presupuestar dentro de las asignaciones y apropiaciones requeridas para dar cumplimiento a lo allí estipulado. Frente a este acápite es importante manifestar que la Corte Constitucional le ha reconocido al Congreso de la República la facultad que tiene para aprobar proyectos de ley que comporten gasto público, siempre y cuando no

se imponga su ejecución, sino que se faculte para incluir las partidas correspondientes.

Así mismo, en la sentencia C-411 de 2009 de la Corte Constitucional, el análisis del impacto fiscal de las normas, en el cuerpo del proyecto de ley, no es requisito sine qua non para su trámite legislativo, ni debe ser una barrera para que el Congreso ejerza sus funciones, ni crea un poder de veto legislativo en cabeza del ministro de Hacienda; es más, hacer el análisis del impacto fiscal no recae únicamente en el legislador, sobre este punto ha establecido su análisis de la siguiente manera:

(...) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica (...)”.

Lo anterior significa que, en cualquier momento del trámite legislativo, el ministro de Hacienda y Crédito Público podrá ilustrarle a este Congreso las consecuencias económicas del presente proyecto de ley; toda vez que, de acuerdo con el proceso de racionalidad legislativa, la carga principal del análisis de impacto fiscal reposa en esta cartera por contar con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica.

B. CONFLICTO DE INTERESES

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”, procedo a indicar los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función, entre ellas la constituyente, así:

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992.

A. Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

B. Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

C. *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

A. *Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.*

B. *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*

C. *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*

D. *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*

E. *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.*

F. *Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)*”.

Por tanto, y de forma orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Representantes, no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual.

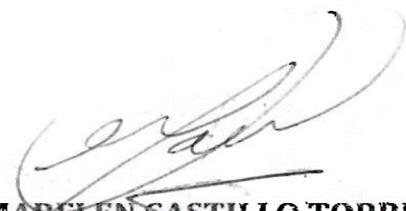
En conclusión, este Proyecto de Ley se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, sobre la hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. Sin embargo, la decisión es netamente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en

un conflicto de interés, por lo que se deja a criterio de los Representantes basados en la normatividad existente y a juicio de una sana lógica.

C. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento **Ponencia Positiva** y de manera respetuosa solicito a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes dar primer debate al **Proyecto de Ley Estatutaria número 243 de 2023 Cámara**, por medio del cual se modifica el artículo 15 de la Ley 1909 de 2018 sobre el derecho de acceso a medios de comunicación para las organizaciones declaradas en oposición frente a alocuciones presidenciales.

Cordialmente,



MARELEN CASTILLO TORRES
Representante a la Cámara
Aprobó: Dr. RAVS
Revisó: Dr. RAVS
Proyectó: Dr. JASA

D. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 243 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 15 de la Ley 1909 de 2018 sobre el derecho de acceso a medios de comunicación para las organizaciones declaradas en oposición frente a alocuciones presidenciales.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 15 de la Ley 1909 de 2018, así:

Artículo 15. Acceso a medios de comunicación en alocuciones presidenciales. Cuando el Presidente de la República haga alocuciones oficiales en medios de comunicación que usan el espectro electromagnético, las organizaciones políticas declaradas en oposición al Gobierno nacional, tendrán en el transcurso de las siguientes cuarenta y ocho (48) horas, en los mismos medios, con igual tiempo y horario, espacios para controvertir la posición del gobierno. De no ser posible construir un acuerdo entre las organizaciones políticas declaradas en oposición, el tiempo será distribuido en proporción a su representación en el Congreso.

Parágrafo. La autoridad electoral reglamentará la materia, así como las condiciones en que este derecho pueda extenderse al ejercicio de la oposición a las administraciones departamentales, distritales y municipales.

Artículo 2º. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y deroga las disposiciones que sean contrarias.

Cordialmente,



MARELEN CASTILLO TORRES
Representante a la Cámara

* * *